

NAJVYŠŠÍ KONTROLNÝ ÚRAD SLOVENSKEJ REPUBLIKY



AKO ĎALEJ S REFORMOU SAMOSPRÁVY V BRATISLAVE?

ANALYTICKÝ KOMENTÁR, OKTÓBER 2019

ODBOR STRATÉGIE A ANALÝZ

Zhrnutie

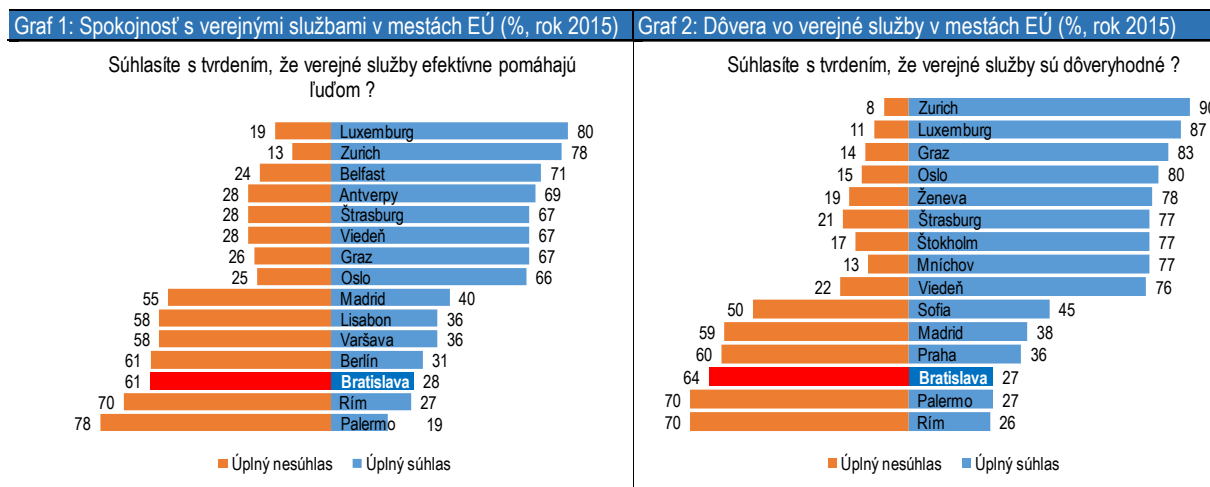
Cieľom týchto zistení a komentárov je podnietiť odbornú a verejnú diskusiu o pokračovaní reformy samosprávy v Slovenskej republike (SR). Iniciovanie verejnej diskusie o smerovaní reformy samosprávy v SR odporúčala už kontrola NKÚ SR, vykonaná v roku 2014. Tá posúdila efektívnosť a účinnosť pri výkone pôsobností 93 obcí v SR. V roku 2019 sa NKÚ SR zameril na fungovanie samosprávy na príklade a podnetoch z hlavného mesta Bratislava (BA).¹ Samospráva by mala zabezpečiť primerané služby pre všetkých svojich obyvateľov. Upozorniť chceme zvlášť na niektoré vybrané oblasti z dôvodu ich celospoločenskej hodnoty.

Kľúčovými výzvami BA vo vzťahu k mladým rodinám sú najmä: (1) slabá podpora bývania a (2) nedostatočná kapacita v materských školách (MŠ). Pričom v oblasti bývania nemá ešte stále splnený cieľ výstavby nájomných bytov pre nájomcov z reštituovaných domov. V MŠ sa zvyšuje tlak na kapacitné možnosti, ktorý bude v blízkom horizonte narastať a následne sa preniesie aj na základné školy (ZŠ). Pri získavaní zdrojov na riešenie týchto výziev z európskych štrukturálnych a investičných fondov (EŠIF) má BA v rámci SR znevýhodnené postavenie.² Okrem iného, dodatočný zdrojový potenciál možno vytvoriť aj reformou miestnych daní.

Dôležitosť reformy samosprávy BA potvrdzuje viacero skutočností. **Obyvateľ BA je považovaný za obyvateľa mesta aj mestskej časti (MČ), avšak v niektorých prípadoch nevie priamo ovplyvňovať dianie v susednej MČ, aj keď sa ho priamo týka. Zvlášť, ak sa zložité kompetencie a prílišná fragmentácia samosprávy premietajú aj do rozdielov v príjmoch a výdavkoch, ako aj do rozdielnej efektívnosti MČ.** Najvyššiu efektívnosť samospráv, v rámci miestnej územnej samosprávy na území BA (MÚS BA³), v období rokov 2015 až 2017 dosiahla MČ Ružinov, Nové mesto a Podunajské Biskupice. Na opačnej strane stojí Devín, ktorý je už 14 rokov v nútenej správe.

Spokojnosť s verejnými službami

BA sa v hodnotení spokojnosti a dôvery vo verejné služby umiestnila, v rámci prieskumu Flash Eurobarometer⁴, na chvoste medzi vybranými mestami Európskej únie (EÚ) (Graf 1, Graf 2). Výsledky prieskumu indikujú, že vyššia dôvera obyvateľov vo verejné služby je priamoúmerná vyššej miere spokojnosti s efektívnosťou týchto služieb.⁵



Zdroj: Eurostat; spracovanie NKÚ SR

Poznámka: V grafoch 1 a 2 sú pre porovnanie vybrané najlepšie a najhoršie európske mestá.

¹ Za cenné rady a pripomienky autori ďakujú Milanovi Ftáčnikovi, Tomášovi Černěnkovi, ako aj Lubomírovi Andrassymu a ďalším kolegyniam a kolegom z NKÚ SR, predovšetkým Hane Marcin Jakubíkovej za podkladovú finančnú analýzu.

² Podľa Stratégie financovania EŠIF na programové obdobie 2014 – 2020 je Bratislavský kraj považovaný za viac rozvinutý región, preto môže čerpať finančné prostriedky iba v obmedzenej miere.

³ BA + BA MČ

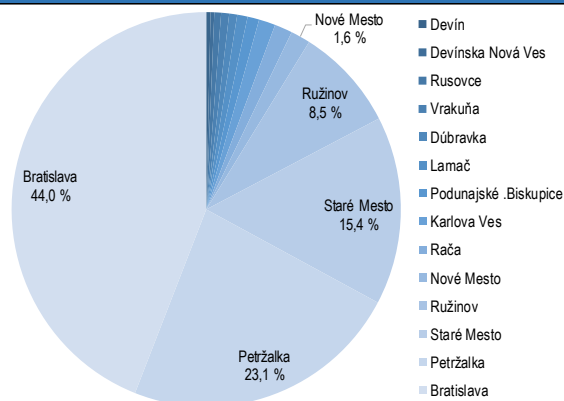
⁴ EK vydala začiatkom roka 2016 prieskum Flash Eurobarometer o „Vnímaní kvality života v európskych mestách“. Prieskum sa uskutočnil v 79 mestách v členských štátoch EÚ, na Islande, v Nórsku, Švajčiarsku a Turecku. Do prieskumu bolo zapojených viac ako 40 tis. ľudí. Prieskum sa zameril výhradne na kvalitu života a vyplýva z neho, nakoľko sú ľudia spokojní s aspektmi mestského života, akými sú pracovné príležitosti, prítomnosť cudzincov, verejná doprava a znečistenie v (ich) mestách. Z prieskumu vyplýva, že Európania sú s úrovňou miest, v ktorých žijú, veľmi spokojní; s výnimkou 6 miest min. 80 % respondentov tvrdí, že sú so životom vo svojom meste spokojní. Prieskum poukazuje aj na to, ktoré oblasti si zaslúžia osobitnú pozornosť. Väčšina ľudí v hlavných mestách EÚ považuje zdravotnícke služby, zamestnanosť a vzdelávanie za tri najdôležitejšie problémy svojho mesta. V hlavných mestách V4 ide najmä o zdravotnícke služby, cestnú infraštruktúru, bezpečnosť a vzdelávanie.

⁵ Hodnota korelačného koeficienta je 0,843.

Dobrá prax v oblasti nájomného bývania

Dostupnosť bývania je jedným z hlavných indikátorov, ktorý charakterizuje kvalitu života. V rokoch 2015 – 2018 sa BA vo svojich zámeroch venovala tejto oblasti len okrajovo.⁶ Pre porovnanie, dostupnosť bývania má na vysokej úrovni zvládnuté mesto Viedeň, preto sme sa ich rozhodli porovnať a poukázať na dobrú prax. **Stav bytového fondu vo Viedni je však výsledkom už desaťročia kontinuálne realizovanej bytovej politiky, zameranej na podporu nájomného bývania. V SR boli vplyvom historického vývoja a v súlade so zákonom č. 182/1992 Zb. predané byty do osobného vlastníctva.**

Graf 3: Podiel obecných bytov v rámci MÚS BA v roku 2017 (%)



Celkové výdavky MÚS BA na výstavbu v rokoch 2015 – 2017 vykazovali klesajúcu tendenciu. MČ v roku 2017 disponovali spolu 1 098 nájomnými obecnými bytmi, ktoré im boli zverené do správy od BA. BA z toho vlastnilo 864 nájomných bytov (Graf 3). Vzhľadom na mimoriadne nízky počet obecných nájomných bytov je viac ako na zvaženie, či by mesto a MČ nemali **usilovať o vlastníctvo oveľa väčšej časti bytového fondu. To by mohlo pomôcť rozšíriť kapacitu finančne dostupného, kvalitného a dlhodobo udržateľného bývania.**

Zdroj: NKÚ SR na základe ročnej správy o stave obecného bytového fondu v BA, za kalendárny rok 2017

Bytová politika v BA bola v roku 2017 významne odlišná od politiky presadzovanej, už spomínanou, Viedňou. Čerpanie výdavkov v oblasti výstavby nájomných bytov BA, v rokoch 2015 až 2018, nasmerovala len do výstavby náhradných nájomných bytov pre nájomcov z reštituovaných domov.⁷ V uvedenom období chcela BA postaviť 630 týchto nájomných bytov (t.j. 32 % zo súčasného celkového počtu samosprávnych bytov v BA).⁸ Lenže v rokoch 2015 – 2018 nebol postavený ani jeden nájomný byt. (Mimochodom, pre toto obdobie bol schválený rozpočet vo výške 13,7 mil. eur, paradoxne, čerpaný vo výške 0,35 mil. eur, t.j. 2,5 %). Z pohľadu obyvateľa BA je kruté, že dnes BA mesačne uhrádza 536 dotknutým nájomcom rozdiel medzi trhovým a regulovaným nájomným.⁹ Navyše, reštituentom boli do 31. 5. 2019 zo strany BA uhradené kompenzácie v celkovej výške 1,6 mil. eur. Zo strany SR to od roku 1992 do konca roka 2016 činí celkom 15,2 mil. eur.¹⁰ V súčasnosti sa touto otázkou zaoberá vládou menovaná medzirezortná pracovná skupina.¹¹

V roku 2017 vlastnila samospráva BA len 0,9 % zo všetkých bytov. V rokoch 2016 a 2017 bola podobná situácia v celej SR. Zároveň zdôrazňujeme, že v rokoch 2016 a 2017 bolo 98 % dokončených bytov realizovaných cez súkromný

⁶ BA v rokoch 2015 – 2018 riešila len náhradné byty pre nájomníkov z reštituovaných domov.

⁷ Vydanie domového majetku a majetku tzv. terciárnej sféry riešil zákon č. 403/1990 Zb. o zmiernení následkov niektorých majetkových krívd. Tento bol novelizovaný zákonmi č. 458/1990 Zb., 528/1990 Zb., 137/1991 Zb. a 264/1992 Zb. Predmetom zákona bolo, aby sa odstránili krivdy spôsobené fyzickým a niektorým právnickým osobám odňatím vlastníckeho práva k hnutelným a nehnuteľným veciam podľa vládneho nariadenia č. 15/1959 Zb. o opatreniach týkajúcich sa niektorých vecí užívaných socialistickými organizáciami a podľa zákona č. 71/1959 Zb. o opatreniach týkajúcich sa niektorého súkromného domového majetku, ktorý bol znárodnený podľa výmerov odvetvových ministerstiev uvedených v predmetnom reštitučnom zákone. Bližšie: Jablonovský, R.: Genéza právnej úpravy reštitúcií na území SR; UPJŠ Košice.

⁸ Na základe údajov poskytnutých mestom z výročnej správy.

⁹ Podľa § 12 ods. 5 zákona č. 260/2011 Z. z. - ak hlavné mesto neposkytne bytovú náhradu do 31. 12. 2016, od 1. 1. 2017 každý mesiac zaplatí prenajímateľom-vlastníkom reštituovaných bytov, sumu rovnajúcu sa rozdielu trhového mesačného nájomného a regulovaného mesačného nájomného, a to až do poskytnutia bytovej náhrady.

¹⁰ Navyše, do 31. 5. 2019 rozhodol ESLP 11 rozsudkami v 25-tich hromadných sťažnostiach proti SR. Na základe rozsudkov ESLP je SR povinná vyplatiť vlastníkom nehnuteľností, v ktorých bol uplatňovaný systém regulovaného nájomného za obdobie od roku 1992 (odkedy sa začalo uplatňovať regulované nájomné) do konca roka 2016 (dokedy štát znevýhodňoval vlastníkov nehnuteľností s regulovaným nájomným) odškodné. Podľa informácie zástupkyne SR M. Pirošíkovej, ktorá zastupuje SR v konaní pred ESLP, SR vyplatila sťažovateľom odškodné v sume 15 194 030, 87 eur. Zdroj: Správa o výsledkoch kontrol vykonaných útvarom mestského kontrolóra BA; jún 2019.

¹¹ Výsledkom komunikácie BA s Vládou SR v otázke náhradných nájomných bytov bolo uznesenie č. 570 zo dňa 13. 12. 2017, bod C. 13., ktoré uložilo ministromi dopravy a výstavby vytvoriť medzirezortnú pracovnú skupinu so zastúpením Ministerstva dopravy a výstavby SR, Ministerstva spravodlivosti SR, Ministerstva financií SR, Ministerstva vnútra SR a hlavného mesta BA, na účely riešenia problematiky niektorých nájomných vzťahov k bytom.

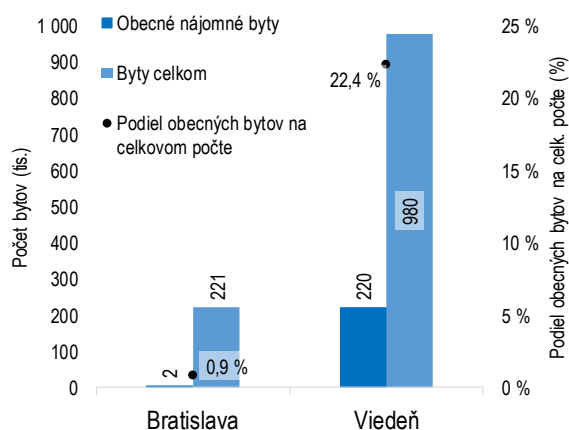
sektor.¹² Túto skutočnosť potvrdzuje aj porovnanie s ČR, vyplývajúce z Analytickej informácie NKÚ SR "Sociálne bývanie ako nástroj riešenia zlej sociálnej situácie"¹³, ktorá, okrem iného, konštatuje, že podiel dokončených obecných nájomných bytov, na celkovom počte dokončených bytov v SR, je v posledných rokoch na úrovni 2,1 - 2,3 %; podobná situácia je aj v ČR.

Jedným z hlavných cieľov mesta Viedeň v súčasnosti je: „**Napriek rastúcim cenám nehnuteľností zabezpečiť cenovo dostupné bývanie pre všetkých**“. Samospráva Viedeň je spolu s neziskovými mimovládnyimi organizáciami najvýznamnejším hráčom v oblasti bytovej politiky vo Viedni. **V roku 2017 samospráva Viedeň vlastnila 22,4 % všetkých bytov a bola najväčším poskytovateľom samosprávnych bytov v Európe.** V 220 tis. bytoch žilo 500 tis. obyvateľov mesta. Prenájom bytov prostredníctvom neziskových mimovládnych organizácií, podporovaných zo štátneho rozpočtu, tvoril 23,9 % zo všetkých bytov vo Viedni. Takmer polovica všetkých bytov vo Viedni sa v roku 2017 nachádzala v oblasti podporovaného bývania.¹⁴ Aj to je jeden z dôvodov, prečo je Viedeň dlhodobo vyhodnocovaná ako jedno z najlepších miest pre život na svete.¹⁵

Porovnanie Viedne a BA, pokiaľ ide o obecné byty, v roku 2017 ukazuje, že (Graf 4, Graf 5):

- **podiel obecných bytov na celkovom počte bytov vo Viedni je 25-násobne väčší než v BA**
- **objem finančných prostriedkov čerpaných na výstavbu nových obecných bytov na 1 obyvateľa vo Viedni je 821-násobne väčší než v BA**
- **počet bytov vo vlastníctve samosprávy Viedne, prepočítaných na 1 000 obyvateľov, je 25-násobne väčší než v BA.**

Graf 4: Počet bytov vo vlastníctve samosprávy BA a Viedne; ich podiel na celkovom počte bytov v roku 2017



Zdroj: sprac. NKÚ SR podľa Záverečného účtu BA za rok 2017, Štatistických ročeniek 2018 BA a mesta Viedeň

Graf 5: Objem finančných prostriedkov na jedného obyvateľa, čerpaných na výstavbu nových obecných nájomných bytov BA a Viedne v roku 2017 (v eurách/obyv.)



Zdroj: sprac. NKÚ SR podľa Záverečného účtu BA za rok 2017, Štatistických ročeniek 2018 BA a mesta Viedeň

SR v súčasnosti vytvára systémom podporných nástrojov v oblasti rozvoja bývania **výhodné podmienky** pre rozvoj nájomného bývania na úrovni obcí, miest a samosprávnych krajov. Kombináciou dotácií MDV SR na obstaranie nájomných bytov, súvisiacej technickej vybavenosti, spolu s úverom zo ŠFRB možno financovať obstaranie verejného nájomného bývania do výšky 100 % oprávnených nákladov. Takáto forma podpory je z hľadiska výšky jedinečným nástrojom pre rozvoj nájomného bývania aj v rámci štátov EÚ. Obce a predovšetkým mestá sú zodpovedné za ekonomický a sociálny rozvoj v oblasti bývania, preto by mali efektívnejšie využívať existujúce finančné nástroje a stimulovať nimi rozvoj nájomného bývania na svojom území.¹⁶ Žiadateľom podpory bývania cez ŠFRB môže byť aj obec, pričom v BA a Košiciach

¹² ŠÚ SR:

http://datacube.statistics.sk/#/view/sk/VBD_INTERN/st0003qs/v/C3%BDstavba%20a%20%C3%BAbytok%20bytov%20%5Bst0003qs%5D

¹³ NKÚ SR: https://www.nku.gov.sk/aktuality/-/asset_publisher/9A3u/content/slovensko-vyrazne-zaostava-za-ponukou-financne-dostupnych-najomnych-bytov

¹⁴ Vienna sustainable housing for a growing metropolis – Wolfgang Förster, Vienna

¹⁵ Desiatkrát po sebe je Viedeň podľa rebríčka spoločnosti Mercer najlepším miestom pre život spomedzi 231 miest na celom svete. Bratislava sa podľa tohto rebríčka umiestnila na 80. mieste. Zdroj: <https://mobilityexchange.mercer.com/Insights/quality-of-living-rankings>

¹⁶ Národný program reforiem SR, 2019

je to aj MČ.¹⁷ Z relevantných zákonov vyplýva, že žiadať o podporu zo ŠFRB aj z MDV SR môže i BA, ale aj jej jednotlivé MČ.¹⁸

BA v rokoch 2015 až 2017 nezrealizovala dokončenie žiadneho nájomného bytu do svojho vlastníctva.¹⁹ **BA teda v období rokov 2015 až 2017 nevyužila finančné nástroje štátu na podporu nájomného bývania.**

Uvedená situácia v oblasti nájomného bývania nie je povážlivá len v hlavnom meste, má celoslovenský charakter a platí v širšom meradle aj pre ostatné krajské mestá v SR.

Pri súčasnom nastavení financovania samosprávy v BA nie sú k dispozícii potrebné finančné zdroje na výrazné zvýšenie bytov vo vlastníctve samosprávy. Na jednej strane musí BA doriešiť problémy z minulosti v oblasti výstavby náhradných nájomných bytov pre nájomcov z reštituovaných domov a na druhej strane musí realizovať koncepciu výstavby nájomných bytov vo všeobecnosti.

Nedostatočné kapacity v materských školách

Ďalšou výzvou je zabezpečenie dostatočnej kapacity v oblasti predprimárneho vzdelávania²⁰. Predprimárna edukácia sa uskutočňuje v MŠ, ktoré zabezpečujú výchovu a vzdelávanie prostredníctvom školského vzdelávacieho programu.²¹ Pod predprimárnou edukáciou sa chápe výchova a vzdelávanie poskytované deťom spravidla vo veku 3 až 6 rokov, aj keď vyhláška²² špecifikuje, že do MŠ môže byť prijaté aj dieťa po dovŕšení 2 rokov, ak sú na to vytvorené vhodné materiálne, personálne a iné potrebné podmienky. Podľa tejto vyhlášky pri rozhodovaní o zriadení a zrušení miesta musí MČ zohľadniť (i) potrebu zákonných zástupcov umiestniť dieťa do MŠ, (ii) počet nevybavených žiadostí o umiestnenie a (iii) perspektívnu potrebu z hľadiska vývoja detskej populácie. V miestach, kde je iba jedna MŠ, musí MČ zohľadňovať aj vývoj populácie.

Jednou zo súčasných diskutovaných tém je umiestňovanie detí v MŠ podľa trvalého pobytu rodičov v MČ. Zabezpečovanie činnosti MŠ obcami je, podľa Generálnej prokuratúry SR, výkonom samosprávnej pôsobnosti, ktorá sa realizuje z príjmov viazaných na fyzické a právnické subjekty, ktoré majú trvalý pobyt alebo sídlo na území obce. Je tým naplnená podmienka oprávneného záujmu obce. Z platnej legislatívy vyplýva, že ak chce obec (MČ) realizovať vyšší príjem z tzv. podielových daní, snaží sa fyzické aj právnické subjekty motivovať k trvalému pobytu, resp. sídlu na území obce. O pokračujúcej reforme samosprávy je samozrejme potrebné podrobnejšie diskutovať.

MÚS BA z podielových daní financuje MŠ vo svojej zriaďovateľskej pôsobnosti, ako aj MŠ v zriaďovateľskej pôsobnosti cirkevných a súkromných zriaďovateľov (od 1. 1. 2007).

Na území MÚS BA sa v roku 2018 nachádzalo 151 obecných MŠ s vyučovacím jazykom slovenským a s celodennou starostlivosťou, v ktorých bolo 576 tried a 12 693 žiakov.²² Celkové výdavky vynaložené na vzdelávanie tvorili v MÚS BA v rokoch 2015 až 2017 (podielovo) 6,4 % z celkových výdavkoch na vzdelávanie (priemerne ročne 24,2 mil. eur). **Najväčší podiel na celkových výdavkoch MÚS BA na vzdelávanie v rokoch 2015 až 2017 malo predprimárne a primárne vzdelávanie a to 60,2 %; priemerne ročne 14,6 mil. eur (Graf 6).**

Obecné MŠ s vyučovacím jazykom slovenským, ktoré tvoria vyše 70 % zo všetkých MŠ v BA, sú kvôli nepostačujúcim kapacitám mimoriadne preťažené. Obsadenosť obecných MŠ v BA s vyučovacím jazykom slovenským a s celodennou starostlivosťou reálne presahovala – v niektorých triedach – 100 %, aj keď priemerný počet detí v triede bol k 15. 9. 2018 presne na úrovni 22. Vyhláška²² pritom, podľa vekovej kategórie, špecifikuje maximálny počet detí v triede od 10 do 20. Najhoršia situácia bola v okrese BA V, kde priemerný počet detí v MŠ s vyučovacím jazykom slovenským a s celodennou starostlivosťou bol k uvedenému dátumu dokonca nad 23²³ (Graf 7).

¹⁷ Podľa zákona č. 150/2013 Z. z. o Štátnom fonde rozvoja bývania, § 7

¹⁸ Podľa zákona č. 443/2010 Z. z. o dotáciách na rozvoj bývania a o sociálnom bývaní, § 7

¹⁹ Záverečný účet hlavného mesta SR Bratislavy za roky 2015, 2016 a 2017.

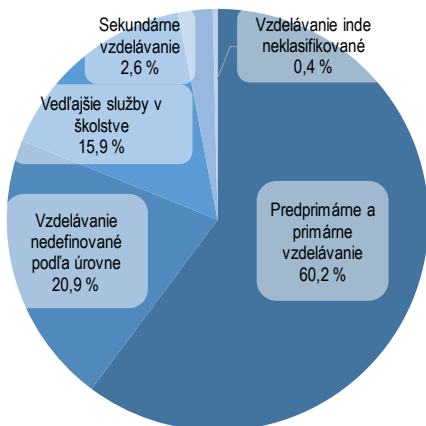
²⁰ Podľa Európskej komisie (Education and training monitor 2018) deti, ktoré navštevujú inštitúciu vzdelávania a starostlivosti v rannom detstve (Early childhood education and care – ECEC) majú dlhodobé výhody v oblasti vzdelávania vrátane lepších kognitívnych a sociálnych zručností od útleho veku, dosahujú vyššie vzdelanie a predstavujú znížené riziko predčasného ukončenia školskej dochádzky.

²¹ Zákon č. 245/2008 Z. z. o výchove a vzdelávaní (školský zákon) a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

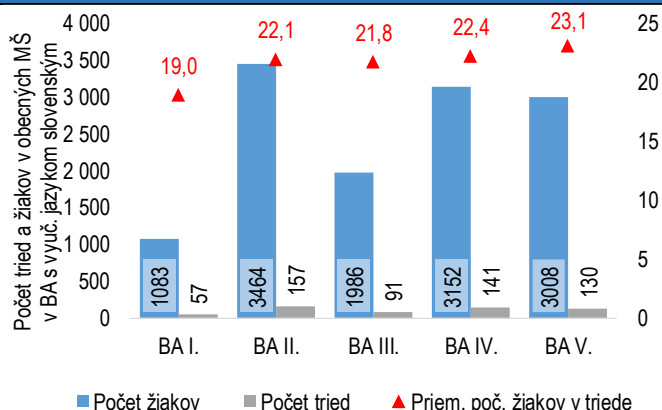
²² Vyhláška Ministerstva školstva SR č. 306/2008 Z. z. o materskej škole.

²³ Počet tried a žiakov v obecných MŠ s vyučovacím jazykom slovenským a s celodennou starostlivosťou v BA k 15. 9. 2018. CVTI, 2018 – https://www.cvtisr.sk/cvti-sr-vedecka-kniznica/informacie-o-skolstve/publikacie-casopisy.../zistovanie-kvalifikovanosti/prehľad-materskych-skol.html?page_id=9579

Graf 6: Výdavky MÚS BA podľa COFOG SK, vynaložené na vzdelávanie v rokoch 2015 až 2017 (%)



Graf 7: Počet tried a žiakov v obecných MŠ s vyučovacím jazykom slovenským a s celodennou starostlivosťou v okresoch BA (k 15. 9. 2018)



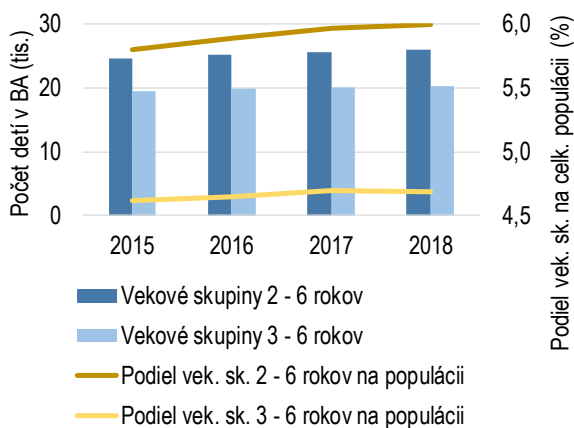
Zdroj: ŠÚ SR, CVTI; spracovanie NKÚ SR

Zdroj: ŠÚ SR, CVTI; spracovanie NKÚ SR

Počet detí s trvalým bydliskom v BA, vo vekovej kategórii 2 až 6 rokov, sa pohyboval od 24,5 tis. v roku 2015 do 25,9 tis. v roku 2018, s podielom na celkovej populácii BA približne 6 %, s mierne stúpajúcou tendenciou²⁴ (Graf 8).

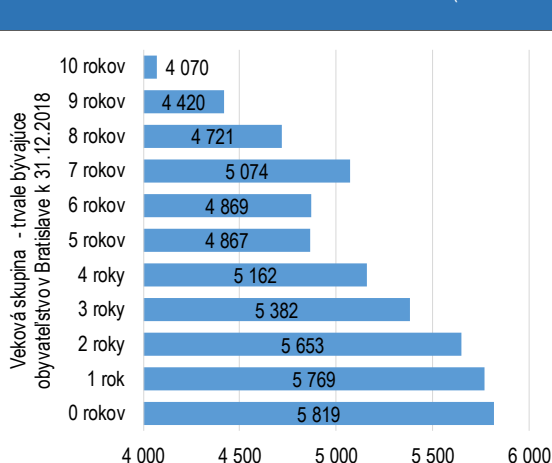
Porovnanie počtu detí v BA, podľa vekových skupín, indikuje, že súčasný tlak na kapacitné možnosti v MŠ sa v nasledujúcich rokoch ešte zvýši, pretože vekové skupiny 0 až 3 roky sú podstatne silnejšie než staršie ročníky. Tiež sa v horizonte 2 až 3 rokov zvýši tlak aj na kapacitné možnosti v ZŠ. Naplno sa prejaví o 5, 6 rokov, keď na ZŠ v BA pribudne v porovnaní s dnešným počtom 2 až 3 tisíc detí zo silných ročníkov (vo veku do 3 rokov) (Graf 9).

Graf 8: Počet detí s trvalým bydliskom v BA vo vekových skupinách 2 - 6 a 3 - 6 rokov; v období 2015 až 2018



Zdroj: ŠÚ SR, CVTI; spracovanie NKÚ SR

Graf 9: Vekové zloženie detí v BA vo veku 0 - 10 rokov (v roku 2018)

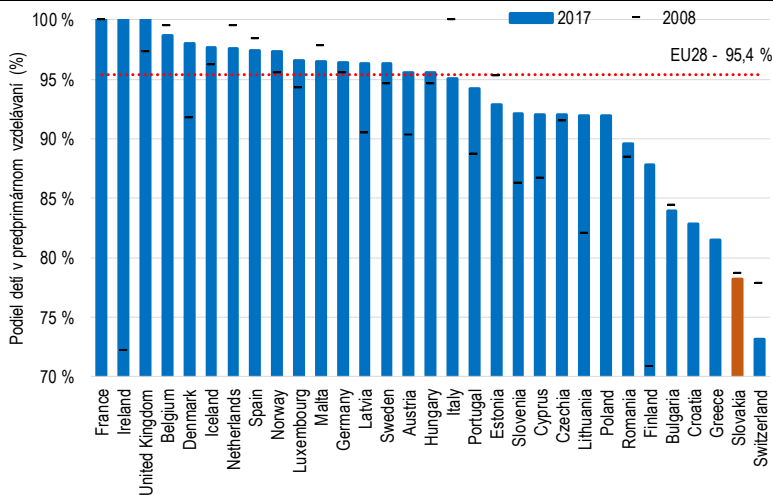


Zdroj: ŠÚ SR; spracovanie NKÚ SR

Dostupnosť predprimárneho vzdelávania je priamoúmerná kapacitným možnostiam MŠ. Vzhľadom na súčasné zdrojové možnosti BA možno konštatovať, že bez významného angažovania do tejto oblasti sa podiel detí v predprimárnom vzdelávaní ešte viac zníži, čo môže trvalo oslabovať postavenie SR v predprimárnom vzdelávaní v rámci EÚ.

²⁴ ŠÚ SR, 2019 – http://datacube.statistics.sk/#/view/sk/VBD_DEM/om7009rr/Vekov%C3%A9%20zlo%C5%BEenie%20-%20SR-oblas%C5%A5-kraj-okres.%20m-v%20%5Bom7009rr%5D

Graf 10: Podiel detí v predprimárnom vzdelávaní v rokoch 2008 a 2017 v EÚ (%)



Zdroj: Eurostat; spracovanie NKÚ SR

V prípade podielu detí v predprimárnom vzdelávaní v rámci vekovej skupiny od 4 rokov až po dovŕšenie veku povinnej školskej dochádzky sa SR²⁵ dlhodobo nachádza medzi krajinami s najnižším podielom v rámci Európy (Graf 10).²⁶ V roku 2017 predstavoval za SR tento podiel 78,2 %. Priemer za EÚ28 je 95,4 %; SR zaostáva aj za Českou republikou a Maďarskom.

Reforma samosprávy Bratislava

Ako ukázalo porovnanie BA s vybranými mestami EÚ (v úvode analytického komentára), osobitne vo väzbe na spokojnosť s verejnými službami, doterajšia reforma samosprávy v SR nedostala hlavné mesto ani na úroveň priemeru. No reforma sa netýkala len hlavného mesta. Pripomíname, že v roku 2004 bola v SR realizovaná daňová reforma, ktorá priniesla aj nový spôsob financovania obcí a miest, čím sa výrazne posilnili možnosti aj autonómnosť samosprávy. Vďaka reforme približne tretinu príjmov samospráv v SR predstavujú ich vlastné príjmy. Štátne transfery, ktoré smerujú najmä do školstva, sa dejú na základe jasnejších mechanizmov stanovených zákonom. Aktuálny stav ukazuje, že samosprávy nevyužili zákonom vymedzené možnosti, čo volá po opätovných opatreniach. Na zlepšenie spokojnosti obyvateľov s verejnými službami je potrebné zaviesť zmeny. Pokračovanie v reforme samosprávy v SR je dôležitým krokom pri zvýšení hodnoty za peniaze pre obyvateľov SR.

BA predstavuje osobitnú územnosprávnú jednotku, pretože plní funkciu hlavného mesta, je politickým, kultúrnym, obchodným a spoločenským centrom SR. Ide o najväčšie mesto SR, s počtom obyvateľov 425 564 (podľa údajov ŠÚ SR k 31. 12. 2017), o rozlohe 368 km².²⁷ Z pohľadu hlavných európskych metropolitných oblastí sa počtom obyvateľov aj rozlohou zaraďuje oblasť BA medzi menšie (Graf 11).²⁸ V súčasnosti sa územie BA člení na 17 MČ.²⁹ Pokiaľ ide o rozlohu a počet obyvateľov, sú do veľkej miery odlišné. Najväčšími sú Podunajské Biskupice, Ružinov a Nové Mesto (35 – 45 km²), najmenšími Lamač, Dúbravka a Staré Mesto (5 – 10 km²). Podľa hustoty obyvateľov sú najobývanejšími časťami Staré Mesto, Dúbravka a Petržalka (3 500 – 4 300 ob./km²), najmenej obývané sú Čunovo, Jarovce a Devín (80 – 150 ob./km²) (Graf 12).

V každej MČ sa reprodukuje dvojité štruktúra (zastupiteľstvo – starosta). Každá MČ má svoj vlastný rozpočet, ktorý je oddelený od rozpočtu BA a spravuje ho autonómny spôsobom. Podľa záverov Rady Európy, vyplývajúcich z kongresu miestnych a regionálnych orgánov³⁰, táto situácia prináša zvýšenú fragmentáciu a nevyrovnanosť. Takmer každá MČ má svoj vlastný stavebný úrad, čo bráni možnosti rozvoja koherentnej a integrálnej rozvojovej politiky pre BA. Súčasná právna úprava neudeľuje BA skutočné „osobitné postavenie“, ako to majú ostatné veľké európske metropoly (napríklad Praha, Londýn alebo Paríž), pokiaľ ide o právomoci a financovanie. Zdroje financovania BA sú rovnaké ako v ostatných mestách SR, rovnako ako jej kompetencie, s miernym navýšením v BA (hasenie požiarov, údržba ciest atď.). BA nemá žiadne konkrétne výhody z toho, že je hlavným mestom SR. BA nevyberá nijakú osobitnú daň. Aj primátor a zastupiteľstvo BA

²⁵ Situácia platí rovnako pre BA aj hlavné mestá ostatných krajín Európy z dôvodu rovnakého vývoja legislatívy v rámci krajín.

²⁶ Legislatíva v tejto oblasti v rámci jednotlivých štátov je síce rozdielna, ale tento indikátor zohľadňuje individuálne regulatívy v rámci každej krajiny. Preto je porovnanie podielov počtu detí objektívne.

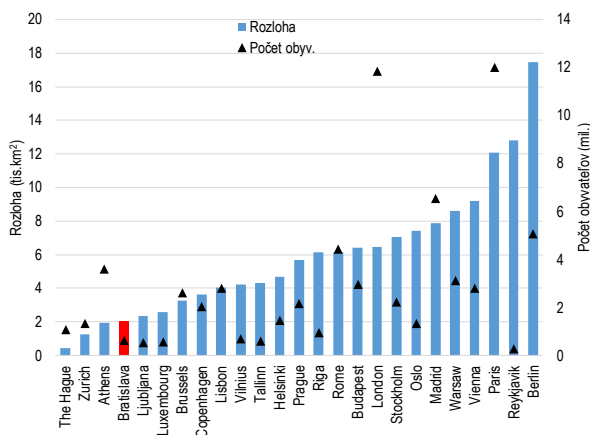
²⁷ Mesto Bratislava odhaduje, že v súčasnosti žije v Bratislave o 200 tis. ľudí viac než uvádzajú oficiálne štatistiky podľa trvalého pobytu. Viď napr.: <https://www.bratislava.sk/sk/sprava/hlavne-mesto-spustilo-kampan-na-podporu-prihlasovania-trvalych-pobyto>

²⁸ Rozloha podľa FUA (functional urban areas – funkčné mestské oblasti), ktorú vypracovala EÚ v spolupráci s OECD. Ide o funkčné mestské oblasti, ktoré sa skladajú z mesta a jeho zón dochádzania, zahŕňajú ekonomický a funkčný rozsah miest, založený na každodennom pohybe ľudí.

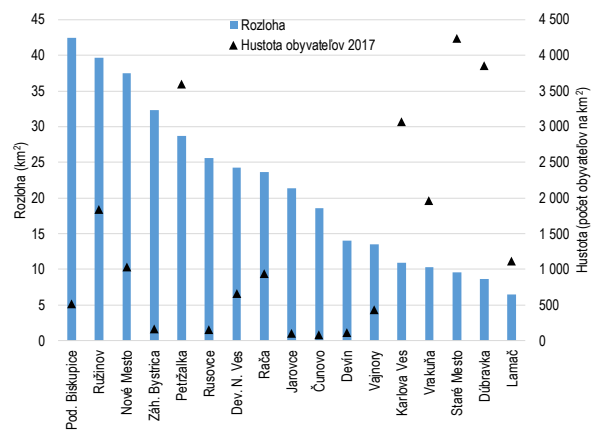
²⁹ BA a jej MČ sú samostatné právne subjekty, ktoré si nie sú navzájom podriadené, nie sú podriadené ani štátnemu orgánu, resp. orgánu štátnej správy. Majú vlastné symboly, ktoré sú povinné používať pri výkone samosprávy.

majú rovnaké postavenie a právomoci ako ktorákoľvek iná obec v SR. Mesto nemá dostatočné kompetencie ani osobitný systém financovania, aby sa vysporiadalo so svojimi úlohami a s výzvami hlavného mesta. Nemôže primerane plniť služby, ktoré musí poskytovať v takých oblastiach, akými sú odpad, cesty a doprava. Podľa oficiálneho vyjadrenia zástupcov BA je situácia naliehavá.³⁰ **V kľúčovej téme územného a udržateľného rozvoja BA vzniká kompetenčný konflikt medzi BA a jeho MČ hlavne v prípade územného a stavebného konania.**

Graf 11: Porovnanie vybraných metropolitných oblastí Európy podľa rozlohy a počtu obyvateľov v roku 2015 (km², mil. osôb)



Graf 12: MČ BA podľa veľkosti a hustoty obyvateľov v roku 2017 (km², počet obyv./ km²)



Zdroj: OECD; spracovanie NKÚ SR

Zdroj: ŠÚ SR; spracovanie NKÚ SR

Poznámka: Počet obyvateľov je v oficiálnych štatistikách spracovaný podľa miesta trvalého pobytu.

Zákon o hlavnom meste SR³¹ ani Štatút BA neobsahujú práva a povinnosti osoby alebo obyvateľa žijúceho na území mesta. Práva a povinnosti obyvateľa obce sú zadefinované v zákone o obecnom zriadení.³² Systém administratívneho a kompetenčného členenia BA a jej MČ je zložitý. Pre obyvateľa BA je náročné sa v ňom zorientovať a zistiť, aké kompetencie má mesto a aké má MČ. Každá MČ, ale aj mesto BA, si určuje vlastné pravidlá. Tým môže byť znevýhodnené alebo, naopak, zvýhodnené postavenie občana v rámci poskytovania služieb MÚS BA alebo v rámci jeho povinností voči MÚS BA.³³ **Obyvateľ BA je považovaný za obyvateľa mesta aj MČ, avšak v niektorých prípadoch nemôže priamo ovplyvňovať dianie v inej MČ, aj keď sa ho priamo týka. Preto odporúčame dôkladne zanalyzovať rozsah a rozdelenie kompetencií, ktoré majú, resp. majú mať MČ a mesto BA.** Napomôcť by mohli aj dohody medzi MČ v prospech lepších služieb pre obyvateľov. V rámci budúcej reformy MÚS BA sa núka zjednotenie podmienok pre všetkých obyvateľov BA. Reforma samosprávy je kľúčovou z pohľadu zlepšovania efektivity poskytovania služieb obyvateľom.

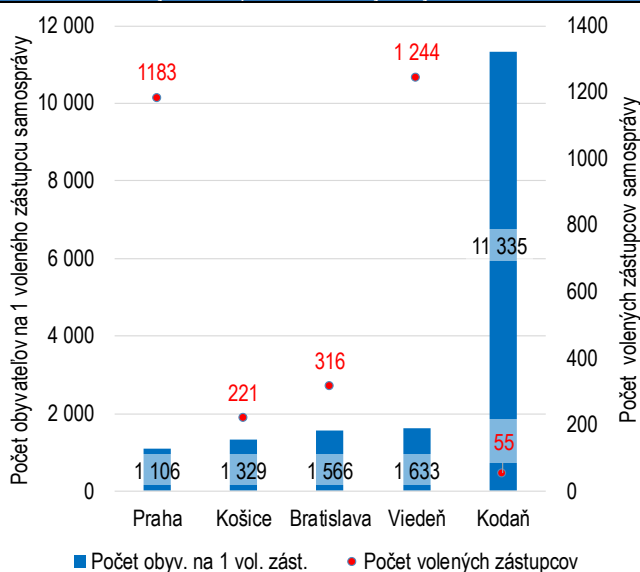
³⁰ Local and regional democracy in the Slovak Republic; Rada Európy (2016).

³¹ Zákon č. 377/1990 Zb. o hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislave.

³² Paragraf 3 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení.

³³ Rozdiely sú spôsobené aktuálnou legislatívou; napr. v možnosti umiestniť dieta v materskej škole v inej MČ, pretože financovanie je založené na normatívach a podielových daniach. Prerozdelenie podielových daní, z ktorých sú financované aj MŠ, je založené na počte obyvateľov MČ podľa trvalého bydliska. Preto riaditelia škôl uprednostňujú deti rodičov prihlásených na trvalý pobyt v MČ. Podobný princíp financovania platí aj pri ZŠ. Je veľmi pravdepodobné, že súčasné problémy s kapacitou MŠ sa o niekoľko rokov presunú do ZŠ. Vysoké rozdiely sú aj pri podmienkach pridelovania a užívania nájomných bytov, ktoré majú MČ v správe od mesta BA, aj pri výške dane za psa.

Graf 13: Počet volených zástupcov MÚS vo vybraných mestách v roku 2019



Zdroj: webové stránky miest Bratislava, Košice, Praha, Viedeň, Statistics Denmark, Municipality of Copenhagen; spracovanie NKÚ SR

vyššie uvedeného je preto potrebné zvážiť vhodnejšie nastavenie financovania, kompetencií, počtu MČ, ale aj legislatívne ukotvenie osobitného postavenia BA ako hlavného mesta.

Sú rezervy v príjmoch MÚS BA?

Pre financovanie verejných služieb je potrebné analyzovať príjmy, ktoré má samospráva k dispozícii. BA aj MČ hospodária s vlastným majetkom, s vlastnými finančnými zdrojmi, ako aj s majetkom, ktorý im bol zverený do správy. BA alokuje a distribuuje peňažné prostriedky medzi svojim rozpočtom a rozpočtami MČ z pozície svojho postavenia a podľa pravidiel uvedených v schválenom štatúte alebo na základe rozhodnutia mestského zastupiteľstva.

Najväčší podiel príjmov BA a jej MČ v rokoch 2015 až 2017 tvorili dane z príjmov [poukázané územnej samospráve, (36 %)], granty a transfery (24 %) a daň z majetku a za špecifické služby (20 %). Daň z príjmov poukázaná MÚS BA je pridelovaná podľa počtu obyvateľov s trvalým pobytom. BA však odhaduje, že v súčasnosti žije v BA o 200 tis. ľudí viac ako uvádzajú oficiálne štatistiky podľa trvalého pobytu.²⁷ Preto **odporúčame prehodnotiť súčasný model prerozdelenia daní z príjmov poukazovaných miestnej územnej samospráve**. Daň z nehnuteľností tvorila 12 % z celkových príjmov MÚS BA a 60 % z dane z majetku a za špecifické služby.³⁵ V prípade dane z majetku a za špecifické služby ide o neosobné dane, ktoré sa neviažu na konkrétnu fyzickú alebo právnickú osobu, lebo sa viažu na vlastníctvo veci – nehnuteľnosť³⁶, priestranstvo, hrací automat, ale aj psa, alebo sa viažu na určitú činnosť, ktorá obmedzuje bežný život obyvateľov na území MÚS BA (vjazd do centra mesta, znečistenie verejného prostredia). Je dôležité poukázať na daňovú medzeru pri dani z nehnuteľností³⁷, hoci je táto daň v čase stabilná a dosahuje približne 16 % výnosu z priznaných nehnuteľností.³⁸

Nedaňové príjmy tvorili 12 %, avšak ich podiel klesá a v súčasnosti tvoria len približne 7 % príjmov MÚS BA. Najvyšší podiel nedaňových príjmov tvorili príjmy z majetku prenajatých pozemkov, z prenajatých budov, priestorov a objektov,

³⁴ Komunálna reforma v Dánsku; z nemeckého originálu spracoval Viktor Nižňanský, originál na www.politik-fuer-kommunen.de

³⁵ Podľa § 31 a ods. 1 písm. b) zákona č. 377/1990 Z. z. o hlavnom meste SR Bratislave – výnos dane z nehnuteľností sa rozdeľuje medzi rozpočet BA a jej MČ v pomere 50 % pre rozpočet BA a 50 % pre rozpočty MČ.

³⁶ Na rozdiel od zahraničnej praxe nepredstavuje daň z nehnuteľností podľa Daňového reportu Slovenskej republiky (IFP MF SR) majetkovú daň, keďže výška zdanenia nezávisí od hodnoty nehnuteľnosti.

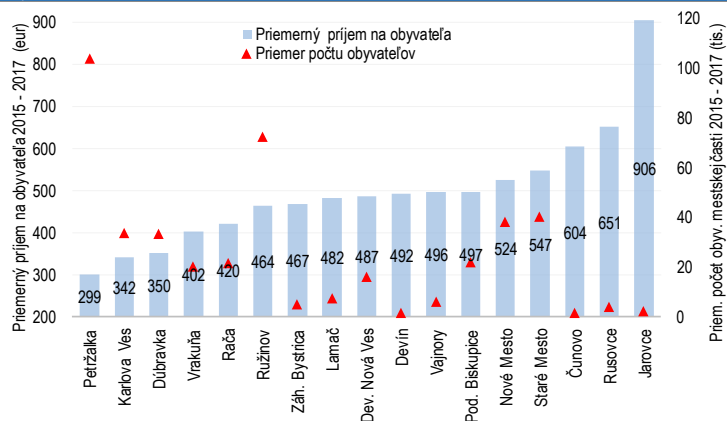
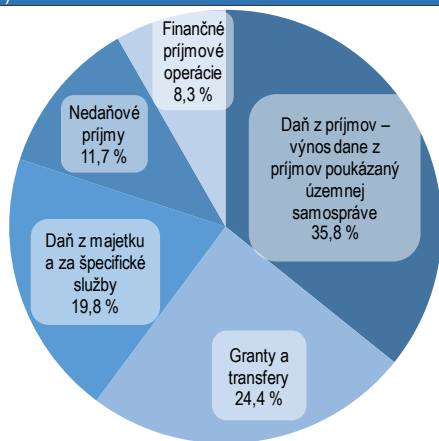
³⁷ Predstavuje rozdiel medzi potenciálnym a skutočným výnosom na dani z nehnuteľností.

³⁸ IFP MF SR – <https://www.finance.gov.sk/sk/financie/institut-financnej-politiky/publikacie-ifp/komentare/22-lepsia-dan-z-nehnutelnosti-hrsti-nez-dan-z-prijmu-streche-november-2018.html>

z odvodu z hazardných hier a iných podobných hier, ako aj príjem z majetkového podielu miestnej samosprávy v obchodných spoločnostiach (Graf 14).³⁹

Celkový príjem MÚS BA za obdobie rokov 2015 až 2017 klesol o 27 mil. eur. Tento pokles bol spôsobený hlavne poklesom príjmov v oblasti grantov a transferov.⁴⁰ Pokles príjmov v oblasti grantov a transferov bol v rokoch 2015 až 2017 čiastočne kompenzovaný vyšším výnosom dane z príjmov.

Graf 14: Príjmy BA a jej MČ v rokoch 2015 až 2017 (%) Graf 15: Výška priemerných príjmov MČ BA na 1 obyvateľa v rokoch 2015 – 2017 (eur)



Zdroj: NKÚ SR na základe údajov uvedených vo finančných výkazoch MÚS BA

Zdroj: NKÚ SR na základe údajov uvedených vo finančných výkazoch MÚS BA; Štatistické ročenky BA

Priemerný ročný príjem MÚS BA v rokoch 2015 až 2017 bol vo výške 494 mil. eur. Najvyšší podiel priemerných príjmov na obyvateľa MČ bol v MČ Jarovce (824 eur/obyv.), najnižší v MČ Petržalka (298 eur/obyv.). Objem príjmov na obyvateľa v rokoch 2015 až 2017 v jednotlivých MČ sa vyvíjal v neprospech väčších, s výnimkou Nového a Starého mesta (Graf 15). Významný pokles príjmov v rokoch 2015 až 2017 bol zaznamenaný v MČ Podunajské Biskupice (-30,4 %, -4,2 mil. eur), Čunovo (-14,5 %, -0,13 mil. eur) a Vrakuňa (-12,3 %, -1,1 mil. eur). Celkový príjem⁴¹ BA MČ v rokoch 2015 až 2017 vzrástol o sumu 25,1 mil. eur. V BA hospodárili MČ v rokoch 2015 až 2017 s príjmami tvoriacimi 36,4 % príjmov MÚS BA a 57,1 % príjmov hl. mesta. Priemerný príjem BA MČ na jedného obyvateľa bol vo výške 421 eur a BA vo výške 738 eur. Zastupiteľstvá BA MČ rozhodujú o zavedení a zrušení miestnej dane a ukladaní miestnych poplatkov. Sú to ich vlastné príjmy, ktoré používajú na financovanie svojej činnosti počas rozpočtového roka.⁴² Najväčším z týchto príjmov je daň z nehnuteľností. **Princíp dane z nehnuteľností, čiže z majetku je v tom, že verejné služby zvyšujú hodnotu nehnuteľností a ich vlastníci by mali prispievať na úhradu týchto verejných výdavkov.** Napríklad subjekty miestnej samosprávy opravujú miestne komunikácie, revitalizujú verejné parky, zabezpečujú obsluhu hromadnou verejnou dopravou, prístupnosť ku vzdelávaniu atď. Vlastník na území BA platí daňou z nehnuteľností za tie verejné služby, ktoré sa premietajú do rastu hodnoty jeho nehnuteľnosti v kontexte jeho schopnosti uhrádzať túto daň (napr. daňové úľavy pre dôchodcov, pre ťažko zdravotne postihnutých, atď.).

Cena za m² podlahovej plochy nehnuteľnosti na bývanie v SR sa za posledných 17 rokov zvýšila 2,5 násobne a tento vývoj približne kopíruje aj výška dane z nehnuteľností na bývanie. Napriek tomu sú v rámci SR významné rozdiely, pokiaľ ide o výšku tejto dane a ceny za m² podlahovej plochy.⁴³

³⁹ Nedaňové príjmy obsahujú príjem z podnikania, z vlastníctva majetku, administratívne poplatky a iné poplatky, tiež platby, kapitálové príjmy z predaja majetku mesta, úroky z poskytnutých úverov a pôžičiek, návratných finančných výpomocí, vrátených neoprávnene použitých verejných prostriedkov (dotácie poskytnuté z rozpočtu subjektu miestnej samosprávy), vratky a iné príjmy.

⁴⁰ V roku 2015 BA prijala do svojho kapitálového rozpočtu vyšší kapitálový transfer než v nasledujúcich rokoch.

⁴¹ Celkový príjem zahŕňa bežný a kapitálový príjem, finančné príjmové operácie a mimorozpočtové prostriedky.

⁴² Základné podmienky týkajúce sa miestnych daní a miestnych poplatkov sú určené zákonom č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady.

⁴³ PAS – <https://www.alianciapas.sk/2019/03/25/dane-z-nehnutelnosti-sa-tento-rok-zvysili-len-v-styroch-mestach-poplatok-za-rozvoj-takmer-vobec/>
Konceptia štátnej bytovej politiky do roku 2020 – <https://www.mindop.sk/ministerstvo-1/vystavba-5/bytova-politika/dokumenty/koncepcie>
NBS – <https://www.nbs.sk/sk/statisticke-udaje/vybrane-makroekonomicke-ukazovatele/ceny-nehnutelnosti-na-byvanie/ceny-nehnutelnosti-na-byvanie-podla-krajov>

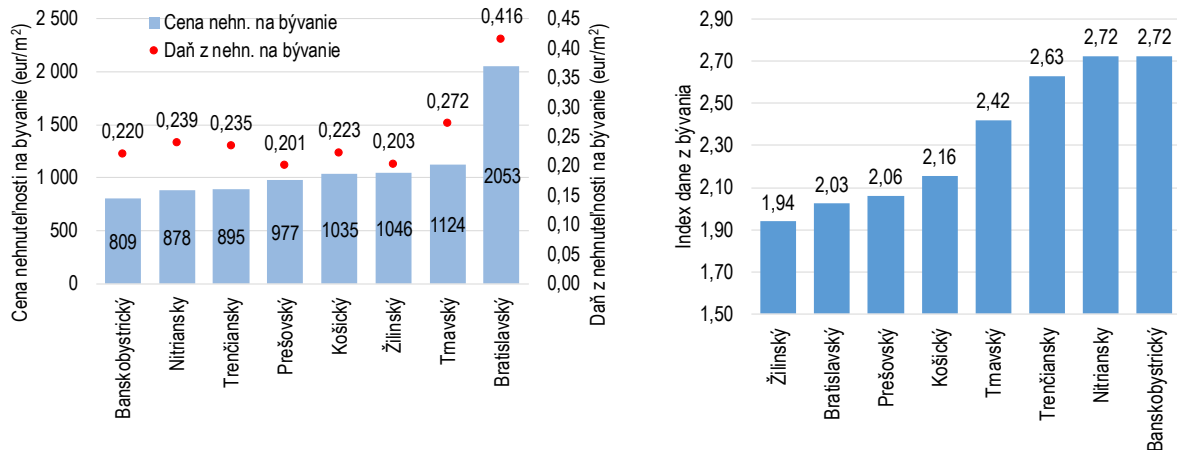
Pre porovnanie situácie v rámci SR bol navrhnutý index dane z bývania⁴⁴

$$\text{index dane z bývania} = \left(\frac{\text{daň z nehnuteľností na bývanie}}{\text{cena nehnuteľnosti na bývanie}} \right) * 10\,000$$

kde

- daň z nehnuteľností na bývanie – je krajský priemer okresnej dane z bytov, stavieb na bývanie a drobných stavieb, ktoré majú doplnkovú funkciu pre hlavnú stavbu v roku 2019 v eur/m²
- cena nehnuteľnosti na bývanie – je priemerná cena nehnuteľnosti na bývanie v kraji SR v eur/m².

Graf 16: Výška dane z nehnuteľností a ceny nehnuteľnosti na bývanie v krajoch SR (eur/m², v roku 2019) Graf 17: Porovnanie indexu dane z bývania (v roku 2019)

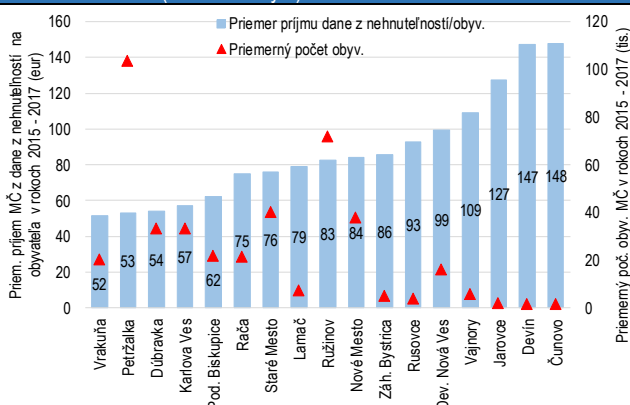


Zdroj: sprac. NKÚ SR z podkladov NBS, PAS a MDV SR

Zdroj: NKÚ SR

Z dôvodu dostupnosti údajov sme urobili porovnanie krajov SR. Najvyššia cena nehnuteľnosti na bývanie je dlhodobo v Bratislavskom kraji (2 053 eur/m²), ktorý ostatné kraje prevyšuje 1,8 až 2,5-násobne. Nominálna výška dane z nehnuteľností na bývanie je rovnako najvyššia v Bratislavskom kraji (0,416 eur/m²) (Graf 16). Najvyššie dane z nehnuteľností vo vzťahu k ich cene však platia obyvatelia Nitrianskeho a Banskobystrického kraja (index = 2,72); najnižšie obyvatelia v Žilinskom a Bratislavskom kraji (index = 1,94 a 2,03). **Obyvatelia Žilinského a Bratislavského kraja platia o 29 %, resp. o 26 % nižšie dane vo vzťahu k hodnote nehnuteľnosti⁴⁵, ako obyvatelia Nitrianskeho a Banskobystrického kraja (Graf 17).** Z tohto dôvodu u niektorých samospráv zostáva priestor pre vhodnejšie nastavenie týchto daní, a tým zvýšenie príjmov v rozpočte týchto samospráv.

Graf 18: Prerozdelenie dane z nehnuteľností medzi BA a MČ za obdobie rokov 2015 až 2017 (v eurách/obyv.)



Zdroj: ŠÚ SR; NKÚ SR na základe údajov uvedených vo finančných výkazoch MÚS BA

BA zaznamenala v období rokov 2015 až 2017 priemerný ročný príjem dane z nehnuteľností vo výške 29,6 mil. eur a rovnaká suma podľa zákona bola prerozdelená priemerne ročne aj medzi MČ. Výber dane mal stúpajúcu tendenciu. **Rozdiel v príjmoch MČ z dane z nehnuteľností, prepočítaných na jedného obyvateľa, v rokoch 2015 až 2017 je veľmi významný. Menšie MČ BA dosahujú takmer trojnásobok týchto príjmov v porovnaní s väčšími MČ.** Najvyššie prerozdelené príjmy na obyvateľa z daní z nehnuteľností dosahujú MČ s prevažujúcou zástavbou rodinných

⁴⁴ Index dane z bývania nám ukazuje, ako sú v jednotlivých krajoch určené dane z bývania vo vzťahu k cene nehnuteľnosti na bývanie. Je to podiel dane voči cene nehnuteľnosti. Čím je tento index vyšší, tým je platená aj vyššia daň vo vzťahu k hodnote nehnuteľnosti na bývanie.

⁴⁵ Vyjadrené ako podiel k hodnote nehnuteľnosti, v ktorej bývajú.

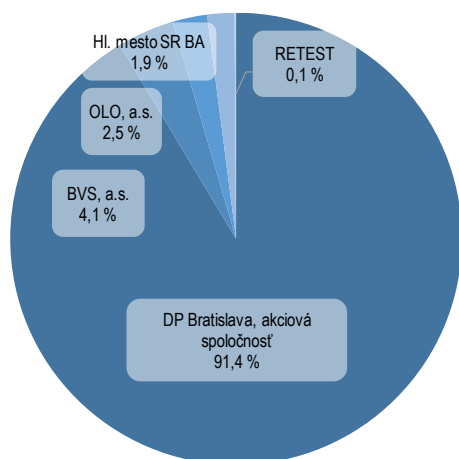
domov – Čunovo, Devín a Jarovce (Graf 18).⁴⁶ Napríklad, v roku 2019 majiteľ 3-izbového bytu s rozlohou 100 m² v okrese BA I. zaplatí daň z nehnuteľností za tento byt vo výške 61,1 eur/rok (0,17 eur/deň). **Vzhľadom na uvedené, existuje v tejto oblasti rezerva. V rámci budúcej reformy samosprávy preto odporúčame zamerať sa aj na reformu v oblasti daní, ktoré by priniesli vyššie príjmy pre BA v porovnaní so súčasnosťou.**

Jedným z možných finančných zdrojov samosprávy BA sú aj EŠIF. Zamerali sme sa preto na analýzu celkovej situácie existujúcich projektov spolufinancovaných pomocou EŠIF, a to z pohľadu podpísaných kontraktov a nie ich aktuálneho čerpania, ktoré je spravidla nižšie.⁴⁷ **Podľa Stratégie financovania EŠIF na programové obdobie 2014 – 2020 je Bratislavský kraj považovaný za viac rozvinutý región⁴⁸, preto môže čerpať finančné prostriedky iba v obmedzenej miere.**

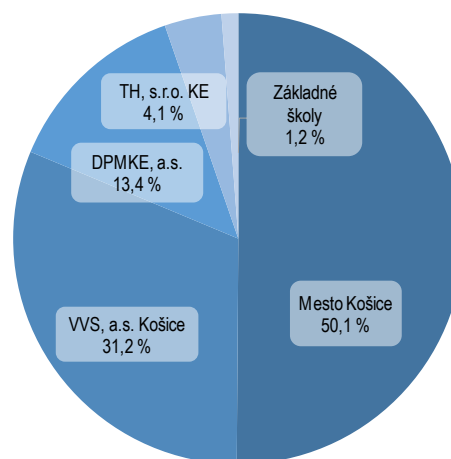
BA a jeho MČ boli zriaďovateľom rozpočtových a príspevkových organizácií a zakladateľom obchodných spoločností. Tieto subjekty MÚS BA čerpali v programovom období 2014 – 2020 aj finančné zdroje prostredníctvom EŠIF. Zazmluvnených bolo celkom 64 projektov. Celkový objem zazmluvnených finančných prostriedkov pre subjekty MÚS BA prostredníctvom EŠIF v programovom období 2014 – 2020 bol vo výške 73,4 mil. eur.

Pre porovnanie sme k BA vybrali financovanie s podporou EŠIF v druhom najväčšom meste SR – Košiciach. Treba však zdôrazniť, že mesto Košice nie je považované za viac rozvinutý región. Za subjekty mesta sú považované rozpočtové organizácie a príspevkové organizácie, v ktorých je mesto zriaďovateľom, či obchodné spoločnosti podľa §22 písm. a) Zákona č. 431/2002 o účtovníctve.⁴⁹

Graf 19: Zazmluvnenie projektov financovaných z EŠIF v BA podľa subjektov (v roku 2019, % z celkovej zazmluvnenej sumy)



Graf 20: Zazmluvnenie projektov financovaných z EŠIF v meste Košice podľa subjektov (v roku 2019, % z celkovej zazmluvnenej sumy)



Zdroj: spracovanie NKÚ SR na základe údajov ITMS 2014 – 2020 a IÚZ BA a mesta Košice

BA vrátane subjektov mesta mala v rámci programového obdobia 2014 – 2020 do júna 2019 zazmluvnené finančné prostriedky prostredníctvom EŠIF vo výške 62,9 mil. eur. Najväčším subjektom z pohľadu objemu zazmluvnených finančných prostriedkov bol v BA DP Bratislava, a.s., ktorý zazmluvnil 91,4 % celkového objemu finančných prostriedkov, a v Košiciach mesto Košice a jeho subjekty, ktoré spolu zazmluvnilo 50,1 % celkového objemu finančných prostriedkov v rámci programového obdobia 2014 – 2020 (Graf 19, Graf 20).

Mesto Košice malo, v rámci programového obdobia 2014 – 2020, do júna tohto roka zazmluvnené finančné prostriedky prostredníctvom EŠIF vo výške 198,8 mil. eur. **BA malo do konca júna z pohľadu objemu zazmluvnených finančných prostriedkov tri štvrtiny projektov riadne ukončených, zatiaľ čo mesto Košice len 13 %.** V Košiciach bolo takmer 9 % zazmluvnených projektov ukončených predčasne, pretože neprispeli k cieľom operačného programu (Graf 21, Graf 22).

⁴⁶ V porovnaní s tým majú tieto MČ napr. najnižšiu daň za psa, ktorá napriek nízkemu podielu predstavuje ďalší možný zdroj ich príjmov. Len pri tejto dani bol v rámci MÚS BA v rokoch 2015 až 2017 zaznamenaný pokles príjmov, avšak tvorila iba 1,4 % na dani za špecifické služby. Tým, že daň za psa (za vlastníctvo jedného psa) určuje MČ, sú pri tomto type dane medzi niektorými MČ až 5-násobné rozdiely.

⁴⁷ Všetky údaje sú uvedené k júnu 2019.

⁴⁸ HDP na obyvateľa je, podľa NUTS II, nad 90 % priemeru EÚ-27.

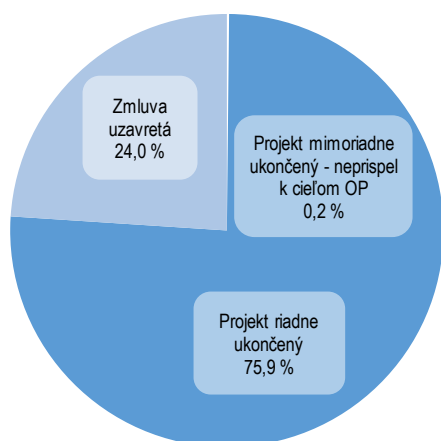
⁴⁹ Z dôvodu dostupnosti údajov aj za mesto Košice porovnáваме v tejto časti len samotné mestá a ich subjekty. V porovnaní nie sú zahrnuté MČ a ich subjekty.

Objem zazmluvnených finančných prostriedkov, prepočítaný na jedného obyvateľa mesta, bol vo výške 145,2 eur pre BA a 828,5 eur pre Košice. **Mesto Košice v programovom období 2014 – 2020 zazmluvnilo prostredníctvom EŠIF 5,7-násobne viac finančných prostriedkov prepočítaných na jedného obyvateľa než BA.** Mesto Košice teda vďaka EŠIF dokázalo zazmluvniť podstatne viac finančných prostriedkov, pričom rozdiel predstavuje 683,2 eur na jedného obyvateľa a v absolútnom vyjadrení 135,9 mil. eur.

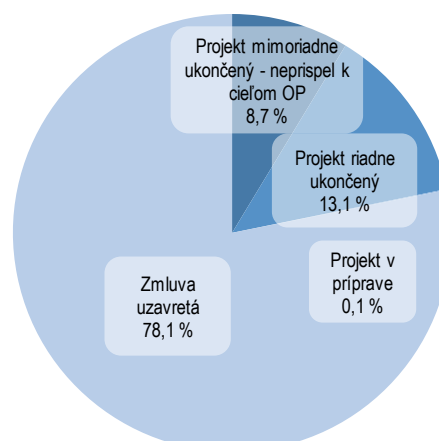
BA dopláca na obmedzenia týkajúce sa financovania projektov prostredníctvom EŠIF, čím nesie zvýšené bremeno modernizačného dlhu aj v prípade projektov, ktoré sú súčasťou centrálného národného systému. Štát by mal preto zvážiť spôsob kompenzácie týchto významných rozdielov, keďže BA je ako hlavné mesto súčasťou centrálného národného systému vo viacerých oblastiach. Ide napríklad o zabezpečenie vyššieho vzdelávania, pitnej vody, cestnej a vodnej dopravy, dopravnej infraštruktúry, sociálnych služieb a pod. Aj do týchto oblastí bude sústredená pozornosť pri kontrolnej činnosti NKÚ SR v budúcnosti.

BA zazmluvnilo v programovom období 2014 – 2020 prostredníctvom EŠIF celkom 12 projektov a mesto Košice 54 projektov⁵⁰. V BA aj v Košiciach bola absolútna väčšina finančných prostriedkov zazmluvnená v oblastiach MHD (električky, elektribusy) a pre realizáciu splaškovej kanalizácie v obciach. Jednoznačne najväčším zazmluvneným projektom v BA bol projekt Dopravného podniku „Obnova vozového parku električiek v Bratislave – opcia na 15 ks jednosmerných električiek“ v objeme 36,8 mil. eur (58,4 % celkového objemu zazmluvnených finančných prostriedkov BA), a v Košiciach projekt mesta Košice „Modernizácia električkových tratí v Košiciach – 2. etapa, 1. časť“ v objeme 94,4 mil. eur (47,5 % celkového objemu zazmluvnených finančných prostriedkov Košíc). Zoznam zazmluvnených projektov je uvedený v Dátovej prílohe.

Graf 21: Stav projektov financovaných z EŠIF v meste BA a subjektoch mesta (v roku 2019, % z celkovej zazmluvnenej sumy)



Graf 22: Stav projektov financovaných z EŠIF v meste Košice a subjektoch mesta (v roku 2019, % z celkovej zazmluvnenej sumy)



Zdroj: spracovanie NKÚ SR na základe údajov ITMS 2014 – 2020 a IÚZ BA a mesta Košice

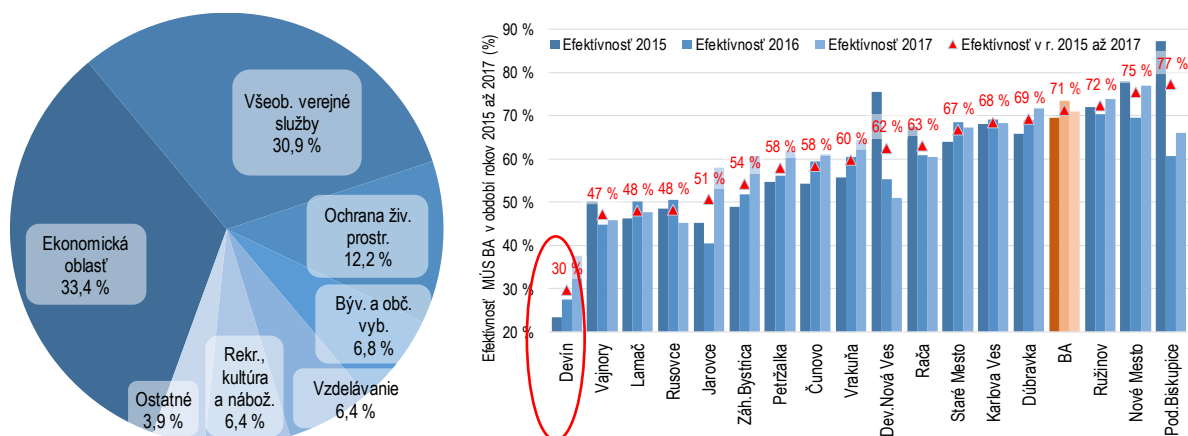
BA má svoju polohu v jadre EÚ potenciál zaradiť sa rovnako ako Viedeň medzi najlepšie miesta pre život. Obmedzenia BA v oblasti čerpania finančných zdrojov z EŠIF je preto potrebné kompenzovať, či už v rámci riešenia „osobitného štatútu BA“ alebo inou kompenzáciou v oblasti príjmov tak, aby BA mala zabezpečené zdroje pre riešenie všetkých vyššie uvedených výziev. Ale aj preto, že ide o mesto s osobitným významom.

Je samospráva v Bratislave efektívna?

Výdavky na výkon správy mesta a MČ (výkonné a zákonodarné orgány) sú kľúčové pre pochopenie, ako rozdielne hospodári MÚS BA. Priemerné ročné výdavky MÚS BA za obdobie rokov 2015 až 2017 boli vo výške 376,7 mil. eur. Dve tretiny výdavkov boli použité v rámci všeobecných verejných služieb a v ekonomickej oblasti (Graf 23).

⁵⁰ Ide len o projekty mesta a jeho subjektov.

Graf 23: Rozdelenie výdavkov MÚS BA podľa SK COFOG za obdobie rokov 2015 až 2017 (%) Graf 24: Efektívnosť MÚS BA v rokoch 2015 – 2017 (%)



Zdroj: NKÚ SR na základe údajov uvedených vo finančných výkazoch MÚS BA

Zdroj: NKÚ SR na základe údajov uvedených vo finančných výkazoch MÚS BA

Tá samospráva, ktorá na výkon správy (časť administratívnych nákladov) spotrebuje čo možno najmenší podiel svojich finančných prostriedkov, hospodári efektívnejšie. Pre vyjadrenie efektívnosti samosprávy bol použitý vzorec z analýzy IFP MF SR⁵¹, pričom bol aplikovaný na MČ BA.

Efektívnosť MÚS BA je vypočítaná podľa vzorca

$$efektívnosť(\%) = \left(1 - \frac{01.1.1 \text{ Výkonné a zákonodarné orgány}}{\text{celkové výdavky}}\right) * 100$$

kde

- 01.1.1 Výkonné a zákonodarné orgány – sú výdavky na výkonné a zákonodarné orgány podľa štatistickej klasifikácie výdavkov verejnej správy SK COFOG, vydávanej ŠÚ SR. Do kategórie nákladov Výkonné a zákonodarné orgány patria najmä výdavky na platy a odmeny starostov, komunálnych poslancov a niektorých úradníkov (prednosta, asistent starostu, účtovník obce, členovia odborných komisií zriadených obcou, zamestnanec vyberajúci miestne dane a poplatky a pod.). Patria sem aj tovary a služby spotrebované pri výkone týchto zástupcov obce a úradníkov. Do tejto triedy nepatria pracovníci obecných a mestských úradov, ako je napr. matrikár, kontrolór obce, zamestnanci rozpočtových a podriadených organizácií, ktorých zriaďovateľom je obec (zamestnanci materských a základných škôl, domovov dôchodcov a pod.). Nepatria sem ani náklady na energie prevádzkovania obecných úradov; nazývané aj ako Výdavky na výkon správy.
- Celkové výdavky – predstavujú celkové výdavky subjektov MÚS BA.

MČ Devín je už 14 rokov v nútenej správe (najdlhšie v rámci celej SR), čo veľmi významne ovplyvňuje aj jej efektívnosť. **MČ Devín mala v rokoch 2015 až 2017 najnižšiu efektívnosť v rámci MČ BA (napriek významnému nárastu v tomto období), pričom v rámci MÚS BA bola súčasne najväčším príjemcom prerozdelených podielových daní prepočítaných na 1 obyvateľa MČ.** Takto prerozdelený príjem tejto MČ bol až na úrovni 2,8-násobku MČ Vrakuňa, Petržalka alebo Dúbravka. Najväčšiu volatilitu efektívnosti v sledovanom období vykazujú MČ Devínska Nová Ves a Podunajské Biskupice.⁵² **Najvyššiu efektívnosť samospráv v rámci MÚS BA v období rokov 2015 až 2017 dosahujú MČ Ružinov, Nové Mesto a Podunajské Biskupice (Graf 24).**

⁵¹ IFP MF SR – Skrytý poklad v samospráve (jún 2017).

⁵² Pre zistenie dôvodov tejto vysokej volatility by bolo potrebné podrobne analyzovať všetky výdavkové položky v rámci SK COFOG - 01.1.1 - Výdavky na výkonné a zákonodarné orgány.

Vyššie uvedený výpočet efektívnosti však nepredstavuje úplné a presné vyjadrenie (v zmysle množstva a kvality ponúkaných služieb za určitý finančný objem). Preto by do budúcnosti bolo prínosné v spolupráci s ostatnými analytickými jednotkami a MČ BA pracovať na presnejšom vyjadrení efektívnosti.

Zlepšovanie efektívnosti samosprávy BA napomôže aj zlepšovaniu poskytovaných verejných služieb. Ide napríklad o modernizáciu verejného osvetlenia, rekonštrukciu komunikácií, obnovu verejných priestranstiev alebo o čistotu a poriadok v meste. To si permanentne vyžaduje nemalé verejné zdroje a mesto bude preto musieť riešiť investičný dlh do týchto kľúčových oblastí, ktoré sú podstatné pre kvalitu života, pre posilňovanie dôvery verejnosti v samosprávu a služby, ktoré obyvateľom poskytuje.

Použitá literatúra

Academia Istropolitana Nova. BA. 2010. Program hospodárskeho a sociálneho rozvoja hlavného mesta Bratislavy na roky 2010 – 2020. [\[online\]](#)

Antalicová J. IFP MF SR. 2019. Viac práce, viac daní. [\[online\]](#)

BA. 2018, 2019. Ročná správa o stave obecného bytového fondu za kalendárny rok 2017 [\[online\]](#), 2018 [\[online\]](#)

Cár M. NBS. 2014. Riešenie potreby bývania v súvislostiach. [\[online\]](#)

City of Copenhagen. 2014. Copenhagen city government 2014 – 2017. [\[online\]](#)

City of Copenhagen. 2017. The city of Copenhagen government 2018 – 2021. [\[online\]](#)

City of Vienna. 2019. The Organisation of the Vienna City Administration. [\[online\]](#)

Černěňko T., Harvan P., Kubala J. IFP MF SR, Ekonomická univerzita v Bratislave. 2017. Skrytý poklad v samospráve. [\[online\]](#)

EK. Úrad pre vydávanie publikácií Európskej únie. 2015. EŠIF 2014 - 2020: Oficiálne texty a komentáre (Blue guide). [\[online\]](#)

EU. Publications Office of the European Union. 2019. Education and Training monitor 2018. [\[online\]](#)

European Commission. Publications Office of the European Union. 2016. Quality of Life in European Cities 2015. [\[online\]](#)

Eurostat. Publications Office of the European Union. 2016. Urban Europe 2016 edition. [\[online\]](#)

Eurostat. Publications Office of the European Union. 2017. European quality of life 2016. [\[online\]](#)

Förster W. City of Vienna. 2017. 80 Years of Social Housing in Vienna. [\[online\]](#)

Förster W. City of Vienna. 2018. Vienna sustainable housing for a growing metropolis. [\[online\]](#)

Fridrik A. MČ DEVÍN. 2003. Analýza príčin zadĺženosti. [\[online\]](#)

Ftáčnik M. BA. 2014. Výročná správa hlavného mesta SR Bratislavy za rok 2013. [\[online\]](#)

Harvan P., Mesároš T., Paur D.. IFP MF SR. 2019. Koľko je na Slovensku cépečkárov? [\[online\]](#)

Häupl M., Ludwig M. City of Vienna. 2013. Municipal Housing in Vienna. History, facts & figures. [\[online\]](#)

Jablonovský R. UPJŠ Košice. 2010. Genéza právnej úpravy reštitúcií na území SR. [\[online\]](#)

Košťál C. BA. 2016, 2017, 2018, 2019. Záverečný účet a hodnotiaci správa hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy za rok 2015 [\[online\]](#), 2016 [\[online\]](#), 2017 [\[online\]](#), 2018 [\[online\]](#)

Košťál C. BA. 2019. Percentuálne podiely mestských častí a návrh na určenie príspevku malým mestským častiam podľa čl. 91 Štatútu hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy. [\[online\]](#)

Košťál C. BA. 2019. Rozpočet hlavného mesta SR Bratislavy na roky 2019 – 2021. [\[online\]](#)

- Líšková K., Výškrabka M. IFP MF SR. 2018. Lepšia daň z nehnuteľnosti v hrsti, než daň z príjmu na streche. [\[online\]](#)
- Ludwig M. City of Vienna. 2017. Housing in Vienna Annual Report 2016, 2017. [\[online\]](#)
- Marcin Jakubíková H. NKÚ SR. 2019. Analýza subjektov miestnej územnej samosprávy na území Bratislavy za obdobie rokov 2014 až 2017.
- MDV SR. 2015. Koncepcia štátnej bytovej politiky do roku 2020. [\[online\]](#)
- MDV SR. 2018. Správa o plnení zámerov Koncepcie štátnej bytovej politiky do roku 2020. [\[online\]](#)
- MF SR. 2015. Stratégia financovania EŠIF pre programové obdobie 2014 – 2020, verzia 1.1. [\[online\]](#)
- Miškanin M. BA. 2019. Správa o výsledkoch kontrol vykonaných útvarom mestského kontrolóra hlavného mesta SR Bratislavy. [\[online\]](#)
- Mitrik K. NKÚ SR. 2014. Súhrnná správa o výsledku kontroly efektívnosti a účinnosti pri výkone pôsobností obcami Slovenskej republiky. [\[online\]](#)
- Nižňanský V. z nemeckého originálu. Komunálne výskumné a poradenské centrum, n.o. PIEŠŤANY. 2014. Komunálna reforma v Dánsku. [\[online\]](#)
- Pereira A. T., Verbeek L. The Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe. 2016. Local and regional democracy in the Slovak Republic. [\[online\]](#)
- PODNIKATEĽSKÁ ALIANCIA SLOVENSKA. 2019. Mestá nevyužívajú potenciál daní z nehnuteľností ani poplatku za rozvoj. [\[online\]](#)
- Sekcia verejnej správy, odbor miestnej štátnej správy, samosprávy a zahraničných vzťahov MV SR. 2019. Analýza fungovania vnútornej kontroly v miestnej samospráve. [\[online\]](#)
- Statistics Denmark. 2017. Statistical yearbook 2017. [\[online\]](#)
- ŠÚ SR. 2015. Štatistická ročenka hlavného mesta SR Bratislavy 2015 [\[online\]](#), 2016 [\[online\]](#), 2017 [\[online\]](#), 2018 [\[online\]](#)
- Šveda M., Barlík P. UK BA. 2019. Daily commuting in the Bratislava metropolitan area: case study with mobile positioning data. [\[online\]](#)