

Majetok hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy počas globálnej finančnej a ekonomickej krízy

Ján BUČEK

Abstract: *The global financial and economic crisis influenced not only banking sector or private economic entities, but public sector as well. With certain time shift, the crisis consequences strongly affected local self-government in Slovakia. The case of Bratislava documents specific role of the municipal assets. While part of assets based income had been seriously hit by the crisis (e.g. inability to sell real property), other parts provided resources important in protecting of local self-government functioning (e.g. reserve funds).*

Key words: *municipal assets, self-government, crisis, real property, reserve fund*

Úvod

Globálna finančná a ekonomická kríza (ďalej len kríza) sa stala jedným z najvýznamnejších faktorov vývoja spoločnosti v r. 2008 – 2010 (ale jej vplyvy pretrvávajú aj naďalej). V krátkom čase sa kríza opätovne stala predmetom záujmu aj geografie (geografia reflektovala aj viaceré skoršie krízy, napr. Cameron, 2008). Dominujú však najmä štúdie zamerané na jej príčiny, finančné aspekty, prepojenie na bankový sektor, či jej dopady (napr. Smith a Swain, 2010). Neskoršie sa záujem posunul aj do špecifických oblastí dopadov na rozvoj miest, vrátane financovania ich rozvoja (napr. Engelen a Musterd, 2010, Weber 2010). Geografia takto potvrdzuje svoj prínos aj pri skúmaní veľmi aktuálnych problémov rozvoja štátov, i ich parciálnych priestorov, za špecifických ekonomických podmienok.

Dopady krízy sa nevyhli ani Slovensku, hoci v inej podobe ako v iných štátoch. Nemala tu podobu rozsiahlejšej hypotekárnej a následne bankovej krízy. Výraznejšie zasiahla samotnú ekonomiku, najmä exportne závislé priemyselné odvetvia (napr. Buček, 2010b). Neskoršie po čiastočnom zmiernení a nastúpení rastovej trajektórie v ekonomike sa centrom pozornosti stala kritická situácia vo verejných financiách. Zložitá situácia nastala pod vplyvom kombinácie nákladov opatrení prijatých proti kríze a samotných dopadov krízy. Vyššie výdavky a nižšie daňové príjmy sa netýkali len financií štátu, ale aj financií samospráv. Na všetkých úrovniach vlády sa následne prejavili problémy rastu rozpočtových deficitov a kumulácie zadlženosti.

V tomto kontexte sa príspevok zameriava na špecifický problém postavenia a možnosti využitia majetku miestnej samosprávy v čase krízy. Majetok obcí nebol doteraz na Slovensku predmetom podrobnejšieho skúmania na Slovensku. Výnimkou je práca Papcúnovej a Balážovej (2006). S nárastom objemu majetku vo vlastníctve obcí, jeho väčšieho významu, tlakom na zvýšenie transparentnosti v oblasti miestnych financií narastá aj všeobecný záujem o poznanie jeho stavu a možnosti využitia. Jeho stručné hodnotenie sa stáva súčasťou analýz spracovaných pre potreby tvorby stratégií a plánov rozvoja miest (napr. Buček, 2010a). Pre ciele tohto príspevku som zvolil ako príklad majetok celomestskej samosprávy hlavného mesta Slovenska Bratislavy. Tento má pomerne veľkú hodnotu, je dostatočne diverzifikovaný, má pre mesto veľký význam a aktívne sa s ním narába. Pred charakteristikou situácie počas krízy postupne predstavujem úlohu, štruktúru a základný právny rámec vlastníctva majetku obcí na Slovensku, ako aj štruktúru majetku mesta Bratislavy. Situáciu počas krízy hodnotím s využitím informácií týkajúcich sa rokov 2008 – 2010 (prvý polrok). Použité informácie sa opierajú o bežne dostupné dokumenty samosprávy Hlavného mesta SR Bratislavy (záverečné účty, výročné správy, uznesenia mestského zastupiteľstva).

Úloha majetku miestnej samosprávy, jeho štruktúra a právny rámec

Len ťažko si vieme predstaviť plnenie úloh miestnej samosprávy bez vlastného majetku. Je jednou z tradičných podôb verejného vlastníctva. Služi jej najmä na zabezpečenie svojich riadiacich a administratívnych funkcií (napr. radnica), na poskytovanie verejných služieb (školy, polikliniky), či samotné fungovanie obce (infraštruktúra). Majetok, ktorý priamo v danom čase neslúži spomenutým účelom, môže byť využitý na ďalší rozvoj (výstavba) a podnikanie (prináša dodatočné výnosy). Majetok získavajú obce najčastejšie výstavbou, kúpou, medzivládnyimi transfermi (napr. štát sa vzdáva majetku v prospech obcí), kumuláciou finančných prostriedkov, výnimočne darmi a pod.

Štruktúra majetku sa odvíja najmä od charakteru jeho spotreby. Predmetom najväčšieho záujmu býva najmä tzv. neobežný (dlhodobý) majetok, na rozdiel od obežného (skôr krátkodobého) majetku. Najvýznamnejšou časťou neobežného majetku je dlhodobý hmotný majetok (napr. pozemky budovy). Veľkú váhu máva aj dlhodobý finančný majetok, kým prevažne zanedbateľnú váhu máva dlhodobý nehmotný majetok (napr. software). V rámci obežného majetku bývajú významné najmä zásoby, pohľadávky a finančné účty. Pri pohľade na majetok obcí na Slovensku môžeme pozorovať v posledných rokoch silnú váhu podielu dlhodobého hmotného a finančného majetku (spolu okolo 90 %) na celkovej hodnote (Buček et al., 2010). Celkovú hodnotu majetku samosprávy obce znižujú záväzky.

Narábanie s majetkom samospráv je rozmanité. Majetok môžu obce využívať priamo, alebo ho môžu zveriť do užívania svojim rozpočtovým a príspevkovým organizáciám. Časť majetku však nachádzame aj v podobe cenných papierov, vkladov do podnikateľských subjektov, alebo sú uložené na rôznych typoch účtov v bankách. Svoj majetok dávajú obce aj do neziskových organizácií, nadácií, prípadne rôznych združení. Štandardné býva ručenie svojím majetkom za úvery. Tradičným zdrojom príjmov býva prenájom časti majetku. Často skôr nevyhnutým krokom býva odpredaj majetku.

Rovnoprávne postavenie majetku obcí garantuje Ústava Slovenskej republiky. Základná zmienka o majetku obcí sa však objavila už v kľúčovom zákone pre obecnú samosprávu v r. 1990 (Zákon č. 369/1990 Zb.). Podstatnejší vplyv na formovanie majetkovej bázy samospráv a narábanie s majetkom obcí ma užšie zameraná právna norma – Zákon o majetku obcí č. 138/1991. Ten bol viackrát novelizovaný v súvislosti s presunmi majetku a potrebou precíznejšieho upravenia narábania s majetkom. Majetok obcí sa dá sledovať pomocou základných účtovných dokumentov miestnej samosprávy. Jeho využívanie a operácie s ním podliehajú dohľadu hlavných kontrolórov obcí, externých audítorov, ale aj Najvyššieho kontrolného úradu SR.

Štruktúra majetku hlavného mesta

Samospráva hlavného mesta Bratislava je vlastníkom značných majetkových aktív. Treba však brať na zreteľ, že to nie je všetok majetok samospráv na území Bratislavy. K nemu patrí majetok mestských častí a svoj majetok má na území mesta aj Bratislavský samosprávny kraj. Ak k tomu pridáme aj majetok štátu a majetok ním kontrolovaných inštitúcií a podnikov, potom je verejný sektor veľmi významným vlastníkom najrôznejších majetkových aktív na území mesta. V r. 2009 dosiahla celková hodnota majetku samosprávy hlavného mesta 1,89 mld. EUR (vrátane rozpočtových a príspevkových organizácií mesta).

V štruktúre majetku mesta jednoznačne prevažuje neobežný majetok, ktorého podiel v poslednom období osciluje okolo 80 % celkovej hodnoty majetku. Podstatnú časť tvorí dlhodobý hmotný majetok, najmä pozemky a budovy (okolo 60 % celkovej hodnoty). Do tohto objemu však patria aj lesy, parky, či infraštruktúra (najmä cestná sieť), ktorú mesto a jeho obyvatelia priamo užívajú. Zostávajúcich 20 % tvorí dlhodobý finančný majetok. Medzi ostatnými časťami majetku môžeme uviesť postupne klesajúci objem pohľadávok na menej ako 7 % (2009). Celkovú hodnotu majetku značne znižuje objem záväzkov, ktorý dosahoval ku koncu roka 2009 objem 344 mil. EUR.

Pri charakteristike majetku hlavného mesta nemôžeme obísť významnú úlohu podnikateľských subjektov a organizácií, v ktorých majetkovo participuje (spolu v 15 obchodných spoločnostiach s objemom vyšším ako 193 mil. EUR, 2007). Okrem priameho majetkového vkladu však tieto spoločnosti majú svoj vlastný majetok (napr. regionálna vodárenská spoločnosť BVS, a.s. má vlastný majetok v hodnote 340 mil. EUR). Okrem spomínanej vodárenskej spoločnosti patria k najväčším podnikom s účasťou mesta napr. DPB, a.s. (mestská verejná doprava), OLO, a.s. (odvoz a likvidácia komunálneho odpadu). Do portfólia takýchto spoločností však patria aj spoločnosti s minoritných podielom vlastníctva hlavného mesta ako napr. Incheba a.s., či ČSA (České aerolínie), ktoré získalo mesto v rámci procesov ich transformácie (podrobnejšie o vývoji obchodných spoločností mesta napr. Buček 2010c). Majetok v hodnote vyše 184 mil. EUR využíva 11 príspevkových organizácií mesta (ako napr. ZOO, Galéria mesta Bratislava).

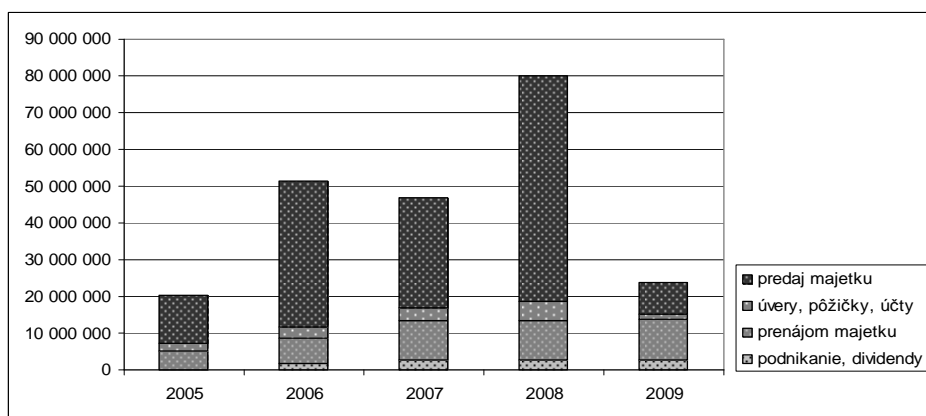
Majetok hlavného mesta v čase krízy

Mesto čelilo dopadom svetovej finančnej a ekonomickej krízy najmä v r. 2009 – 2010. Jej hlavným sprievodným javom bol najmä pokles príjmov rozpočtu mesta a následné finančné ťažkosti. V oboch rokoch situáciu čiastočne zmiernil dodatočný presun prostriedkov zo štátneho rozpočtu, ktorý však nemohol plne kompenzovať nedostatok prostriedkov na všetky plánované aktivity mesta (najmä v r. 2010). Okrem výpadku príjmu z podielovej dane z príjmu fyzických osôb sa zhoršená ekonomická situácia prejavila vo všeobecnom poklese príjmov/výnosov z majetku mesta.

Význam jednotlivých položiek majetku počas krízy sa zmenil. Najviac sa kríza prejavila celkovým poklesom výnosov z majetku z takmer 80 mil. EUR v r. 2008 na úroveň nižšiu ako 24 mil. EUR v r. 2009 (obr. č. 1). Výrazne poklesli najmä príjmy z predaja majetku. Kým v r. 2008 ešte presiahli 60 mil. EUR, v r. 2009 prekročili len 8 mil. EUR. Ekonomická kríza významne poznačila dopyt najmä po nehnuteľnostiach v majetku mesta. Ten pretrval aj počas prvej polovice r. 2010. Podobne sa znížili aj výnosy z úverov, pôžičiek a účtov. Naopak ako pomerne stabilné sa ukázali aj v čase krízy výnosy z prenájmu majetku a podnikateľských aktivít. Ich celková váha je však menšia. Takýto vývoj významne ovplyvnil investovanie do rozvojových projektov mesta.

Na pokrytie svojich plánovaných aktivít mesto muselo použiť iné časti svojho majetku. Tu sa ukázal veľký význam Rezervného fondu, ktorý mesto tvorí z predovšetkým z úverov a z prebytkov rozpočtov. Objem jeho prostriedkov, ktorý v r. 2008 tvoril viac ako 100 mil. EUR sa v priebehu r. 2009 znížil na menej ako 25 mil. EUR. Práve finančné rezervy dovolili mestu neredukovať v podstatnej miere svoje investičné zámery. Časť z nich súvisela s prípravou najvýznamnejšej športovej akcie posledných rokov na Slovensku – Majstrovstvami sveta v hokeji, ktoré sa tu uskutočnia v r. 2011. Viaceré investície museli byť realizované a ich odklad nebol možný. Významný tok prostriedkov do investícií však môže súvisieť aj s obdobím pred komunálnymi voľbami, ktoré sú typické zvýšeným objemom investícií.

Môžeme konštatovať, že kríza sa v r. 2009 významnejšie nedotkla fungovania samosprávy mesta, jej rozpočtových a príspevkových organizácií. Rozsiahle čerpanie rezervných fondov a pokračovanie poklesu príjmov aj v r. 2010 však vyvolali nutnosť obmedzenia začínania nových investícií, stabilizáciu počtu pracovníkov (nie však prepúšťanie), nižší nárast miezd, či celkovú reguláciu výdavkov. Ku koncu júna 2010 bol rozpočet mesta v deficite 3 mil. EUR. Príjmy kapitálového rozpočtu dosiahli len 4,5 mil. EUR, čo bol len 10 % plánovaného celoročného objemu (opäť najmä vďaka nedostatočnému predaju majetku). To nevyhnutne viedlo k zníženiu výdavkov na investície. Výrazné zníženie toku prostriedkov ohrozilo aj dokončovanie už prebiehajúcich stavieb. Mesto však v spolupráci s dodávateľmi stavebných prác našlo riešenie na preklenutie nedostatku prostriedkov (napr. na oprave budovy historickej radnice). V rámci hľadania zdrojov sa mesto rozhodlo odpredať svoj minoritný podiel v leteckej spoločnosti ČSA.



Obr. 1. Výnosy z vybraných majetkových aktivít mesta (v EUR).
Zdroj: Magistrát hlavného mesta SR Bratislavy 2005 – 2009.

Záver

Samosprávy miest, vrátane najväčších sa nevyhli dôsledkom krízy. Dostatočne veľké a diverzifikované majetkové aktíva sa ukazujú ako vhodná alternatíva ich zvládnutia. Za situácie, keď je časť majetku ťažšie mobilizovateľná, sa ukázala významná úloha rezervného fondu, ktorý malo mesto k dispozícii. Aj pri jeho existencii a dlhšom trvaní krízy sa krokom v oblastiach šetrenia a regulácie výdavkov nebude dať vyhnúť. Najmä ak sa mesto bude chcieť vyhnúť výraznejšiemu zadlžovaniu. Aj v r. 2010 budú samosprávy potrebovať ďalšie kompenzácie príjmov zo zdrojov štátu, ak nemajú byť dôsledky dlhšie trvajúcej krízy ďalekosiahle a nemajú zasiahnuť podstatné funkcie obecných samospráv.

Literatúra

- BUČEK, J., 2010a: Riadenie mesta a samospráva. In: Academia Istropolitana Nova. *Program hospodárskeho a sociálneho rozvoja hlavného mesta SR Bratislavy na roky 2010-2020*. Bratislava: Magistrát hlavného mesta SR Bratislavy, pp. 373-390. Dostupné na <http://www.bratislava.sk>.
- BUČEK, J., 2010b: The financial and economic crisis in Slovakia – its spatial aspects and policy responses. In: Gorzelak, G., Goh, C.C. (eds). *Financial Crisis in Central and Eastern Europe: From Similarity to Diversity*. Warszawa: Scholar. 190-208.
- BUČEK, J., 2010c: Municipal property during post-socialist transformation in Slovakia. In: Buček, J., Ryder, A. (eds). *Governance and economic development*. Bratislava (in print)
- BUČEK, J., BORÁROSOVÁ, Z., SOPKULIAK, A., 2010: *Miestne financie a miestny ekonomický rozvoj*. Bratislava: Geo-grafika.
- CAMERON, A., 2008: Crisis? What crisis? Displacing the spatial imaginary of the fiscal state. *Geoforum*, 39, 1145–1154.
- ENGELEN, E., MUSTERD, S., 2010: Amsterdam in Crisis: How the (Local) State Buffers and Suffers. *International Journal of Urban and Regional Research*, 34, 3, 701–708.
- Magistrát hlavného mesta SR Bratislavy, 2006: Informácia o skutočnostiach v obchodných spoločnostiach s majetkovou účasťou hlavného mesta SR Bratislavy za obdobie od 1.1.2003 do 20.10.2006*. Október 2006, 9 s.
- Magistrát hlavného mesta SR Bratislavy, 2005 - 2009. Záverečné účty hlavného mesta*.
- Magistrát hlavného mesta SR Bratislavy, 2008: Informácia stave a hospodárení obchodných spoločností s majetkovou účasťou hlavného mesta SR Bratislavy za rok 2007*. Október 2008, 68s.
- Magistrát hlavného mesta SR Bratislavy, 2009: Návrh ďalšieho postupu pri nakladaní s majetkovou účasťou hlavného mesta SR Bratislavy v obchodných spoločnostiach*. Marec 2009, 4s.
- Magistrát hlavného mesta SR Bratislavy, 2010: Informácia o rozpočtovom hospodárení hlavného mesta SR Bratislavy k 22.6.2010*. Materiály na rokovanie Mestského zastupiteľstva, Jún 2010.
- PAPCÚNOVÁ, V., BALÁŽOVÁ, E., 2006: *Majetok obcí*. Nitra: SAPV.
- SMITH, A., SWAIN, A., 2010: The Global Economic Crisis, Eastern Europe, and the Former Soviet Union: Models of Development and the Contradictions of Internationalization. *Eurasian Geography and Economics*, 51, No. 1, 1–34.

Príspevok bol vypracovaný s podporou grantu VEGA 1/0255/08.

Municipal Assets of the Capital of the Slovak Republic Bratislava During Global Financial and Economic Crisis

Ján Buček

Summary: *Local self-government (or municipal) assets are one of the most typical, historically well-developed cases of public ownership. Local self-government tasks in administration or public services provision require mixture of diverse assets. Municipal assets also serve as an important source of income for local budgets. The most typical cases of municipal assets are real property, financial assets, receivables, assets in business companies. Global financial and economic crisis generated new and more complicated conditions for local self-governments financing in Slovakia. They attempted to mobilise resources from their property under the pressure of decreased income from shared taxes. The case of Bratislava city-wide self-government documents inability to sustain usual scope of income from selling real property. During the crisis, demand was very low. More stable were incomes from renting property. However, the most important has been existence of large reserve fund (accumulated budget surpluses and credits) that allowed continuity in many activities despite scarcity of regular incomes. Nevertheless, reserve funds are not unlimited. Long-term duration of crisis can generate further pressure on local finances.*

Adresa autora:

doc. RNDr. Ján Buček, CSc.
Katedra humánnej geografie a demogeografie
Prírodovedecká fakulta, Univerzita Komenského
Mlynská dolina, 842 15 Bratislava
bucek@fns.uniba.sk