

# Ako vyriešiť bytovú krízu na Slovensku?

Anton Gromóczki



**FRIEDRICH NAUMANN  
STIFTUNG** Für die Freiheit.

Mitteuropa

Publikáciu finančne podporila Friedrich Naumann Stiftung für die Freiheit.

Friedrich Naumann Stiftung für die Freiheit nezodpovedá za obsah tejto publikácie ani za jej akékoľvek následné uplatnenie. Názory, ktoré sú v nej vyjadrené, sú výlučne názormi autora a nutne neodrážajú postoje Friedrich Naumann Stiftung für die Freiheit.

---

The publication is supported by the Friedrich Naumann Foundation for Freedom.

The Friedrich Naumann Foundation for Freedom is not responsible for the content of this publication, or for any use that may be made of it. The views expressed herein are those of the author alone. These views do not necessarily reflect those of the Friedrich Naumann Foundation for Freedom.

<b>Manažérske zhrnutie</b>	<b>4</b>
<b>12 opatrení pre riešenie bytovej krízy</b>	<b>6</b>
<b>Bytová kríza na Slovensku v 10 grafoch</b>	<b>7</b>
<b>Dostupnosť bývania, mestá a trh</b>	<b>14</b>
Dva problémy nedostupnosti bývania	14
Ekonomická rola miest	16
Bývanie nie je ako obyčajný trh	18
<b>Dynamika dopytu po bývaní a vybrané politiky</b>	<b>20</b>
Opatrenia	20
Dopyt po bývaní bude rásť aj napriek stagnujúcej populácii	20
Vybrané politiky na strane dopytu: podpora hypoték a príspevok na bývanie	24
<b>Ponuková strana</b>	<b>28</b>
Opatrenia	28
Slovensko má málo bytov a nestavia dosť	28
Ako (ne-)regulovať	31
Územné plánovanie a pozemky	33
Schvaľovacie procesy a stavebný zákon	39
Stavebné normy	41
<b>Nájomné bývanie na Slovensku</b>	<b>44</b>
Opatrenia	44
Výhody nájomného bývania	44
Trhové nájomné bývanie	47
Sociálne nájomné bývanie	48
Dostupné (štátom podporované) bývanie	51
<b>Dane a bývanie</b>	<b>54</b>
Opatrenia	54
Zdaňovanie nehnuteľností na Slovensku a výhody zdaňovania pôdy	54
<b>PodĎakovanie</b>	<b>60</b>
<b>Executive summary [en]</b>	<b>61</b>
<b>12 policies for solving the housing crisis [en]</b>	<b>63</b>
<b>Bibliografia</b>	<b>64</b>

## Manažérske zhrnutie

**Mať kde bývať je základnou ľudskou potrebou a jedným z hlavných predpokladov pre dôstojný a kvalitný život.** Poskytuje priestor na oddych, rodinný život a pomáha chrániť fyzické a duševné zdravie. Poloha bývania určuje prístup k ekonomickým príležitostiam a službám. Dostupnosť bývania predstavuje kľúčovú výzvu modernej spoločnosti a ekonomiky.

**Nedostupnosť bývania na Slovensku vedie k negatívnym sociálnym dopadom.** Bývanie v slovenských mestách patrí medzi najmenej dostupné v Európe. Problém sa netýka len najchudobnejších, ale aj časti strednej triedy. Alternatívou k nedostupným slovenským mestám však nie je len zostať na mieste. Je ňou aj emigrácia do zahraničia. Slovensko od vstupu do EÚ opustilo viac ako 300 000 ľudí.

**Nedostupnosť bývania brzdí rozvoj krajiny.** Okrem sociálnych dopadov je teda aj ekonomickým problémom. Nedostupnosť bývania v produktívnych oblastiach vedie k menej efektívnemu rozloženiu pracovnej sily. Modely pre iné krajiny hovoria o strate 5 – 10 % HDP.

**Bytový fond je rozvinutý nedostatočne – chýba asi 500 000 bytov.** V porovnaní s EÚ je na Slovensku podpriemerný počet bytov a domov na jedného obyvateľa. Na člena slovenskej domácnosti pripadá veľmi nízky počet obytných izieb. Napriek nedostatku bytových jednotiek Slovensko aktuálne zaostáva aj vo výstavbe.

**Stavia sa málo bytových jednotiek.** Ročne sa ich postaví zhruba 17-tisíc, čo predstavuje menej ako 1 % bytového fondu. Zodpovedá to priemeru EÚ, ale je to podpriemer v rámci OECD. Menší je aj objem investícií do nového bývania. Zaostávanie Slovenska vo veľkosti bytového fondu sa tak neznižuje. Neuspokojený dopyt po bývaní v mestských centrách prispieva k rozsiahlej suburbanizácii s negatívnymi dopadmi na dopravu a životné prostredie.

**Rozvoj bývania by mal zodpovedať nárastu ekonomického významu miest.** Mestá môžu byť ekonomickým motorom a sú príležitosťou pre sociálnu mobilitu a spotrebu. Tieto roly si plnia najlepšie, ak majú možnosť rozumne a kompaktné rásť. Na Slovensku ešte mestá nenaplnili svoj potenciál na rast. Sú malé a riedko zastavané. Slovensko zostáva jednou z najmenej urbanizovaných krajín EÚ.

**Dopyt po bývaní bude rásť aj napriek stagnujúcej populácii na Slovensku.** S rastúcimi príjmami a starnúcim obyvateľstvom budú vznikať nové, menšie domácnosti. Čiastočne bude demografický vývoj kompenzovať aj stúpajúci počet pracujúcich zo zahraničia. Rastúci dopyt sa bude koncentrovať najmä v mestských centrách, teda na miestach s atraktívnymi pracovnými príležitosťami.

**Dôležitým zdrojom dopytu po bývaní je aj investičný dopyt.** Pre slovenské domácnosti je bývanie často ich hlavnou formou majetku a najbežnejší spôsob sporenia a investovania. Investičný dopyt je úzko a špecificky prepojený s finančným sektorom. Rastúce ceny nehnuteľností odomykajú vlastníkom dodatočné objemy úverovania. Tie následne umožňujú ďalšie investície do nehnuteľností.

**Investičný dopyt po nehnuteľnostiach má aj negatívne dopady.** Ponuka bytov reaguje na pohyby cien len pomaly. Ročne sa bytový fond rozšíri o menej ako 1 %. Investičný dopyt po bývaní tak vedie najmä k vyšším cenám, čo zhoršuje jeho dostupnosť a zvyšuje majetkovú nerovnosť. Akvizícia existujúcich jednotiek nezvyšuje výkon ani potenciál ekonomiky.

**Najchudobnejšie domácnosti by mali dostávať lepšie fungujúci príspevok na bývanie.** Mimo cielenej pomoci je však potrebné podporu dopytu obmedzovať, a to najmä v jeho investičnej podobe.

**Nájomné bývanie prináša dôležité spoločenské výhody.** V trhovej podobe ide o flexibilnú formu prenájmu, ktorá zvyšuje mobilitu pracovnej sily. Rozvoj sektora však brzdia nevhodné zákony o nájme a pobyte. Slabo rozvinutý nájomný sektor znižuje pracovnú mobilitu. Dotované sociálne bývanie pomáha chrániť domácnosti pred chudobou. Pre určité typy domácností je vhodné rozvíjať aj formy dostupného bývania vrátane neziskových projektov či družstiev.

**V prenájme je zrejme menej ako 10 % bytov, čo robí zo Slovenska „hyper-vlastnícku” spoločnosť.** Je to výsledok rozsiahlej privatizácie bytového fondu a slabej výstavby.

**Územné plány miest by mali umožňovať väčší rozsah bytovej výstavby a mali by byť flexibilnejšie.** Viac pôdy by malo byť vyhradenej pre bytovú výstavbu. Je potrebné efektívne využívať brownfieldy.

**Výstavbu bývania spomaľujú a predražujú pomalé procesy a zastarané regulácie.** Časť potrebných reforiem sa už začala, rizikom je však implementácia. Stavebné úrady je potrebné digitalizovať a zjednodušovať ich procesy. Stavebné normy je potrebné modernizovať.

**Slovensko by malo zaviesť rozpočtovo neutrálnu „split-rate” daň z nehnuteľností.** Ide o model zdanenia, kedy sa na pôdu uplatňuje vyššia sadzba ako na postavenú nehnuteľnosť. Táto daň motivuje k efektívnemu využívaniu pôdy, vďaka čomu je prorastová. Výnos z nej by umožnil zníženie škodlivejších daní ako zdanenie práce. Ide tiež o riešenie problému pozemkovej renty, ktorý plynie z prirodzenej vzácnosti mestskej pôdy a investičného dopytu po bývaní. Ide o náročnú reformu, ktorá si vyžaduje kvalitnejšie dáta a premyslenú implementáciu.

**Prázdne byty prispievajú k nedostupnosti bývania, nie sú ale jej rozhodujúcou príčinou.** Dáta zo sčítania obyvateľov významne nadhodnocujú mieru neobývanosti bytov. V Bratislave ako najvyťaženejšom trhu je ich podiel 7 %. K ich prenájomu alebo využitiu by motivovalo rozšírenie modelu mestskej nájomnej agentúry, ako aj „split-rate” daň z nehnuteľnosti.

**Štúdia prináša 12 pragmatických opatrení v štyroch oblastiach,** ktoré pomôžu vyriešiť bytovú krízu. Ide o výrazné zlepšenie ponuky bývania a cielej podpory zraniteľných domácností. Plošnej podpore dopytu po bývaní je potrebné sa vyvarovať. Špeciálnu pozornosť si zaslúžia rôzne formy nájomného bývania vrátane toho trhového. Daňová reforma by zlepšila ekonomickú efektivitu, znížila majetkovú nerovnosť a podporila by ekonomický rast.

# 12 opatrení pre riešenie bytovej krízy

## Dopyt

1. **Obmedziť nedostatočne adresné výdavky, najmä podporu hypoték.** ([str. 25](#))
2. **Reformovať príspevok na bývanie** tak, aby bol dostupný pre väčší okruh domácností a priblížil sa reálnym nákladom na bývanie. ([str. 27](#))

## Ponuka, plánovanie a stavebné regulácie

3. **Zlepšiť územné plánovanie** s cieľom podporiť výstavbu bytov. Zvýšiť flexibilitu územných plánov ako aj ich zmien. Zaviesť brownfieldový pas. ([str. 35](#))
4. **Zmeniť mechanizmus financovania samospráv** s cieľom podporiť schvaľovanie výstavby bytov. ([str. 38](#))
5. **Vytvoriť strategický pozemkový fond**, ktorý pripraví a transformuje pozemky na ďalší rozvoj a následné odovzdanie alebo odpredaj. ([str. 39](#))
6. **Zrýchliť digitalizáciu stavebného konania a zlepšiť stavebné úrady.** Podporiť spájanie funkcie stavebného úradu do väčších regionálnych celkov a integráciu čiastkových vyjadrení do jednotného portálu výstavby. ([str. 41](#))
7. **Modernizovať štandardy a regulácie** pri výstavbe bytov v oblasti svetlotechniky, požiarnej bezpečnosti a parkovania. Povoľiť regionalizáciu vybraných štandardov. Uľahčiť konverziu existujúcich nebytových priestorov na byty. ([str. 43](#))

## Nájomné bývanie

8. **Upraviť zákony o nájme a pobyte** tak, aby motivovali k vzniku formalizovaných, trhových nájmov na strane najímateľa aj nájomcu. ([str. 48](#))
9. **Zlepšiť nástroje na podporu obecného nájomného bývania.** Upraviť podmienky úverov od Štátneho fondu rozvoja bývania a dotácií ministerstva dopravy. Poskytnúť mestám a obciam nepotrebné štátne pozemky na výstavbu bytov. Pripraviť sa na využívanie európskych zdrojov. Uľahčiť úverovanie obcí pre potreby výstavby bývania. ([str. 51](#))
10. **Rozvíjať existujúce a zavádzať nové modely dostupného bývania** s cieľom zvyšovania ponuky bývania v rôznych formách. Naplno využiť európske príležitosti na financovanie v kombinácii so súkromným kapitálom. ([str. 53](#))

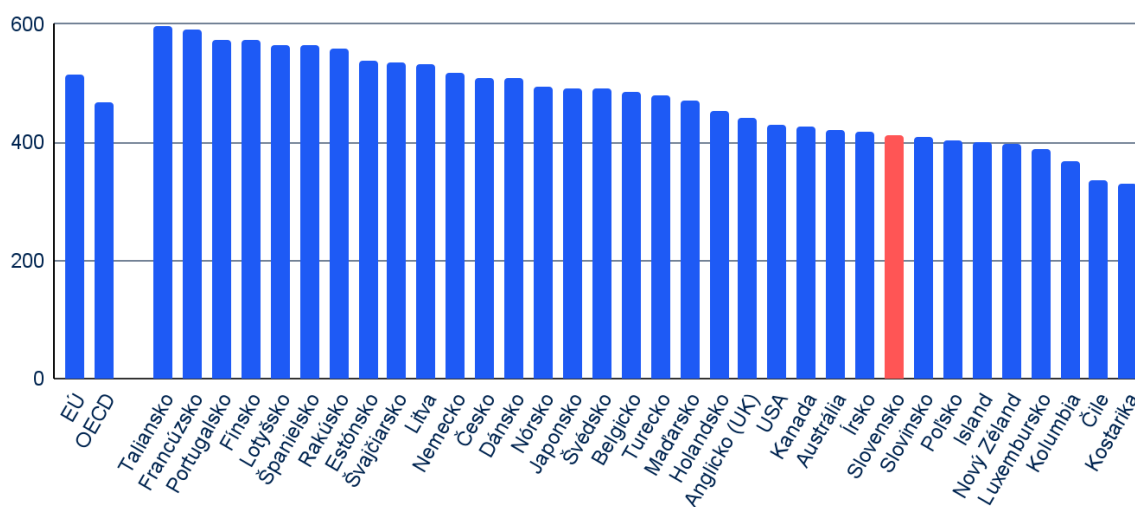
## Dane a dáta

11. **Zaviesť fiškálne neutrálnu, prorastovú zmenu daňového mixu** na základe zdaňovania nehnuteľností vrátane pôdy v podobe split-rate dane. ([str. 57](#))
12. **Zlepšiť zber a kvalitu dát** o bývaní, nehnuteľnostiach a pozemkoch. ([str. 57](#))

## Bytová kríza na Slovensku v 10 grafoch

**Slovensko má málo bytových jednotiek – na dosiahnutie európskeho priemeru chýba asi 500 000 bytov.** Spomedzi štátov OECD je Slovensko v najhoršej tretine. Na 1 000 obyvateľov pripadá len 411 bytových jednotiek. Európsky priemer je až 514 a priemer OECD je 468 bytových jednotiek na 1 000 obyvateľov. Súčasným tempom výstavby sa zaostávanie za európskym priemerom neznižuje. Dáta za Slovensko sú z posledného sčítania obyvateľov, domov a bytov (SODB) z 2021.<sup>1</sup>

Celkový počet bytov na 1000 obyvateľov (2022 alebo posledný dostupný rok)



Zdroj: OECD

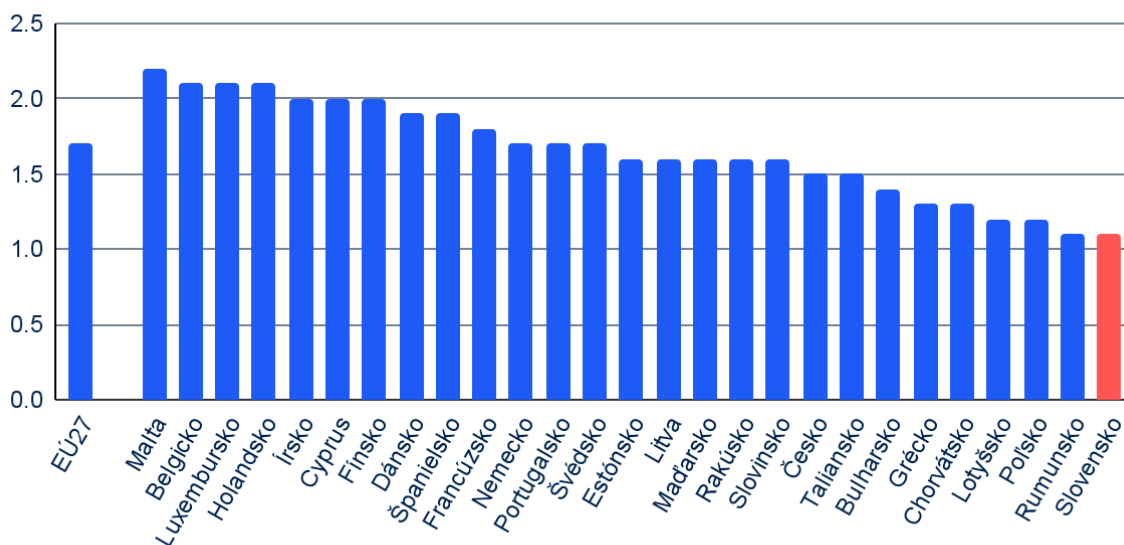
**Slovenské domácnosti sa v bytoch tlačia. Na jedného člena domácnosti majú najmenej izieb v EÚ.** Podľa prieskumu na priemerného člena domácnosti pripadá len 1,1 izby, kým európsky priemer je až 1,6 izby.<sup>2</sup> V preplnených bytoch býva na európske pomery nadpriemerné množstvo domácností.<sup>3</sup> Ide o 25 - 30 % domácností na všetkých úrovniach príjmov vrátane vrchnej aj spodnej pätiny. Priemer OECD je zhruba len 10 % pre strednú príjmovú úroveň.

<sup>1</sup> Metodika sčítania sa oproti roku 2011 zmenila. Sčítanie bytov vykonávali mestá a obce. To viedlo aj k skokovému navýšeniu počtu bytov o takmer 500-tisíc. Aj napriek zmene metodiky Slovensko stále obsadzuje spodné priečky.

<sup>2</sup> Podľa európskeho prieskumu o príjmoch a životných podmienkach domácností (EU-SILC) publikované OECD, "How's Life? 2024 - Country notes: Slovak Republic", 2024.

<sup>3</sup> Na základe rovnakého prieskumu EU-SILC. Definícia preplnenosti obsahuje niekoľko podmienok, napr. v byte nemôžu byť viac ako dve deti do 12 rokov na izbu, alebo viac ako 1 dospelý mimo páru na izbu. Plný zoznam podmienok je v dokumentácii OECD, "Affordable Housing Database", Indikátor HC2.1., 2024.

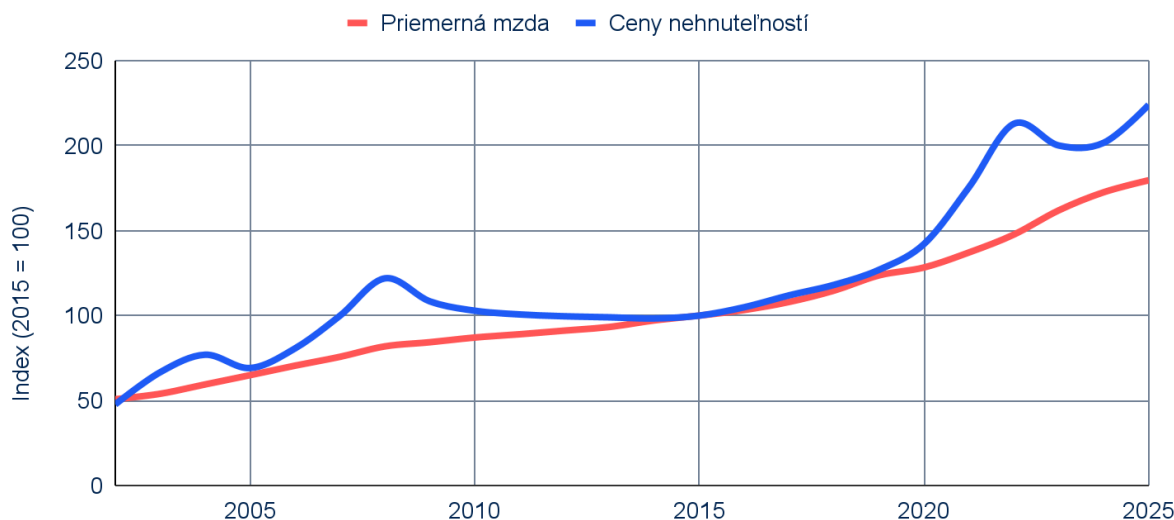
Počet izieb na člena domácnosti (2024)



Zdroj: Eurostat (na základe EU-SILC)

**Ceny bývania rastú rýchlejšie ako mzdy.** Od roku 2015 vzrástli nominálne ceny nehnuteľností o 124 %, kým priemerná mzda vzrástla len o 80 %. V reálnom vyjadrení po očistení o infláciu ceny nehnuteľností vzrástli o 32 %<sup>4</sup> do roku 2024. Tento rast zodpovedá priemeru OECD, je však vyšší oproti Eurozóne, s ktorou Slovensko zdieľa monetárnu politiku. Rast cien nehnuteľností nie je rovnomerný. Kým vo väčších mestách rastú ceny rýchlo, v chudobnejších regiónoch stagnujú alebo klesajú. To platí aj napriek stagnácii počtu obyvateľov, čo by inak malo dopyt po bývaní tlmiť.

Nominálne ceny nehnuteľností a priemerné mzdy (2015 = 100)

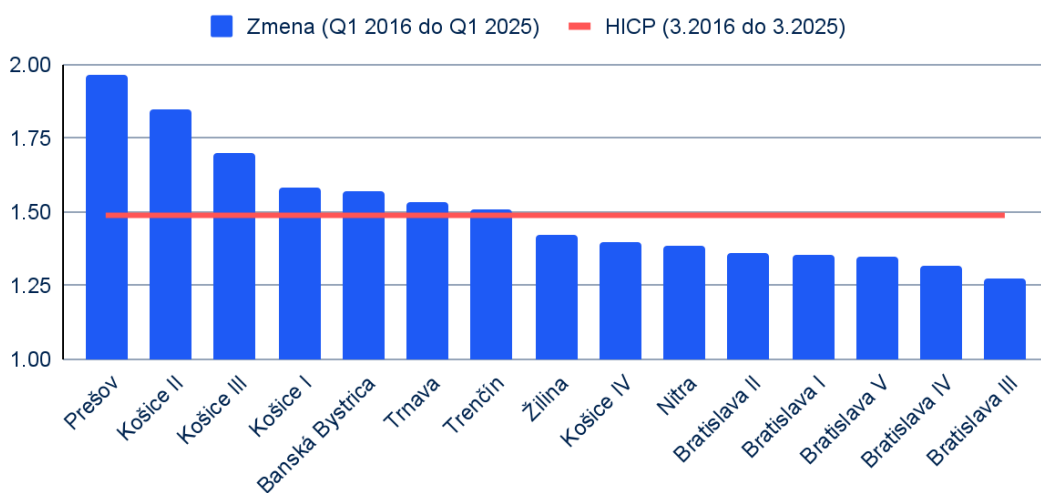


Zdroj: NBS a ŠÚSR / IZ

<sup>4</sup> OECD, "Affordable Housing Database", Indikátor HM1.2 Housing Prices., 2024.

**Trhové nájomy rastú rýchlo a v niektorých mestách predbehli aj rast cien či miezd.** V krajských mestách dosiahla v prvom kvartáli 2025 priemerná cena nájmu za 2-izbový byt 620 eur (Trenčín) až 880 eur (Bratislava I). Od roku 2016 dosiahol rast nájmov od 27 % v okrese Bratislava III až po 100 % v Prešove.<sup>5</sup> Cenová hladina pre spotrebiteľov (HICP) sa za rovnaké obdobie zvýšila o 49 %. Rast hrubých nominálnych miezd za rovnaké obdobie dosiahol 69 %<sup>7</sup>. Na východe v Košiciach a Prešove tak rast nájmov prevýšil rast cien, a dokonca aj miezd.

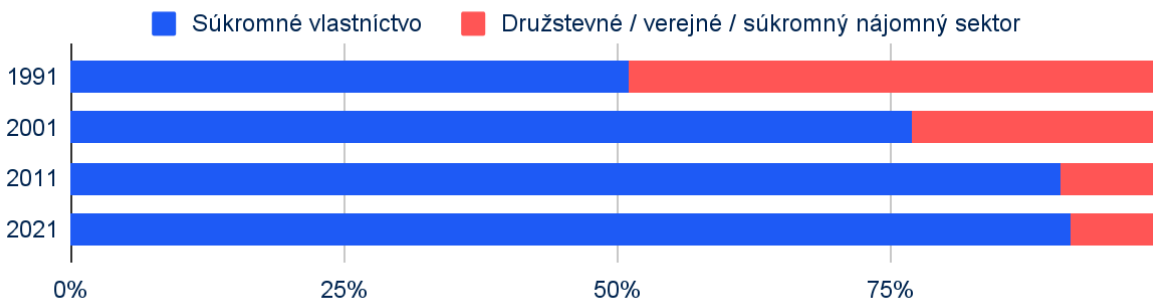
Porovnanie rastu výšky nájmov a cenovej úrovne



Zdroj: nehnutenosti.sk a Eurostat (Q1 2016 = 100)

**Slovenská spoločnosť je „hyper-vlastnícka”. Väčšina ľudí býva vo vlastnom, nájomný sektor je rozvinutý slabšie.** Vo vlastnom býva 9 z 10 domácností, z toho dve majú nehnuteľnosť zaťaženú hypotékou / úverom na bývanie. Vo forme nájomného bývania je do 10 % domácností. Časť z týchto nájmov sa uskutočňuje bez štandardnej nájomnej zmluvy. Slovensko sa štruktúrou vlastníctva radí medzi krajiny ako Česko, Rumunsko a Spojené kráľovstvo. Tento stav je výsledkom rozsiahlej privatizácie bytového fondu od 90. rokov.

Podiel bytov v súkromnom vlastníctve



Zdroj: SODB

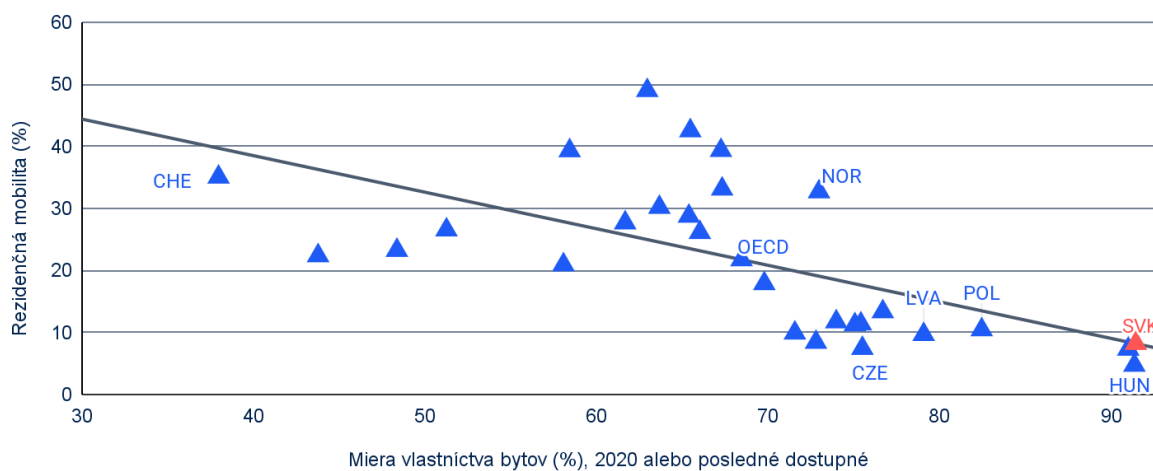
<sup>5</sup> Zdroj dát: [nehnutenosti.sk](http://nehnutenosti.sk), prevzaté z Kollárová, “Nájmy v top lokalitách výrazne zdraželi”, 2017.

<sup>6</sup> Zdroj dát: [nehnutenosti.sk](http://nehnutenosti.sk), prevzaté z Nehnutenosti, “Koľko stoja prenájmy bytov na Slovensku? Ceny rástli pomalšie, prekvapujúcim víťazom je Prešov”, 2025.

<sup>7</sup> Inštitút zamestnanosti (IZ), “Priemerná mzda”, 2025.

**Slovensko má nízku pracovnú mobilitu, zrejme aj pre slabo rozvinutý fond nájomného bývania.** Pracovná a rezidenčná mobilita znamená, že ľudia majú možnosť sťahovať sa za lepšou prácou a životnou úrovňou. Vysoké ceny nehnuteľností a nájomov túto schopnosť obmedzujú. Kľúčová je najmä dostupnosť flexibilného nájomného bývania, keďže najviac vyhovuje potrebám mobilných domácností. Na Slovensku pobyt zmenilo za posledných 5 rokov len menej ako 10 % obyvateľov, čo je hlboko pod priemerom OECD.<sup>8</sup> Neatraktivnosť mobility vnútri Slovenska však neznamená, že sa obyvateľstvo nestahuje. Alternatívou je totiž aj emigrácia. Od vstupu do EÚ odišlo zo Slovenska už viac ako 300 000 ľudí.<sup>9</sup>

Rezidenčná mobilita (%) v porovnaní s mierou vlastníctva bytov



Zdroj: OECD

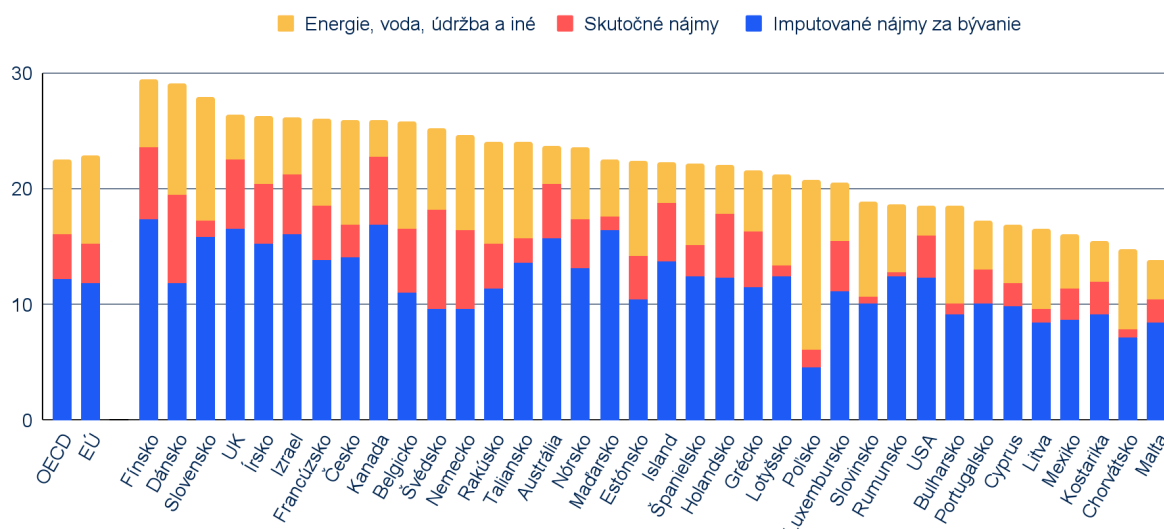
**Bývanie na Slovensku je vzácné a drahé.** Domácnosti míňajú na bývanie tretiu najväčšiu časť svojej spotreby spomedzi krajín OECD. Vlastnícke bývanie je čiastočne izolované od zvyšovania trhového nájmu, nakoľko vlastníci plnia rolu prenajímateľa aj nájomcu. Okrem nájmu sa medzi náklady na bývanie považujú aj energie, voda, mestské služby, ako aj údržba a opravy. Tieto položky dosiahli až 28 % z celkovej spotreby domácností,<sup>10</sup> kým priemer OECD a EÚ je 23 %. Vysoké nájomné síce nemajú priamy vplyv na výdaje vlastníckych domácností (kedy majiteľ „platí“ nájom sám sebe), významne však ovplyvňujú životnú úroveň domácností v nájomnom bývaní. Domácnosti bez nehnuteľnosti (napr. mladší pracujúci) sú cez zostatkový nájomný trh vystavené nedostatku bývania intenzívnejšie.

<sup>8</sup> Vplyv na meranie môže mať aj fungovanie trvalého a prechodného pobytu.

<sup>9</sup> Haluš a kol., 2017.

<sup>10</sup> OECD, “Affordable Housing Database”, Indikátor HC1.1. Housing-related expenditure of households, 2024.

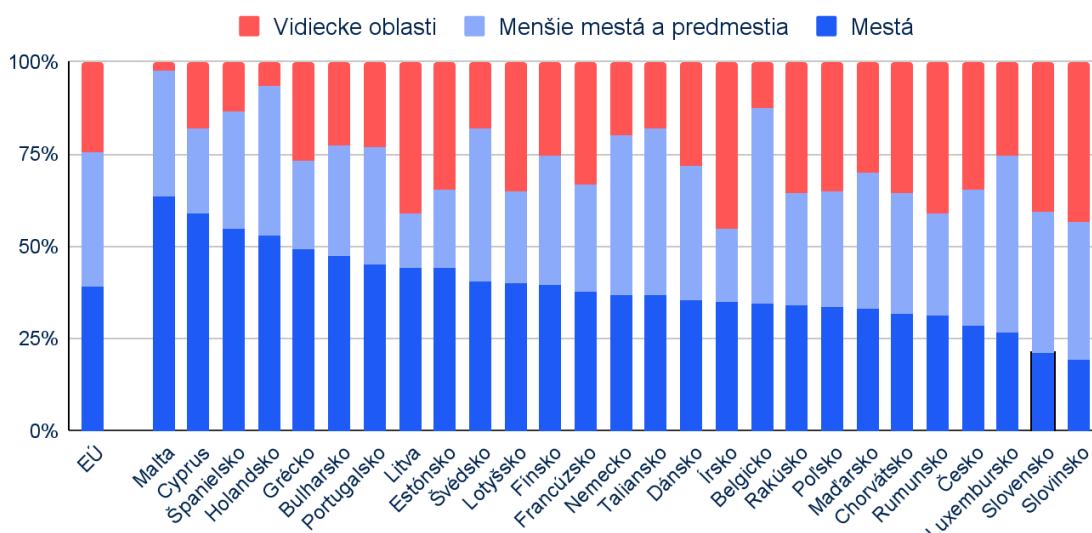
## Náklady na bývanie ako podiel celkovej spotreby (%), 2024 alebo posledné dostupné



Zdroj: OECD

**Slovensko je jednou z najmenej urbanizovaných európskych krajín. V hustejšie osídlených oblastiach býva len 21 % ľudí.** Menej je tomu len v Slovinsku.<sup>11</sup> Slovensko má veľký priestor na zahusťovanie miest. Nízkú zahustenosť miest a obcí potvrdzuje aj porovnanie Bratislavy s inými mestami. Napríklad Viedeň má pri podobnej rozlohe (zhruba 400 km<sup>2</sup>) až štyrikrát vyššiu hustotu osídlenia.<sup>12</sup>

## Miera urbanizácie podľa hustoty osídlenia v 1x1 km mriežke (2021)



Zdroj: Eurostat (GISCO), na základe sčítaní obyvateľov 2021 v mriežke a miestnych samospráv 2021

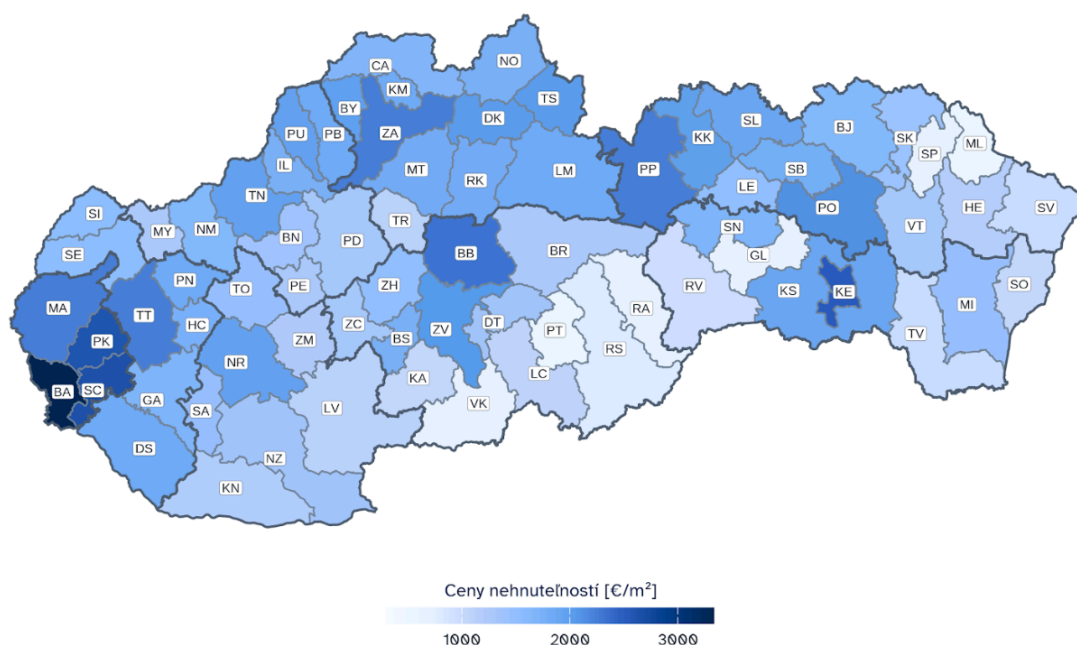
<sup>11</sup> Táto kategorizácia je založená na celoeurópskom meraní hustoty obyvateľstva v mriežke 1x1 km. Každá obec tak môže obsahovať mestské, predmestské aj vidiecke sektory. Ide o presnejšie a medzinárodne porovnateľnejšie meranie zahustenosti ako podľa kategorizácie typu sídla a katastrálnych máp.

<sup>12</sup> Benetin a kol., 2025.

**Ceny nehnuteľností nie sú vysoké rovnomerne – v krajine sú otvorené nožnice.** Ceny sú vysoké najmä v miestach s rastúcou ekonomickou aktivitou a bohatstvom. V praxi ide najmä o všetky krajské mestá a väčšie okresné mestá. Naopak, vo vyludňujúcich sa oblastiach ceny nehnuteľností stagnujú a súčasné trhové ceny na 1 m<sup>2</sup> sú často nižšie ako konštrukčné náklady. Potvrďuje to polohový komponent ceny nehnuteľností – hodnota bývania je založená na prístupe k pracovným príležitostiam, službám a rekreácii, ktoré poskytuje. V kontexte nízkej miery urbanizácie je takýto trend prirodzený. Rast produktivity a vnútorná migrácia vytvárajú dopyt po bývaní na miestach s prístupom k pracovným príležitostiam.<sup>13</sup> Pokiaľ ponuka v týchto miestach nestačí, vytvára sa tlak na cenu nehnuteľností a nájmov. Cenové signály hovoria jednoznačne – ponuka bývania na niektorých miestach nezodpovedá dopytu.

Ceny nehnuteľností na Slovensku (2023-2024)

Mediánové ceny nehnuteľností podľa okresov

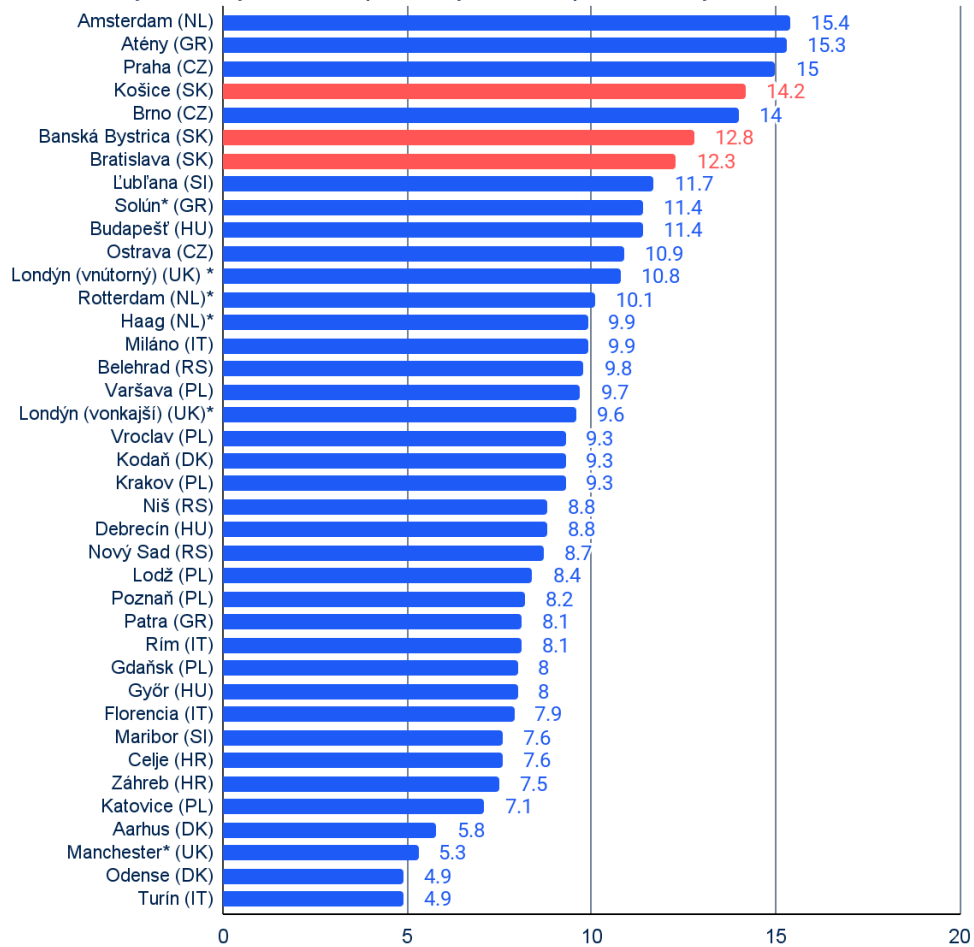


Zdroj: Ján Výboštok, dáta z nehnuteľnosti.sk.

**Byty v najväčších slovenských mestách patria medzi najnedostupnejšie v porovnaní s európskymi metropolami.** Podľa Deloitte property index 2025 obsadili slovenské mestá popredné priečky v rámci vzorky 39 európskych miest. V Košiciach je na kúpu dvojizbového bytu potrebných viac ako 14 ročných hrubých miezd, čo je štvrtá najvyššia hodnota v rámci prieskumu. V Banskej Bystrici je to skoro 13 (šieste miesto) a v Bratislave viac ako 12 ročných miezd (siedme miesto).

<sup>13</sup> Hsieh a kol., 2019.

### Počet hrubých ročných miezd potrebných na kúpu 70m2 bytu



Zdroj: Deloitte Property Index 2025 (\* staršie byty)

**Nezanedbateľná časť bytov je prázdna, no je ich menej, ako naznačuje sčítanie.** Na Slovensku bolo podľa SODB 2021<sup>14</sup> neobývaných až 17 % a v Bratislave až 21 %. Ide zrejme o nepresný údaj, pretože definícia obývanosti je naviazaná na trvalý pobyt,<sup>15</sup> ktorý často nezodpovedá skutočnému pobytu a pohybu ľudí. Merania spotreby energií ukazujú, že v Bratislave je ich podiel asi 6 – 7 %, čo zodpovedá bežnej európskej úrovni.<sup>16</sup> Ani v najvyťaženejších trhoch s bývaním tak prázdne byty nie sú hlavnou príčinou nedostupnosti.

<sup>14</sup> Sčítanie obyvateľov, bytov a domov (SODB), 2021.

<sup>15</sup> Kláseková, "Neobývaných bytov v Bratislave nie je tak veľa, ako ukazovali štatistiky", 2024.

<sup>16</sup> Metropolitný Inštitút Bratislavy (MIB), "Koľko je v Bratislave neobývaných bytov", 2023.

## Dostupnosť bývania, mestá a trh

Bývanie umožňuje naplnenie základných ľudských potrieb a poskytuje prístup k príležitostiam a službám. Na Slovensku je kríza jeho dostupnosti, ktorá sa netýka len najchudobnejších, ale čoraz viac aj strednej triedy. Ide o dva problémy nedostupnosti, ktoré majú rôzne príčiny a vyžadujú si rôzne riešenia.

Ekonomický rast a pracovné príležitosti sa prirodzene koncentrujú v mestách. V rozvíjajúcej sa spoločnosti sú mestá priestorom ekonomického rastu a sociálnej mobility. Tieto roly si plnia najlepšie, keď môžu rozumne rásť. Nedostatok dostupného bývania znižuje pracovnú mobilitu, zhoršuje sociálnu nerovnosť a brzdí rast celej ekonomiky. Pri nedostupnom bývaní je pre mnohých alternatívou aj odchod do zahraničia.

Rozhodujúcu rolu pre dostupnosť bývania na Slovensku má súkromné vlastníctvo a trh. Má však významné špecifiká, kvôli ktorým si vyžaduje premyslený mix opatrení.

### Dva problémy nedostupnosti bývania

**Bývanie je kľúčovým faktorom sociálnej a ekonomickej situácie Slovenska.** Má rozhodujúci vplyv na životnú úroveň obyvateľov aj ako „služba“, aj ako „poloha“. Nedostatok dostupného bývania dlhodobo znižuje životnú úroveň a brzdí ekonomický rozvoj. V bytoch a domoch je uložená väčšina majetku slovenských domácností a stali sa populárnym nástrojom sporenia a investovania.

**Bývanie je základnou ľudskou potrebou a nevyhnutnosťou pre kvalitný život.** Dôstojné bývanie je predpokladom pre stabilné zabezpečenie základných ľudských potrieb. Poskytuje súkromie, bezpečnosť a priestor na oddych a hygienu. Je dôležitým predpokladom pre ochranu fyzického a duševného zdravia. Umožňuje plnohodnotný spoločenský a rodinný život. Dostupné bývanie je jedným z udržateľných cieľov rozvoja OSN, ako aj súčasťou Better Life Index od OECD.

**Potreba bývania „ako polohy“ súvisí s prístupom k pracovným príležitostiam, službám a oddychu.** Dramatické regionálne rozdiely v jeho cenách bývania súvisia práve s touto funkciou. Najdrahšie je tam, kde je umožnený prístup k najlepším príležitostiam, službám alebo oddychu. Bývanie „ako poloha“ je čiastočne nahraditeľné dopravou a naopak. Z ekonomického hľadiska je poloha definovaná pôdou. Pôdy je prirodzene obmedzené množstvo. Najmä v najatraktívnejších lokalitách, ako sú centrá miest, má táto skutočnosť zásadné dôsledky, ktoré sú viac rozvinuté v kapitolách o územnom plánovaní a daniach.

**Je kľúčové, aby malo čo najviac domácností zabezpečené základné životné potreby a prístup k príležitostiam.** Nedostupnosť bývania je preto vážnym spoločenským problémom. Je však vhodné rozlišovať jej dva typy: nedostupnosť bývania ako problém chudoby a nedostupnosť pre pracujúcu a strednú triedu ako zlyhanie trhu s bývaním. Tieto dva javy majú

rozličné príčiny aj riešenia (box 1).

### **Box 1 – Dva problémy nedostupnosti bývania (Gyourko a Glaeser 2008)**

**Ekonomovia Gyourko a Glaeser (2008) opisujú nedostupnosť bývania ako dva problémy, nie jeden.** Je však analyticky prínosné ich rozlišovať.

- **Prvý problém je „nedostupnosť bývania pre chudobných.“** Tento problém sa týka domácností, ktoré majú nízke príjmy a nemôžu si dovoliť dôstojné bývanie bez ohľadu na lokalitu. Ich kúpna sila nepostačuje na zaplatenie nákladov spojených s bývaním a nevedia si zabezpečiť základné potreby, akou je aj bývanie. Táto situácia neodráža zlyhanie samotného trhu s bývaním, ale zlú príjmovú situáciu a chudobu. Tento problém predstavuje tradičné chápanie problému cenovej dostupnosti bývania.
- **Druhý problém je „nedostupnosť bývania pre pracujúcu a strednú triedu.“** Vo vyspelých krajinách predstavuje novší problém a súvisí s neefektívnym fungovaním trhu s bývaním. V tomto prípade majú domácnosti dostatočný príjem na zabezpečenie si bývania na mnohých trhoch, nie však tam, kde žijú. Tento problém opisuje situáciu, keď miestne ceny bývania významne preyšujú čisté stavebné náklady (bez pozemku). Trh s bývaním tak trpí obmedzenou ponukou a nedostatok bývania sa prejavuje rastom cien. Tento rast cien spôsobuje nedostupnosť bývania aj pre pracujúcich a strednú triedu.

**Tieto dva problémy spolu často koexistujú na rovnakých miestach v rovnakom čase.**

Zatiaľ čo nedostupnosť bývania pre chudobných vyplýva z nedostatočného príjmu na pokrytie základných nákladov na bývanie, nedostupnosť bývania pre pracujúcu a strednú triedu je v podstate lokálnym problémom, ktorý vyplýva z neefektívnosti trhu a obmedzení na strane ponuky. Tie zvyšujú ceny bývania nad úroveň, ktorú môžu v daných oblastiach uniesť aj priemerné príjmy. Tento novší jav ukazuje, že povaha krízy dostupnosti bývania sa mení.

**K vážnym negatívnym dôsledkom nedostupnosti bývania patrí zhoršenie životnej úrovne, sociálna nerovnosť, problémy so zdravím, nižšia kvalita života a obmedzená pracovná mobilita.**

Okrem socio-ekonomických dopadov, Abou-Chadi et al. (2024) odmerali na dátach z Nemecka aj vážne politické dopady: „pre ľudí s nižšími príjmami predstavuje vyššie nájomné významnú hrozbu pre ich sociálny status, čo vedie k vyššej náchylnosti podporovať radikálnu pravicu.“<sup>17</sup>

**Bývanie, najmä v nájomnej podobe, je kľúčovým faktorom pracovnej mobility.** Rozvinutý fond nájomného bývania (v trhovej aj regulovanej podobe) tak vie priniesť významné spoločenské benefity. Nájomné bývanie ponúka flexibilitu a umožňuje pracovnej sile rýchlejšie reagovať na regionálne rozdiely na trhoch práce. V dynamickej ekonomike sa rozloženie

<sup>17</sup> Abou-Chadi a kol., 2024.

dopytu po pracovnej sile mení s ekonomickým rozvojom. Prepojenie pracovnej sily s produktívnejšími pracovnými miestami je jedným z kľúčových mechanizmov rastu ekonomiky a ekonomického rozvoja. Bývanie vo vhodnej lokalite vie byť čiastočne nahradené dopravou a dochádzaním, v praxi sú však lokálne trhy práce geograficky ohraničené.

**Nedostupnosť bývania brzdí ekonomický rast.** Bez dostupného bývania je presun za príležitosťami drahší a náročnejší. Kľúčovým prevodom umožňujúcim tento presun je hlavne flexibilné nájomné bývanie. Alternatívou k presunu za príležitosťami v rámci Slovenska je zotrvanie v horších podmienkach alebo odchod do zahraničia. V oboch prípadoch ide o významnú stratu pre slovenskú ekonomiku. Makroekonomické dopady zablokovania pracovnej sily v menej produktívnych regiónoch v dôsledku reštriktívnych územných plánov boli odhadnuté až na 5 – 10 % HDP.<sup>18</sup>

**Výstavba bytov je dôležitou oblasťou economickej aktivity.** Investície do výstavby a rekonštrukcie bytov (ako hrubá tvorba fixného kapitálu) dosahujú 3,5 % HDP, čo predstavuje 17 % všetkých investícií. Investície do výstavby a rekonštrukcie bytov ako podiel economickej aktivity sú nižšie ako priemer EÚ.<sup>19</sup>

## Ekonomická rola miest

**Vo všetkých krajoch okrem Bratislavského mestskej oblasti skôr dynamicky rastú a vidiek skôr stagnuje.** Tento jav úzko súvisí s modernizáciou slovenskej spoločnosti a ekonomiky. Ekonomické výhody miest spočívajú v hustote a aglomeračných efektoch. Vďaka vyššej hustote v mestách majú verejné aj súkromné investície vyššiu návratnosť (napr. cesta obsluži viac cestujúcich alebo obchod viac zákazníkov).

**Pri aglomeračných efektoch, teda pri vyššej produktivite plynúcej z väčšieho rozsahu, je možné hovoriť o dvoch typoch pozitívnych externalít:**

- **Marshallovské externality:** vyššia produktivita z podobnosti (rovnakosti) popisuje, ako väčší rozsah umožňuje mestám sa špecializovať. Možné mechanizmy sú napr. úspory z rozsahu, intenzívnejšia súťaž, ako aj rýchlejší prenos vedomostí a know-how medzi firmami.
- **Jacobiánske externality:** vyššia produktivita z rôznorodosti popisuje, ako mestá ťažia z kombinácií rôznych schopností a nápadov, čo podporuje kreativitu a inovácie v ekonomike.

**Mestá prosperujú vďaka podobnosti, aj vďaka rôznorodosti.** Pri kombinácii oboch efektov mestá predstavujú ekonomický motor modernej spoločnosti. Kombinácia hustoty osídlenia a lepšej dopravy umožnila mestám koncentrovať ľudský kapitál, vďaka čomu sa mestá dokázali úspešne špecializovať práve na odvetvia vyžadujúce intenzívnu ľudskú interakciu a spoluprácu. Práve tieto sektory sú v rozvinutých krajinách motorom ekonomického rastu (v porovnaní napr.

---

<sup>18</sup> Hsieh a Moretti, 2015.; Duranton a Puga, 2019.; Heise a Porzio 2022.

<sup>19</sup> Pozri kapitolu Ponuková strana.

s priemyslom alebo poľnohospodárstvom). Jedným z hlavných mechanizmov podporujúcich tento rast je vyššia intenzita interakcií, ktorú ponúka hustota a lepšia doprava.

**Digitalizácia neprekonalá všetky vzdialenosti.** S nástupom informačných technológií (IT) a ich integrácií do výrobného procesu, najmä vo vysoko profesionalizovaných odvetviach ako napr. výskum alebo právne služby, sa hovorilo o „konci vzdialenosti“. Podľa teórie mali technológie viesť k oslabeniu ekonomického rácia pre husté mestá. Práca v rovnakej budove sa nezdała nevyhnutná, ak tímy mohli vďaka digitalizácii spolupracovať z rôznych miest. Aj v súčasnosti však naďalej platí, že pre najviac produktívne sektory ako výskum a vývoj či IT, je aj naďalej výhodná koncentrácia ľudského kapitálu na jednom mieste. Hlavný dôvod môže byť potreba intenzívnejšej výmeny informácií, aký umožňuje neformálna komunikácia.

**Situáciu čiastočne zmenila pandémia koronavírusu.** Vďaka väčšej miere práce z domu sa domácnostiam zmenili relatívne preferencie medzi veľkosťou bytu a vzdialenosťou od centra. Práca z domu zvyšuje dopyt po priestrannejších bytoch a domoch a naopak relatívne znižuje dopyt po výhodnej lokalite.

**Mestá sú kľúčové aj pre spotrebu.** Nie sú len miestom na produkciu a prácu. S rastúcim bohatstvom domácností sa mení aj ich spotrebný kôš, v ktorom rastie podiel služieb. Domácnosti vo väčšej miere mŕňajú na služby ako gastro, oddych, kultúra alebo zdravotná starostlivosť. Tie sú dostupnejšie práve v mestách. Aj to vysvetľuje nástup miest ako centier spotreby a služieb, čo vysvetľuje aj trend v bohatších krajinách smerom k „spotrebiteľským“ mestám. Za dostupnosť príležitostí na spotrebu sú ľudia ochotní platiť, čo posilňuje atraktivitu mestských centier.

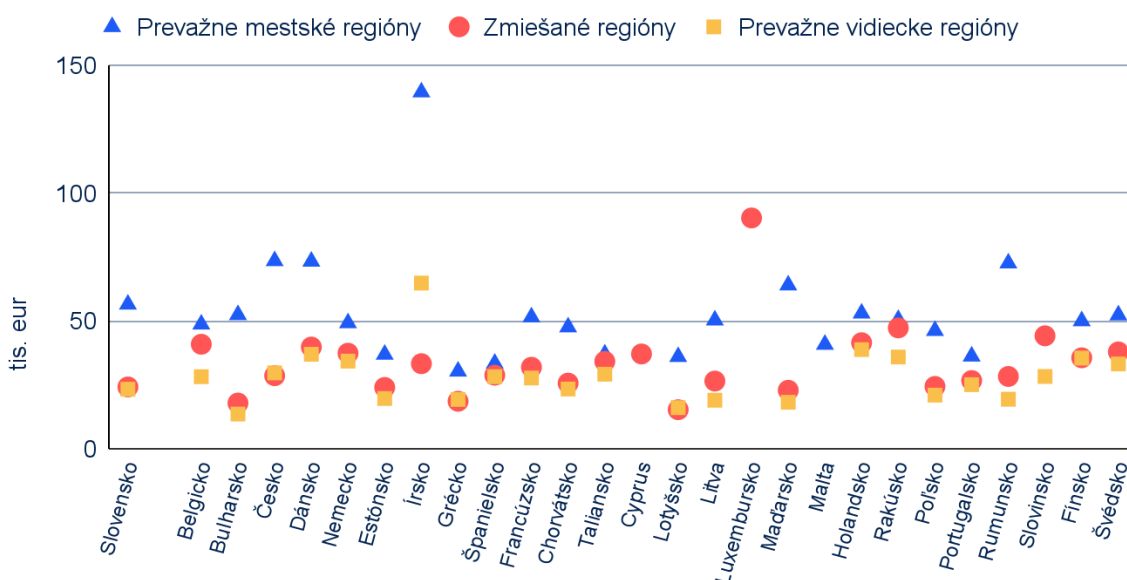
**Mestá ako sociálny výťah.** Hrajú kľúčovú rolu v sociálnej mobilite. Z dôvodov uvedených vyššie sú práve mestá miestom s vyššími príjmami a produktivitou. Aj preto sú prirodzeným magnetom pre ľudí žijúcich v menej produktívnych oblastiach.

**Rolu sociálneho výťahu plnia mestá vtedy, keď im je dovolené rásť a prijímať nových obyvateľov.** V prípade chudobných krajín má táto dynamika aj extrémny prejav v podobe slumov. Okrem nerovnosti a chudoby však existencia slumov poukazuje aj na ekonomickú silu a atraktivitu miest, najmä v porovnaní s rurálnou chudobou. Naopak, v prípade (regulačných alebo geografických) obmedzení rastu miest sú zlepšenia produktivity spojené najmä s rastom cien nehnuteľností a nájmov namiesto príchodu nových ľudí. V extrémnom prípade žiadneho rastu (výstavby) pohlť rastúce ceny všetky zisky z rastu produktivity. V zakonzervovanom meste sa teda ekonomický rozvoj kapitalizuje do cien pôdy a nehnuteľností. Takéto mesto potom prestáva byť cestou k vyššej životnej úrovni pre potenciálnych budúcich obyvateľov.

**Platí to v čiastočnej miere aj o Slovensku.** Kvôli nedostatku mestského bývania sú mnohí obyvatelia Slovenska pripravení o šancu na lepší život. Alternatívou k nedostupným slovenským mestám však nie je len zostať na vidieku alebo v menšom meste. Je ňou aj emigrácia do zahraničia, ku ktorej sa od vstupu do EÚ uchýlilo 300 000 obyvateľov Slovenska.

**Ekonomická aktivita sa prirodzene koncentruje v mestách.** Mestá sú motorom modernej ekonomiky<sup>20</sup> a magnetom na investície. Bohatším spotrebiteľom poskytujú služby ako gastronómia, zdravotná starostlivosť a kultúra a za komfortný prístup k týmto výhodám sú spotrebiteľia ochotní platiť. Všetky tieto trendy zvyšujú dopyt po bývaní v mestách a môžu koexistovať so stagnujúcou populáciou na úrovni celej krajiny.

HDP na obyvateľa pri PPS, podľa typu sídla (tis. eur, 2023 alebo skoršie)



Zdroj: Eurostat

## Bývanie nie je ako obyčajný trh

**Po rozsiahlej privatizácii bytového fondu a ústupe verejných investícií hrá v bývaní trh rozhodujúcu rolu.** Slovensko ako „supervlastníčka“ spoločnosť má väčšinu bytového fondu v súkromnom vlastníctve. Zodpovednosť za vlastnú bytovú situáciu nesú najmä domácnosti. Legislatíva nepozná právo na bývanie. Výstavbe bývania dominuje komerčný súkromný development, prípadne individuálne domácnosti stavajúce pre vlastnú potrebu. Verejný a neziskový sektor vlastní len zlomok bytového fondu a na výstavbe sa podieľajú minoritne.

**V iných krajinách fungujú aj zásadne iné modely.** V Rakúsku alebo Nemecku je v nejakej forme nájomného bývania až 50 % domácností a nájomný sektor je významne regulovaný. V Singapore až 90 % pôdy vlastní štát.<sup>21</sup> Pre Slovensko však platí, že vlastníctvo aj výstavba bytov sú koncentrované v súkromných rukách. Tento stav je typický aj pre iné post-komunistické krajiny ako Česko alebo Rumunsko.

**Význam bývania pre kvalitu života a rozvoj spoločnosti z neho robí dôležitú oblasť verejnej politiky.** Dôležitá rola trhu môže viesť k príliš zjednodušenej analýze, podľa ktorej by

<sup>20</sup> V prípade Slovenska môže byť uvádzaná produktivita v mestách čiastočne aj výsledkom vykazovania účtovných ukazovateľov podľa adresy sídla spoločnosti. HDP z Írska je výrazne ovplyvnené sídlom medzinárodných technologických firiem.

<sup>21</sup> Ryan-Collins a kol., 2017.

plošná deregulácia viedla k spoločensky optimálnemu výsledku. Je však nevyhnutné zväžiť zvláštne charakteristiky trhu s bývaním a pôdou, ako aj geografiu slovenskej ekonomiky a spoločnosti.

**Trh s bývaním sa v kľúčových ohľadoch líši od bežných trhov s komoditami, službami či finančnými aktívami.** Tieto špecifiká majú aj významný dopad na optimálne nastavenie tohto trhu. Medzi tieto zvláštne charakteristiky patria:

- Domácnosti „kupujú“ bývanie pre dlhodobé naplnenie vlastnej potreby, ale aj ako investičné aktívum na zhodnocovanie svojich úspor. Ide o dva samostatné zdroje dopytu s vlastnou dynamikou.
- Hodnota bývania je úzko spojená s lokalitou. Bývanie, ktoré poskytuje prístup k pracovným príležitostiam, vybavenosti alebo kvalitnému prostrediu má typicky vyššiu cenu. Poloha je definovaná pôdou a jej množstvo je na rozdiel od obytnej plochy, prirodzené obmedzené. Pôda predstavuje prirodzene vzácny statok.
- Výstavba bývania je silne ovplyvnená územným plánovaním, stavebnými reguláciami, ako aj praktickou politikou samospráv a štátu. V praxi navyše existujú viaceré úrovne regulátorov od štátnych, po miestne, ktorí sa zodpovedajú rôznorodým stakeholderom. Významný vplyv majú aj pravidlá EÚ o štátnej pomoci a hospodárskej politike.
- Vlastníctvo bývania a pôdy je úzko prepojené s finančným sektorom a vyznačuje sa citlivosťou voči politike a reguláciám centrálnych bánk, ako aj finančným cyklom.
- Realizácia rezidenčných projektov trvá aj niekoľko rokov, čo často oneskoruje reakciu ponuky na dopyt.

**Trh s bývaním a pôdou podlieha dôležitým pravidlám a reguláciám.** Územné plánovanie, technické normy a regulácie predstavujú významné zásahy do fungovania tohto trhu. Za určitých podmienok tieto pravidlá prospievajú spoločenskému blahu. Často však regulácie chránia záujmy úzkej skupiny ľudí na úkor spoločnosti.<sup>22</sup> Rizikom v čoraz komplikovanejšom svete je aj vrstvenie dobre mienených regulácií, ktoré dokopy vytvoria neefektívny a nefunkčný systém. Tému regulácii sa detailne venuje kapitola Ponuková strana.

**Špecifické ekonomické vlastnosti bývania, pôdy a vzťahov v mestách robia trh s bývaním komplikovaným.** Trhov s bývaním je viacero. Zahrňajú rôzne typy domácností a ich rôznorodé potreby a preferencie (od bytov nízkeho štandardu po luxusné rezidencie). Diferencované sú aj regionálne, čo priamo súvisí s prístupom k príležitostiam a službám, ktoré poloha bývania poskytuje. Aj preto je možné pozorovať nárast cien nehnuteľností najmä vo väčších mestách (napriek najintenzívnejšej výstavbe a suburbanizácii). Geografia cien nehnuteľností súvisí najmä s meniacou sa ekonomickou rolou miest.

**Bývanie nie je jednoduchý trh a vyžaduje si osobitný prístup štátu a samospráv.**

Napriek zvláštnostiam trhu s bývaním platí, že koncepty ako cena, kvantita, dopyt a ponuka dokážu vhodne opísať časť problému s bývaním na Slovensku. Dobré fungovanie tohto trhu si však vyžaduje premyslenú kombináciu opatrení. Je potrebné nájsť vhodný mix regulácie a deregulácie, voľného trhu a priamej intervencie, ako aj zmeniť nastavenie daňovej politiky.

---

<sup>22</sup> Pozri kapitola Ponuková strana.

## Dynamika dopytu po bývaní a vybrané politiky

Dopyt po bývaní závisí od ochoty a schopnosti domácností zaň platiť. Odráža tri rôzne funkcie bývania: (1) uspokojenie základných potrieb, (2) zabezpečenie prístupu k príležitostiam a vybavenosti a (3) investičné aktívum. V najbližších desaťročiach bude dopyt po bývaní na mnohých miestach na Slovensku aj naďalej významne rásť. Medzi hlavné dôvody patria rast príjmov a produktivity (najmä v mestách), ako aj starnutie populácie. Dopyt tak bude rásť aj napriek stagnujúcej populácii.

Bývanie je pre mnoho domácností ich najvýznamnejšou investíciou. Dopyt po bývaní ako investíciou prispieva k zhoršeniu jeho dostupnosti, k rastu majetkovej nerovnosti, finančnej nestabilite a pomalšiemu ekonomickému rastu.

Mnohé domácnosti potrebujú podporu pri zabezpečení dôstojného bývania. Príspevok na bývanie je potrebné zlepšiť a posilniť. Akákoľvek dodatočná podpora dopytu musí byť dobre cielená a odôvodnená. Spolu so zásadným zlepšením ponuky ide o vhodné riešenie problémov nedostupnosti bývania.

### Opatrenia

**Obmedziť málo adresné výdavky, najmä podporu hypoték.**

**Reformovať príspevok na bývanie** tak, aby bol dostupný pre väčší okruh domácností a priblížil sa reálnym nákladom na bývanie.

### Dopyt po bývaní bude rásť aj napriek stagnujúcej populácii

**Dopyt po bývaní je ochota a schopnosť domácností platiť za bývanie.** Pri fixovanej ponuke sa rastúci dopyt po bývaní prejavuje rastom ceny bývania. Pre správne popísanie situácie na Slovensku je kľúčové porozumieť zdrojom dopytu. Vzhľadom na dlhé odozvy medzi zmenami dopytu a ponuky je kľúčové dobre odhadnúť budúci dopyt a jeho geografiu. Podcenenie budúceho dopytu môže viesť k nedostatočnej výstavbe v danom meste, regióne aj celej krajine.

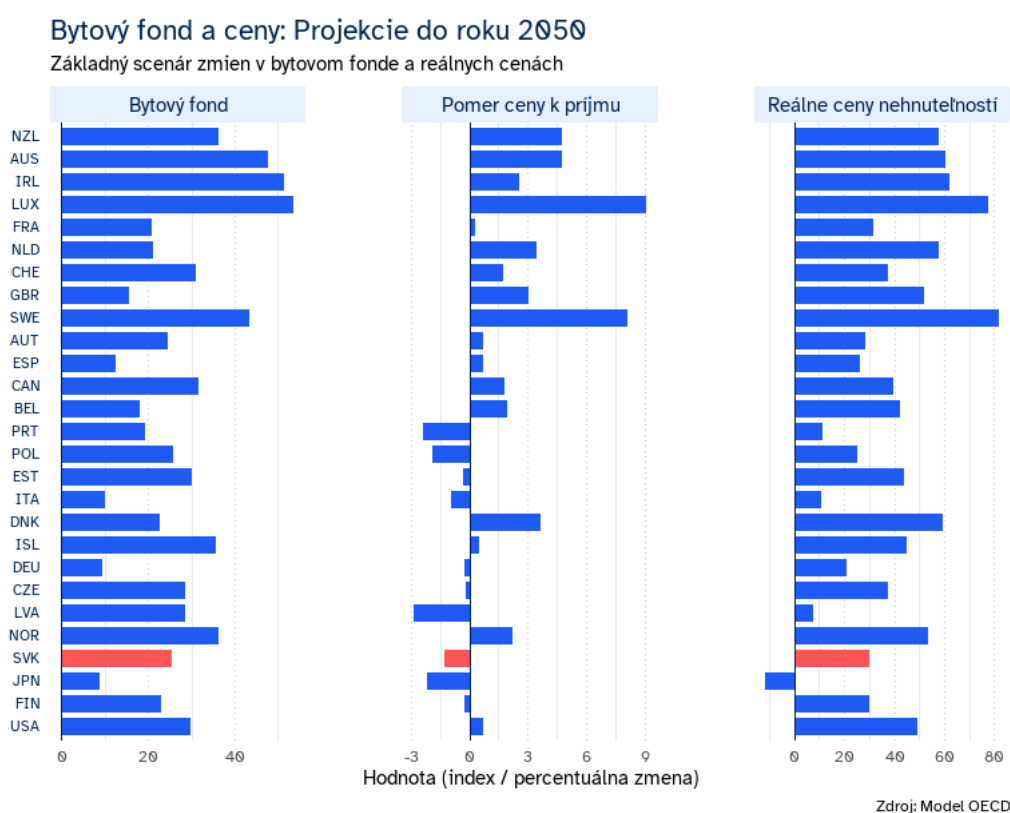
#### Tri dôležité zložky dopytu po bývaní zodpovedajú jeho rôznym funkciám:

- **Základné potreby** - zabezpečenie základných ľudských potrieb, súkromia a komfortu.
- **Poloha** - prístup k pracovným príležitostiam, službám, oddychu atď.
- **Investícia** - spôsob vytvárania a zhodnocovania úspor.

**Rastúce bohatstvo je významným zdrojom dopytu po bývaní. Ten tak môže rásť aj pri stabilnom počte obyvateľov.** Rast príjmov domácností je spojený s rastúcim dopytom po obytnej ploche. Takýto dopyt môže mať podobu sťahovania sa do väčšieho bytu alebo rozdelenie väčšej domácnosti. K vzniku menších domácností prispieva aj aktuálne nízky

priemerný počet izieb na člena domácnosti. Rastúci dopyt po bývaní sa tak prejavuje aj vznikom nových domácností. Ide o zásadné pozorovanie, pretože mnohé bytové prognózy zohľadňujú najmä počet obyvateľov, v horšom prípade len tých s trvalým pobytom. Podceňujú tak budúci dopyt po bývaní a nezohľadňujú ekonomickú realitu miest.

**Rast dopytu potvrdzuje aj model OECD.** Podľa modelu pre roky 2020 – 2050 porastú reálne ceny nehnuteľností o 30 %. Model pritom počíta s pokračovaním súčasného tempa výstavby. Do roku 2050 počíta s nárastom bytového fondu o 25 % (viac ako 500-tisíc bytov) oproti súčasnému stavu. Súčasná miera výstavby v horizonte 30 rokov však zásadne nezlepší pomer cien nehnuteľností a príjmov. Model pritom zohľadňuje stagnáciu populácie na Slovensku.



**Počet domácností rastie aj napriek stagnujúcej populácii.** Tieto trendy súvisia so starnúcou populáciou (napr. vdovské domácnosti) aj so slabo rozvinutým fondom bývania, pre ktorý majú slovenské domácnosti len 1,1 izby na člena. Podľa ŠÚSR narástol medzi rokmi 2011 a 2021 počet domácností o 124-tisíc (7 %).<sup>23</sup> V Bratislave je až 40 % domácností jednočlenných<sup>24</sup> a za 10-ročné obdobie medzi rokmi 2011 a 2022 sa ich počet zdvojnásobil.<sup>25</sup>

**V mestských centrách bude k dopytu po bývaní zrejme prispievať aj migrácia.** V roku 2024 na Slovensku pracovalo zhruba 110-tisíc cudzincov, pričom na začiatku roku 2022 ich

<sup>23</sup> SODB, "Domácnosti-Časové Rady", 2021.

<sup>24</sup> SODB, "Domácnosti-Základné Výsledky", 2021.

<sup>25</sup> MIB, "Bývanie v Bratislave chýba - čo robí mesto, aby to zmenilo?", 2025.

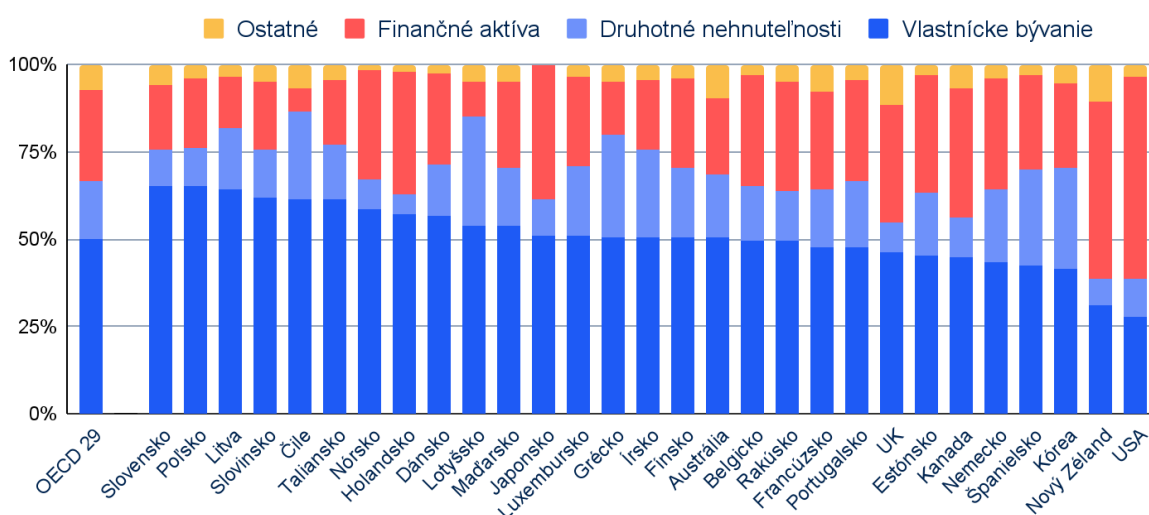
bolo ešte menej ako 70-tisíc. Rovnako ako domácich, pracujúcich zo zahraničia priťahujú mestá a pracovné príležitosti, ktoré poskytujú.

**Ekonomická hodnota nehnuteľností z nich robí aj investičné aktívum.** Byty a domy nie sú len „trvácne statky“, ktoré počas svojej dlhej životnosti poskytujú benefit, ale aj potenciálne zhodnocujúce sa investičné aktíva s mierou návratnosti. Nejde len o postavené nehnuteľnosti, zásadnú rolu hrá aj pôda, na ktorej stoja. V šiestich skúmaných štátoch OECD (Austrália, Kanada, Česko, Francúzsko, Japonsko, Južná Kórea) tvorí pôda až 42 % celkového (kapitálového) majetku.

**Pre väčšinu slovenských domácností je bývanie ich najvýznamnejšou investíciou.**

Nehnuteľnosti predstavujú tri štvrtiny ich bohatstva, pričom 65 % bohatstva predstavujú nehnuteľnosti obývané vlastníckmi a 10 % sekundárne nehnuteľnosti. Na pomery OECD ide o nadpriemerný podiel v porovnaní s inými aktívami, ako sú finančné produkty, vozidlá a cennosti.

Priemerné zloženie majetku domácností (2019 alebo neskôr)



Zdroj: OECD Wealth database

**Vplyvy investičného dopytu po bývaní nie sú nutne pozitívne.** Funkcia bývania ako investície nie je vždy kompatibilná s jeho pozitívnou sociálnou a ekonomickou funkciou. V istých prípadoch je investícia dokonca hlavným dôvodom na držanie bytu (napr. prázdne luxusné byty). Rozsiahy investičný dopyt môže zhoršovať dostupnosť bývania, najmä v podmienkach slabšej ponuky bývania. Kapitálové zisky zo súkromne vlastneného bývania sú v mnohých krajinách jednou z hlavných príčin rastu majetkovej nerovnosti.<sup>26</sup>

**Investície do existujúceho bytového fondu sú málo produktívne a nesú so sebou aj riziká.** V podmienkach náročného zvyšovania ponuky sa investičný dopyt prejavuje najmä zvyšovaním ceny existujúceho bytového fondu. Produktívny potenciál celej ekonomiky sa však nezvyšuje. Ide teda o premárnenú príležitosť pre jej produktívny rozvoj. Táto dynamika zároveň vedie k ďalšiemu (investičnému) dopytu, keďže rastúce ceny nehnuteľností umožňujú

<sup>26</sup> Thomas a Zucman, 2014.

ich majiteľom získať prístup k väčším úverom.<sup>27</sup> To vedie k cyklickej spätnej väzbe vo financovaní bývania. S tým súvisí aj kľúčová rola finančného sektora, pretože úvery na bývanie sú najobjemnejším finančným nástrojom bánk. V prípade zle regulovaného finančného sektora môže rozsiahle úverovanie bývania viesť k finančným bublinám a krízam (napríklad ako v rokoch 2007 – 2009). Pre potreby domácností vytvárať úspory a akumulovať bohatstvo pritom existujú návratnejšie alternatívy v podobe podielových fondov alebo cenných papierov. Tému investičného dopytu sa venuje aj kapitola Dane a bývanie.

**Vzhľadom na rastúce bohatstvo, demografické zmeny, pokračujúcu urbanizáciu a silnú rolu finančného sektora sa dá očakávať nárast dopytu po bývaní.** Neznamená to, že na dopyt nebudú vplývať zmeny v úrokových sadzbach alebo ekonomické cykly. Mnohé základné faktory vplývajúce na ceny nehnuteľností budú však podporovať dopyt po bývaní, najmä v miestach s atraktívnymi ekonomickými príležitosťami a vybavenosťou.

### Box 2 – Finančný sektor a bývanie

**Kúpa nehnuteľnosti sa často financuje úverom na bývanie (hypotékou).** Tieto úvery sú kľúčovým pilierom finančného systému na Slovensku aj celosvetovo. Ich celkový objem na Slovensku je 43 mld. eur,<sup>28</sup> čo predstavuje až 31 % HDP. Hypotéky tvoria 36 % všetkých bankových aktív.<sup>29</sup>

**Medzi úvermi a cenami nehnuteľností existuje vzájomná pozitívna spätná väzba.** Nehnuteľnosti (byty a pôda) predstavujú ekonomické aktívum, na kúpu ktorého je možné brať úver. Zároveň sú potenciálnou zábezpekou pre ďalšie úverovanie. Rastúca cena nehnuteľnosti vlastníkov zvyšuje jej potenciál ako zábezpeky (*collateral*). To odomyká prístup k väčšiemu objemu úverovania. Ekonomicky ide o uvoľnenie úverových obmedzení (*credit constraints*). V prípade očakávaného rastu cien nehnuteľností je možné tieto uvoľnené financie znovu investovať do nehnuteľností. Pri pozorovanej nízkej cenovej elasticite ponuky sa tieto investície kapitalizujú do cien existujúcich nehnuteľností namiesto výstavby. To sa prejaví na opätovnom zvýšení cien nehnuteľností. Toto zvýšenie opätovne odomyká prístup k ďalšiemu financovaniu. Ide o pozitívnu spätnú väzbu medzi cenami nehnuteľností a objemom úverov so sústavne prehlbujúcou sa rolou finančného sektora.

**Hypotéky sa v čoraz väčšej miere koncentrujú v najbohatšom príjmovom kvartile a často financujú druhú alebo ďalšiu nehnuteľnosť.** Vychádza to z dát NBS za obdobie 2018 až 2025.<sup>30</sup> V najvyššom príjmovom kvartile 50 až 64 % žiadateľov o hypotéku už v minulosti hypotéku malo. Na druhej strane klesal podiel príjmových skupín v zvyšných troch kvartilových skupinách.

<sup>27</sup> Ryan-Collins, “The Demand for Housing as an Investment”, 2024.

<sup>28</sup> Národná Banka Slovenska (NBS), “Informácie o úveroch na bývanie”, 2025.

<sup>29</sup> NBS, “Štatistické údaje peňažných finančných inštitúcií”, 2025.

<sup>30</sup> NBS, “Správa o finančnej stabilite”, 2025.

### **Významná úloha bývania vo finančnom sektore súvisí aj s finančnou nestabilitou.**

Fluktuácie cien nehnuteľností majú významný vplyv na ekonomiku ako celok. Okrem priameho vplyvu na ekonomickú aktivitu v podobe výstavby môžu ceny nehnuteľností výrazne ovplyvniť širšiu ekonomiku cez finančný systém a jeho (ne-)stabilitu, ako tomu bolo napríklad počas finančnej krízy po roku 2007. Slovensko bolo jednou z mnohých krajín, kde vtedy splasla finančná bublina s cenami nehnuteľností. Niektoré indikátory naznačujú, že aj v súčasnosti sú ceny na Slovensku nadhodnotené. Aj z tohto dôvodu NBS ako regulátor od roku 2018 postupne sprísňuje podmienky úverov na bývanie.

**Národná banka Slovenska ako regulátor finančného sektora upravuje podmienky úverov na bývanie pre slovenské domácnosti.** V záujme finančnej stability sú požiadavky na príjem a maximálnu výšku úveru na bývanie predmetom explicitnej regulácie. V súčasnosti je pomer maximálnej výšky úveru k hodnote nehnuteľnosti (LTV - *loan-to-value ratio*) ohraničený na 80 %. Znamená to, že záujemca o nehnuteľnosť musí mať k dispozícii najmenej 20 % z ceny nehnuteľnosti.<sup>31</sup> NBS reguluje aj výšku úveru a mesačnej splátky v pomere k príjmom domácnosti. Bez ohľadu na výkyvy plynúce z dynamiky finančného cyklu však budú na Slovensku existovať iné významné štrukturálne dôvody pre rastúci dopyt po bývaní.

**NBS reguluje aj maximálnu výšku zadĺženia a splátky v pomere k príjmom domácnosti.** Jednotlivec si nemôže požičať viac ako 8 ročných čistých príjmov (DTI - *debt-to-income*).<sup>32</sup> Splátka úveru zároveň nemôže presiahnuť istú časť čistého príjmu po zohľadnení životného minima domácnosti (DSTI - *debt-service-to-income*). NBS nastavuje parametre hypotekárneho trhu oproti niektorým iným štátom konzervatívnejšie. Medzi výhody takéhoto nastavenia patria vyššia finančná stabilita a nižšie ceny nehnuteľností. Aktuálne nastavenie hodnotí pozitívne aj Medzinárodný menový fond.<sup>33</sup>

Tieto výhody sú dosiahnuté na úkor hraničných domácností, ktoré by si pri voľnejšom režime mohli dovoliť hypotéku a vlastničke bývanie. Obmedzené sú aj domácnosti, ktoré už bývanie majú, ale financovanie by využívali s cieľom investovať do nehnuteľností.

## **Vybrané politiky na strane dopytu: podpora hypoték a príspevok na bývanie**

**Bežnou odpoveďou na zhoršujúcu sa dostupnosť bývania je podporovanie kúpnej sily domácností. Ide o zvyšovanie dopytu, ktoré však môže byť kontraproduktívne.** Daňové úľavy na hypotéky, príspevok na bývanie, ako aj rôzne dotácie, príspevky a prémie pri kúpe nehnuteľností môžu pomôcť konkrétnym domácnostiam, na systémovej úrovni však významne

<sup>31</sup> V praxi je zvyšných 20 % z hodnoty nehnuteľností možné financovať spotrebným úverom. Navyše 10 % všetkých úverov (v rámci kvartálu) môže ísť aj na 90 % LTV.

<sup>32</sup> Na výnimku je možné získať aj 9-násobok príjmu. Posudzuje sa aj to, či je domácnosť schopná splácať zvýšenú splátku úveru (štandardne o 2 p. b., max 6 % p.a.).

<sup>33</sup> International Monetary Fund (IMF), "Slovak Republic: Staff Concluding Statement of the 2025 Article IV Mission", 2025.

posilňujú dopyt po bývaní. Bez adekvátneho nárastu ponuky sa rastúci dopyt pretaví do cien, čo opäť zhorší dostupnosť vlastníckeho bývania. Vo výsledku tak neadresná politika môže pomôcť najmä existujúcim vlastníkom nehnuteľností bez toho, aby sa zlepšila dostupnosť bývania pre zvyšok spoločnosti.

**Na Slovensku je dopyt po hypotékach podporovaný dvoma opatreniami.** Ich rozsah je v porovnaní so zahraničím menší. Spolu dosahujú 50 – 85 mil. eur ročne. Tieto opatrenia navrhuje štúdiá postupne znižovať a zrušiť. Ušetrené peniaze by sa mali investovať do rozvoja bytového fondu, resp. pomoci sociálne slabším domácnostiam. Ide o:

- **Daňovo zvýhodnené hypotéky pre mladých do 35 rokov**, ktoré umožňujú zníženie daňovej povinnosti o 50 % zaplatených úrokov, do 400 eur ročne. Zvýhodnenie funguje počas prvých piatich rokov splácania úveru. Nárok je podmienený príjmom, ktorý neprekračuje 1,3-násobok priemernej národnej mzdy, a vzťahuje sa na úroky z istiny úveru do výšky 1 200 eur. Ročné výdavky na túto politiku sa v najbližších rokoch budú pohybovať vo výške 20 – 50 mil. eur.<sup>34</sup>
- **Príspevok na zvýšenie splátky úveru**, ktorý je dočasným opatrením pre domácnosti, ktorým sa po roku 2022 zvýšila splátka úveru na bývanie. Toto opatrenie bolo zavedené napriek tomu, že NBS nezaznamenala zhoršenie platobnej schopnosti domácností.<sup>35</sup> Výdavky v roku 2025 dosiahnu do 40 mil. eur. Toto opatrenie štát prestáva financovať od roku 2026, aj keď bankám ostáva možnosť príspevok pri vlastnom financovaní ponechať.

### **Opatrenie 1: Obmedziť nedostatočne adresné výdavky, najmä podporu hypoték.**

#### **Potrebné sú najmä opatrenia zlepšujúce situáciu sociálne najslabších domácností.**

Najvhodnejším adresátom podpory kúpyschopnosti sú domácnosti, ktoré si trhové bývanie nevedia dovoliť. Ide hlavne o problém chudoby, nie zlyhania trhu s bývaním alebo nízku elasticitu na strane ponuky (box 1). Aktuálny model podpory nízkopríjmových domácností na Slovensku je kombináciou bytového fondu sociálneho bývania a príspevku na bývanie. Obe tieto oblasti treba zreformovať a posilniť. Téma je ďalej rozvinutá v kapitole Nájomné bývanie na Slovensku.

**Príspevok na bývanie funguje najmä na priblíženie sa hranici životného minima a s bývaním súvisí len málo.** Systém hmotnej núdze poskytuje dávku domácnostiam s príjmami pod úrovňou životného minima. Na základe viacerých príspevkov a podmienok (vrátane príspevku na bývanie) sa domácnosti napočíta nárok. Následne sa vypláca dávka do výšky nároku alebo do hranice životného minima pri zohľadnení prípadných príjmov domácnosti. V najlepšom prípade sa tak domácnosť dostane na hranicu životného minima. K decembru 2025 je výška životného minima pre jednorodičovskú domácnosť s nezaopatreným dieťaťom 413,87 eur mesačne. Priemerná výška skutočných dávok v hmotnej núdzi na jedného člena

<sup>34</sup> Ministerstvo financií Slovenskej republiky (MF SR), "Hlavná kniha rozpočtu verejnej správy", 2024.

<sup>35</sup> NBS, "Vyššie splátky hypoték zatiaľ nespôsobujú výraznejšie problémy", 2024.

domácnosti je 97 eur mesačne.<sup>36</sup> Systém ako celok nemotivuje k legálnemu zamestnávaniu, pretože sa dávka pri zvýšení príjmu, napr. v zamestnaní, kráti.

**Počet aj podiel domácností poberajúcich príspevok na bývanie klesá.** Príspevok na bývanie môže zvýšiť dávku pre domácnosť o 97 eur v prípade jednotlivca až po 297,40 eur v prípade päť-a-viac-člennej domácnosti. K decembru 2025 poberá príspevok na bývanie takmer 25-tisíc z 58-tisíc (42 %) domácností v hmotnej núdzi. Ich celkový počet, ako aj podiel na počte domácností v systéme dlhodobu klesá. V máji 2018 poberalo príspevok 36 zo 75-tisíc (48 %) domácností v systéme hmotnej núdze.

**Nárok na príspevok je nastavený príliš prísne.**<sup>37</sup> Dosiahnuť naň môžu len domácnosti s príjmami pod životným minimom a mnohé z nich nespĺňajú podmienky nájmu. Mnoho domácností so zlou bytovou situáciou ho preto nedokáže čerpať. Toto opatrenie potom nenapĺňa svoj účel. Podmienky príspevku zahŕňajú:

- Domácnosť musí mať legálnu zmluvu na bývanie alebo bývať vo vlastnom byte (ktorý je skolaudovaný na účel bývania).
- Domácnosť nemôže mať nedoplatky za komunálne služby (odvoz odpadkov) alebo energie (voda, elektrina, plyn).
- Pokiaľ v byte býva viacero domácností, príspevok môže poberať iba jedna.

**Príspevok na bývanie by bolo vhodné úplne vyňať zo systému hmotnej núdze.** Na Slovensku je v súčasnosti skoro milión obyvateľov ohrozených chudobou alebo sociálnym vylúčením.<sup>38</sup> Toto číslo navyše za posledné roky rastie a systém hmotnej núdze zvyšovanie nereflektuje. Desiatitisíce domácností ohrozených chudobou – v systéme hmotnej núdze aj mimo neho – sa nedokážu k príspevku na bývanie dostať. Bolo by vhodné vyňať príspevok mimo systému hmotnej núdze a spravovať ho ako samostatnú dávku. Prinajmenšom je potrebné uvoľniť podmienky v oblasti nedoplatkov, resp. kolaudačného stavu nehnuteľností.

**Lepší príspevok na bývanie by pomohol nízkopríjmovým domácnostiam zlepšiť bytovú situáciu a zvýšiť životnú úroveň.** Mohol by byť naviazaný na náklady na bývanie prevyšujúce 30 % disponibilného príjmu domácnosti (ak je domácnosť v ohrození chudoby). Výdavky by v závislosti od štedrosti príspevku dosiahli zhruba 150 až 250 mil. eur ročne.<sup>39</sup> Vhodne adresovaný príspevok by sa pritom mohol vyhnúť problémom s prílišnou stimuláciou dopytu po nájomnom bývaní, napríklad aj vďaka využitiu neobývaných nehnuteľností, ktoré si však v súčasnosti nevedia dovoliť. Napriek slabej ponuke bývania sú na Slovensku státisíce neobývaných bytov. Platí to najmä o menej atraktívnych lokalitách.

---

<sup>36</sup> V decembri 2025 dosiahla celková pomoc v hmotnej núdzi 11,8 mil. eur na skoro 121 tisíc členov poberajúcich domácností. Údaje z Úradu práce, sociálnych vecí a rodiny.

<sup>37</sup> MF SR, "Revízia výdavkov na ohrozené skupiny", 2019.

<sup>38</sup> Ministerstvo Práce, Sociálnych Vecí a Rodiny Slovenskej Republiky (MPSVR SR), "Správa o sociálnej situácii obyvateľstva Slovenskej republiky za rok 2024", 2025.

<sup>39</sup> Pre výpočet vychádzajúci z EU-SILC pozri

<https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=558405>

**Opatrenie 2: Reformovať príspevok na bývanie** tak, aby bol dostupný pre väčší okruh domácností a priblížil sa reálnym nákladom na bývanie.

**Alternatívou je aj trhovo orientované riešenie v podobe *housing voucheru*.** Je však potrebné predísť scenáru „obchodu s chudobou“, ktorý sa v súčasnosti deje napríklad v Česku (box 3).

**Dopyt po bývaní ostane silný. Najlepšou odpoveďou je naň zlepšenie ponuky.** Bez zlepšenia ponuky (t.j. pri jej nízkej elasticite voči cenám) sa rastúci dopyt premietne do cien nehnuteľností a nájomov. Platí to aj v prípade stimulovania dopytu rôznymi formami podpory.

### **Box 3 – Problémy pri programoch na strane dopytu**

**Príkladom neúspešného stimulovania dopytu je Spojené kráľovstvo.** Na príspevok na bývanie (*housing allowance*) ide takmer 1 % HDP. Poberajú ho skoro 2 milióny domácností (40 %) v súkromnom nájme.<sup>40</sup> Výdavky dlhodobo rastú, keďže výška príspevku je naviazaná na trhové ceny nájomného. K zvyšovaniu cien nájomného prispieva aj samotný príspevok. Hlavným víťazom sú z dlhodobého hľadiska vďaka tomu majitelia prenajímaných nehnuteľností. Táto politika dlhodobo nezabezpečuje dostupné bývanie pre všetkých, ktorí to potrebujú.

**Ďalším príkladom je Česko, kde túto logiku využili veľkí prenajímatelia priamo.**

Príspevok na bývanie viedol k vzniku „obchodu s chudobou“<sup>41</sup>, pričom v chudobnejších regiónoch z príspevku na bývanie benefitujú najmä významní súkromní vlastníci prenajímaných nehnuteľností. Okrem príspevku na bývanie majú v Česku aj významné daňové zvýhodnenie na hypotéky, čo zvyšuje dopyt po bývaní.<sup>42</sup> Bez zodpovedajúceho navýšenia ponuky bývania tieto opatrenia prispievajú k vyšším cenám nájomov a nehnuteľností, čo zvyšuje verejné výdavky a podkopáva zámer politik zlepšovať dostupnosť bývania.

<sup>40</sup> Ray-Chaudhuri a Waters, „Freezes in housing support widen geographic disparities for low-income renters“, 2023.

<sup>41</sup> Galan a kol., „10 problému, jejichž řešení rozhodne úspěchu dávkové reformy“, 2024.

<sup>42</sup> NERV, „Dvanáct klíčových opatření pro posílení dostupnosti bydlení v České Republice“, 2024.

## Ponuková strana

Bytový fond na Slovensku je nedostatočne rozvinutý. Na dosiahnutie európskej úrovne chýba asi 500-tisíc bytov. Výstavba bytov je nedostatočná a pomalá. Byty najviac chýbajú v mestách, čo sa prejavuje ich cenovou nedostupnosťou. Svedčí to o slabej schopnosti trhu nasýtiť dopyt.

Pre zlepšenie ponuky je potrebné podporiť výstavbu bytov novými územnými plánmi. V mestách sa nachádza množstvo neefektívne využitej pôdy, napríklad vo forme brownfieldov. Súčasný systém financovania samospráv ich nemotivuje k schvaľovaniu novej výstavby. Samotné schvaľovacie procesy sú náročné a málo predvídateľné, čo predražuje výstavbu bytov. Mnohé regulácie a štátne normy sú príliš prísne a neprimerane ju predražujú tiež. Je potrebné zjednodušiť a podporiť konverziu nebytových priestorov na byty.

## Opatrenia

**Zlepšiť územné plánovanie** s cieľom podporiť výstavbu bytov. Sflexibilniť územné plány a ich zmeny. Zaviesť brownfieldový pas.

**Modernizovať štandardy a regulácie** pri výstavbe bytov v oblasti svetlotechniky, požiarnej bezpečnosti a parkovania. Povolíť regionalizáciu vybraných štandardov. Uľahčiť konverziu nebytových priestorov na byty.

**Zmeniť mechanizmus financovania samospráv** s cieľom podporiť schvaľovanie výstavby bytov.

**Vytvoriť strategický pozemkový fond**, ktorý pripraví a transformuje pozemky pre ďalší rozvoj a následné odovzdanie alebo odpredaj.

**Zrýchliť digitalizáciu stavebného konania a zlepšiť stavebné úrady.** Podporiť spájanie funkcie stavebného úradu do väčších regionálnych celkov a integráciu čiastkových vyjadrení do jednotného portálu výstavby.

## Slovensko má málo bytov a nestavia dost'

**Ponuková strana popisuje koľko bytov je dostupných pri aktuálnej úrovni cien.**

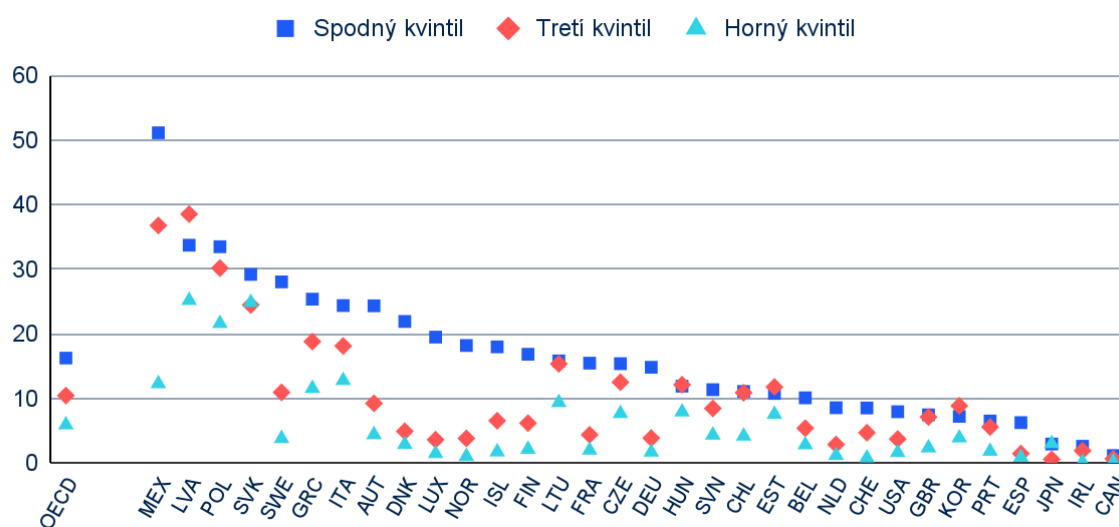
Vzhľadom na počet obyvateľov a cenovú úroveň má Slovensko málo bytov. Svedčí to o významných problémoch na strane ponuky.

**Bytový fond na Slovensku je slabo rozvinutý.** Aktuálna úroveň stavebných povolení, výstavby ani investícií nenaznačuje, že by sa situácia v porovnaní s európskymi krajinami mala zlepšiť. Opatrenia s potenciálom zlepšiť ponuku bývania sú preto kľúčový krokom k zlepšeniu bytovej situácie. Hlavné oblasti na ponukovej strane predstavujú územné

plánovanie, schvaľovacie procesy ako aj technické a stavebné normy. Špecifickou oblasťou na strane ponuky sú aj prázdne byty.

**Chýba asi 500-tisíc bytov a na obyvateľa pripadá málo izieb.** Na 1000 obyvateľov pripadá len 411 bytov, kým európsky priemer je až 514 na 1 000 obyvateľov. Slovensko má najmenej izieb na obyvateľa v EÚ.<sup>43</sup> Na obyvateľa pripadá len 1,1 izby, kým európsky priemer je až 1,6 izby.<sup>44</sup> V preplnených bytoch býva v rámci Európy nadpriemerný podiel domácností.<sup>45</sup> Ide o 25 – 30 % domácností na všetkých príjmových úrovniach, vrátane najvyššej aj najnižšej pätiny. Priemer OECD je zhruba len 10 % pre strednú príjmovú úroveň.

Podiel preplnených domácností podľa kvintilu príjmov



Zdroj: OECD

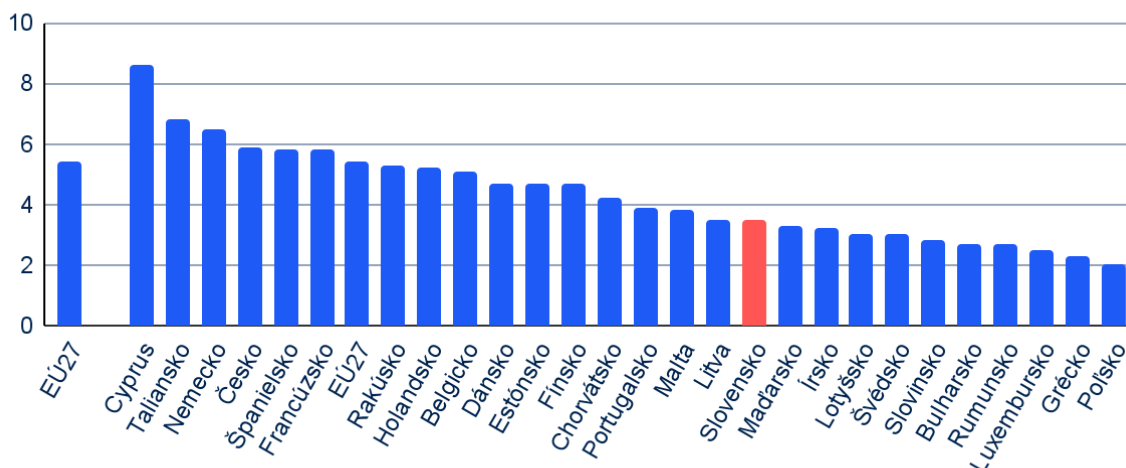
**Do výstavby bytov slovenská ekonomika investuje menej ako európsky priemer.** V roku 2024 dosiahla tvorba hrubého fixného kapitálu v podobe bytov (t.j. investície do výstavby a rekonštrukcie) na Slovensku 3,5 % HDP. Priemer európskej ekonomiky (EÚ27) predstavuje 5,5 %. Vzhľadom na nízky počet bytov existuje potenciál, aby stavebný sektor zvýšil svoj podiel na slovenskej ekonomike. Investície do budovania bytového fondu sú zrejme nahrádzané aj investičným dopytom po už existujúcich bytoch. Takáto forma „investovania“ však nie je priamo produktívna a neprispieva bezprostredne k ekonomickému rastu.

<sup>43</sup> Metodika sčítania sa oproti roku 2011 zmenila. Sčítanie bytov vykonávali mestá a obce. To viedlo aj k skokovému navýšeniu počtu bytov o takmer 500 tis. Aj napriek zmene metodiky Slovensko stále obsadzuje spodné priečky.

<sup>44</sup> Podľa európskeho prieskumu o príjmoch a životných podmienkach domácností (EU-SILC) publikované OECD, “How’s Life? 2024 - Country notes: Slovak Republic”, 2024.

<sup>45</sup> Na základe rovnakého prieskumu EU-SILC. Definícia preplnenosti obsahuje niekoľko podmienok, napr. v byte nemôžu byť viac ako dve deti do 12 rokov na izbu, alebo viac ako 1 dospelý mimo páru na izbu. Plný zoznam podmienok je v dokumentácii OECD, “Affordable Housing Database”, Indikátor HC2.1., 2024.

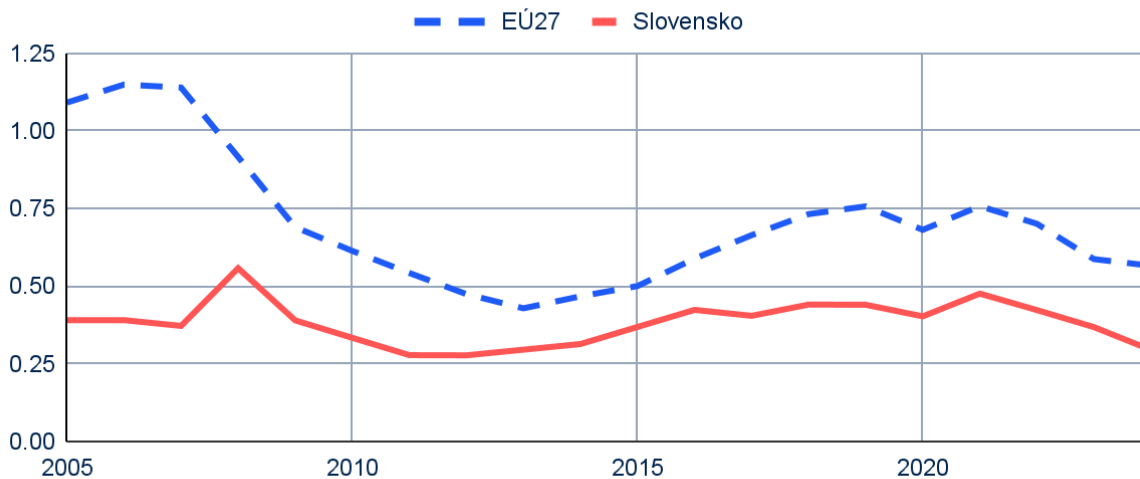
### Tvorba hrubého fixného kapitálu - byty a domy (% HDP)



Zdroj: Eurostat [nama\_10\_an6\_\_custom\_1514561]

**Nové povolenia pre rezidenčnú výstavbu zaostávajú za priemerom EÚ.** Ročne dostane povolenie výstavba 0,25 až 0,4 m<sup>2</sup> obytnej plochy na obyvateľa. Priemer štátov EÚ pritom presahuje 0,5 m<sup>2</sup>.<sup>46</sup> Schválená výstavba predstavuje silný prediktor dokončenej výstavby v horizonte jedného až troch rokov. V najbližšej dobe sa tak Slovensko nebude približovať európskemu priemeru vo výstavbe a rozvoji bytového fondu.

### Povolenia na rezidenčnú výstavbu (m<sup>2</sup> na obyvateľa)



Zdroj: eurostat (sts\_cobp\_a)

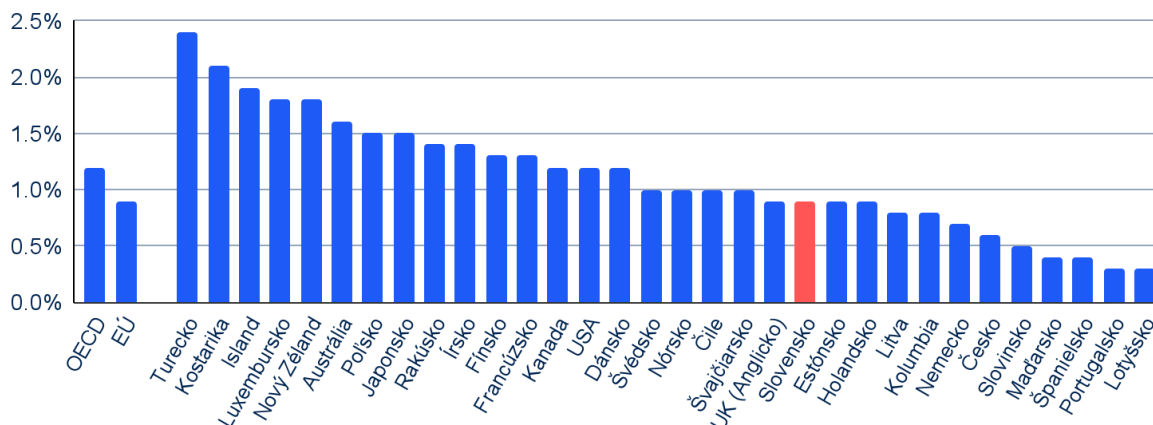
**Povoleniam zodpovedá aj slabšia výstavba. Priemer za posledných 20 rokov je 17-tis. dokončených bytov ročne.** Najviac bytov sa postavilo v Bratislavskom kraji. Takmer polovica je v rodinných domoch, čo svedčí o intenzívnej suburbanizácii. Počet trvalo obývaných bytov za desaťročné obdobie 2011 - 2021 však stúpol len o 34-tisíc.<sup>47</sup> Výstavba v priemere menej ako 1 % celkového bytového fondu, čo za rok 2022 predstavuje zhruba priemer EÚ a

<sup>46</sup> Nevážený priemer 27 členov EÚ.

<sup>47</sup> SODB, "Byty - Časové Rady", 2021.

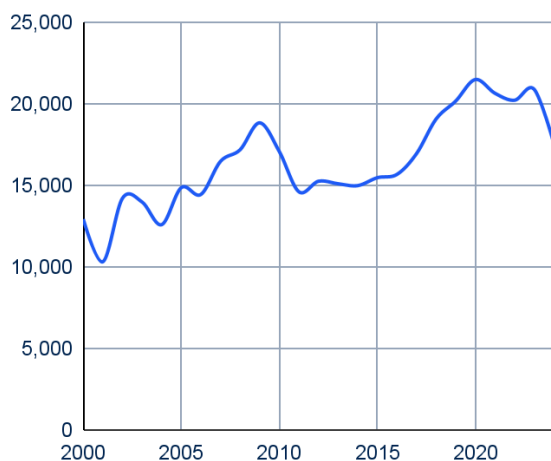
podpriemer OECD. Mnohé krajiny ale majú oveľa rozvinutejší bytový fond. Výstavba s oneskorením reaguje na makroekonomický vývoj – ekonomický rast, zmeny v cenách nehnuteľností a úrokových sadzieb.

Výstavba bytov za rok ako podiel celkového bytového fondu (2022 alebo posledný dostupný rok)



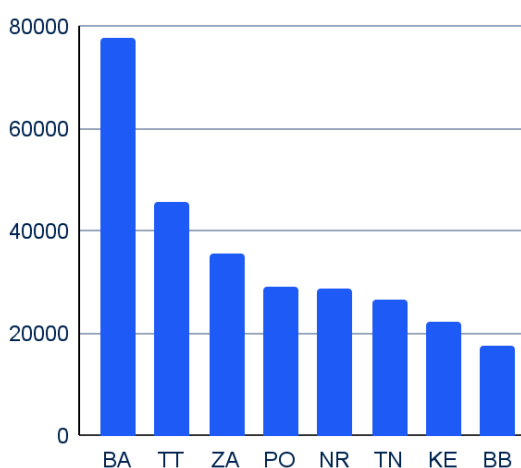
Zdroj: OECD

Počet dokončených bytov na Slovensku



Zdroj: ŠÚSR

Počet dokončených bytov, kraje 2009-2024



Zdroj: ŠÚSR

**Cieľom verejnej politiky by mal byť rozvoj bytového fondu, najmä v miestach s vysokým dopytom.** Pozitívnu zmenu vedia priniesť zmeny v územnom plánovaní, schvaľovacích procesoch a stavebných normách.

## Ako (ne-)regulovať

**Trh s bývaním a pôdou podlieha pravidlám a reguláciám.** Územné plánovanie, technické normy a iné regulácie významne zasahujú do fungovania tohto trhu. Za určitých podmienok sú tieto pravidlá spoločensky veľmi prospešné.

**Mnohé existujúce regulácie efektívne riešia významné trhové zlyhania.** K zlyhaniu trhu dochádza vtedy, keď trhové ceny nedokážu plne odzrkadľovať skutočné celospoločenské hraničné (marginálne) náklady a prínosy. Významným príkladom je prítomnosť pozitívnych a negatívnych externalít. Bez zásahu môžu viesť k neefektívnemu využívaniu zdrojov so spoločensky neoptimálnym výsledkom.

**V praxi sú pri výstavbe zohľadňované desiatky externých dopadov a záujmov.** Výstavba zahusťuje priestor, vytvára nároky na miestne služby, infraštruktúru a ovplyvňuje miestne životné prostredie. Samosprávy a štát sa snažia manažovať zápchy, hluk, znečistenie, zabezpečovať dostatočnú infraštruktúru a kapacitu sociálnych, prípadne zdravotných služieb. Výstavba môže priniesť aj pozitívne vedľajšie dopady v podobe lepšej kvality prostredia, nových služieb a infraštruktúry. Bytová politika je prepletená desiatkami požiadaviek, pravidiel, zákazov, poplatkov, priamymi a nepriamymi dotáciami.

**Pravidlá pomáhajú zabezpečovať potrebnú koordináciu.** Chod miest si vyžaduje komplexnú koordináciu medzi stovkami aktérov, a to aj v dlhodobom časovom horizonte. Na voľnom trhu to obnáša vysoké koordinačné a vyjednávacíe náklady. Dobré plánovanie a regulácie vedú situáciu zjednodušiť. Môžu zabezpečiť vhodný mix funkcií, služieb a infraštruktúry. Napríklad je vhodné plánom oddeľovať priestorovo nekompatibilné účely, napríklad rezidenčné zóny od priemyselných. Koordináciu si vyžadujú aj vybudovanie a prevádzkovanie infraštruktúry (doprava, odpady alebo telekomunikácie) a často aj opatrenia podporujúce estetickú a kultúrnu hodnotu miest.

**Štandardy bezpečnosti a kvality sú riešením informačných asymetrií.** Pri výstavbe je nevyhnutné zabezpečiť požiaru bezpečnosť, statiku, bezpečnosť použitých materiálov. Kupujúci sú oproti dodávateľovi v informačnej nevýhode. Vďaka pravidlám majú vyššiu istotu o kvalite a bezpečnosti stavby. Bez pravidiel by boli chránení nedostatočne, čo by mohlo viesť k zanedbaniu bezpečnosti a kvality. To by v konečnom dôsledku znamenalo menej efektívne fungovanie trhu.

**Nie všetky regulácie však prinášajú spoločenský úžitok.** Medzi negatívne faktory patrí nadmerná ochrana špeciálnych záujmov na úkor spoločnosti ako celku. Bežnou oblasťou s takouto dynamikou sú napríklad územné plány. Tie často uprednostňujú ekonomické záujmy existujúcich vlastníkov nehnuteľností s menším ohľadom na záujmy potenciálnych budúcich obyvateľov alebo celej spoločnosti.

**S ekonomickým rozvojom a rastúcim bohatstvom spoločnosti narastá aj komplexnosť vzťahov a závislostí v mestách, čo nevyhnutne zvyšuje nároky na kvalitu regulácií.** S rastúcim bohatstvom stúpa dopyt domácností po kvalitných verejných statkoch, vrátane nárokov na životné prostredie, infraštruktúru, estetiku a kultúru. Súčasne sa s hustotou a technologickým pokrokom zvyšuje intenzita interakcií medzi domácnosťami a prostredím, čo opäť posilňuje rolu externalít a potrebu koordinácie. Navyše prichádzajú nové spoločenské výzvy ako starnutie populácie, zmena klímy alebo digitalizácia, ktoré tiež zásadne menia vzťahy a potreby v mestách. Z týchto dôvodov môžu byť dnes niektoré oblasti preregulované, a iné zas regulované nedostatočne.

**Regulácie a pravidlá by mali zohľadňovať komplikovanejší svet. Treba však regulovať s rozvahou.** Bývanie súvisí s takmer každou oblasťou sociálneho a ekonomického života. Prírodnou reakciou na túto skutočnosť môže byť ambícia riešiť prostredníctvom bývania všetky spoločenské problémy naraz. Snaha o zahrnutie príliš mnohých a často protichodných záujmov však môže viesť k paralyzujúcej kombinácii predpisov, ktoré napokon zabránia spoločensky žiaducej výstavbe. V USA bola táto dynamika popísaná ako *everything bagel liberalism*.<sup>48</sup> Poučením je, že vrstvením dobrých a úctyhodných cieľov sa dajú potrebné projekty predlžovať a predražovať do miery, že systém nedokáže plniť ani základné úlohy. Inými slovami, bytový sektor musí vedieť zabezpečiť bývanie.

## Územné plánovanie a pozemky

**Územné plánovanie záväzne určuje spôsob a rozsah využitia územia. Má zásadný dopad na bytovú situáciu.** Plánovanie vie významne prispieť k životnej úrovni obyvateľov a celej spoločnosti. Dobrý plán vie vhodne určiť využitie priestoru a regulovať vzťahy a závislosti v mestách. Moderné prístupy k urbanizmu zvyknú funkcie (bývanie, práca, služby atď.) kombinovať, prípadne efektívne prepájať multimodálnou dopravou. Cieľom je znižovať medzi funkciami vzdialenosť a efektívny čas presunu. Riešením býva kompaktné, polycentrické mesto.<sup>49</sup> Dobrý územný plán naplňa tri základné ciele priestorovej politiky: kompaktný rozvoj, uspokojenie dopytu po bývaní a zvýšenie kvality života.<sup>50</sup>

**Slovensko má vážny problém s nedostatkom bytových jednotiek, ktorý zákon ani koncepcné dokumenty priamo nereflektujú.** Nedostatok bývania brzdí rozvoj Slovenska. Problém sa týka každého z 8 krajov. Zákon o územnom plánovaní odráža problém nedostatku bývania len okrajovo. Aj keď spomína potrebu „udržateľného rozvoja“, rozvoj bytového fondu nie je priamym cieľom územného plánovania v zmysle zákona.<sup>51</sup> Zákon pritom explicitne uvádza iné zásady ako ochrana pamiatok, kultúrneho dedičstva, lesov, biodiverzity či estetické záujmy. Opomenutie dostupnosti bývania platí aj pre zadanie riešenia Koncepcie územného rozvoja Slovenska. Návrh síce hovorí o potrebe zahusťovania, ako aj budovaní polycentrických a kompaktných sídel. Ani tu však rozvoj bytového fondu nie je explicitným cieľom. Relevancia zákona a celoštátnej koncepcie je pritom zásadná, nakoľko sú základom pre obecné územné plány.

---

<sup>48</sup> Klein a Thompson, 2025. Príkladom sú desiatky dodatočných požiadaviek na projekty dostupného bývania v Kalifornii. Medzi požiadavky patrila povinnosť využívať menších a miestnych dodávateľov, preferencia pre znevýhodnených dodávateľov s vlastníckym zastúpením menšín alebo žien, súhlas miestnej umeleckej komisie a pod.

<sup>49</sup> Medzi významné urbanistické koncepcie, ktorých zámer dosahovať tieto ciele patria 15-minutové mesto, nový urbanizmus (angl. new urbanism) alebo rozumný rast (smart growth).

<sup>50</sup> OECD, „Brick by Brick: Building Better Housing Policies“, 2021.

<sup>51</sup> Zákon č. 200/2022 Z. z. o územnom plánovaní.

<b>Tabuľka 1 – Úrovně územného plánovania na Slovensku</b>		
<b>Dokument</b>	<b>Zodpovednosť</b>	<b>Územie</b>
Koncepcia územného rozvoja Slovenska	Úrad pre výstavbu a územné plánovanie	Slovensko
Územný plán regiónu	Samosprávny kraj	Kraj
Územný plán obce (mikroregiónu)	Obec	Obec alebo mikroregión
Územný plán zóny	Obec	Zóna v obci

**Najväčší vplyv na bývanie majú územné plány obcí.** Tie priamo vplyvajú na hustotu obyvateľov, občiansku a spoločenskú vybavenosť, kvalitu životného prostredia ako aj dopravnú situáciu. Okrem záväzného určenia funkcie územia definujú aj pre bývanie dôležité indexy zastavanosti a zahustenosti. Tie záväzne stanovujú horný limit na podiel zastavanej plochy, resp. na celkovú podlahovú plochu, ktorá závisí aj od výšky budovy. V zmiešaných územiach je tiež definované, aký podiel z úžitkovej plochy možno využiť na bývanie.

#### **Box 4 – Ekológia miest**

**Mestá sú intenzívnym zásahom do krajiny, napriek tomu sú omnoho ekologickejšie než ich alternatíva.** Moderné mesto kombinuje vysoké budovy, rozsiahlu infraštruktúru a veľké množstvo ľudí. V súčasnej miere je z hľadiska histórie ľudstva novinkou. Aj na základe toho je stále bežnou intuíciou, že život v meste je vo väčšom rozpore s prírodou. Moderný človek v meste je od prírody viac vzdialený. Práve mestá sú však ekologickejším spôsobom života. Obyvateľ mesta v priemere vytvorí menej emisií CO<sub>2</sub>, spotrebuje menej vody a využíva oveľa menej pôdy (aj po zarátaní spotreby – napr. potravín). Medzi hlavné dôvody patrí vyššia hustota – za akoukoľvek službou je potrebné cestovať menej. Navyše systémy ako verejná doprava a centrálné kúrenie významne zvyšujú efektívnosť využívania prírodných zdrojov. Naopak nízka hustota (napr. aj v podobe suburbanizácie) je spojená so stratou poľnohospodárskej a prírodnej pôdy, zníženou biodiverzitou, zníženou kvalitou vody, vyššou závislosťou na automobiloch a s tým spojenou nižšou kvalitou ovzdušia.<sup>52</sup> Ekologické výhody hustoty v slovenských podmienkach potvrdila aj analýza Technickej univerzity v Košiciach, ktorá porovnávala emisnú stopu mestskej časti oproti predmestiu.<sup>53</sup>

**Obce musia pripraviť nové územné plány do roku 2032.** Povinnosť vznikla na základe nového zákona<sup>54</sup> o územnom plánovaní. Medzi dôležité zmeny patrí štandardizácia a

<sup>52</sup> OECD, "Rethinking Urban Sprawl: Moving Towards Sustainable Cities", 2018.

<sup>53</sup> Pitonak a kol., "Primary energy and CO<sub>2</sub> emissions for a district city and a suburb", prebrané z Benetin a kol., 2025.

<sup>54</sup> Zákon č. 200/2022 Z. z. o územnom plánovaní.

zjednodušenie územných plánov. Znížil sa počet možných kódov pre určenie funkcie územia, čo by mohlo umožniť obciam ponechať väčšiu flexibilitu. Boli tiež zbavené nevhodných častí ako napr. ochranné pásma infraštruktúry,<sup>55</sup> ktoré zostávajú definované už len na národnej úrovni.

**Územné plány by mali viac podporovať rozvoj bytového fondu a zohľadňovať všetky zdroje dopytu po bývaní.** Dostupnosť bývania by mala explicitným cieľom územných plánov všetkých väčších miest na Slovensku. Územné plány by mali zohľadňovať nielen demografické prognózy, ale aj reálny pohyb ľudí, rastúce bohatstvo krajiny a zmeny na trhoch práce. Slovenské mestá majú významný priestor na zahusťovanie, pretože až 40 % obyvateľov žije v oblastiach s hustotou zodpovedajúcou vidieku. K ekonomickému rozvoju krajiny môže výrazne prispieť povoľovanie vyšších indexov zastavanosti a zahustenia v územných plánoch.

**Opatrenie 3: Zlepšiť územné plánovanie** s cieľom podporiť výstavbu bytov. Sflexibilniť územné plány a ich zmeny. Zaviest' brownfieldový pas.

**Vlastníci sú v praxi často aktívnymi odporcami dodatočnej výstavby a vyššej hustoty.**

Dôležitým fenoménom je v tejto súvislosti tzv. „nimbyzmus“ (z angl. *not-in-my-backyard*). Ide o postoj, v ktorom miestni stakeholderi síce podporujú výstavbu bytov a infraštruktúry všeobecne, avšak odmietajú ju vo svojej lokalite. Ak sa tento postoj uplatňuje plošne, výstavba sa stáva možnou len v okrajových oblastiach. Hoci sú obavy z vyšších nárokov na infraštruktúru, poklesu cien nehnuteľností, sociálneho odporu, environmentálnych či estetických dopadov relevantné a legitímne, je kľúčové posudzovať ich v proporcii k celospoločenskému záujmu na dostupnom bývaní. V dôsledku nimbyzmu sa však v priemere povoľuje menej výstavby, než by bolo z hľadiska spoločenskej efektivity optimálne.

**Na Slovensku je tento problém navyše prehĺbený rozdrobenou štruktúrou samospráv a nezáujmom štátu.** V mestách a obciach sú volebne zastúpené predovšetkým záujmy obyvateľov s trvalým pobytom. Záujmy obyvateľov bez trvalého pobytu alebo širšej spoločnosti priamo zastúpené nie sú. V kombinácii so slabým záujmom štátu alebo VÚC je to vážny problém, keďže praktická politika bývania sa dnes odohráva najmä na úrovni miest a obcí. Problém má pritom celospoločenský rozmer.

#### **Box 5 – Dopady územných plánov**

**Územné plánovanie má dopad na celú krajinu, no rozhodnutia sa často robia len na miestnej úrovni.** V procese plánovania sa stretávajú rôzne a často aj protichodné záujmy. Rozhodnutia o územných plánoch (funkcia a hustota) robia najmä mestá a obce. Tie sa zodpovedajú najmä miestnemu elektorátu (podľa trvalého pobytu). Bytová situácia v mestách ovplyvňuje kvalitu života a prístup k príležitostiam oveľa širšej populácie. Ak mestá a obce nedokážu reagovať na rastúci dopyt, vedie to k negatívnym javom ako strata

<sup>55</sup> Napr. ochranné pásmo železníc

kompaktnosti (t.j. suburbanizácia) pomalší ekonomický rast. V takomto prípade je vo verejnom záujme, aby sa do koordinácie zapojili štát alebo VÚC.

**Množstvo dôkazov naznačuje, že regulácia využívania pôdy má zásadné nedostatky v mnohých štátoch OECD.** Slovensko ako jedna z nich tiež trpí vysokými nákladmi na bývanie a nedokáže efektívne implementovať kompaktné modely rozvoja. Na Slovensku prebehla významná vlna suburbanizácie<sup>56</sup>, ktorá odráža aj nedostatočnú výstavbu vo vnútorných častiach miest. Regulácia využívania pôdy často vedie k obmedzeniu ponuky, čo zvýhodňuje vlastníkov pôdy (resp. existujúcich vlastníkov bytov) na úkor zvyšku spoločnosti. Častou kritikou územného plánovania je práve zaujatosť v prospech aktuálnych vlastníkov na úkor celospoločenského prospechu.<sup>57</sup> Negatívne dopady má tiež zložitnosť plánov a otvorenosť úradov k politickému vplyvu. Tieto faktory často zvyšujú prospech vlastníkov pôdy a zároveň znižujú celkovú životnú úroveň.<sup>58</sup>

**Ekonomické dopady zlých územných plánov sú zásadné.**<sup>59</sup> Nedostatočná ponuka bývania vedie k regresívnym dopadom na distribúciu príjmov a majetku. Znamená to, že zvyšuje ekonomickú nerovnosť v neprospech nájomcov a chudobnejších domácností.<sup>60</sup> Výstavba v nízkej hustote, resp. vo väčšej vzdialenosti od dopravných uzlov je spojená s vysokými nákladmi na infraštruktúru.<sup>61</sup> Zväčšovanie rozlohy mestských oblastí pri nízkej hustote (suburbanizácia) zvyšuje využívanie áut a znečistenie ovzdušia, čo vedie k horšiemu zdraviu a vyššej úmrtnosti.<sup>62</sup> Zelené priestory zlepšujú duševné a fyzické zdravie, ako aj kvalitu života. Zlepšenie územných plánov je preto dôležitým krokom ku dosiahnutiu lepšieho, zeleného rastu.<sup>63</sup> Príliš reštriktívne plány znižujú pracovnú mobilitu. Kvôli vysokým nájomom sa pracujúci nemôžu sťahovať za lepšou prácou. Makroekonomické dopady zablokovania pracovnej sily v menej produktívnych oblastiach dosahujú 5 až 10 % HDP.<sup>64</sup>

**Reštriktivnosť územných plánov je možné posúdiť na základe cien bytov, pozemkov a nákladovosti výstavby.**<sup>65</sup> Na Slovensku však chýbajú dostatočne kvalitné dáta. Čím vyššie sú ceny pozemkov a s nimi súvisiaca cena bývania, tým vyššie sú sociálne náklady spôsobené obmedzenými územnými plánmi. S rastúcou cenou bývania a pozemkov musia byť prínosy plynúce z týchto obmedzení vyššie, aby bola zachovaná ich obhájitelnosť z hľadiska spoločenského záujmu. Pri rastúcich cenách bývania by tak obmedzenia využívania pozemkov v podobe indexov zastavanosti a zahustenosti mali podliehať čoraz prísnejším testom. Podľa OECD platí, že ak sú ceny nehnuteľností významne vyššie ako čisté náklady na výstavbu, obmedzenia využívania pozemkov pravdepodobne spôsobujú viac škody ako úžitku. Naopak, ak sú ceny nehnuteľností blízke nákladom na výstavbu a

<sup>56</sup> Švéda a kol., 2024.

<sup>57</sup> Cheshire a Sheppard, 1997.

<sup>58</sup> Turner a kol., 2011.

<sup>59</sup> OECD, "The Governance of Land Use in OECD Countries". 2017.

<sup>60</sup> Cheshire a Sheppard, 2002.

<sup>61</sup> Carruthers a Ulfarsson, 2008.

<sup>62</sup> Künzli a kol., 2000.

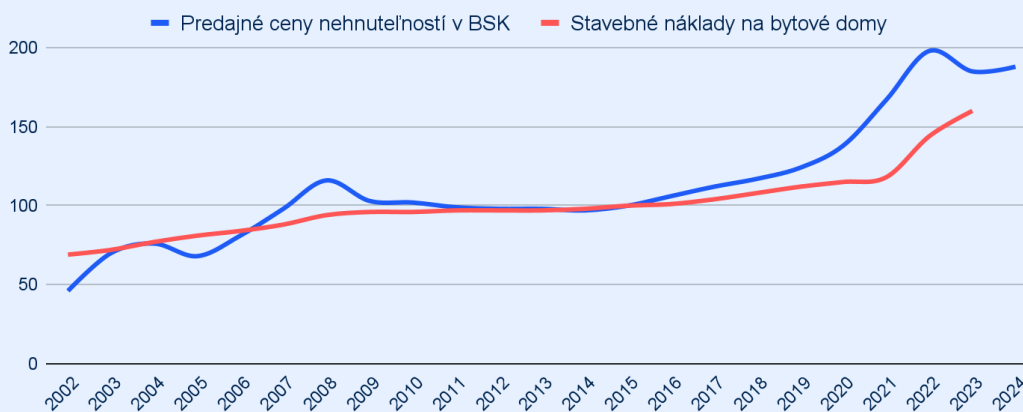
<sup>63</sup> Van Vuuren a kol., 2016.

<sup>64</sup> Hsieh a Moretti, 2015. Duranton a Puga 2019.

<sup>65</sup> Cheshire a Sheppard, 2005.

pozemky vhodné na výstavbu sú lacné, obmedzenia využívania pozemkov pravdepodobne nebudú príliš reštriktívne. Pre presnejšie posúdenie tejto otázky chýbajú dáta. Základné porovnanie cien v najviac urbanizovanom Bratislavskom kraji naznačuje, že ceny nehnuteľností na mnohých miestach prestávajú zodpovedať stavebným nákladom.

Ceny nehnuteľností a stavebné náklady na bytové domy (2015 = 100)



Zdroj: NBS a ŠÚSR

### **Zvyšovanie zahustenosti často nie je v zasiahnutej lokalite populárne. Vytvára vyššie nároky na služby a infraštruktúru, čo by malo financovanie samospráv zohľadňovať.<sup>66</sup>**

Súčasný model rozdeľovania podielových daní zohľadňuje najmä trvalo prihlásených obyvateľov. Motivovať samosprávy priamo k výstavbe je možné odmeňovaním schválenej, prípadne dokončenej výstavby bytov.<sup>67</sup> Súčasný model motivácie k schvaľovaniu výstavby je založený na poplatku za rozvoj. V praxi zrejme nedostatočne motivuje samosprávy k výstavbe (napr. aj kvôli viazaniu účelu) a predražuje novú komerčnú výstavbu.

**Kým financovanie je zamerané na trvalé pobyty, prechodné, nenahlásené ani budúce pobyty nemajú na rozpočty samospráv priamy vplyv.** To oslabuje prepojenie medzi novou výstavbou a financiami pre samosprávu. Ide pritom o desaťtisíce ľudí, ktorí vytvárajú dopyt po bývaní a zvyšujú nároky na obecné a mestské služby. Spravodlivejší model by zohľadňoval reálne nároky na služby miest a obcí. Čiastočne s problémom súvisí aj to, že noví obyvatelia sú pre samosprávu rozpočtovým prínosom až po získaní trvalého pobytu. Najmä v kontexte nájomného bývania môže ísť o komplikovaný proces. Mnoho prichádzajúcich obyvateľov tak žije v mestách aj bez trvalých pobytov, čo znižuje ochotu miest rásť. Zlepšenie by si vyžadovalo zmenu zákona o pobyte, tak aby zohľadňoval reálny pobyt domácností (pozri aj kapitolu o nájomnom bývaní).

<sup>66</sup> Výstavba nových nehnuteľností vzniká často práve v zónach bez dostatočnej občianskej vybavenosti, pozri Výboštok a kol., 2025.

<sup>67</sup> V rámci alebo aj mimo systému podielových daní.

**Opatrenie 4: Zmeniť mechanizmus financovania samospráv** s cieľom podporiť schvaľovanie výstavby bytov.

**Územné plány by mali byť flexibilné a malo by byť možné ich jednoduchšie meniť v prospech výstavby bývania.** Zákon by napríklad mohol definovať podmienky,<sup>68</sup> za ktorých by bolo možné stavať byty aj na pozemkoch, ktoré územným plánom nie sú určené na bytovú výstavbu. Aktuálne tempo zmien územných plánov nezodpovedá rýchlo meniacemu sa kontextu a potrebám miest.<sup>69</sup> Priestor na takéto zmeny je tak najmä vo väčších samosprávach. Zároveň sú to práve väčšie mestá, kde je potreba najväčšia.

**Časť pozitívnych reforiem už prebieha, rizikom je úspešnosť implementácie.** Mestá a obce majú povinnosť prijať nový územný plán do roku 2032. Podľa nového štandardu budú plány jednoduchšie a flexibilnejšie. Napríklad sa znížil počet funkcií čo v praxi umožňuje širšiu paletu projektov bez zmeny územného plánu. Obce sa môžu dohodnúť s developerom na zvýšení podielu bývania nad rámec územného plánu. Digitalizácia územného plánovania a stavebného konania má prebehnúť do roku 2032. Tento proces zastrešuje Úrad pre územné plánovanie a výstavbu. Tento krok je pozitívny a zodpovedá odporúčaniam OECD pre znižovanie fragmentácie právomocí v oblasti schvaľovania výstavby. Je však dôležité programy úspešne implementovať. Na problémy s implementáciou čiastkových projektov poukázal aj NKÚ.<sup>70</sup> Úspešná implementácia tejto reformy by mala byť vysokou spoločenskou a politickou prioritou.

**Slovensko potrebuje efektívnejšie využívať „brownfieldy“.** Ide o nevyužívané objekty a bývalé priemyselné zóny v intravilánoch miest. Sú pozostatkom ekonomiky založenej na priemysle. V slovenských mestách sú brownfieldy významným rezervoárom mestskej pôdy. V roku 2019 bolo v Bratislave identifikovaných až 131 brownfieldových lokalít s celkovou plochou 629 ha. 18 z nich trpelo ekologickou záťažou.

**Významný brownfieldový fond sa zrejme týka všetkých väčších miest na Slovensku.** Pre súkromný sektor môžu byť projekty využívania brownfieldov príliš riskantné alebo nákladné. Keďže ide o zóny, ktoré neboli určené na bývanie, ich transformácia si vyžaduje významné zmeny v územnom pláne. Často chýba potrebná fyzická infraštruktúra a vybavenosť.

**Ekologické záťaže brownfieldov si vyžadujú investície vopred.** Transformácie brownfieldov sú preto vysoko rizikové projekty. Medzi zdroje rizika patria neistá výška nákladov, závislosť od úradných rozhodnutí viacerých strán a úradov, ako aj proces a podmienky zmeny územného plánu. Mnoho brownfieldov je tak síce v súkromnom vlastníctve, ale v praxi sú nerozvíjané aj dlhé desaťročia.

<sup>68</sup> Napríklad aj na základe ekonomických alebo urbanistických metrick, ktoré by identifikovali preregulované lokality. Alternatívne by tento proces mohol posudzovať aj Úrad pre územné plánovanie a výstavbu.

<sup>69</sup> Benetin a kol., 2025.

<sup>70</sup> Najvyšší Kontrolný Úrad (NKÚ), “Digitalizácia stavebného konania je príkladom plytvania s rizikom trestnej zodpovednosti”, 2025.

**Riešením by bolo zavedenie „brownfieldového pasu”,** ktorý vopred definuje podmienky, po ktorých splnení sa funkcia brownfieldu v územnom pláne automaticky zmení na produktívnejší účel, napríklad bývanie. Toto opatrenie si vyžaduje právnu definíciu brownfieldu a určenie akceptovateľného rozvoja. Prinieslo by však väčšiu istotu a predvídateľnosť pre investorov a pomohlo by rozvíjať významný brownfieldový fond v slovenských mestách. S týmto opatrením súvisí aj odporúčanie zjednodušiť proces zmeny územných plánov.

**Vhodným riešením je aj vznik verejného fondu,** ktorý by takéto brownfieldové pozemky odkupoval, prípadne vyvlastňoval. Fond by tieto pozemky strategicky transformoval a pripravil na rozvoj, vrátane úpravy územného plánu. Do tohto fondu by mohli byť zahrnuté aj významné pozemky vlastnené rôznymi štátnymi úradmi, organizáciami a podnikmi. Pripravené pozemky fond odpredá na aukcii alebo ich odovzdá do využitia pre nájomné bývanie. Strategické využitie týchto pozemkov by mohlo odomknúť významnú hodnotu v podobe vzniku atraktívnych pozemkov pre výstavbu. Takto vzniknutá hodnota by navyše zostala vo verejných rukách a mohla by byť reinvestovaná do miestneho rozvoja. Ide o efektívne riešenie problému pozemkovej renty.

**Opatrenie 5: Vytvoriť strategický pozemkový fond,** ktorý pripraví a transformuje pozemky pre ďalší rozvoj a následné odovzdanie alebo odpredaj.

## Schvaľovacie procesy a stavebný zákon

**Získať povolenie na stavbu trvá na Slovensku dlho. Je otáznne, či to zmení nová legislatíva.** Svetová banka v hodnotení kvality podnikateľského prostredia Business Ready 2024 dala Slovensku 0 bodov (z 13,3 možných) za čas potrebný na získanie stavebného povolenia.<sup>71</sup> Rovnako nízke hodnotenie platí pre čas potrebný na získanie povolenia v rámci ochrany životného prostredia.<sup>72</sup> V hodnotení sa nachádza len 8 členských štátov EÚ. Z 50 skúmaných štátov je Slovensko na zdieľanom poslednom mieste.<sup>73</sup> Problém je dlhotrvajúci. Slovensko sa aj v staršej verzii indexu Doing Business 2020 umiestnilo rovnako na spodných priečkach, a to celosvetovo.

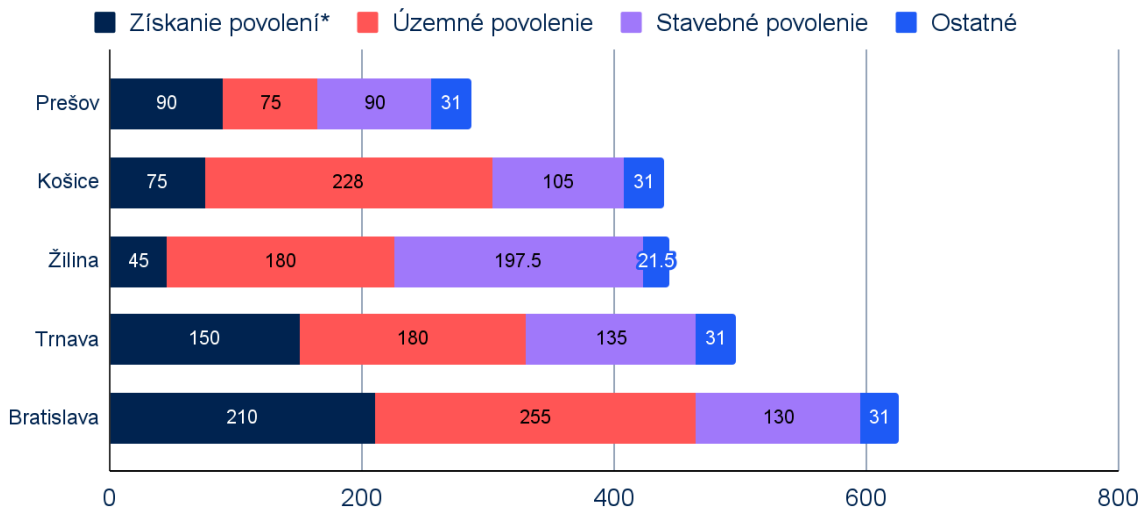
**Slovenské mestá sa líšia v dĺžke trvania povoľovacích procesov.** Priemerný čas potrebný na získanie stavebného povolenia v piatich skúmaných mestách dosahuje 286 (Prešov) až 626 dní (Bratislava). Tieto hodnoty zodpovedajú procesom počas platnosti starého stavebného zákona. Rozdiely medzi mestami môžu ovplyvňovať aj miestne podmienky, kapacita štátnej správy, ako aj priemerný rozsah či komplikovanosť projektov.

<sup>71</sup> World Bank, Doing Business / B-READY: Time to Obtain a Building Permit.

<sup>72</sup> World Bank, Doing Business / B-READY: Time to Obtain an Environmental Permit.

<sup>73</sup> Spolu s Rumunskom, Portugalskom, Mexikom a Barbadosom.

### Čas potrebný na získanie stavebného povolenia podľa mesta a etapy (dni)



Zdroj: Svetová banka, Štúdiá Subnational Business Ready. \*povolenia od dotknutých orgánov a strán.

**Svetová banka identifikovala v schvaľovacích procesoch až 14 administratívnych krokov** (prípád výstavby skladu). Aj podľa prieskumu OECD o bývaní QuASH malo Slovensko v roku 2021 spolu s Českom procesy komplikovanejšie než porovnateľné členské štáty EÚ.

**Tabuľka 2 – Prieskum OECD o procesoch výstavby bývania (2021)**

	SK	CZ	HU	PL	EE	LT	LV
Počet krokov	5	6	4	3	2	2	7
Počet dokumentov potrebných na schválenie	23 a viac	39	6	4	3	3	4
Zoznam požadovaných dokumentov dostupných online	áno	nie	áno	áno	áno	áno	áno
Jednotné kontaktné miesta na podanie žiadosti o povolenie	nie	nie	áno	nie	áno	áno	áno
Námietky proti žiadosti o stavebné povolenie riešia špecializované súdy	nie	áno	áno	áno	áno	nie	nie

Zdroj: OECD Economic Surveys: Slovak Republic 2024

### **Vysoká dĺžka trvania konaní má negatívny dopad na ponuku a na výstavbu.**

Predlžovanie procesu schvaľovania má priamy dopad na finančnú náročnosť komerčných projektov. V prípade financovania projektu na úver vznikajú developerskej firme náklady

spojené s úrokmi na financovanie. Rovnako v prípade vlastného kapitálu sa pri projektoch s dlhým životným cyklom zvyšujú marže, nakoľko typicky developeri posudzujú projekty podľa návratnosti na vlastný investovaný kapitál.

**Neistota ohľadom potrebného času tiež zvyšuje rizikovosť projektov.** Okrem toho spomaľuje fungovanie trhu a sťažuje trhovú reakciu na strane ponuky v prípade meniaceho sa dopytu. Tieto náklady nie sú úplne predvídateľné a nesú so sebou mieru neistoty. Developerské projekty sú tak oproti iným oblastiam ekonomickej aktivity rizikovejšie, čo opäť zvyšuje tlak na marže. Nepredvídateľnosť procesu výstavby teda znamená, že súkromní developeri sú ochotní stavať iba v podmienkach vyššej ziskovosti projektu.

### **Nový stavebný zákon je v platnosti od apríla 2025 a môže situáciu zlepšiť.**

Najvýraznejšou zmenou je zlúčenie územného a stavebného konania do jedného konania o stavebnom zámere. Ak stavebný úrad alebo iná dotknutá organizácia nerozhodne v stanovenej 30-dňovej lehote, konanie sa považuje za ukončené so súhlasom. Proces sa tiež postupne digitalizuje s povinným elektronickým podávaním žiadostí. Niektoré kompetencie zo samospráv sa presúvajú na novovytvorený Úrad pre územné plánovanie a výstavbu Slovenskej republiky. Súčasne sa zjednodušujú postupy pre drobné stavby, pričom niektoré už nebudú vyžadovať stavebné povolenie.

### **Je potrebné akcelerovať digitalizáciu stavebného konania a merať efektívnosť reformy.**

OECD odporúča urýchliť implementáciu digitalizácie stavebného konania pred plánovaným termínom v roku 2032. Zároveň existuje priestor na ďalšie zjednodušovanie procesov na úrovni čiastkových dokumentov (napr. dotknutých orgánov) a posun od prístupu „potrebujete vyjadrenie, pokiaľ nie je stanovené inak“ k systému „povolenie nepotrebujete, pokiaľ nie je stanovené inak.“ Kritizovaná<sup>74</sup> je slabá kapacita stavebných úradov, ktoré potrebujú posilniť. Kľúčové zlepšenie možno dosiahnuť strategickou podporou miest s najväčším náporom na stavebné úrady, resp. cieleňou podporou miest a obcí s najväčším problémom s nedostupnosťou bývania.

#### **Opatrenie 6: Zrýchliť digitalizáciu stavebného konania a zlepšiť stavebné úrady.**

Podporiť spájanie funkcie stavebného úradu do väčších regionálnych celkov a integráciu čiastkových vyjadrení do jednotného portálu výstavby.

## **Stavebné normy**

**Stavebný sektor podlieha mnohým verejným reguláciám a štátnym normám.** Mnohé z nich priamo prispievajú verejnemu blahu a sú plne obhájiteľné:

- Regulácie v stavebníctve môžu zabezpečiť predvídateľný štandard kvality a bezpečnosti pre užívateľov, čím sa odstraňuje informačná asymetria a zvyšuje efektívnosť trhu.

<sup>74</sup> OECD Economic Surveys: Slovak Republic 2024

- Môžu dopomôcť k technologickej koordinácii v stavebnom sektore, čím môžu urýchliť zavedenie inovácií.
- Môžu efektívne manažovať externality, teda dopady činnosti na vedľajšie strany, napr. vznik odpadu, požiarne bezpečnosť alebo tienenie na budovy v susedstve.
- Môžu zabezpečiť verejné statky, napr. infraštruktúru, dopravu a estetické požiadavky.

**Regulácie však nie sú vždy technologicky aktuálne alebo odporúčane k dosahovanému úžitku.** Preto môžu okrem výhod priniesť aj neprímerané predraženie projektov a nižšiu produktivitu v stavebnom sektore. Nevhodné regulácie znižujú produktivitu súkromných aj verejných projektov bývania.

**Vybrané regulácie treba prehodnotiť,** napríklad v procese RIA (*regulatory impact assessment* – posúdenie dopadov regulácie). Na zosúladenie požiadaviek s moderným urbanizmom je nevyhnutné prehodnotiť existujúce predpisy a podložiť budúce zmeny dôkladnou analýzou dopadov, ktorá zohľadní všetky hlavné urbanistické, ekonomické a sociálne dôsledky.

**Zo slovenskej praxe sú niektoré regulácie čoraz častejšie podrobované kritike.**<sup>75</sup>

Vhodným riešením by bolo uvoľnenie štandardov, napríklad v mestských centrách, prípadne hustejšie zastavaných oblastiach. Možnosťou je aj umožniť vybraným samosprávam zníženie štandardov. Medzi významné štandardy a regulácie, ktoré neproporčne komplikujú výstavbu a zhoršujú dostupnosť bývania, patria:

- **Svetlotechnika.** Patrí medzi hygienické štandardy pre bytové priestory. Definovaný je minimálny počet hodín priameho slnečného svetla, ktoré musia dopadať na obytnú plochu. Primárnym cieľom je zabezpečiť adekvátne presvetlenie a zdravé životné podmienky. V praxi táto norma vedie k bytovým domom s veľkými medzerami a orientovanými na rôzne strany. To znižuje kompaktnosť výstavby, ako aj hodnotu urbanizmu. Výstavba bytových vnútroblokov, typická pre staršie časti miest, tak v súčasnosti nie je legálna. V dôsledku tejto normy sa znemožňuje realizácia inovatívnych architektonických riešení bežných v iných európskych štátoch. Normy zo 70. rokov navyše nezohľadňujú klimatické zmeny a môžu viesť k prehrievaniu bytov.
- **Parkovacie minimá.** Definujú minimálny počet parkovacích miest potrebných na jednu bytovú jednotku. V súčasnosti ich určuje vyhláška č. 532/2002 Z. z. Tieto pravidlá významne ovplyvňujú využívanie pôdy a ekonomickú rentabilitu projektov. V mestách s vysokou cenou pozemkov sú parkovacie miesta často umiestnené pod zemou, čo výrazne zvyšuje náklady na parkovacie miesto. V prípade podzemných parkovacích miest náklad často dosahuje aj 20 až 30-tisíc eur na miesto, čo často presahuje ochotu platiť väčšiny záujemcov o bývanie. Výstavba parkovacích miest je tak dotovaná zo všeobecnej ceny bytu v novostavbe. Na vhodnejšie nastavenie týchto pravidiel je dôležité zaviesť regionálnu diferenciáciu, ktorá by zohľadňovala najmä cenu pôdy a dostupnosť verejnej dopravy. Zároveň je potrebné v mestských

<sup>75</sup> Analýze priamo z architektonicko-urbanistického sektora sa venuje M. Argalášová v publikácii Benetin a kol., 2025.

parkovacích politikách zväžiť aj nároky doterajších obyvateľov, aby sa zachovala spravodlivosť v rámci susedstiev.

- **Požiarne bezpečnosť.** Slovensko má prísnejšie protipožiarne normy ako okolité štáty. Okrem obmedzení pre dispozičné riešenia projektov sa normy týkajú aj možnosti využitia obnoviteľných materiálov ako drevo. V Rakúsku je postavený mrakodrap z dreva, ktorý by podľa slovenských pravidiel nebolo možné postaviť. Súčasnú zmenu noriem nezohľadňuje moderné protipožiarne technológie ako protipožiarne nátery, detekčné zariadenia a automatické systémy hasenia. Aktualizácia tejto normy na súčasné technológie by umožnila nové a inovatívne formy výstavby. Ide tiež o možnosť ako zlepšiť ekologickú udržateľnosť výstavby.

**Zmeny noriem by mohli pomôcť premeniť existujúci fond nebytových priestorov na byty.** V dôsledku územných plánov aj pandémie koronavírusu môže na niektorých miestach existovať prebytok nebytových (kancelárskych) priestorov.<sup>76</sup> Časť z týchto budov je vhodná na konverziu na bytové priestory. Pri dodržiavaní základných štandardov by tento proces mal byť zjednodušený. Okrem vhodnej úpravy existujúcich štandardov by bolo možné zvýhodniť aj daňovo (napríklad daňovými prázdninami). Môže ísť o významný príspevok k riešeniu krízy nedostupnosti bývania, a to pri nižších ekonomických a ekologických nákladoch.

**Vhodná úprava a aktualizácia stavebných noriem a štandardov by pomohla znížiť náklady na výstavbu a z dlhodobého hľadiska zlepšiť dostupnosť bývania.** Ako vedľajší benefit by zmeny mohli odomknúť kvalitnejší urbanizmus a inovatívnejšiu výstavbu. Netýka sa to len súkromných projektov, ale aj projektov mestského či štátom podporovaného bývania. Uvoľnenie regulácií možno obmedziť na vybrané prioritné lokality, po vzore Pražských stavebných predpisov publikovaných IPR.

**Opatrenie 7: Modernizovať štandardy a regulácie** pri výstavbe bytov v oblasti svetlotechniky, požiarnej bezpečnosti a parkovania. Povoľiť regionalizáciu vybraných štandardov. Uľahčiť konverziu existujúcich nebytových priestorov na byty.

<sup>76</sup> OECD, "Brick by Brick: Building Better Housing Policies", 2021.

# Nájomné bývanie na Slovensku

Slovenská spoločnosť je „hyper-vlastnícka“ a sektor nájomného bývania je rozvinutý slabo. Viac ako 90 % domácností býva vo vlastnom. Vo väčšine krajských miest rastú nájomné rýchlejšie ako spotrebiteľské ceny. Rast nájomov je najvýraznejší najmä na východnom Slovensku.

Dostatok nájomného bývania má významné ekonomické a spoločenské výhody. Nájomné bývanie zvyšuje mobilitu pracovnej sily, zlepšuje fungovanie trhu práce a pomáha znižovať regionálne rozdiely. Nájom je kľúčový najmä pre mladých pracujúcich a domácnosti, ktoré nemajú dostatok zdrojov na hypotéku.

Domácnosti majú rôzne možnosti a potreby. Odrážať by to mal aj nájomný sektor. Trhové nájomné bývanie je najflexibilnejšia forma nájomného bývania. Vysoké nájomné znižuje mobilitu a nevhodné zákony o nájme a pobyte brzdia rozvoj tohto sektora. Sociálne nájomné bývanie je vhodným spôsobom sociálnej pomoci. Kapacita bytového fondu nezodpovedá počtu domácností, ktoré by pomoc potrebovali. Pre rozvoj bytového fondu je potrebné zlepšiť podporu výstavby a pripraviť sa na využívanie európskych zdrojov. Nový model štátom podporovaného nájomného bývania má dôležité výhody, ale aj riziká. Po úpravách môže byť súčasťou riešenia bytovej krízy. Je vhodné podporiť aj iné formy dostupného bývania. Hlavnými kritériami úspechu týchto modelov by mala byť dostupnosť, stabilita a počet postavených bytových jednotiek.

## Opatrenia

**Upraviť zákony o nájme a pobyte** tak, aby motivovali k vzniku formalizovaných, trhových nájomov na strane prenajímateľa aj nájomcu.

**Zlepšiť nástroje na podporu obecného nájomného bývania.** Upraviť podmienky úverov od Štátneho fondu rozvoja bývania a dotácií ministerstva dopravy. Poskytnúť mestám a obciam nepotrebné štátne pozemky na výstavbu bytov. Pripraviť sa na využívanie európskych zdrojov. Uľahčiť úverovanie obcí pre potreby výstavby bývania.

**Rozvíjať existujúce a zavádzať nové modely dostupného bývania** s cieľom zvyšovania ponuky bývania v rôznych formách. Naplno využiť európske príležitosti na financovanie v kombinácii so súkromným kapitálom.

## Výhody nájomného bývania

**Sektor nájomného bývania na Slovensku je málo rozvinutý, viac ako 9 z 10 domácností býva vo vlastnom.** Vo forme nájomného bývania (trhového alebo sociálneho) býva zhruba 6

až 10 % domácností. Slovensko je po Rumunsku krajinou s druhým najvyšším podielom vlastníckeho bývania v OECD.

**Vysoká miera vlastníckeho bývania je čiastočne výsledkom privatizácie bytového fondu.** Tá prebehla v prospech vtedajších obyvateľov v 90. rokoch, v kombinácii s ústupom verejného, resp. nekomerčného sektora z oblasti bývania. V súčasnosti je hlavnou cestou k bývaní trh s nehnuteľnosťami, často s financovaním v podobe úveru na bývanie. Päťina domácností býva vo vlastnej nehnuteľnosti zaťaženej hypotékou.<sup>77</sup> Významným faktorom je aj netrhový presun majetku v podobe darov alebo dedičstva v rámci rodín.

**Nájomné bývanie je kľúčové pre fungovanie a rozvoj meniacej sa spoločnosti a ekonomiky.** Platí to aj napriek dominantnej roli vlastníckeho bývania. Pre domácnosti s nižšími príjmami a úsporami predstavuje vhodný spôsob naplnenia potreby bývania. Mobilnejším častiam pracovnej sily tiež umožňuje flexibilne sa presúvať za pracovnými príležitosťami. Nájomné bývanie tak napomáha sociálnej mobilite aj ekonomickému rastu.

**Mnohé domácnosti nemajú možnosť zabezpečiť si vlastnícke bývanie. Od hypotéky ich vzdalujú nižšie úspory alebo príjmy.** Pre zakúpenie nehnuteľnosti na hypotéku sú potrebné vstupné úspory a stabilný príjem (box 2). Čiastočne tieto podmienky odrážajú skôr finančné regulácie než ochotu bánk poskytovať úver na základe miery návratnosti a rizika. Mnohé domácnosti nemajú postačujúci príjem na to, aby získali nehnuteľnosť – najmä v miestach, kde by bývanie predstavovalo atraktívnu možnosť. Alternatívou pre zabezpečenie mobility tak je len nájomné bývanie, najmä pre mladších ľudí a domácnosti s nižšími príjmami.

**Nájomné bývanie je spojené s vyššou mobilitou.** Domácnosti bývajúce vo vlastnom sa sťahujú menej často ako tie v nájme. Je to aj nefinančný dôvod, prečo niektoré domácnosti využívajú nájomné bývanie. So sťahovaním pri vlastníckom bývaní sú spojené vyššie transakčné náklady. Ide napríklad o sprostredkovanie hypotéky, provízie pre realitnú kanceláriu alebo právnické a notárske služby. S nákupom a predajom nehnuteľnosti sú spojené aj informačné a transakčné náklady (napr. na odhad trhovej ceny pre konkrétnu nehnuteľnosť), ktoré znižujú mobilitu vlastníckych domácností.

**Rezidenčná mobilita má významné spoločenské benefity.** Pohyb domácností za príležitosťami zvyšuje ekonomickú produktivitu a sociálnu mobilitu a môže aj znižovať regionálne rozdiely.<sup>78</sup> Na rezidenčnú mobilitu vplyvajú aj preferencie domácností, ktoré sú často silno viazané na konkrétnu lokalitu. Pre mnohé domácnosti je však dôležitý aj faktor ceny, resp. dostupnosti bývania. Vysoké ceny nájomného bývania preto mobilitu znižujú.

**Nájomné bývanie funguje na Slovensku v rôznych modeloch.** Existujú možnosti trhového nájmu, sociálneho nájmu a v posledných rokoch pribudol aj model dostupného štátom podporovaného nájomného bývania:

---

<sup>77</sup> Podľa prieskumu životných podmienok EU-SILC, publikované OECD, "How's Life? 2024 - Country notes: Slovak Republic", 2024.

<sup>78</sup> OECD, "Brick by Brick: Building Better Housing Policies", 2021.

- **Trhové nájomné bývanie** prebieha bez cenovej regulácie a je vo vlastníctve súkromných osôb. Podmienky nájmu upravujú dve právne úpravy o nájme. Významná časť nájomov však prebieha aj neregulovane.
- **Dotované sociálne bývanie** je určené pre chudobnejšie domácnosti. Bytový fond je typicky vo vlastníctve a správe miest a obcí. Výška nájmu je výrazne nižšia oproti trhovým cenám. Niektoré domácnosti sú podporené aj príspevkom na bývanie. Pre financovanie výstavby existuje systém štátnych dotácií a pôžičiek. V rámci systému hmotnej núdze funguje aj príspevok na bývanie, ktorý je často poberaný popri sociálnom nájmomnom bývaní.
- V modeli **štátom podporovaného nájomného bývania** súkromní investori stavajú byty, ktoré následne spravuje štátna agentúra. Ceny nájmu sú regulované, ale rentabilné. Model je zameraný na strednú triedu. Podporuje ho znížená DPH a daňové výhody pre zamestnávateľov. Jeho úspech bude závisieť od dopadov na rozvoj bytového fondu, pričom existujú obavy o dlhodobú udržateľnosť modelu.

<b>Tabuľka 3 – Existujúce modely nájomného bývania na Slovensku</b>			
<b>Model nájomného bývania</b>	<b>Vlastníctvo bytového fondu</b>	<b>Výška nájmu</b>	<b>Podiel na bytovom fonde</b>
trhové	súkromné	trhová	5 – 10 %
sociálne	mestá a obce	regulovaná (dotovaná)	1,6 %
dostupné (štátom podporované)	partneri štátnej agentúry	regulovaná (mierne dotovaná)	–

**Systém bývania na Slovensku brzdí rezidenčnú mobilitu a vedie k horším sociálnym výsledkom.** Vysoký podiel vlastničkého bývania všeobecne znižuje rezidenčnú a pracovnú mobilitu. Dostupné alebo trhové nájomné bývanie ju naopak zvyšuje. Nájom umožňuje prístup k pracovným príležitostiam aj pre domácnosti, ktoré si v danej lokalite nevedia vlastné bývanie kúpiť alebo oň nemajú záujem. V súčasnosti flexibilitu nutnú pre potreby mobilnej pracovnej sily zabezpečuje najmä trhové nájomné bývanie. Modely regulovaného alebo sociálneho nájomného bývania na Slovensku sú naopak viazané na konkrétnu nehnuteľnosť a obec. V takejto podobe nezlepšujú rezidenčnú mobilitu tak výrazne.

**Výrazne zlepšiť sociálnu situáciu chudobnejších a menej mobilných domácností dokáže model sociálne bývanie aj nový model štátom podporovaného nájomného bývania.** Predpokladá existujúci alebo vznikajúci zamestnanecký pomer, s ktorým je spojené pridelenie nároku na byt. Alternatívne môže takýto nájom nepriamo podporiť zamestnávateľ. Podobne teda z tohto modelu benefítujú najmä menej mobilné domácnosti s nižšími priemernými príjmami.

## Trhové nájomné bývanie

**Sektor trhového nájmu je relatívne malý.** Podľa OECD je v súkromnom trhovom nájme 5 – 7 % domácností. Priemer EÚ pre súkromné nájomné je viac ako 12 %, priemer OECD až viac ako 16 %. Menší rozsah trhu s nájomným bývaním znižuje jeho odolnosť. Aj menšie šoky, ako napr. menší presun obyvateľov môžu významne ovplyvniť ceny nájomov.

**Ceny súkromných nájomov rastú rýchlo.** Rast v niektorých krajských mestách presiahol aj rast miezd a spotrebiteľských cien. V prvom kvartáli 2025 dosiahla priemerná cena nájmu za 2-izbový byt 620 eur (Trenčín) až 880 eur (Bratislava I). Od roku 2016 dosiahol rast nájomov od 27 % v Bratislave III až po 100 % v Prešove.<sup>7980</sup> Cenová hladina pre spotrebiteľov (HICP) sa za rovnaké obdobie zvýšila o 49 %. Rast hrubých nominálnych miezd za rovnaké obdobie dosiahol 69 %.<sup>81</sup> V Košiciach a Prešove tak rast nájomov prevýšil rast cien, a dokonca aj miezd.

**Časť bytov je zrejme prenajímaná bez zmluvy mimo zákonom upravovaných podmienok.** Okrem výpadku daňových príjmov to zhoršuje istotu a predvídateľnosť pre nájomcov aj prenajímateľov. Rozsah takýchto neoficiálnych nájomov nie je zmeraný, podľa neformálneho odhadu ministerstva dopravy pre OECD sú takto prenajímané zhruba 3 % bytového fondu.

**Existujúce regulácie nájomov sú nastavené nevhodne – nemotivujú k prenajímaniu oficiálnou cestou.** Významný počet bytov je prenajímaných mimo zmluvného rámca. Na Slovensku koexistujú dve zákonné úpravy súkromných nájomov:

- **Podľa Občianskeho zákonníka** (č. 40/1964 Zb. § 663 a nasl.) je pri nájomnej zmluve výpovedná lehota najmenej tri mesiace. Prenajímateľ ju môže vypovedať iba z vymedzených dôvodov, kým nájomca ju môže vypovedať z akéhokoľvek dôvodu. Pri ukončení zmluvy musí za určitých podmienok prenajímateľ nájomcovi poskytnúť bytovú náhradu. Ak nie je stanovené inak, zmluva je poskytovaná na dobu neurčitú a za istých podmienok sa „dedí“. Majiteľ môže jednostranne zvýšiť nájomné len v prípadoch a spôsobom, ktorý určuje osobitný právny predpis.
- **Zákon o krátkodobom nájme bytu** (č. 98/2014 Z.z.) poskytuje prenajímateľom o niečo väčšiu flexibilitu. Ukončiť nájomnú zmluvu je možné s výpovednou lehotou 15 až 30 dní, čo je na európske pomery krátko. Zmluva musí byť uzavretá na dobu určitú, maximálne na dva roky. Po skončení tejto doby sa môže krátkodobý prenájom znova predĺžiť taktiež maximálne dvakrát o dva roky. Krátkodobý nájom aj s maximálnym predĺžením nesmie trvať viac ako šesť rokov. Takáto zmluva tiež musí byť registrovaná na finančnej správe pre zdaňovanie.

**Ani jeden typ nájomnej zmluvy nie je vyvážený.** Štandardná nájomná zmluva nadmerne chráni záujmy nájomcov a krátkodobý nájom neumožňuje vznik dlhodobých nájomných

<sup>79</sup> Zdroj dát: nehnutenosti.sk, prevzaté z Kollárová, „Nájom v top lokalitách výrazne zdraželi“, 2017.

<sup>80</sup> Zdroj dát: nehnutenosti.sk, prevzaté z Nehnutenosti, „Koľko stoja prenájom bytov na Slovensku? Ceny rástli pomalšie, prekvapujúcim víťazom je Prešov“, 2025.

<sup>81</sup> IZ, „Priemerná mzda“, 2025.

vzťahov. OECD preto odporúča tieto typy zmlúv nahradiť podľa najlepšej zahraničnej praxe. Takýto systém by mal umožniť vznik stabilných nájomných vzťahov s vhodnou rovnováhou ochrany záujmov. Cieľom by mala byť aj motivácia majiteľov k legalizácii takýchto nájomných vzťahov. Prenajímateľom by mohli plynúť výhody v prípade zaregistrovania tejto zmluvy, resp. penalizácia v prospech nájomcu, ak zmluva poskytnutá nie je. Častým problémom je zdržiavanie kaucie,<sup>82</sup> ktoré by bolo možné vyriešiť zavedením jednoduchšej schémy na ochranu depozitov po vzore Spojeného kráľovstva (*deposit protection scheme*). Tá by zabezpečila férové ukončenie nájmu a vysporiadanie kaucie.

**Problémom je aj zákon o pobyte, ktorý treba zmeniť.** Systém trvalého a prechodného pobytu dnes znižuje atraktivnosť súkromných nájmov. Pre nájomcov je kvôli odporu prenajímateľov často náročné získať trvalý pobyt v nájomnom byte. Trvalý pobyt umožňuje prístup k zdravotnej starostlivosti, školám, sociálnym službám aj volebnému právu v miestnych voľbách. Systém je potrebné upraviť s cieľom zvýšiť flexibilitu trvalého a relevanciu prechodného pobytu. Adresu trvalého pobytu na občianskom preukaze a iných dokladoch môže pre potreby preukázania adresy nahradiť digitálna služba. Tieto zmeny by mali významne zlepšiť postavenie nájomcov bez negatívnych dopadov na najímateľov.

**Opatrenie 8: Upraviť zákony o nájme a pobyte** tak, aby motivovali k vzniku formalizovaných trhových nájmov na strane prenajímateľa aj nájomcu.

## Sociálne nájomné bývanie

**Sociálne nájomné bývanie poskytujú mestá a obce.** Majú naň nárok domácnosti s nízkymi príjmami. Podmienky na dotačné byty, ktoré predstavujú veľkú časť sociálneho bytového fondu, upravuje prísny zákon.<sup>83</sup> V ostatných bytoch si obce môžu sami upravovať príjmové kritéria.

**Fond sociálneho nájomného bývania je primálny v pomere k potrebám sociálne slabších domácností.** Len 3 % bytového fondu sú vo vlastníctve miest a obcí. Podľa OECD len 1,6 % bytov plní funkciu „dotovaného bývania“ ako hlavného nástroja podpory sociálne slabších domácností. Mnohé z miest majú výrazné čakacie listiny. Podľa prieskumu z roku 2019 dosiahli čakacie doby v slovenských mestách od 2 (Veľký Krtíš) až po 84 mesiacov (Púchov).<sup>84</sup> V ohrození chudoby alebo sociálneho vylúčenia je na Slovensku takmer milión obyvateľov (18 % domácností), z toho viac ako 400-tisíc (8 % domácností) čelí vážnej materiálnej deprivácii.<sup>85</sup> Až 30 % domácností býva v preplnených bytoch a 4 % z celkového počtu domácností v podmienkach vážnej bytovej deprivácie.<sup>86</sup>

<sup>82</sup> Grešáková a Mravčáková, 2025.

<sup>83</sup> Zákon č. 443/2010 z.z. o dotáciách na rozvoj bývania a o sociálnom bývaní.

<sup>84</sup> Eurofound, “Unaffordable and inadequate housing in Europe”, 2023.

<sup>85</sup> Rákošová, “Miera chudoby alebo Sociálneho Vylúčenia v Slovenských Domácnostiach”, 2025.

<sup>86</sup> Bytová deprivácia popisuje preplnené domácnosti, ktoré majú navyše problém s deravou strechou, sociálnym vybavením alebo s nedostatkom svetla. Pozri Eurostat, “Severe housing deprivation rate by age, sex and poverty status”, 2025.

**Počet sociálnych nájomných bytov súčasné plány zásadne nezvyšia.** Podľa prieskumu Únie miest Slovenska postavili mestá od roku 2001 spolu 4 655 bytov s podporou ŠFRB. Do roku 2030 sa očakáva výstavba zhruba 1 600 mestských a obecných bytových jednotiek.<sup>87</sup>

**Sociálne bývanie rieši problém časti chudobných domácností.** Niektoré domácnosti však potrebujú aj flexibilné formy nájmov. Dotované bývanie je nástrojom na riešenie nedostupnosti bývania ako problému chudoby (box 1). Sociálne nájomné bývanie môže podporiť sociálnu inklúziu v mestách. Často má pozitívny dopad na sociálne slabšie rodiny, napr. cez výsledky detí v školách. Sociálne bývanie na Slovensku však málo zvyšuje rezidenčnú mobilitu, je totiž viazané na konkrétne miesto. V prípade sťahovania domácnosti čelia novému procesu, podmienkam a pravdepodobne aj čakacím lehotám.

**Domácnosti v sociálnych bytoch môžu čerpať príspevok na bývanie, ktorý v praxi nepostačuje.**<sup>88</sup> Je viazaný na konkrétnu nájomnú zmluvu, často práve v podmienkach sociálneho nájomného bývania. Ani tam však často nedokáže pokryť výšky dotovaných nájmov. Podmienky príspevku sú navyše prísne a veľká časť domácností v hmotnej núdzi mimo systému sociálneho bývania ho nevyužíva. Ministerstvo financií reguluje výšky nájmov v obecných bytoch. Pre staršie byty<sup>89</sup> môže dosiahnuť maximálne 7,7 eur/m<sup>2</sup>, kým pre novšie byty je výška viazaná na obstarávaciu cenu a môže byť ešte vyššia.<sup>90</sup> Aktuálna výška príspevku nepostačuje na hornú hranicu nájmov v novších bytoch a ani na pokrytie prevádzkových nákladov bytového domu. Chýbajúce výdavky na údržbu, správu a pod. sú tak hradené z rozpočtu obcí alebo iných príjmov domácnosti, čím sa zhoršuje ich sociálna situácia.

**Mestá a obce<sup>91</sup> pri výstavbe bytov kombinujú úvery zo ŠFRB s dotáciou od ministerstva dopravy.** Finančný model výstavby nových sociálnych bytov sa najviac opiera o dva nástroje: pôžičky ŠFRB a dotácie ministerstva dopravy.<sup>92</sup> V roku 2024 ŠFRB podporil obstaranie 830 nájomných bytových jednotiek a celková podpora dosiahla 50 mil. eur.<sup>93</sup> Okrem podpory štátu samosprávy často prispievajú vlastnými zdrojmi a pozemkami.

**Dotácie na výstavbu sociálneho bývania by sa mali zvýšiť.** Výška dotácií ministerstva dopravy dosahuje 20 – 25 mil. eur ročne a v posledných rokoch klesá.<sup>94</sup> Kým za trojročné obdobie 2017 – 2019 priemerný objem dotácií dosiahla skoro 30 mil. eur ročne, za obdobie 2022 – 2024 len 22 mil. eur. Deje sa to napriek rastúcim stavebným nákladom. Výsledkom je menej podporených bytových jednotiek.

**Výška úverov a dotácií obciam nemusí stačiť. Je potrebné pravidelne aktualizovať limity a rozšíriť okruh oprávnených nákladov.** Dotácie a úvery možno čerpať len na

<sup>87</sup> Podľa prieskumu Únie miest Slovenska.

<sup>88</sup> Príspevku na bývanie sa detailnejšie venuje sekcia Rast dopytu po bývaní a vybrané politiky.

<sup>89</sup> Pre byty kolaudované pred 1.2.2001 je to zhruba 1,1/m<sup>2</sup>/mesiac.

<sup>90</sup> Max 5 % obstarávacej ceny ročne.

<sup>91</sup> Okrem miest a obcí môžu úvery na nájomné bývanie čerpať aj samosprávne kraje alebo neziskové organizácie

<sup>92</sup> Zákon č. 443/2010 z.z. o dotáciách na rozvoj bývania a o sociálnom bývaní.

<sup>93</sup> Štátny Fond Rozvoja Bývania (ŠFRB), "Výročná správa ŠFRB 2024", 2024.

<sup>94</sup> Zdroj: Rozpočet SK, "Nazrite do rozpočtu verejnej správy", 2025. prostredníctvom API.

oprávnené náklady, ktoré definuje zákon. Tie často nepokrývajú celý rozsah projektu, nakoľko sú s nájomným bývaním spojené aj vyvolané investície do infraštruktúry a prípravy územia. V nákladnejších oblastiach navyše reálne náklady na m<sup>2</sup> prevyšujú zákonné limity na úvery a dotácie. Po vybudovaní bytov sú s poskytovaním nájomného sociálneho bývania pre obce spojené výdavky na opravu, údržbu, správu a sociálnu pomoc. Úver môže byť vo výške 80 % obstarávacieho nákladu, maximálne 1 500 eur na 1 m<sup>2</sup> podlahovej plochy bytu, s ročnou úrokovou sadzbou 1 %. V najmenej rozvinutých okresoch môže byť ročná úroková sadzba 0 %. Pre podporu priemyselného parku v regiónoch s nízkou nezamestnanosťou môže úver dosiahnuť 100 % obstarávacieho nákladu, maximálne 2 000 eur na 1 m<sup>2</sup> podlahovej plochy bytu.<sup>95</sup> Dotácie aj úver je možné čerpať, len ak náklady projektu nepresahujú určitý limit. Napríklad v Bratislave ide o 1 890 eur na m<sup>2</sup> čistej podlahovej plochy. Limit je možné navýšiť o najviac 300 eur na m<sup>2</sup> obstaraním napríklad zdroja OZE, systému rekuperácie alebo extenzívnej zelenej strechy. To nezodpovedá reálnym nákladom a sťažuje čerpanie týchto dotácií. Navyše práve vo väčších mestách, kde je nedostatok sociálneho bývania najcitlivejší, sú náklady typicky vyššie.

**Limity na úvery aj dotácie by mali byť zvýšené na úroveň reálnych nákladov a zoznam oprávnených nákladov by sa mal rozšíriť.** V prípade presiahnutia limitu by malo byť možné projekt dofinancovať z prostriedkov obce, resp. posúdiť oprávnenosť prevýšenia ŠFRB a dodatočne dofinancovať.

**System pôžičiek a dotácií je komplikovaný a byrokraticky náročný.** Sú spojené s veľkou mierou byrokracie a náročnými podmienkami. O dotáciu je možné žiadať až po podpise zmluvy so zhotoviteľom a len na nezačatú stavbu v termíne medzi 16.1. a 31.5. Schvaľovanie dotačných a úverových zmlúv trvá 3 – 5 mesiacov, počas ktorých zazmluvnený zhotoviteľ čaká. Žiadosti sú duplicitne kontrolované okresným úradom, ministerstvom a ŠFRB. Akákoľvek zmena projektu počas výstavby musí byť odsúhlasená okresným úradom. Kontrola plnenia podmienok dotácie je časovo neobmedzená. Pre porovnanie, časové obmedzenie pre účel pri štátom podporovanom nájomnom bývaní je len 25 rokov.

**Pre zlepšenie systému je vhodné upraviť podmienky.** Zoznam oprávnených žiadateľov by sa mal rozšíriť aj na obecné podniky a neziskový sektor, ktorý v tejto oblasti už teraz často nahrádza štát. Žiadosti by malo byť možné podávať už po vydaní povolenia na stavbu. Pri schválení úveru by bolo možné nastaviť limity na úver a najneskorší časový rámec pre začatie výstavby. Žiadosti by sa mali podávať priamo na ŠFRB alebo ministerstvo. Administratívna kontrola by mala mať limit 20 – 30 rokov.

**Pôžičky na výstavbu obecných bytov (aj mimo ŠFRB) by sa nemuseli započítavať do dlhu samospráv.** Výstavba bytov predstavuje investície, ktoré vedú k vytvoreniu hodnotného majetku vo vlastníctve mesta. Tento novovzniknutý majetok možno použiť ako prípadnú (nepriamu) zábezpeku pre úverovaciu inštitúciu. Takéto opatrenie by umožnilo obciam lepšie čerpať napríklad financie z Európskej investičnej banky (EIB) alebo komerčné pôžičky bez ohrozenia ich finančnej stability.

---

<sup>95</sup> Podľa vyhlášky 284/2013 Z. z platnej k novembru 2025.

**Štát by mal aktívne využiť nepotrebné pozemky na podporu sociálneho a nájomného bývania.** Mnohé štátne organizácie vlastní mestskú pôdu. Aktuálna úprava zákona o štátnom majetku takéto prevody sťažuje. Prevod majetku v záujme sociálneho či dostupného bývania by mal byť zjednodušený, čo by si vyžadovalo zmeny zákona o štátnom majetku. Možným nástrojom by mohol byť aj strategický fond mestských pozemkov (Opatrenie 5).

**Opatrenie 9: Zlepšiť nástroje na podporu obecného nájomného bývania.** Upraviť podmienky úverov od Štátneho fondu rozvoja bývania a dotácií ministerstva dopravy. Poskytnúť mestám a obciam nepotrebné štátne pozemky na výstavbu bytov. Pripraviť sa na využívanie európskych zdrojov. Uľahčiť úverovanie obcí pre potreby výstavby bývania.

**Úvery od ŠFRB by mali viac pripomínať bankový produkt a financovať celé náklady projektu.** Posudzovanie efektívnosti nákladov by malo byť prenesené najmä na prijímateľa (napr. obce). ŠFRB by mal posudzovať najmä schopnosť dlžníka splácať úver.

**V nadchádzajúcom období by mala byť výstavba sociálneho a dostupného nájomného bývania podporená aj z fondov EÚ.** Európska komisia už teraz umožňuje, aby členské štáty presmerovali nevyužitú zdroj z EÚ na nájomné bývanie. Je dôležité, aby Slovensko túto možnosť využilo čo najskôr. S ohľadom na prezentované priority Európskej komisie by podpora bývania z EÚ mala pokračovať aj v ďalšom rozpočtovom období.

## Dostupné (štátom podporované) bývanie

**Dostupné bývanie predstavuje medzikrok medzi trhovým nájomom a sociálnym bývaním.** Modely dostupného bývania môžu zodpovedať potrebám segmentu domácností. Môže ísť o domácnosti, ktoré potrebujú dostatočne stabilné bývanie, avšak vlastnícke bývanie si nemôžu dovoliť (napr. pracujúci s nižšími príjmami). Modely dostupného bývania môžu byť atraktívne pre domácnosti sťahujúce sa za prácou.

**Európska komisia predstavila plán dostupného bývania.**<sup>96</sup> Medzi kľúčové zmeny patrí zjednodušenie pravidiel štátnej pomoci a mobilizácia financií na výstavbu a rozvoj dostupného bývania. Do financovania projektov dostupného bývania budú aktívnejšie zapojené európske nástroje. Národné a regionálne plány partnerstva (*National and Regional Partnership Plans*) pre budúce rozpočtové obdobie 2028 – 2034 zahŕňajú sociálne a dostupné bývanie ako jeden zo špecifických cieľov. Rovnako budú rôzne príležitosti na financovanie cez Európsku investičnú banku (EIB), Európsku banku pre obnovu a rozvoj (EBRD) alebo Rozvojovú banku Rady Európy (CEB). Európska komisia pripravuje Paneurópsku investičnú platformu.

**Aktuálne je na Slovensku hlavným modelom štátom podporované nájomné bývanie (ŠPNB).** Štát umožňuje súkromným developerom vstúpiť do partnerstva a vybudovať nájomné byty. Nájomné vzťahy spravuje Agentúra na podporu štátneho bývania. Výška nájomov je regulovaná a závisí od úrovne priemerných príjmov v kraji aj veľkosti bytu. V praxi sú tieto

<sup>96</sup> Európska komisia (EK), "The European affordable housing plan", 2025.

nájmy len o trochu nižšie než trhovú nájom alebo náklady na hypotéky vrátane splátky istiny. Nárok na nájomné byty je ohraničený výškou príjmu domácnosti, ale limity umožňujú aj ubytovanie strednej triedy. Na štátom podporované nájomné bývanie môže prispievať aj zamestnávateľ, pričom z jeho príspevku sa neplatia odvody ani daň. Súkromní investori sú motivovaní zapojiť sa do takýchto projektov najmä zníženou DPH z 23 % na 5 %. Ročné daňové výdavky plynúce z nižšej sadzby MF SR odhaduje na 20 mil. eur.<sup>97</sup>

**Model ŠPNB umožňuje vytvorenie formalizovaného sektoru nájomného bývania pre pracujúcu a strednú triedu.** Zároveň sú jeho podmienky dostatočne flexibilné, napr. pre uchádzačov nie sú definované obmedzenia na základe pobytu.

**Nie je však isté, či je oň medzi investormi aj nájomcami dostatočný záujem.** Nájom v regulovanej výške nemusí byť výhodný oproti trhovému, najmä keď je v menej atraktívnej lokalite.<sup>98</sup> K januáru 2026 štátna agentúra podpísala zmluvy len so štyrmi investormi. Za viac ako tri roky od vzniku agentúry bolo do užívania odovzdané minimum bytov.

**Štátom podporované nájomné bývanie je možné ďalej rozvíjať. Kľúčovým indikátorom úspechu by mal byť počet postavených bytov, ich obývanosť a vyvarovanie sa vytlačaniu (*crowding out*) súkromných bytových projektov.** Realizáciu projektov brzdila neistota ohľadom európskych pravidiel štátnej pomoci, ktorá sa však medzičasom vyriešila. Model preto možno rozvíjať robustnejšou podporou v podobe zabezpečovania vhodných pozemkov na projekty. Takisto by sa projekty štátom podporovaného nájomného bývania mohli zvýhodniť vo vzťahu k požiadavkám a územným plánom. Takýto prístup je možné kombinovať s rozvojom sociálneho bývania. Vyhliadkovo tiež bude potrebné ošetriť a zastabilizovať vzťahy medzi nájomcami a správcami budovy.

**Nevýhodou môže byť aj dlhodobá udržateľnosť projektov.** Súkromný partner môže po 25 rokoch od projektu odstúpiť a byty využívať komerčne bez akejkoľvek penalizácie. Zároveň môžu dotované nájomní znížovať následnú mobilitu za prácou. Tento problém zmierňuje skutočnosť, že ohlásené projekty sú najmä v Košiciach a Bratislave, ktoré zrejme budú patriť medzi ekonomicky najaktívnejšie miesta.

**Ponuku dostupného nájomného bývania by mali rozšíriť aj nové modely dostupného a komunitného bývania.** Právne formy a mechanizmy na budovanie dostupného bývania by bolo vhodné rozšíriť. „Neziskový developer“ alebo sociálne podniky bývania by mohli tiež čerpať dotácie a pôžičky na rozvoj bývania. Potreby niektorých domácností vedú naplniť aj komunitné modely ako bytové družstvá, *baugruppe*<sup>99</sup> či *co-living*.<sup>100</sup> Je však potrebné zvážiť riziká následnej privatizácie bytov v podporených súkromných projektoch.

---

<sup>97</sup> MF SR, „Rozpočet verejnej správy na roky 2025 až 2027“, 2024.

<sup>98</sup> Napríklad nízka obsadenosť projektu Ovocné sady v Bratislave. Pozri Vančo, „Premiérska téma je fiasko. Z prvej stovky štátnych nájomných bytov obsadili štvrtinu.“, 2026.

<sup>99</sup> Baugruppe je model bývania, v ktorom si skupina budúcich susedov bez komerčného developera spoločne naplánuje, zafinancuje a postaví bytový dom.

<sup>100</sup> Co-living je moderný model komunitného bývania, ktorý kombinuje súkromné ubytovanie (zvyčajne izbu s kúpeľňou) so zdieľanými komunitnými priestormi a službami.

**Opatrenie 10: Rozvíjať existujúce a zavádzať nové modely dostupného bývania s cieľom zvyšovania ponuky bývania v rôznorodých formách. Naplno využiť európske príležitosti na financovanie v kombinácii so súkromným kapitálom.**

## Dane a bývanie

Daňový systém na Slovensku významne zvýhodňuje vlastnícke bývanie. Zdaňovanie nehnuteľností je v porovnaní s inými štátmi veľmi nízke. Verejné financie sú tak viac závislé od iných, ekonomicky škodlivejších daní.

Rastúca cena bývania a nehnuteľností je v skutočnosti najmä zvyšujúca sa hodnota pôdy. Pôda predstavuje v atraktívnych mestských lokalitách vzácny statok. Vďaka tomu má rentiersky potenciál, ktorý je posilnený špeciálnym vzťahom s finančným sektorom. Rentierstvo zhoršuje ekonomickú nerovnosť a brzdí ekonomický rast.

Navrhovaná daňová reforma výraznejšie zdaňuje nehnuteľnosti, vrátane pôdy, a je rozpočtovo neutrálna. Takýto model „split-rate“ dane by rozdielne zdaňoval hodnotu pôdy a na nej postavených nehnuteľností. Môže sa stať prorastovou daňou, motivujúcou k produktívnemu využitiu pozemkov. Výnos z nej navyše umožní znížiť ekonomicky škodlivejšie dane. Pre úspech reformy je kľúčová kvalitná technická implementácia, zber lepších dát a ochrana nízkopříjmových domácností.

## Opatrenia

**Zaviesť fiškálne neutrálnu, prorastovú zmenu daňového mixu** na základe zdaňovania nehnuteľností vrátane pôdy v podobe split-rate dane.

**Rozšíriť a zlepšiť zber dát** o bývaní, nehnuteľnostiach a pozemkoch.

## Zdaňovanie nehnuteľností na Slovensku a výhody zdaňovania pôdy

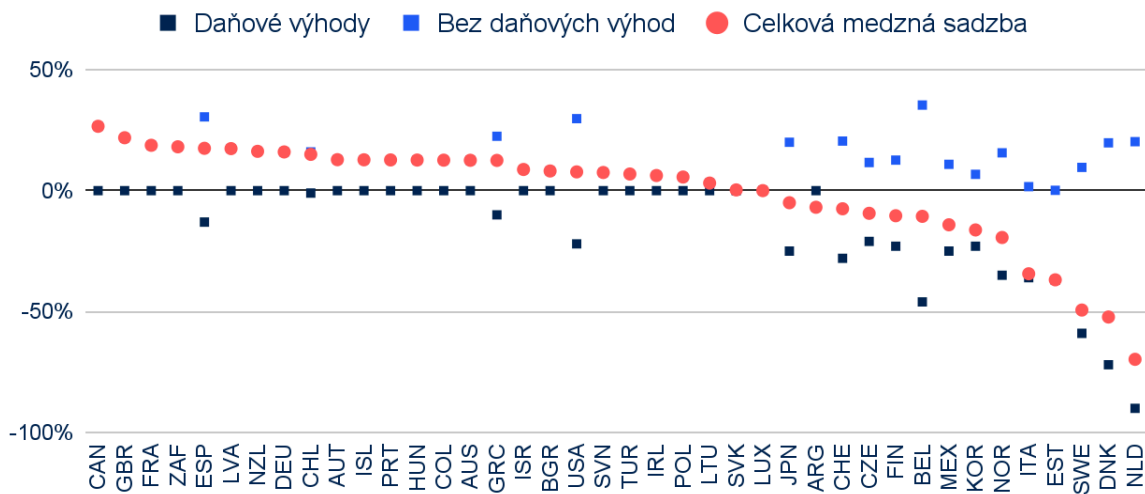
**Dane sú kľúčovou politikou ovplyvňujúcou trh s bývaním.** Medzi hlavné typy patria:

- Dane pri obdržaní nehnuteľností, napr. *stamp duty tax* v Spojenom kráľovstve.
- Dane pri držaní nehnuteľnosti, napr. súčasná daň z nehnuteľnosti na Slovensku.
- Dane pri prevode nehnuteľnosti, napr. daň z kapitálových príjmov alebo z dedičstva.

**Vlastnícke bývanie je oproti ostatným investíciám významne daňovo zvýhodnené.**

Imputované nájom (t.j. fiktívny nájom, ktorý si „platí“ vlastník nehnuteľnosti) sú ako príjem oslobodené od dane z príjmu v drvivej väčšine štátov vrátane Slovenska. Okrem toho je na Slovensku predaj nehnuteľnosti po piatich rokoch od nadobudnutia oslobodený od dane z kapitálových príjmov. Dodatočné daňové zvýhodňovanie hypoték na Slovensku existuje, ale v relatívne malej miere. Hraničné efektívne zdanenie nehnuteľností na Slovensku je blízke nule, kým v mnohých štátoch je negatívne (t.j. dotované). Častým mechanizmom je dotovanie hypoték prostredníctvom odpočítavania úroku z daní z príjmu.

## Hraničné efektívne zdanenie nehnuteľností na bývanie



Zdroj: OECD, Housing Taxation in OECD Countries

**Zdanenie držania nehnuteľnosti je menej škodlivé, Slovensko ho však využíva veľmi málo.** Hlavné piliere daňových príjmov predstavuje zdaňovanie príjmu (DPFO, DPPO a odvody) a spotreby (najmä DPH a spotrebné dane). Optimálne dane by mali minimalizovať zmeny v ekonomickom správaní smerom od produktívnej činnosti. Práve zdanenie príjmov a aktivity však môže významne ovplyvňovať ekonomické rozhodovanie firiem a domácností. Z hľadiska ekonomickej efektívnosti<sup>101</sup> tak zrejme spôsobujú významné straty blahobytu.<sup>102</sup> Naopak, dane s menším negatívnym vplyvom na ekonomické rozhodnutia jednotlivcov a firiem sú menej škodlivé pre hospodársky rast.

**Nehnuteľnosti sú jednou z vhodnejších základní pre zdanenie. Sú málo mobilné, ľahko identifikovateľné a ich fond je dlhodobo stabilný.** Dane z nehnuteľností sú vhodnejším nástrojom financovania verejných služieb z hľadiska ekonomického rastu aj ekonomickej rovnosti (OECD 2022).<sup>103</sup> Slovenský daňový systém túto možnosť využíva len málo.

**Dane z nehnuteľností ovplyvňujú novú výstavbu len v malej miere. V prípade zdanenia pôdy k nej dokonca motivujú.** Majú však výrazne väčší dosah na dopyt po bývaní ako investícií, pretože investovať možno do mnohých alternatív. Naopak, pri dopyte po bývaní ako základnej potrebe je alternatív oveľa menej. Problém investičného dopytu po nehnuteľnostiach spočíva v tom, že zvyšuje ich ceny, ale kvôli náročnosti zvyšovania ponuky len minimálne podporuje novú výstavbu. Táto dynamika zároveň vedie k ďalšiemu (investičnému) dopytu, keďže rastúce ceny nehnuteľností umožňujú ich majiteľom získať prístup k väčším úverom. Dane z nehnuteľností môžu túto špirálu zabrzdiť a presmerovať

<sup>101</sup> V statickej aj dynamickej podobe.

<sup>102</sup> Naopak, dane škodlivých činností ako napr. znečisťovania sú preto ekonomicky veľmi vhodné, lebo motivujú k znižovaniu negatívnej činnosti.

<sup>103</sup> OECD, "Housing Taxation in OECD Countries", 2022.

úspory do produktívnejších projektov (napríklad do prorastových investícií) namiesto toho, aby sa nafukovali ceny existujúceho bytového fondu.<sup>104</sup>

**Výzvou pri zavádzaní dane z nehnuteľností je určovanie ich hodnoty.** To je potrebné pre spravodlivé nastavenie výšky dane, pričom hodnotnejšie nehnuteľnosti by mali byť zdanené viac. O potrebe cenových máp písali Martin Filko<sup>105</sup> aj analytici NBS.<sup>106</sup> Pre zachovanie spravodlivosti dane ich navyše treba pravidelne aktualizovať. Súčasný model dane z nehnuteľností na Slovensku zohľadňuje počet metrov štvorcových. Medzinárodne ide skôr o raritu, keďže takýto model využívajú len ďalšie tri štáty OECD (Česko, Poľsko a Izrael).

**Špeciálnu pozornosť si zaslúži zdaňovanie mestskej pôdy.** Daň z hodnoty pôdy predstavuje ekonomicky efektívnu formu daní. Keďže zdanenie pôdy neovplyvňuje jej dostupné množstvo<sup>107</sup> a dopad tejto dane na celospoločenské blaho nie je negatívny. Ide o jeden zo známych výsledkov ekonomickej analýzy. Daň z hodnoty pôdy je tak oveľa menej škodlivá ako dane z príjmu či spotreby (DPH). Pôda a pozemky tiež patria medzi hlavné zdroje ekonomickej renty, t.j. ekonomického príjmu získaného bez predchádzajúcej produktívnej činnosti. Ekonomická renta plynúca z pôdy (a s ňou súvisiaca vysoká cena pôdy) je silno koncentrovaná v centrách miest. Veľká časť hodnoty (mestskej) pôdy často plynie z práce, inovácií a investícií v jej blízkosti. Majiteľovi pôdy sa tak zhodnocuje majetok v dôsledku aktivity ostatných. Znamená to, že časť ekonomického rastu je tak zachytávaná vlastníckmi vzácnej pôdy v produktívnych lokalitách. Kým v minulosti bola pre ekonomiku kľúčová najmä poľnohospodárska pôda, dnes je hodnota koncentrovaná v mestskej pôde a najmä v centrách.

**Slovensko by malo zaviesť rozpočtovo neutrálnu „split-rate” daň.** Dizajn dane sa zakladá na rôznych sadzbách pre nehnuteľnosti a pozemky pod nimi. V oboch prípadoch je zohľadnená ich hodnota, avšak iným spôsobom. Pôda je zdaňovaná na základe jej trhovej hodnoty, ako keby išlo o nezastavaný pozemok. Nehnuteľnosti sú zdaňované na základe zostatkovej hodnoty, t.j. ceny, za ktorú by bolo možné budovu nahradiť. Takáto daň je ekonomicky efektívna a podporuje produktívnejšie využívanie pozemkov. Cieľom tejto dane nemá byť fiškálna konsolidácia ani celkové zväčšenie daňového bremena. Výnos z dane by mal ísť na zníženie iných, škodlivejších daní.

Takúto daň majú Fínsko a americké štáty Pensylvánia a Havaj. Hodnotu pôdy zdaňuje aj Estónsko, Dánsko a austrálsky štát Nový Južný Wales.<sup>108</sup> Zavedenie split-rate dane odporúča aj OECD. Toto opatrenie sa dostalo aj medzi 12 odporúčaní na zlepšenie dostupnosti bývania Národnej ekonomickej rady vlády v Česku.<sup>109</sup>

**Split-rate daň má významné ekonomické výhody.** Je to prorastová daň, nakoľko motivuje vlastníka k produktívnejšiemu využitiu hodnotného pozemku a penalizuje neproduktívne využitie pôdy (napr. jej špekulatívne hromadenie). Pôdy je fixné množstvo, na rozdiel od

---

<sup>104</sup> Ryan-Collins a kol., 2017.

<sup>105</sup> Filko, „Ako zdaníť paláce”, 2012.

<sup>106</sup> NBS, „Od podlahy k hodnote – zdaňovanie nehnuteľností na Slovensku”, 2024.

<sup>107</sup> S výnimkou rekultivácie pôdy (napr. sušenie mokradí v Holandsku) alebo umelej pevniny.

<sup>108</sup> OECD, „Housing Taxation in OECD Countries”, 2022.

<sup>109</sup> NERV, „Dvanásť kľúčových opatrení pro posílení dostupnosti bydlení v České Republice”, 2024.

nehnutelností alebo práce. Zdanenie pôdy preto nevedie k zníženiu jej ponuky. V porovnaní so súčasným stavom môže daň z pôdy presmerovať úspory (kapitál) na produktívnejšie účely. Napríklad namiesto nafukovania hodnoty existujúceho bytového fondu môžu úspory podporiť výstavbu nových bytov alebo rozvoj firiem a podnikov (napr. prostredníctvom kapitálových fondov). Tlmí sa tak investičný dopyt po bývaní, ktorý neprináša významné sociálne benefity (viď kapitolu o trhu s bývaním). Okrem ekonomickej efektívnosti táto daň zlepšuje aj distribučnú spravodlivosť,<sup>110</sup> vrátane postavenia domácností v nájme.<sup>111</sup> Daň predstavuje efektívne riešenie problému pozemkovej renty – bohatnutie vlastníka pozemku bez vykonávania produktívnej činnosti (box 5). Dane z držania nehnuteľností tiež zlepšujú makroekonomickú stabilitu.<sup>112</sup>

**Opatrenie 11: Zaviesť fiškálne neutrálnu, prorastovú zmenu daňového mixu na základe zdaňovania nehnuteľností vrátane pôdy v podobe split-rate dane.**

### **Zavedenie split-rate dane z nehnuteľností je komplikovaná a politicky náročná reforma.**

**Dá sa však uľahčiť.** Navrhovaná daň zohľadňuje hodnotu nehnuteľnosti aj pozemku. Nevyhnutne tak potrebuje cenové mapy, resp. iný vhodný model oceňovania nehnuteľností. Zároveň treba ceny pravidelne aktualizovať, napr. každé tri roky. Pre stabilitu a predvídateľnosť daňového prostredia je možné a vhodné daň zavádzať postupne. Jej platbu je možné rozložiť do preddavkov a znížiť jej administratívnu náročnosť pre daňovníka naviazaním platby na tretie strany (napr. zamestnávateľ z výplaty zamestnanca). Nízkopříjmové domácnosti s veľkými majetkami (napr. vdova vo veľkom a drahom dome) môžu čeliť problémom s likviditou a daň môže významne ohroziť ich životnú úroveň, resp. stabilitu. Takéto domácnosti je možné chrániť odkladom dane na moment zmeny vlastníka pri predaji, prevode alebo v dedičskom konaní. Spočiatku je tiež možné zaviesť zľavy na prvú nehnuteľnosť, resp. nehnuteľnosť, v ktorej má majiteľ trvalý pobyt. Úspešnosť reformy bude tiež závisieť od kvality komunikácie, užívateľskej prívetivosti a jednoduchosti systému na jej administrovanie.

**Úspešná implementácia si vyžaduje oveľa kvalitnejšie dáta** o cenách pozemkov a nehnuteľností, ako sú v súčasnosti k dispozícii. O potrebe cenových máp písali dávnejšie aj najdôležitejšie ekonomické inštitúcie na Slovensku, ako napr. NBS.<sup>113</sup> Malo by ísť o prioritný dátový projekt, ktorý by oceňoval pozemky a nehnuteľnosti. Využiť je možné informácie z transakcií, je však potrebné rozlišovať trhové a netrhové (napr. darovacie) transakcie. Okrem reálnych transakcií patria medzi možné dátové zdroje aj znalecké posudky využívané pri hypotékach, inzeráty z realitných portálov a zdroje z bankového systému.

**Opatrenie 12: Zlepšiť zber a kvalitu dát o bývaní, nehnuteľnostiach a pozemkoch.**

<sup>110</sup> Schwerhoff a kol. "Equity and Efficiency Effects of Land Value Taxation", 2022.

<sup>111</sup> Barbosa & Skipka. "Tax Housing or Land? Distributional Effects of Property Taxation in Germany", 2019.

<sup>112</sup> Blöchliger a kol., "The stabilisation properties of immovable property taxation", 2015.

<sup>113</sup> NBS, "Od podlahy k hodnote – zdaňovanie nehnuteľností na Slovensku", 2024.

**Existujú jednoduchšie modely, napríklad v Írsku.** Daňový úrad z cenových máp odhaduje cenu nehnuteľnosti a následne ju oznamuje daňovníkovi. Ten ju akceptuje a zaplatí vyrubenú daň. Alternatívne si cenu nehnuteľnosti odhadne sám, v takom prípade však bude jeho hodnotenie podrobené ad-hoc kontrole.

**Samosprávy by mali mať možnosť sadzby upravovať.** Dodatočne by mohla byť zdaňovaná nedostatočne využívaná pôda. Samosprávy tak získajú možnosť efektívnejšie spravovať pozemky a motivovať vlastníkov pozemkov k ich rozvoju.

**Nové zdanenie nehnuteľností by si vyžadovalo aj zmeny vo financovaní samospráv.**

Dane z nehnuteľnosti v súčasnosti spravujú mestá a obce a ich výnos prispieva k ich rozpočtu. Zvýšenie daní z nehnuteľností by bez dodatočných zmien významne zvýšilo rozpočty samospráv, najviac v bohatších regiónoch s najvyššou hodnotou pozemkov a nehnuteľností. Cieľom zavedenia tejto dane však nie je fiškálna konsolidácia ani zväčšenie verejného sektora. S jej zavedením by sa teda malo spojiť zníženie iných daní. Vhodným kandidátom na zníženie je daň z príjmu fyzických osôb (DPFO), ktorá v slovenskom daňovom systéme v podobe podielových daní predstavuje hlavný príjem samospráv. Alternatívou takejto úpravy financovania samospráv by mohla byť aj čiastočná centralizácia príjmov z novej dane a zníženie dane z príjmu právnických osôb (DPPO).

#### **Box 5 – Pozemkové renty a zdaňovanie pôdy**

**Pozemková renta predstavuje výnos z vlastníctva pôdy, ktorý neplynie z produktívnej činnosti vlastníka alebo investícií do jej zlepšenia** (napr. vybudovaním nehnuteľnosti alebo infraštruktúry). Ide teda o príjem, ktorý plynie z ekonomickej vzácnosti (angl. *scarcity*) a polohy. V kontexte agrárnej ekonomiky písal o pozemkovej rente David Ricardo, kým v modernejších kontextoch to bol americký reformátor Henry George.<sup>114</sup> V súčasnosti sa téme venuje napr. Josh Ryan-Collins.<sup>115</sup>

**Pôda je v ekonomickej teórii bežne vnímaná ako forma „kapitálu“, má však špecifické vlastnosti.** Pôdy je obmedzené množstvo a nemôže byť vytvorená. Nedá sa presúvať a je permanentná. Pôda (poloha) je zároveň kľúčovým faktorom produkcie, nakoľko je nevyhnutnosťou pre akúkoľvek produktívnu činnosť, ako aj samotný život. Na rozdiel od bežných foriem kapitálu (faktorov výroby) sa časom neznehodnocuje a naopak, jej cena typicky rastie. Súkromné vlastníctvo pôdy tak umožňuje extrakciu hodnoty bez akejkoľvek produktívnej činnosti. Ide teda o formu renty.

**Schopnosť ziskávať ekonomickú rentu môže byť natoľko významná, že vie pohltiť všetok ekonomický rast.** O väčšinu rastu sa pritom majiteľ pôdy nemusel nijako zaslúžiť. V jednoduchom modeli s fixovanou ponukou pôdy a bývania môže majiteľ pôdy pohltiť všetok rast zvýšením nájmu, ktorý platia nájomcovia (ako napr. pracujúci, vlastníci prevádzok, podnikatelia). Tento problém je najviac viditeľný v najatraktívnejších lokalitách (aj kvôli

<sup>114</sup> Ryan-Collins a kol., 2017.

<sup>115</sup> Ryan-Collins a kol., 2017.

charakteru modernej ekonomiky), ktorých je málo a kde sú ceny pozemkov a nájomov najvyššie.

**Pokiaľ je všetok rast extrahovaný vlastníkom (čoraz hodnotnejšej) pôdy, znižuje to ekonomickú motiváciu investovať, inovovať a pre pracujúcich presúvať sa na produktívnejšie miesta.** Tento problém môže byť zhoršený územnými plánmi, ktoré obmedzujú ponuku pôdy aj nad rámec je prirodzenej vzácnosti.<sup>116</sup>

**Hlavným riešením vie byť zdanenie pôdy na základe jej hodnoty.** Ide o daň, pre ktorú existujú veľmi silné ekonomické a sociálne argumenty. Je prorastová a motivuje k produktívnejšiemu využívaniu pozemkov. Zároveň zlepšuje ekonomickú rovnosť (nakoľko vlastníctvo pôdy zvykne byť koncentrované medzi najbohatšími) a zásluhovosť v ekonomike, nakoľko znižuje priestor na nezaslúžený príjem (rentierstvo), ktorý plynie z práce, inovácií, rizika a investícií ostatných.

Hlavným dôvodom, prečo daň z hodnoty pôdy (angl. land value tax) nebola široko implementovaná je opozícia vlastníkov pozemkov, ako aj technická náročnosť jej implementácie.<sup>117</sup> V súčasnosti však zdaňovanie pôdy na základe hodnoty odporúča aj OECD.<sup>118</sup>

**Zdaňovanie hodnoty pôdy má v ekonómii dlhú tradíciu a je podporované z rôznych oblastí politického spektra.** Medzi podporovateľov tejto dane patrili Adam Smith a David Ricardo. Z modernejších ekonómov to sú aj nobelisti ako Joseph Stiglitz či Milton Friedman. Historicky najvýznamnejším podporovateľom bol reformátor Henry George.<sup>119</sup>

---

<sup>116</sup> Cheshire and Sheppard, 2005.

<sup>117</sup> Ryan-Collins a kol., 2017.

<sup>118</sup> OECD, "Housing Taxation in OECD Countries", 2022.

<sup>119</sup> pre detailnejšiu diskusiu pozri Ryan-Collins a kol., 2017.

## Pod'akovanie

Jedným z hlavných cieľov tejto štúdie bolo poukázať na kritický stav bývania na Slovensku. Hoci podobným výzvam čelia mnohé krajiny, u nás tento problém dosahuje rozmery bytovej krízy. Jej riešenie si vyžiada zásadné reformy presahujúce horizont niekoľkých volebných období.

Navrhované riešenia čerpajú z rôznych častí ideologického spektra. Efektívna bytová politika sa totiž nevyhne kombinácii rôznych prístupov a musí citlivo zohľadňovať ekonomické, sociálne, environmentálne a urbanistické potreby súčasnosti. Verím, že vám tieto strany pomohli vytvoriť si komplexnejší obraz o výzvach, ale aj možnostiach slovenskej bytovej politiky.

Ďakujem tímu Inštitútu Martina Filka, ako aj desiatkam odborníkov a odborníčok za ich čas, cenné pripomienky a konzultácie. Všetky prípadné nedostatky či nezrovnalosti v texte sú však výlučne mojou zodpovednosťou.

Anton Gromóczki

## Executive Summary [en]

**Housing is a basic human need and a key prerequisite for a dignified and good life.** It provides space for rest, family life, and helps protect physical and mental health. The location of housing determines access to economic opportunities and services. Housing affordability is a key challenge for modern society and the economy.

**The unaffordability of housing leads to negative social impacts.** Housing in Slovak cities is among the least affordable in Europe. The problem creates pressures that affect both low-income groups and segments of the middle class. In the absence of affordable local options, many citizens opt for outward migration. More than 300,000 people have left Slovakia since it joined the EU.

**Housing shortage is a bottleneck to national economic development.** It is both a social and economic challenge. Unaffordable housing in productive areas leads to a less efficient distribution of the workforce. Models for other countries estimate a loss of 5-10% of GDP.

**The housing stock is underdeveloped, with a shortage of about 500,000 units.** Compared to the EU, Slovakia has a below-average number of units per capita. There are very few rooms per member of a Slovak household. Despite the shortage of housing units, Slovakia is currently lagging behind in construction as well.

**Few housing units are being built.** Approximately 17,000 are built annually, representing less than 1% of the housing stock. This corresponds to the EU average, but is below average within the OECD. The volume of investment in new housing is also lower. Slovakia's lag in terms of housing stock size is therefore not decreasing. Unmet demand for housing in urban centers contributes to extensive suburbanisation with negative impacts on transport and the environment.

**Residential development should align with the increasing economic weight of urban centers.** Cities can be economic engines and spaces for social mobility and consumption. These roles are best fulfilled when cities undergo smart and compact growth. In Slovakia, cities have not yet fulfilled their growth potential. They are relatively small and have low densities. Slovakia remains one of the least urbanised countries in the EU.

**Demand for housing will grow despite the stagnating population in Slovakia.** With rising incomes and an aging population, new, smaller households will emerge. Demographic developments will be partially offset by the growing number of workers from abroad. Growing demand will concentrate in urban centers as places with attractive job opportunities.

**Investment demand is also an important source of demand for housing.** For Slovak households, housing is often their main form of property and the most common way of saving and investing. Investment demand is closely and specifically linked to the financial sector. Rising property prices unlock additional lending volumes for owners. These in turn enable further investment in real estate.

**Investment demand for housing has some negative effects.** The supply of apartments responds slowly to price movements. The housing stock expands by less than 1% annually. Investment demand for housing thus leads mainly to higher prices, which reduces its affordability and increases wealth inequality. The acquisition of existing units does not increase the performance or potential of the economy.

**The poorest households should receive a better functioning housing allowance.** However, apart from targeted assistance, it is necessary to limit support for demand, especially in its investment form.

**Rental housing brings important social benefits.** In its market form, it is a flexible form of rental that increases labor mobility. However, the development of the sector is hampered by inappropriate rental and residence laws. A poorly developed rental sector reduces labor mobility. Subsidised social housing helps protect households from poverty. For certain types of households, it is also appropriate to develop forms of affordable housing, including non-profit projects and cooperatives.

**Less than 10% of apartments are rented, making Slovakia a "hyper-ownership" society.** This is the result of privatisation of the housing stock and insufficient construction.

**Urban zoning plans should allow for more housing construction and be more flexible.** Land should be more available for housing and brownfields need to be used effectively.

**Slow processes and outdated regulations slow down and increase the cost of housing construction.** Some of the necessary reforms have already begun, but implementation is a risk. Building authorities need to be digitised and their processes simplified. Building standards need to be modernised.

**Slovakia should introduce a budget-neutral "split-rate" property tax.** This is a taxation model in which a higher rate is applied to land than to built property. This tax encourages the efficient use of land, making it pro-growth. The extra revenue would allow for a reduction in more harmful taxes such as labor taxation. It also addresses the issue of land rent, which stems from the natural scarcity of urban land and investment demand for housing. This is a challenging reform that requires better data and thoughtful implementation.

**Vacant apartments contribute to the unaffordability of housing, but they are not the decisive cause.** Data from the census significantly overestimates the vacancy rate of apartments. In Bratislava, the busiest market, the share is 7%. The expansion of the urban rental agency model and a "split-rate" property tax would motivate their rental or use.

**The report presents 12 pragmatic policy responses across four areas** that can help solve the housing crisis. These include a significant improvement in the housing supply and targeted support for vulnerable households. Broad-based support for housing demand should be avoided. Various forms of rental housing, including market-based rental housing, deserve special attention. Tax reform would improve economic efficiency, reduce wealth inequality, and support economic growth.

# 12 Policies for Solving the Housing Crisis [en]

## Demand

1. **Limit insufficiently targeted benefits, especially mortgage subsidies.** ([p. 25](#))
2. **Reform housing benefit** so it is accessible to a wider range of households and more closely reflects the actual cost of housing. ([p. 27](#))

## Supply, planning and building code

3. **Improve land-use planning to promote construction.** Increase the flexibility of plans and amendment procedures. Introduce a brownfield passport. ([p. 35](#))
4. **Align municipal fiscal incentives** with housing delivery. ([p. 38](#))
5. **Establish a strategic land fund** that will manage site remediation, and preparation, facilitating the subsequent transfer or sale of land for development. ([p. 39](#))
6. **Accelerate the digitization of building permit procedures and improve construction authorities.** Support the consolidation of construction authority functions into larger regional units and the integration of partial statements into a single construction portal. ([p. 41](#))
7. **Modernize building code for housing construction** in the areas of lighting, fire safety, and parking. Allow regionalization of selected standards. Facilitate the conversion of existing non-residential spaces into housing. ([p. 43](#))

## Rental sector

8. **Amend rental and residence laws** to encourage the creation of formalised, market-based rentals on the part of both landlords and tenants. ([p. 48](#))
9. **Improve tools to support municipal rental housing.** Adjust the conditions for loans from the State Housing Development Fund and subsidies from the Ministry of Transport. Provide cities and municipalities with unused state-owned land for housing construction. Prepare for the use of European funds. Facilitate lending to municipalities for housing construction needs. ([p. 51](#))
10. **Strengthen and diversify affordable housing models** to improve supply of housing in various forms. Make full use of European funding opportunities in combination with private capital. ([p. 53](#))

## Taxation and data

11. **Introduce a fiscally neutral, pro-growth split-rate tax.** ([p. 57](#))
12. **Improve the collection and quality of data on housing and land.** ([str. 57](#))

## Bibliografia

**ABOU-CHADI, T., D. COHEN a T. KURER**, 2024. Rental Market Risk and Radical Right Support. *Comparative Political Studies*. [online]. Dostupné na: <https://doi.org/10.1177/00104140241306963>.

**BARBOSA R. a S. SKIPKA**. 2019. *Tax Housing or Land? Distributional Effects of Property Taxation in Germany*. CESifo Working Paper Series, č. 8039. Munich: CESifo. [online]. Dostupné na: <https://www.ifo.de/en/cesifo/publications/2019/working-paper/tax-housing-or-land-distributional-effects-property-taxation>.

**BENETIN, J., M. ARGALÁŠOVÁ a M. JENČA (eds.)**, 2025. *Rozumne rastúce mesto*. Bratislava.

**BLÖCHLIGER, H., B. ÉGERT, B. ALVAREZ a A. GONZÁLEZ PANDIELLA**, 2015. *The stabilisation properties of immovable property taxation: Evidence from OECD countries*. OECD Economics Department Working Papers, č. 1237. Paris: OECD Publishing. [online]. Dostupné na: <https://doi.org/10.1787/5js0cqq93djq-en>.

**CARRUTHERS, J. I. a G. F. ÚLFARSSON**, 2008. Does 'smart growth' matter to public finance? *Urban Studies*, roč. 45, č. 9, s. 1791–1823. [online]. Dostupné na: <https://doi.org/10.1177/0042098008093379>.

**CHESHIRE, P. a S. SHEPPARD**, 1997. The Welfare Economics of Land Use Regulation. *Journal of Real Estate Finance and Economics*, roč. 15, s. 165–184. [online]. Dostupné na: [https://www.researchgate.net/publication/23749789\\_The\\_Welfare\\_Economics\\_of\\_Land\\_Use\\_Regulation](https://www.researchgate.net/publication/23749789_The_Welfare_Economics_of_Land_Use_Regulation).

**CHESHIRE, P. a S. SHEPPARD**, 2005. The Introduction of Price Signals into Land Use Planning Decision-making: A Proposal. *Urban Studies*, roč. 42, č. 4, s. 647–663. [online]. Dostupné na: [https://eprints.lse.ac.uk/568/1/Price\\_Signals\\_Planning\\_DecisionsSept6.pdf](https://eprints.lse.ac.uk/568/1/Price_Signals_Planning_DecisionsSept6.pdf).

**Európska komisia**, 2025. *The European affordable housing plan*. Európska komisia. [online]. Dostupné na: [https://commission.europa.eu/topics/employment-and-social-affairs/affordable-housing\\_en](https://commission.europa.eu/topics/employment-and-social-affairs/affordable-housing_en).

**EUROFOUND**, 2023. *Unaffordable and inadequate housing in Europe*. [online]. Dostupné na: <https://www.eurofound.europa.eu/en/publications/all/unaffordable-and-inadequate-housing-europe>.

**EUROSTAT**, 2025. *Severe housing deprivation rate by age, sex and poverty status*. [online].

Dostupné na:

[https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ilc\\_mdho06a/default/table?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ilc_mdho06a/default/table?lang=en).

**FILKO, M.**, 2012. Ako zdaníť paláce. *Trend*. [online]. Dostupné na:

<https://www.trend.sk/blogy/ako-zdanit-palace>

**GALAN, S., D. PROKOP a M. ŠKVRŇÁK.**, 2024. *10 problémů, jejichž řešení rozhodne o úspěchu dávkové reformy*. PAQ Research. [online]. Dostupné na:

<https://www.pagresearch.cz/post/10-problemu-davkove-reformy/>.

**GREŠÁKOVÁ, S. a M. MRAVČÁKOVÁ.** 2025. *Bývanie v čase kríz*. Košice: Spolka.

**HALUŠ, M., M. HLAVÁČ, P. HARVAN a S. HIDAS**, 2017. *Odliv mozgov po slovensky*.

Bratislava: Inštitút finančnej politiky. [online]. Dostupné na:

[https://www.mfsr.sk/files/archiv/priloha-stranky/4938/60/2017\\_1\\_Odliv-mozgov-po-slovensky\\_20170109.pdf](https://www.mfsr.sk/files/archiv/priloha-stranky/4938/60/2017_1_Odliv-mozgov-po-slovensky_20170109.pdf).

**HSIEH, C. T. a E. MORETTI**, 2015. *Why Do Cities Matter? Local Growth and Aggregate Growth*. NBER Working Paper No. 21154. Cambridge: National Bureau of Economic Research.

**HSIEH, C. T. a E. MORETTI**, 2019. Housing Constraints and Spatial Misallocation. *American Economic Journal: Macroeconomics*, roč. 11, č. 2, s. 1–39.

**INŠTITÚT ZAMESTNANOSTI**, 2025. *Priemerná mzda*. Inštitút zamestnanosti. [online].

Dostupné na: <https://www.iz.sk/priemerna-mzda>.

**INTERNATIONAL MONETARY FUND**, 2025. *Slovak Republic: Staff Concluding Statement of the 2025 Article IV Mission*. International Monetary Fund. [online]. Dostupné na:

<https://www.imf.org/en/News/Articles/2025/01/29/mcs-012925-slovak-republic-staff-concluding-statement-of-the-2025-article-iv-mission>.

**KLÁSEKOVÁ, M.**, 2024. Neobývaných bytov v Bratislave nie je tak veľa, ako ukazovali štatistiky. *Denník N*. [online]. Dostupné na:

<https://e.dennikn.sk/3665053/neobyvanych-bytov-v-bratislave-nie-je-tak-vela-ako-ukazovali-s-tatistiky/>.

**KLEIN, E. a D. THOMPSON**, 2025. *Abundance: Beyond Scarcity*. New York: Avid Reader Press. ISBN 9781668023488.

**KOLLÁROVÁ, Z.**, 2017. Nájmy v top lokalitách výrazne zdraželi. *Pravda*. [online]. Dostupné na:

<https://ekonomika.pravda.sk/ludia/clanok/428393-najmy-v-top-lokalitach-vyrazne-zdrazeli/>.

**KÜNZLI, N., R. KAISER, S. MEDINA, M. STUDNICKA, O. CHANEL, P. FILLIGER, M. HERRY, F. HORAK Jr., V. PUYBONNIEUX-TEXIER, P. QUÉNEL, J. SCHNEIDER, R. SEETHALER, J. VERGNAUD a H. SOMMER, 2000.** Public-health impact of outdoor and traffic-related air pollution: a European assessment. *The Lancet*, roč. 356, č. 9232, s. 795–801. [online]. Dostupné na: [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(00\)02653-2](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(00)02653-2).

**MINISTERSTVO FINANCIÍ SLOVENSKEJ REPUBLIKY, 2019.** *Revízia výdavkov na ohrozené skupiny*. Bratislava: Ministerstvo financií SR. [online]. Dostupné na: <https://www.mfsr.sk/files/archiv/65/ReviziavydavkovnaohrozeneskupinyZSverziaFINAL3.pdf>.

**MINISTERSTVO FINANCIÍ SLOVENSKEJ REPUBLIKY, 2024.** *Rozpočet verejnej správy na roky 2025 až 2027. Hlavná kniha*. [online]. Dostupné na: <https://www.mfsr.sk/sk/financie/verejne-financie/rozpocet-verejnej-spravy>.

**METROPOLITNÝ INŠTITÚT BRATISLAVY, 2025.** *Bývanie v Bratislave chýba - čo robí mesto, aby to zmenilo?* Metropolitný inštitút Bratislavy. [online]. Dostupné na: <https://mib.sk/byvanie-v-bratislave-chyba-co-robi-mesto-aby-to-zmenilo/>.

**MINISTERSTVO PRÁCE, SOCIÁLNYCH VECÍ A RODINY SLOVENSKEJ REPUBLIKY, 2025.** *Správa o sociálnej situácii obyvateľstva Slovenskej republiky za rok 2024*. Bratislava: Ministerstvo práce, sociálnych vecí a rodiny SR. [online]. Dostupné na: <https://www.employment.gov.sk/sk/ministerstvo/vyskum-oblasti-prace-socialnych-veci-institut-socialnej-politiky/spravy-soc-situacii.html>.

**NÁRODNÁ BANKA SLOVENSKA, 2024.** *Od podlahy k hodnote – zdaňovanie nehnuteľností na Slovensku*. Národná banka Slovenska. [online]. Dostupné na: <https://nbs.sk/dokument/5ff9ca50-6015-455a-abf1-135442ae29ed/stiahnut?force=false>.

**NÁRODNÁ BANKA SLOVENSKA, 2024.** *Vyššie splátky hypoték zatiaľ nespôsobujú výraznejšie problémy*. Analytický komentár. [online]. Dostupné na: <https://nbs.sk/publikacie/analyticke-komentare/2024-2/vyssie-splatky-hypotek-zatial-nesposobuju-vyraznejsie-problemy/>.

**NÁRODNÁ BANKA SLOVENSKA, 2025.** *Informácie o úveroch na bývanie*. Národná banka Slovenska. [online]. Dostupné na: <https://nbs.sk/dohlad-nad-financnym-trhom-prakticke-informacie/publikacie-a-vybrane-udaje/vybrane-udaje/informacie-o-uveroch-na-byvanie/>.

**NÁRODNÁ BANKA SLOVENSKA, 2025.** *Správa o finančnej stabilite – november 2025*. Národná banka Slovenska. [online]. Dostupné na: <https://nbs.sk/publikacie/sprava-o-financnej-stabilite/sprava-o-financnej-stabilite-november-2025/>.

**NÁRODNÁ BANKA SLOVENSKA.** *Štatistické údaje peňažných finančných inštitúcií*. [online]. Dostupné na:

<https://nbs.sk/statisticke-udaje/financne-institucie/banky/statisticke-udaje-penznych-financnych-institucii/>.

**NEHNUTELNOSTI.SK**, 2025. *Kolko stoja prenajmy bytov na Slovensku? Ceny rastli pomalšie*. [online]. Dostupné na:

<https://www.nehnutelnosti.sk/magazin-o-byvani/3463-prenajmy-bytov-rastli-pomalsie-prekva-pujucim-vitazom-je-presov/>.

**NERV**, 2024. *Dvanáct klíčových opatření pro posílení dostupnosti bydlení v České Republice*. Národní ekonomická rada vlády. [online]. Dostupné na:

[https://vlada.gov.cz/assets/ppov/NERV/aktuality/NERV\\_12\\_kroku\\_pro\\_dostupne\\_bydleni\\_FIN1.pdf](https://vlada.gov.cz/assets/ppov/NERV/aktuality/NERV_12_kroku_pro_dostupne_bydleni_FIN1.pdf).

**NAJVYŠŠÍ KONTROLNÝ ÚRAD**, 2025. *Digitalizácia stavebného konania je príkladom plytvania*. Najvyšší kontrolný úrad SR. [online]. Dostupné na:

[https://www.nku.gov.sk/domov/-/asset\\_publisher/fdfo/content/digitalizacia-stavebneho-konania-je-prikladom-plytvania-s-rizikom-trestnej-zodpovednosti-1](https://www.nku.gov.sk/domov/-/asset_publisher/fdfo/content/digitalizacia-stavebneho-konania-je-prikladom-plytvania-s-rizikom-trestnej-zodpovednosti-1).

**OECD**, 2017. *The Governance of Land Use in OECD Countries: Policy Analysis and Recommendations*, OECD Publishing, Paris. [online] DOI:

<http://dx.doi.org/10.1787/9789264268609-en>

**OECD**, 2018. *Rethinking Urban Sprawl: Moving Towards Sustainable Cities*. Paris: OECD Publishing. Dostupné na:

[https://www.oecd.org/en/publications/rethinking-urban-sprawl\\_9789264189881-en.html](https://www.oecd.org/en/publications/rethinking-urban-sprawl_9789264189881-en.html).

**OECD**, 2021. *Brick by Brick: Building Better Housing Policies*. Paris: OECD Publishing. [online] Dostupné na:

[https://www.oecd.org/en/publications/2023/06/brick-by-brick-volume-2\\_0e2bf228.html](https://www.oecd.org/en/publications/2023/06/brick-by-brick-volume-2_0e2bf228.html).

**OECD**, 2024. *How's Life? 2024 - Country notes: Slovak Republic*. Paris: OECD Publishing. Dostupné na:

[https://www.oecd.org/en/publications/how-s-life-2024-country-notes\\_2603b12c-en/slovak-republic\\_b116c763-en.html](https://www.oecd.org/en/publications/how-s-life-2024-country-notes_2603b12c-en/slovak-republic_b116c763-en.html).

**OECD**, 2024. *OECD Affordable Housing Database*. [online]. Dostupné na: <http://oe.cd/ahd>.

**OECD**, 2024. *OECD Economic Surveys: Slovak Republic 2024*. [online]. Dostupné na:

[https://www.oecd.org/en/publications/oecd-economic-surveys-slovak-republic-2024\\_397ca086-en.html](https://www.oecd.org/en/publications/oecd-economic-surveys-slovak-republic-2024_397ca086-en.html)

**PIKETTY, T. a G. ZUCMAN**, 2014. *Capital is Back: Wealth-Income Ratios in Rich Countries 1700–2010*. *The Quarterly Journal of Economics*, roč. 129, č. 3, s. 1255–1310.

**PITONÁK, A., M. LOPUŠNIAK a M. BAGOŇA**, 2025. Primary energy and CO2 emissions for a district city and a suburb. In: BENETIN, J. a kol. (eds.). *Rozumne rastúce mesto*.

**RÁKOŠOVÁ, J.**, 2025. Miera chudoby alebo Sociálneho Vylúčenia v Slovenských Domácnostiach. *Slovenská štatistika a demografia*. [online]. Dostupné na: [https://ssad.statistics.sk/SSaD/wp-content/files/3\\_2025/3\\_2025\\_clanok\\_7\\_Rakosova.pdf](https://ssad.statistics.sk/SSaD/wp-content/files/3_2025/3_2025_clanok_7_Rakosova.pdf).

**RAY-CHAUDHURI, S. a T. WATERS**, 2023. *Freezes in housing support widen geographic disparities for low-income renters*. Institute for Fiscal Studies. [online]. Dostupné na: <https://ifs.org.uk/articles/freezes-housing-support-once-again-widen-geographic-disparities-low-income-renters>.

**ROZPOČET SK**, 2025. *Nazrite do rozpočtu verejnej správy*. [online]. Dostupné na: [rozpocet.sk](https://rozpocet.sk)

**RYAN-COLLINS, J.**, 2024. *The Demand for Housing as an Investment*. London: UCL Bartlett. [online]. Dostupné na: <https://www.ucl.ac.uk/bartlett/publications/2024/oct/demand-housing-investment>.

**RYAN-COLLINS, J., T. LLOYD a L. MACFARLANE**, 2017. *Rethinking the Economics of Land and Housing*. London: Zed Books.

**SCHWERHOFF, G., O. EDENHOFER a M. FLEURBAEY**, 2022. *Equity and Efficiency Effects of Land Value Taxation*. IMF Working Papers, č. 263. [online]. Dostupné na: <https://doi.org/10.5089/9798400227943.001>.

**SODB**, 2021. *Byty - Časové Rady*. Sčítanie obyvateľov, domov a bytov 2021. [online]. Dostupné na: <https://www.scitanie.sk/byty/casove-rady/pocet-trvalo-obyvanych-bytov>.

**SODB**, 2021. *Domácnosti - Základné Výsledky*. Sčítanie obyvateľov, domov a bytov 2021. [online]. Dostupné na: <https://www.scitanie.sk/domacnosti/zakladne-vysledky/bytove-domacnosti-podla-poctu-cleno-v/SR/SK0/OK>.

**ŠTÁTNY FOND ROZVOJA BÝVANIA**, 2024. *Výročná správa ŠFRB 2024*. Štátny fond rozvoja bývania. [online]. Dostupné na: [https://sfrb.gov.sk/sfrb/ui/public/text/O\\_fonde/Vyrocne\\_spravy](https://sfrb.gov.sk/sfrb/ui/public/text/O_fonde/Vyrocne_spravy).

**ŠVÉDA, D., M. GURŇÁK a J. VÝBOŠŤOK**, 2024. *Cesta (z) mesta. Atlas suburbanizácie Bratislavy*. Bratislava: N Press.

**TURNER, Matthew A., Andrew HAUGHWOUT a Wilbert VAN DER KLAUW**, 2011. *Land Use Regulation and Welfare*. Federal Reserve Bank of New York Working Paper. New York: Federal Reserve Bank of New York. [online]. Dostupné na: [https://www.newyorkfed.org/research/working\\_papers/wp519.html](https://www.newyorkfed.org/research/working_papers/wp519.html)

**VAN VUUREN, DETLEF P., H. V. SOEST, K. RIAHI, L. CLARKE, V. KREY, E. KRIEGLER, J. ROGELJ, M. SCHAEFFER a M. TAVONI**, 2016. Carbon budgets and energy transition pathways. *Environmental Research Letters*, roč. 11, č. 7. [online]. Dostupné na: <https://doi.org/10.1088/1748-9326/11/7/075002>.

**VANČO, M.**, 2026. Premiárska téma je fiasko. Z prvej stovky štátnych nájomných bytov obsadili štvrtinu. *SME*. [online]. Dostupné na: <https://www.sme.sk/domov/c/ficova-premierska-tema-je-fiasko-z-prvej-stovky-statnych-najomnych-bytov-obsadili-stvrtinu>.

**VÝBOŠŤOK, J., F. KRIŽAN a M. MADAJOVÁ**, 2025. Proximity to Kindergartens and Housing Price: The Case of Bratislava Hinterland. *Slovenský národopis / Slovak Ethnology*, roč. 73, s. 380-402.