CTD Centre for Territorial Development

Vyhodnotenie zachytenia hodnoty pôdy v rozvoji Celomestského centra Petržalka



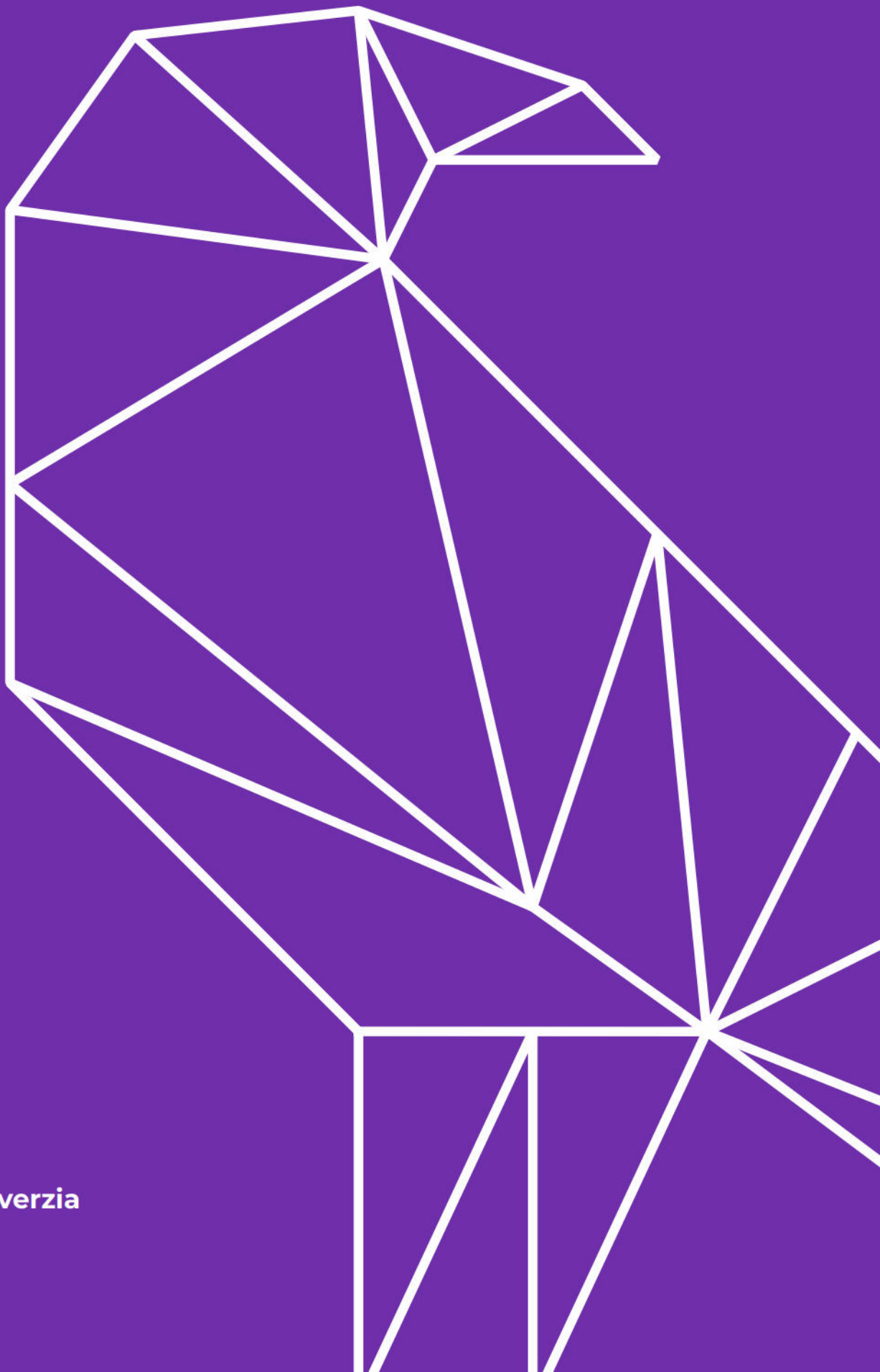
SK/ENG

CTD Centre for Territorial Development

Vyhodnotenie zachytenia hodnoty pôdy v rozvoji Celomestského centra Petržalka

Branislav Machala, Július Golej, Paulo Sandroni

December 2025



Slovenská verzia

Verejná iniciatíva vyžaduje verejný benefit

Autorské práva a povolenia
Copyright © 2025 Centre for Territorial Development (CTD). Všetky práva vyhradené.
Žiadna časť tejto publikácie nesmie byť kopírovaná, reprodukovaná ani šírená v akejkoľvek forme, alebo akýmkoľvek spôsobom, t.j. elektronicky, mechanicky, fotograficky ani inak, a to bez predchádzajúceho písomného súhlasu CTD s výnimkou krátkych citácií v súlade s autorským zákonom a s riadnym bibliografickým odkazom. Žiadosti o povolenie na reprodukciu, distribúciu alebo iné použitie obsahu adresujte na info@ctdonline.org. Publikácia môže obsahovať materiály tretích strán, vrátane grafických prvkov, máp a fotografií, ktorých ďalšie použitie si vyžaduje súhlas príslušných držiteľov práv a môže podliehať osobitným licenčným podmienkam. Mapové podklady sú licencované od tretích strán, pri ich ďalšom použití je potrebné uviesť predpísaný zdroj v súlade s príslušnou licenčnou zmluvou. Analýzy, interpretácie a závery uvedené v publikácii predstavujú originálne autorské dielo jej tvorcov a na účely zrozumiteľnosti a jednotnosti textu mohli byť upravené v rámci štandardných redakčných postupov.

Vyhlásenie
Publikácia vznikla v spolupráci medzi Centre for Territorial Development (CTD) a Mestskou časťou Bratislava-Petržalka. Uvádzané názory a interpretácie, ako aj prípadné chyby, sú výlučne dielom autorov a nemusia odrážať stanoviská CTD ani Mestskej časti Bratislava-Petržalka.

Vydavateľ
Centre for Territorial Development (CTD)
Bratislava, Slovensko
info@ctdonline.org
www.ctdonline.org

Identifikátory
ISBN 978-80-975224-0-7 (tlač)
ISBN 978-80-975224-1-4 (PDF)
ISBN 978-80-975224-2-1 (HTML)

Poďakovanie
Zamestnanci Lincoln Institute of Land Policy poskytli usmernenia, odporúčania a spätnú väzbu, ktoré pomohli formovať analýzu a jej prezentáciu, bez toho, aby tým vzniklo autorstvo k tomuto dielu. Publikácia ťažila aj zo spolupráce úradníkov a technických pracovníkov Mestskej časti Bratislava-Petržalka, a z redakčnej podpory tímu Centre for Territorial Development.

Poznámka k obálke
Titulná strana zobrazuje mesto ako sieť potrubí, ktorými prúdia finančné toky. Namiesto toho, aby sa sústreďovali na magistráte, znázornenom ako najväčšia budova, sa tieto toky odkláňajú do súkromných peňaženiek. Kľúče a ruky zdôrazňujú úlohu súkromných aktérov, ako sú developeri, investori a vlastníci pôdy, vlny odkazujú na Dunaj a obrátené tvary „P“ pripomínajú Petržalku a asociujú titulku s touto mestskou časťou.

O CTD

Centre for Territorial Development (CTD) je nezávislý apolitický think tank, ktorý produkuje dôveryhodné analýzy a recenzovaný výskum s cieľom podporiť tvorcov politík a zvyšovať kvalitu rozhodnutí, ktoré formujú mestá a regióny. CTD so sídlom v Bratislave buduje mosty medzi inštitúciami, presadzuje na dôkazoch a dátach podložené územné a regionálne politiky a obhajuje formovanie budúcnosti, nezávislé od mocenských záujmov.

Naša práca sa sústreďuje na teritoriálnu dimenziu globálnych megatrendov a skúma, ako sa ekonomické, sociálne a environmentálne transformácie prejavujú v mestskom a regionálnom prostredí. V rámci tohto prístupu je kľúčovou oblasťou záujmu zachytávanie nárastu hodnoty pôdy (land value capture, LVC), ktoré ponúka vhľad do možností udržateľného financovania a spravodlivejšieho rozdeľovania prínosov z mestského rozvoja.

CTD prostredníctvom výskumu a prístupných publikácií premieňa poznatky na inovatívne riešenia mestských politík, ktoré podporujú inkluzívny, odolný a perspektívny teritoriálny rozvoj na národnej aj medzinárodnej úrovni.

O autoroch

Dr. Branislav Machala je výkonný riaditeľ CTD. Vo svojej práci sa zameriava na inovácie vo vládnutí a verejnej politike, mestské podnikanie a ekonomiku pôdy, ako aj na mestské a regionálne plánovanie. V CTD vedie aplikovaný, dátami riadený výskum, ktorý premieňa analytické zistenia na politiky pre inteligentnú, udržateľnú a inkluzívnu transformáciu miest a regiónov. Doktorát z humánnej geografie a regionálneho rozvoja získal na Karlovej univerzite v Prahe, postdoktorandsky pôsobil na HafenCity University v Hamburgu a svoju policy prax si prehĺbil v Bruseli, pričom absolvoval akademické pobyty v Nemecku, Spojených štátoch a Číne.

Dr. Július Golej je zástupca riaditeľa pre vedu, výskum a medzinárodné vzťahy a pôsobí ako docent na Ústave manažmentu STU v Bratislave. Zameriava sa na trh a ekonómiu nehnuteľností, rozvojové procesy a udržateľnosť vrátane ESG a cirkulárnej ekonomiky, ako aj na inovácie, financie a investície. Systematicky prepája akademický výskum s praxou a podieľa sa na domácich aj medzinárodných projektoch, zameraných na udržateľný rozvoj, inteligentné mestá, oceňovanie nehnuteľností a ekonomiku realitného trhu. Doktorát získal na STU v odbore odvetvové a prierezové ekonomiky a je autorom a spoluautorom viacerých vedeckých a odborných publikácií.

Paulo Sandroni, MSc, je brazílsky ekonóm a odborník na zachytávanie hodnoty pôdy a mestské financie. Pôsobí na Fundação Getulio Vargas v São Paule a je fellow Lincoln Institute of Land Policy, kde sa zameriava na nástroje ako solo criado, predaj dodatočných stavebných práv a aukcie CEPAC, ktoré slúžia na financovanie infraštruktúry a dostupného bývania. Predtým pôsobil ako riaditeľ mestského rozvoja a verejnej dopravy na radnici v São Paule a neskôr ako štátny tajomník ministerstva administratívy. Ako konzultant a autor radil mestám po celom svete a je autorom dôležitých ekonomických referenčných publikácií.

Skratky a akronymy

AMI – Mediánový príjem domácností

CMC – Celomestské centrum Petržalka

ČPP – Čistá podlažná plocha (NFA)

HPP – Hrubá podlažná plocha (GFA)

HRH – Hrubá rozvojová hodnota (GDV)

HMBA – Hlavné mesto Bratislava

IPP – Index podlažnej plochy (FAR)

KPI – Kľúčové ukazovatele výkonnosti

LVC – Zachytenie hodnoty pôdy

LVI – Prírastok hodnoty pôdy

MČ Petržalka – Mestská časť Petržalka

MZ HMBA – Mestské zastupiteľstvo Hlavného mesta SR Bratislavy

RLV – Reziduálna hodnota pôdy

ZaD10 – Zmeny a doplnky Územného plánu číslo 10

Obsah

1. Stručné zhrnutie 1
2. Úvod 4
3. Lokalita CMC v územnom a plánovacom kontexte 6
4. Vyhodnotenie metodiky dostupného bývania 12
5. Vysvetlenie mechanizmu zachytenia hodnoty pôdy 22
6. Odhad tvorby a zachytenia hodnoty pôdy v CMC 28
6.1 Scenár A: Zvýšenie intenzity využitia územia 31
6.2 Scenár B: Zmena funkčnej regulácie 41
6.3 Zhrnutie scenára A+B 45
6.4 Scenár C: Metóda reziduálnej analýzy hodnoty pôdy 46
7. Závery a odporúčania 52
8. Prílohy 57
8.1 Príloha 1 57
8.2 Príloha 2 59
8.3 Príloha 3 60
8.4 Príloha 4 63
9. Výklad pojmov 64

1. Stručné zhrnutie

Zachytávanie hodnoty pôdy (land value capture, LVC) je mechanizmus, ktorým mestá premieňajú verejne vytvorenú hodnotu pôdy na zdroje pre financovanie infraštruktúry, dostupného bývania a verejného priestoru. Táto analýza prináša dátami podložené vyhodnotenie, ako absencia takéhoto policy rámca v Bratislave vedie k podhodnoteniu hodnoty, ktorú mesto svojimi rozhodnutiami vytvára, a k výraznej strate fiškálneho aj sociálneho potenciálu. Analýza na príklade Celomestského centra Petržalka (CMC) ukazuje, že súčasný prístup k zachytávaniu hodnoty vytvorenej územným plánovaním je neúplný, vzorec výpočtu kontribúcií je obmedzujúci a chýbajúci systém zachytávania hodnoty oslabuje schopnosť mesta financovať vlastný rozvoj.

Cieľom analýzy je určiť, aká hodnota pôdy vznikla v CMC Petržalka schválením Zmien a doplnkov územného plánu č. 10 (ZaD10), koľko z nej mesto skutočne zachytilo, aké fiškálne a sociálne prínosy z toho vyplynuli a ktoré z nich zostali nenaplnené, a zároveň načrtnúť, aké alternatívne prístupy by mohli priniesť efektívnejšie a spravodlivejšie výsledky pre rozvoj Bratislavy a jej mestských častí. Dokument ukazuje, ako sa verejné rozhodnutia, ktoré menia intenzitu a funkčné využitie územia, premietajú do ekonomickej hodnoty pôdy a akú stratu verejných zdrojov aj spoločenských príležitostí predstavuje rozdiel medzi potenciálnou a skutočne zachytenou hodnotou *(value-capture gap)*. Analýza je určená politikom, tvorcom politík, odborníkom, akademikom a študentom, ktorí sa zaujímajú o férové a udržateľné financovanie mestského rozvoja.

Analýza využíva kombináciu dvoch výpočtových scenárov, ktoré komplementárne odhadujú celkový nárast hodnoty pôdy po schválení ZaD10. Prvý scenár (A) zachytáva nárast hodnoty vyplývajúci zo zvýšenia intenzity zástavby (IPP) a druhý (B) kvantifikuje nárast spôsobený zmenou funkčnej regulácie územia. Ich súčet ukazuje celkový rozsah nadhodnoty vytvorenej verejným rozhodnutím mesta. Výsledky sa porovnávajú s objemom reálne zachytených kontribúcií a poplatkov, čím sa určuje rozsah medzery v zachytení hodnoty. Tretí, referenčný scenár slúži na metodické porovnanie a ilustruje možnosti rigorózneho výpočtu zachytávania nárastu hodnoty pôdy, v podmienkach Bratislavy však naďalej chýbajú potrebné verejné a transparentné dáta. Všetky výpočty vychádzajú z oficiálnych údajov o regulácii, funkčnom využití a vlastníctve pozemkov v území CMC Petržalka a umožňujú kvalifikovaný odhad verejnej hodnoty, ktorá nebola zachytená. Vzhľadom na absenciu povinných a prehľadných dátových formulárov o developerských projektoch sme dostupné údaje systematicky zosumarizovali a sprístupnili v tejto analýze.

Výsledky ukazujú, že schválenie ZaD10 v CMC Petržalka vytvorilo výrazný nárast hodnoty pôdy, z ktorého mesto zachytilo len približne 8,5 až 10 %. V porovnaní s medzinárodnou praxou 20 až 60 % ide o značné podhodnotenie. Medzera v zachytení hodnoty pri ambícii mesta zachytiť 20 až 40 % celkového prírastku predstavuje fiškálnu stratu v rozsahu 118 až 446 miliónov eur. Táto hodnota, očistená o mestom zachytenú časť, predstavuje stratu pre mesto na jednej strane a nezaslúžený zisk pre súkromných developerov na strane druhej. Označiť túto formu spolupráce za verejno-súkromné partnerstvo je zavádzajúce, keďže v praxi ide o transfer verejne vytvorenej hodnoty do súkromných rúk. Tento transfer znamená nevyužitý verejný potenciál pre investície do skvalitnenia infraštruktúry, verejných priestorov a dostupného bývania.

Za kľúčovú slabinu implementácie metodiky dostupného bývania možno považovať jej neschopnosť prispieť k tvorbe udržateľnej štvrte v duchu princípov 15-minútového mesta prostredníctvom sociálneho

mixu. V území CMC je plánovaných približne 5 700 bytov, z toho len 98 mestských nájomných, čo predstavuje menej ako 2 %. Takýto nízky podiel dostupného bývania odhaľuje absenciu sociálneho mixu a potvrdzuje, že sociálna inklúzia nie je reálnou prioritou rozvoja veľkých mestských projektov. Aj príjmové dáta tento obraz potvrdzujú: podľa ukazovateľa mediánového príjmu domácností v mestskej časti Petržalka (AMI) sú plánované byty v CMC ekonomicky dostupné najmä pre domácnosti s minimálne 2,5 až 3-násobkom mediánového príjmu v Petržalke, takže drvivá väčšina, konkrétne 98 %, bytového fondu v území nie je určená pre bežných obyvateľov mestskej časti, ale pre vyššie príjmové domácnosti z Bratislavy a širšieho regiónu. Ilustračný príklad investície do pešieho mosta za 35 miliónov eur, čo zodpovedá približne 200 mestským bytom v CMC, ukazuje, že mesto uprednostnilo symbolickú infraštruktúru pred riešením akútneho deficitu dostupného bývania, a to napriek existencii dvoch mostov pre peších vo vzdialenosti 800 metrov. Keby nezachytená hodnota z rozhodnutia ZaD10, t.j. nezaslúžený zisk v rozsahu približne 118 až 446 miliónov eur, smerovala do verejného prospechu, v CMC Petržalka mohlo vzniknúť približne 660 až 2 500 dodatočných mestských nájomných bytov. Takýto objem by znamenal približne 0,7 až 2,5-násobné rozšírenie súčasného mestského bytového fondu. Rozsah a dopad tejto straty sa prejavuje na jednej strane v hodnote, ktorej väčšina sa už nikdy nevráti späť do územia Petržalky, a na druhej strane v dostupnom bývaní, ktorého drvivá väčšina sa v CMC nikdy nezrealizuje.

Hlavnou príčinou podhodnotenia verejne vytváranej hodnoty je neexistencia uceleného mestského rámca zachytávania hodnoty pôdy. Výsledkom je Metodika dostupného bývania, ktorá nahrádza regulačnú úlohu mesta postojom orientovaným na výnosy, akoby bolo mesto akcionárom v developerských projektoch. Namiesto uplatňovania nástrojov územného plánovania a mestských politík na pretavenie ekonomickej hodnoty pôdy do verejného prospechu sa mesto stáva spoluúčastníkom trhových procesov, ktoré zvyšujú tlak na ceny a oslabujú sociálnu dostupnosť bývania. Takto nastavená logika vytvára vnútorný paradox v kľúčovom nástroji bytovej politiky mesta, metodika síce sľubuje dostupné bývanie, no v praxi zvyšuje riziko rastu cien bytov a podporuje mestom iniciovanú gentrifikáciu. Vzorec metodiky vychádza z metrov štvorcových novej podlažnej plochy, nie z hodnoty vytvorenej územným plánovaním, čím sa stráca väzba medzi reguláciou a ekonomikou pôdy a vzniká riziko podhodnotenia najcennejších území a nadhodnotenia slabších lokalít. Pravidlá implementácie metodiky prijaté v máji 2024 navyše posúvajú mesto do pozície vyjednávača individuálnych dohôd s developermi namiesto tvorcu jasných a predvídateľných pravidiel. Chýba tiež centrálny register kontribúcií, povinné a prehľadné zverejňovanie údajov o developerských projektoch a priame naviazanie výnosov na konkrétne verejné investície. Výsledkom je systém, ktorý nereflektuje hodnotu vytvorenú verejnými rozhodnutiami, oslabuje sociálnu súdržnosť a znižuje dôveru verejnosti.

> *Bratislava si nemôže dovoliť rozdávať hodnotu pôdy, ktorú sama vytvára.*

V čase prehlbujúcej sa bytovej krízy potrebuje Bratislava konať rozhodne a systémovo. Zvyšujúci tlak na odomknutie brownfieldov, príprava nového územného plánu mesta a pripravované zmeny a doplnky k existujúcemu plánu vytvárajú reálne riziko ďalšej straty verejne vytvorenej hodnoty. Mesto preto musí urýchlene prijať rámec zachytávania hodnoty pôdy, ktorý sa stane nosným pilierom ekonomiky územného plánovania a zabezpečí, že verejná hodnota, vytvorená rozhodnutiami mesta, sa bude transparentne vracať späť mestu a lokalite, kde vznikla. Zmena vzorca metodiky dostupného bývania je prvým krokom k systematickému posilneniu úlohy mesta v mestskom rozvoji. Fixné plošné sadzby viazané na metre štvorcové by mal nahradiť priestorovo senzitívny a hodnotovo orientovaný vzorec, ktorý určí verejný podiel podľa nárastu hodnoty pôdy vyvolaného rozhodnutím mesta. Takýto prístup spája regulačné plánovanie s trhovou realitou a zvyšuje efektívnosť aj spravodlivosť distribúcie prínosov z rozvoja.

Medzinárodná prax ukazuje, že mestá ako São Paulo a New York dokázali premeniť územné plánovanie na nástroj finančnej stability a sociálnej inklúzie. São Paulo prostredníctvom aukcií certifikátov CEPAC transparentne oceňuje dodatočné stavebné práva a zachytáva časť hodnoty vytvorenej územnými rozhodnutiami, kým New York pomocou reziduálnej analýzy hodnoty pôdy určuje verejný podiel na nadhodnote z rozvoja. Bratislava naopak používa administratívne sadzby bez väzby na trhovú dynamiku, čím zvyšuje riziko nadhodnotenia slabších a podhodnotenia silných lokalít a tým vytvára systematickú stratu verejnej hodnoty.

Zmenu v nastavení mechanizmu prerozdelenia hodnoty vytvorenej územným plánovaním by malo doplniť vytvorenie centrálneho registra kontribúcií, zavedenie povinných dátových formulárov a prehľadné zverejňovanie údajov o projektoch, ročná kalibrácia príspevkov podľa trhových signálov a viazanie výnosov na mestský rozvojový fond zameraný na infraštruktúru, verejné priestory a dostupné bývanie. Takto nastavený rámec by premenil hodnotu plánovania na verejný prospech, posilnil fiškálnu stabilitu a zvýšil predvídateľnosť pre investorov, čím by Bratislavu priblížil k medzinárodným štandardom zachytávania hodnoty pôdy.

Zachytávanie hodnoty pôdy nie je technický detail, ale jadro spravodlivého a udržateľného územného plánovania. Ak má Bratislava financovať svoj rast, posilniť sociálnu súdržnosť a naplniť víziu inkluzívnejšieho mesta, musí prestať rozdávať hodnotu, ktorú sama vytvára, a nahradiť ad hoc dohody jasnými pravidlami, ktoré hodnotu vrátia späť spoločnosti.

2. Úvod

Mestský rozvoj v hlavných európskych metropolách je čoraz viac závislý od schopnosti miestnych samospráv mobilizovať udržateľné zdroje financovania, ktoré dokážu urýchliť inteligentnú a udržateľnú transformáciu. Tradičné príjmové zdroje čelia stupňujúcemu sa tlaku, zatiaľ čo potreba investícií do infraštruktúry, dostupného bývania a kvalitných verejných priestorov neustále rastie. Bratislava pritom patrí medzi najmenej dostupné európske metropoly, čo robí z krízy bývania jednu z kľúčových tém udržateľného rozvoja hlavného mesta. Aj preto sa analýza osobitne zameriava na Metodiku dostupného bývania — predovšetkým na jej schopnosť zachytiť verejne vytvorenú hodnotu pôdy v územnom plánovaní a premieňať ju na verejný prínos v podobe mestských nájomných bytov. V tomto kontexte sa otázka, kto vytvára hodnotu v meste a kto ju nakoniec zachytáva, stala centrálnou súčasťou odbornej debaty k úlohe územného plánovania v tvorbe a zachytávaní novovzniknutej hodnoty pôdy.

V Bratislave sa táto diskusia dostala do popredia pri nedávnom schvaľovaní Zmien a doplnkov Územného plánu číslo 10 (ZaD10) vo februári 2025. Rozhodnutie sa týkalo centrálnej lokality na nábreží Dunaja – Celomestského centra Petržalka (CMC). Kľúčová otázka verejnej debaty znela jednoducho:

> *Aká hodnota vznikla zvýšením IPP v CMC Petržalka o 33 % a akú časť z nej zachytilo mesto?*

Táto analýza prináša kvalifikovaný odhad a odpoveď, ktorá doteraz vo verejnej debate chýbala. Ukazuje, že hoci verejné rozhodnutie generovalo podstatný prírastok hodnoty pôdy, mesto z neho získalo iba obmedzený podiel, zatiaľ čo väčšina vzniknutej hodnoty sa stala nezaslúženým obohatením súkromných vlastníkov.

Tento výsledok odráža viac než len jedno plánovacie rozhodnutie. Poukazuje na štrukturálny problém v územnom plánovaní Bratislavy: absenciu systematickej perspektívy zachytávania hodnoty pôdy (LVC) v plánovacích a bytových politikách mesta a nedostatočnú politickú pozornosť pôde ako verejnému zdroju. Súčasná metodika dostupného bývania pristupuje k pôde ako k externému faktoru namiesto toho, aby ju chápala ako hodnotu formovanú reguláciou a verejnými rozhodnutiami či investíciami. Táto logika je v rozpore s princípmi LVC. Prehliadaním hodnoty pôdy mesto prichádza o zásadnú príležitosť mobilizovať zdroje na verejné vybavenie, služby a infraštruktúru. V praxi to znamená, že hoci verejné zásahy zvýšili trhovú hodnotu pôdy v CMC Petržalka, prínosy, ktoré si mesto, mestská časť a jej obyvatelia ponechali, boli obmedzené a nedostatočné z hľadiska financií aj sociálnych výsledkov.

Cieľom tejto analýzy je kriticky vyhodnotiť súčasný prístup Bratislavy ku kontribúciám developerov cez optiku zachytávania hodnoty pôdy. Konkrétne odhaduje, aká hodnota pôdy vznikla v CMC Petržalka schválením ZaD10, koľko z tejto hodnoty mesto skutočne zachytilo a aké alternatívne prístupy by mohli priniesť iné výsledky. Na posúdenie sa využívajú medzinárodné referenčné rámce a usmernenia, ktoré poskytujú objektívny základ a zároveň spochybňujú projektovo-záujmové naratívy, ktoré v lokálnej debate dominujú.

Analýzu rámcujú tri kľúčové otázky, vychádzajúce z prípadovej štúdie:

- Koľko hodnoty pôdy sa vygenerovalo v CMC Petržalka schválením ZaD10 a koľko z nej mesto zachytilo?
- Aké fiškálne a sociálne prínosy priniesla táto úroveň zachytenia pre Bratislavu a mestskú časť Petržalka a aké potenciálne prínosy sa nenaplnili?
- Aké ponaučenia možno vyvodiť z tohto prípadu pre zvýšenie konzistentnosti a transparentnosti rámca zachytávania hodnoty pôdy pri budúcom rozvoji Bratislavy a mestskej časti Petržalka?

Na zodpovedanie týchto otázok analýza využíva lokalitu CMC Petržalka ako prípadovú štúdiu, aby preskúmala, ako zmeny plánovania veľkých urbanistických projektov ovplyvňujú hodnotu pôdy. Predstavené sú tri komplementárne scenáre: Scenár A kvantifikuje prírastok spojený so zvýšením IPP (o 33 %). Scenár B skúma vplyv funkčného preklasifikovania vo vybraných zónach, čo znamenalo (o 81 %) väčší rozsah prípustných využití. Scenár C vychádza z dobrej medzinárodnej praxe, konkrétne z metódy reziduálnej hodnoty pôdy aplikovanej v newyorskej štvrti Gowanus, a ukazuje, ako robustnejšia metodika dokáže odhaliť skutočný rozsah hodnoty vytvorenej verejnými rozhodnutiami. Vo všetkých scenároch analýza rozlišuje na príjmovej oblasti, poplatok za rozvoj, príspevky na infraštruktúru a záväzky v oblasti dostupného bývania s cieľom poskytnúť transparentný obraz o tom, ako sa hodnota zachytáva alebo nezachytáva.

Náš výsledný odhad má dôležitú výpovednú hodnotu. V porovnaní s medzinárodnými štandardmi, ktoré naznačujú, že mestá by mali vedieť zachytiť 20 až 60 % prírastkov hodnoty pôdy, kľúčový policy nástroj v Bratislave aktuálne zabezpečuje iba 8,5–10 %. Znamená to **fiškálny výpadok v rozsahu 118 až 446 miliónov eur**—zdroje, ktoré mohli financovať infraštruktúru, služby alebo dostupné bývanie. Zo sociálneho hľadiska sú výsledky rovnako znepokojujúce: iba 98 mestských nájomných bytov, teda menej ako 2 % z plánovaných približne 5 700 bytových jednotiek, čo je hlboko pod štandardmi porovnateľných miest a v rozpore s princípmi urbanistického konceptu 15-minútového mesta. Obmedzená pozornosť, venovaná hodnote pôdy v bratislavskom politickom rámci, v kombinácii s dominanciou developerských naratívov, zužujúcich komplexnú perspektívu na projektový zámer a dereguláciu územného plánovania, vedie k opakovaným premárneným príležitostiam zosúladiť nástroje územného rozvoja s potrebami spoločenskej kohézie a udržateľného územného rozvoja.

Predovšetkým však táto analýza prináša na dátach založenú odpoveď na kľúčové otázky: koľko hodnoty sa vytvorilo, koľko sa zachytilo a čo sa nenávratne stratilo. Zároveň ponúka replikovateľný analytický rámec na posudzovanie prírastkov hodnoty pôdy v Bratislave, zakotvený v dobrej medzinárodnej praxi, no prispôsobený lokálnym dátam a právnym podmienkam. Širším prínosom je zdôraznenie cesty k systematickejšiemu začleneniu LVC do plánovacích a bytových politík mesta. Konzistentnejší, transparentnejší a spravodlivejší prístup k hodnote pôdy nie je len možný, ale aj nevyhnutný, ak má Bratislava financovať svoj rast, posilňovať sociálnu súdržnosť a naplniť víziu inkluzívnejšieho a udržateľného mestského rozvoja.

3. Lokalita CMC v územnom a plánovacom kontexte

Lokalita	
Celková plocha CMC	479 976 m² (100 %)
Vlastníctvo pozemkov – mesto	131 780 m² (28 %)
Vlastníctvo pozemkov – South Bank	87 662 m² (18 %)
Vlastníctvo pozemkov – Nové Lido	171 433 m² (36 %)
Vlastníctvo pozemkov – menší súkromní vlastníci spolu	29 144 m² (6 %)
Vlastníctvo pozemkov – štát	59 957 m² (12 %)

Developeri		
Penta Real Estate Holding Limited	South Bank	Agias Fylaxeos & Polygnostou, 21, Limassol 3082, Cyprus
J&T Real Estate Holding PLC	Nové Lido	Klimentos 41–43, Nicosia 1061, Cyprus

Veľké mestské projekty	South Bank	Nové Lido
Odhadované priznané náklady	€ 570 mil.	€ 1,4 mld.
Vyvolané investície	€ 29,7 mil.	€ 69,1 mil.
Doba trvania výstavby	2027 – 2041	2026 – 2042
Celková plocha pozemku	85 305 m²	411 663 m²
Odhadovaný počet bytov	900	4 800
Zastavaná plocha	–	79 244 m²
Celková podlažná plocha projektu (HPP)	–	971 317 m²
Nad zemou	210 002 m²	610 290 m²
Pod zemou	–	361 027 m²

Upzoning 2025 – dáta za lokalitu	Pred ZaD10	Po ZaD10
IPP	1,8	2,3
HPP	717 849 m²	959 854 m²
Počet bytov	1 380	5 700
Počet obyvateľov	4 880	12 132
Plochy bývania a občianskej vybavenosti (201 a 501)	2 223	4 030

Upzoning 2025 – dáta za projekty	South Bank		Nové Lido	
	Pred ZaD10	Po ZaD10	Pred ZaD10	Po ZaD10
HPP bývanie	41 042 m²	78 350 m²	186 631 m²	282 105 m²
HPP ostatné funkcie	76 356 m²	194 984 m²	194 124 m²	267 156 m²

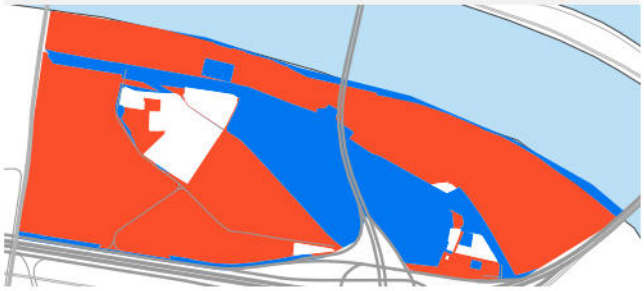
Štruktúra kontribúcie za infraštruktúru	Penta RE	J&T RE	Spolu (S)
Dunajská lávka pre peších	–	€ 35 mil.	–
Centrálne námestie	–	€ 6 mil.	–
Verejný priestor pri estakáde	–	€ 2,05 mil.	–
Promenáda	–	€ 2,85 mil.	–
Centrálne námestie	€ 5 mil.	–	–
Rozšírenie promenády	€ 4,1 mil.	–	–
Bowls spolu	€ 14,5 mil.	–	–
Centrálny park	S × 30 %	S × 70 %	€ 2,6 mil.
Nábrežný park	S × 30 %	S × 70 %	€ 1,1 mil.
Školský kampus	S × 30 %	S × 70 %	€ 2,5 mil.
Spolu	€ 24,68 mil.	€ 51,02 mil.	€ 75,70 mil.

Kontribúcia developerov	Penta RE	J&T RE	Spolu
Nájomné byty	1 511 m^2 ČPP	3 867 m^2 ČPP	5 378 m^2 ČPP
	2 223 m^2 HPP	5 687 m^2 HPP	7 910 m^2 HPP
	28 bytov	70 bytov	98 bytov
	€ 4 881 603	€ 12 486 543	€ 17 368 146
Infraštruktúra	€ 24,68 mil.	€ 51,02 mil.	€ 75,7 mil.
Poplatok za rozvoj	€ 7 350 070	€ 19 224 135	€ 26 574 205
Celková kontribúcia	€ 36 911 673	€ 82 730 678	€ 119 642 351

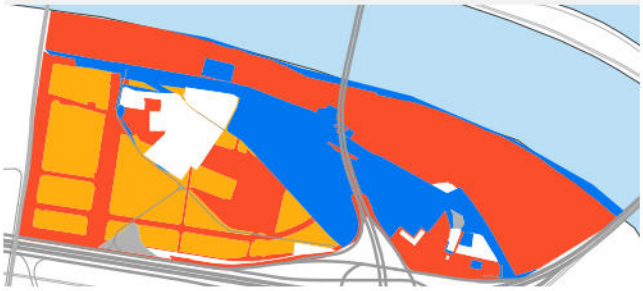
Poplatok developera za rozvoj	HMBA	MČ Petržalka	Spolu
Príjem HMBA/MČ	€ 8 503 746	€ 18 070 459	€ 26 574 205

Vývoj vlastníckej štruktúry pozemkov v CMC

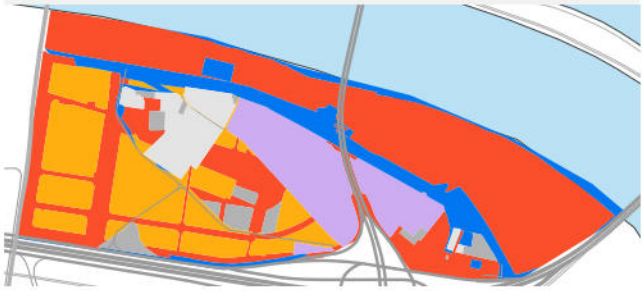
1. 12. 2000



31. 12. 2007



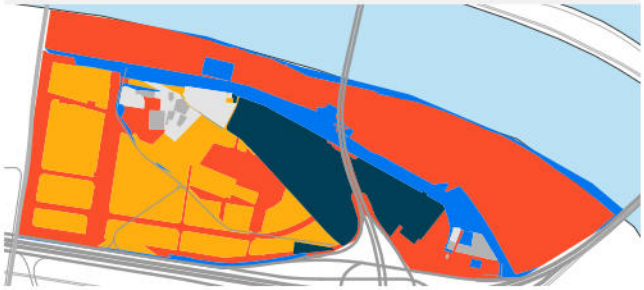
31. 12. 2013



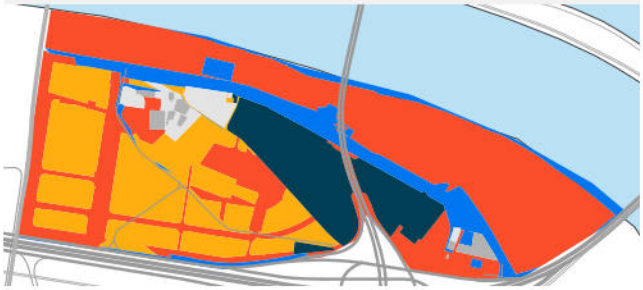
2. 11. 2022



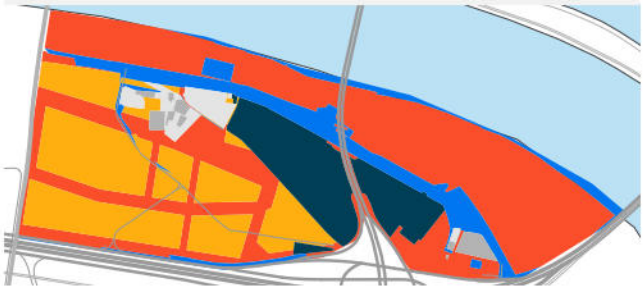
31. 12. 2023



31. 12. 2024



30. 5. 2025



- Hlavné mesto Bratislava
- Slovenská republika
- J&T RE
- HB Reavis
- Penta RE
- Ostatné firmy
- Fyzické osoby
- n.a

Zdroj: Informačný systém katastra nehnuteľností ÚGKK SR, zmluva č. 2-203-0034-2023, 31.12.2013, 2.11. 2022, 31.12. 2023, 31.12. 2024, 30.05.2025.
Zdroje pre mapy z rokov 2000 a 2007 boli doplnené o údaje: Polohopis katastrálnej mapy k 1. 12. 2000, zámenné zmluvy medzi hl. m. SR Bratislavy a spoločnosťami Popper Capital, s.r.o. (č. 038803090600, 038803110600, 038802000700) a Kráľova hora, s.r.o. (č. 038802161300), zasadnutia MsZ hl. m. Bratislavy (zo dňa 2.3.2006, 1.3.2007, 6.6.2013).

2000 – HMBA ako majoritný vlastník územia CMC

Ako východiskový bod sme zvolili rok 2000, keď bolo územie CMC Petržalka takmer úplne vo verejnom vlastníctve. Hlavné mesto Bratislava bolo majoritným vlastníkom a štát držal rozsiahle plochy bývalého vojenského areálu vrátane tréningových a kasárenských častí. Územie CMC sa historicky formovalo ako priestor s nízko intenzívnymi, no stabilnými funkciami športu, rekreácie a vojenského výcviku, čo dlhodobo určovalo jeho základnú priestorovú štruktúru. Urbanistická vízia mesta však už po schválení ÚPN HMB v roku 2007 predurčila túto lokalitu na postupnú transformáciu smerom k rozšíreniu centrálnej mestskej funkcie v celomestskom až nadmestskom význame, čím vytvorila rámec pre jej budúci rozvoj.

2006 a 2007 – strategický vstup J&T RE

V rokoch 2006 a 2007 hlavné mesto Bratislava uskutočnilo dve rozsiahle transakcie s pozemkami v území CMC v celkovej výmere 142 919 m^2. Podľa dostupnej dokumentácie mesto v tomto období zamenilo a predalo pozemky spoločnostiam Popper Capital, s. r. o., a Poplatky, a. s. Tieto prevody tvoria vlastnícky základ, z ktorého pochádza približne 83 % dnešného portfólia pozemkov J&T Real Estate v území CMC.

V roku 2006 mesto previedlo spolu 82 063 m^2 mestských pozemkov, z toho 58 082 m^2 formou zámien a 23 981 m^2 predajom, pričom súčasťou transakcií bolo získanie náhradných parciel v okolí čističky odpadových vôd a v lokalite Janíkov dvor v Petržalke. V rovnakom období mesto pri rokovaniach so spoločnosťou HB Reavis pracovalo s administratívnym ocenením pozemkov približne 70 eur za m^2. Dobové ponuky iných záujemcov sa podľa dostupných údajov pohybovali na úrovni približne 270 eur za m^2 (J&T RE) a 300 eur za m^2 (Penta RE). Tieto rozdiely v oceneniach predstavujú ilustráciu širšieho a dlhodobo známeho rizika, ktoré dodnes sprevádza ohodnocovania verejného hmotného či nehmotného majetku (napr. pôda, dodatočné práva na výstavbu). V roku 2007 pokračovalo mesto prevodmi vo výmere 60 856 m^2, z toho 42 492 m^2 formou zámeny a 18 364 m^2 formou predaja. Jednotková cena vtedajších mestských predajov dosiahla približne 630 eur za m^2, a zároveň pozemky na ľavom brehu Dunaja v lokalite dnešnej Eurovey predalo mesto v roku 2005 za približne 500 eur za m^2.

Prevody z rokov 2006 a 2007 vytvorili východiskové podmienky, ktoré významne ovplyvnili následný vlastnícky vývoj územia CMC. Mesto vymenilo časť lukratívnych pozemkov za plochy v periférnych častiach Petržalky, čo následne formovalo možnosti mesta ovplyvňovať rozvoj tejto strategickej lokality. Skúsenosť z tohto obdobia poukazuje na to, že otázka správneho a objektívneho oceňovania verejného majetku, či už ide o pozemky alebo dodatočné rozvojové práva, predstavuje pre Bratislavu dlhodobú systémovú výzvu.

2013 a 2023 – expanzia J&T

Zámena pozemkov na Kráľovej hore v Devíne v roku 2013 bola rozhodnutím hlavného mesta s cieľom získať toto územie do svojho vlastníctva a ukončiť pripravovaný rozvojový zámer v oddychovej zóne. Na dosiahnutie tohto cieľa mesto poskytlo protihodnotu vo forme vlastných pozemkov, vrátane pozemkov v lokalite CMC Petržalka. Mesto previedlo pozemky s výmerou približne 38 350 m^2 v hodnote takmer 7 miliónov eur a nadobudlo pozemky na Kráľovej hore. Súčasťou transakcie bolo aj postúpenie projektovej dokumentácie pôvodného zámeru na mesto. Zámena vychádzala z rámca schváleného mestským zastupiteľstvom v roku 2012.

Z pohľadu transformácie územia CMC Petržalka predstavovala táto transakcia ďalší krok, ktorým mesto postupne znižovalo svoj vlastnícky podiel v tejto strategickej rozvojovej lokalite. Pozemky z tejto zámeny následne prešli do portfólia pozemkov J&T Real Estate v CMC a tvoria približne 22 % územia, ktoré dnes

spoločnosť v CMC vlastní. V roku 2023 developer svoj podiel rozšíril o ďalšie centrálne situované pozemky (napr. pozemok pod čerpacou stanicou OMW), čo viedlo k tomu, že vlastnícky podiel mesta v centrálnej zóne opäť poklesol.

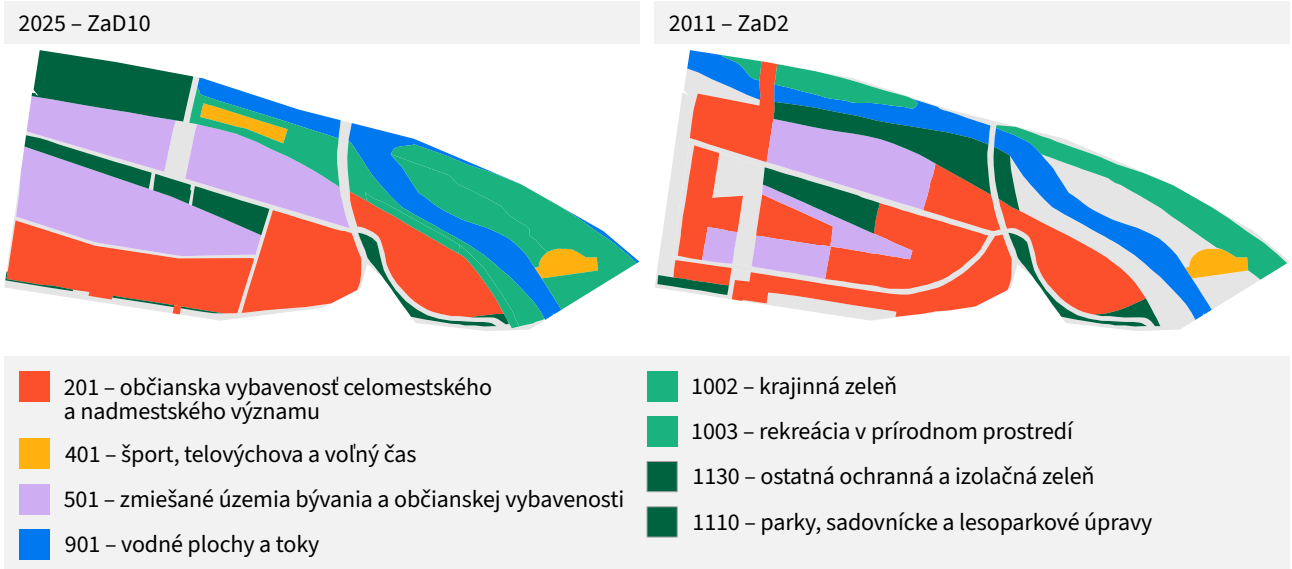
2023 – vstup Penta Re

V roku 2023 vstúpila spoločnosť Penta Real Estate do územia CMC Petržalka akvizíciou pozemkov od developera HB Reavis, ktorý sa v tom období postupne stiahol zo slovenského realitného trhu. Predmetom transakcie bol rozsiahly areál bývalých vojenských kasární, ktorý HB Reavis nadobudol v predchádzajúcich rokoch, no nezrealizoval na ňom plánovanú výstavbu. Penta Real Estate získala približne 87 000 m2 pozemkov, Ķo predstavuje okolo 18 percent celkovej rozlohy územia CMC. Týmto krokom sa spoločnosť stala jedným z dvoch dominantných vlastníkov v území. Pre porovnanie, J&T Real Estate dnes vlastní približne 171 433 m^2 pozemkov, čo zodpovedá približne 36 percentám územia CMC. Vstup Penty zásadným spôsobom zmenil vlastnícku konfiguráciu lokality, keďže do územia prišiel druhý veľký súkromný vlastník s uceleným rozvojovým územím.

2025 – zámena pozemkov medzi HMBA a J&T Re

V roku 2025 hlavné mesto Bratislava schválilo zámenu pozemkov so spoločnosťou J&T Real Estate v území CMC v rozsahu približne 46 000 m^2. Podľa znaleckého posudku bola všeobecná hodnota mestských pozemkov určená na približne 7 miliónov eur, čo zodpovedá priemernej jednotkovej hodnote okolo 150 eur za m^2. Posudok vychádzal z diferencovaných jednotkových cien v rozpätí približne 115 až 280 eur za m^2, a to podľa funkčného využitia územia, dopravných väzieb a úrovne technickej infraštruktúry. Uvedená suma predstavuje zaokrúhlenú všeobecnú hodnotu pozemkov, ktoré boli predmetom zámeny. Mesto označilo zámenu za potrebnú najmä z hľadiska konsolidácie vlastníckych pomerov a zosúladenia funkčnej regulácie v CMC (pozri mapy funkčnej regulácie CMC), čo bolo nevyhnutné pre umožnenie ďalšej prípravy projektov South Bank a Nové Lido v ich aktuálnej podobe.

Zmena funkčnej regulácie v CMC



Zdroj: Územný plán HMBA (Zmeny a doplnky 2, Zmeny a doplnky 10).

Hlavné závery z 25-ročného vývoja vlastníckych vzťahov v CMC

Absencia modernej pozemkovej politiky zamedzila maximalizácii verejného benefitu pre Bratislavu

Postupné a nesystémové prevody mestských pozemkov spôsobili, že Bratislava prišla o strategické postavenie za minimálnu protihodnotu pre mesto ako celok. Z dominantného vlastníka kľúčových pozemkov sa mesto salámovou metódou stalo vlastníkom ciest, chodníkov a verejných priestranstiev. V tomto procese transformácie však hlavné mesto prišlo o väčšinu vytvorenej hodnoty. Zmena postavenia z dominantného na minoritného vlastníka pozemkov tak prišla bez adekvátnej protihodnoty. Absencia územnej stratégie zohľadňujúcej trhové mechanizmy a ekonomiku pôdy pripravila hlavné mesto o výrazné zdroje financovania mestského rozvoja a zvyšovania kvality života obyvateľov mesta.

Riešením je moderná pozemková politika, ktorá definuje vlastníctvo a reguláciu pôdy ako strategické aktívum mesta a zakotví ich riadenie ako strategickú mestskú prioritu.

Riziko systematického podhodnocovania verejných aktív

Bratislava dlhodobo pracuje s rôznymi administratívnymi spôsobmi oceňovania pozemkov a dodatočných rozvojových práv, ktoré nie sú rigorózne ukotvené v moderných medzinárodných štandardoch (napr. RICS, LVC prístupy). Absencia rigorózneho a trhovo ukotveného hodnotenia pôdy a dodatočných developerských práv je hlavným rizikom podhodnocovania verejných aktív – hmotných aj nehmotných.

Riešením je revízia existujúcich postupov a zavedenie transparentnej, trhovo ukotvenej metodiky oceňovania pôdy a dodatočných developerských práv, ktorá chráni a maximalizuje verejnú hodnotu.

Strategické postavenie Bratislavy v územnom rozvoji je ukotvené v efektívnych nástrojoch zohľadňujúcich hodnotu pôdy

Aj bez vlastníctva pozemkov má Bratislava zásadnú moc pri tvorbe a regulácii hodnoty v území. Kalibrácia regulačných nástrojov, ktoré ovplyvňujú nehmotné verejné vlastníctvo dodatočných rozvojových práv, musí maximalizovať verejný benefit. Nehmotné verejné aktíva vo forme dodatočných rozvojových práv sú rovnako strategické ako vlastníctvo pôdy samotnej. Bez moderného LVC rámca však ostáva táto právomoc mesta nevyužitá a verejne vytvorená hodnota sa premieta do nezaslúženého zisku.

Riešením je zavedenie LVC rámca, ktorý umožní hlavnému mestu uchopiť regulačné práva ako strategické verejné aktíva a umožniť zachytiť novú hodnotu v čase prijímania rozhodnutí. Nedaňové LVC nástroje fungujú výlučne ex ante, nie ex post.

4. Vyhodnotenie metodiky dostupného bývania

Kľúčovým nástrojom bytovej politiky hlavného mesta Bratislavy je *Metodika zmien územného plánu v záujme budovania predpokladov na rozvoj dostupného bývania a zvyšovania dostupnosti bývania*[1] (ďalej metodika dostupného bývania). Tento nástroj má za cieľ zvýšiť dostupnosť bývania v hlavnom meste Slovenska prostredníctvom zvýšenia agregátnej ponuky bytov na trhu s bývaním.

Metodika bola dňa 23. 5. 2024 predložená mestskému zastupiteľstvu na prerokovanie ako informačný materiál. Poslanci ju teda riadne neschválili, ale zobrali svojím hlasovaním na iba vedomie. Mestské zastupiteľstvo sa ňou zaoberalo v nadväznosti na schvaľovanie Mestskej urbanistickej štúdie zóny Mlynské nivy. Potreba novely metodiky bola odvodená od potrieb konkrétnej lokality – Mlynské nivy. Týmto spôsobom prerokovania sa celomestský význam metodiky podriadil potrebám vybranej lokality. Jej nastavenie a účel sa však nemôže odvíjať od potrieb individuálnej lokality, ale od potrieb mesta ako celku, nakoľko ide o nástroj s horizontálnou platnosťou na celé administratívne územie hlavného mesta. Inými slovami, význam a dopady implementácie metodiky sú v tomto porovnaní výrazne väčšie, ako je tomu v prípade Mestskej urbanistickej štúdie zóny Mlynské nivy. V tomto kontexte absencia odbornej diskusie značne prispela k zatieneniu dôležitosti tohto kľúčového nástroja územného rozvoja Bratislavy.

Predlohou platnej metodiky bola Metodika spoluúčasti investorov na rozvoji hlavného mesta Prahy,[2] ktorá bola dňa 27. 1. 2022 riadne schválená[3] zastupiteľstvom hlavného mesta Prahy. Primárnym účelom pražskej metodiky však nie je riešiť otázku dostupnosti bývania, ale — ako aj zo samotného názvu vyplýva — všestranný rozvoj územia. Toto je zásadný rozdiel v hlavnom účele oboch metodík. Do plnenia kontribúcie metodiky v Prahe sa započítavajú napr. prevody pozemkov na mesto, vypracovanie projektovej dokumentácie, náklady na organizáciu architektonickej súťaže, náklady na prevádzku a údržbu verejných priestranstiev či podporované bývanie. Hoci metodika v Bratislave odôvodňuje svoj prínos tým, že predstavuje kľúčový nástroj bytovej politiky, ktorého hlavným účelom je rozvoj dostupného bývania v Bratislave, jej posledná novela z nej de facto spravila pravý opak. Zásadne totiž zredukovala význam dostupného bývania znížením hranice plnenia kontribúcie určeného na dostupné bývanie. Posledná modifikácia metodiky znížila minimálnu hranicu plnenia kontribúcie developerov na dostupné bývanie zo 100 % na 20 %[4]. Toto zásadné zníženie plnenia hlavného účelu paradoxne otvorilo riziko podnietenia mestom iniciovanej gentrifikácie a zdynamizovania sociálnej segregácie v Bratislave. Rozpätie 80 %-nej variability pri vyjednávaniach mesta s developermi s nejasne definovanými kritériami uznania oprávnených výdavkov kontribúcie tak otvorilo nielen veľkorysý priestor na individuálne rokovania bez jasných pravidiel pre rozsah výdavkov na infraštruktúru, ale predovšetkým umožnilo zmenu hlavného účelu, na ktorý bola metodika zriadená. Hlavné mesto Česka sa navyše v dostupnosti bývania dlhodobo umiestňuje medzi najmenej dostupnými metropolami v Európe. Podľa Deloitte Property Index[5] bola Praha v roku 2024 druhá a v roku 2025 tretia spomedzi vybraných európskych miest, pričom Bratislava tento trend viac-menej kopíruje, v roku 2024 bola štvrtá a v roku 2025 siedma.[6] Záujemca o kúpu novej nehnuteľnosti si musí v Bratislave odložiť približne 12 až 13 priemerných

1 Zdroj: cdn-api.bratislava.sk/strapi-homepage/upload/Metodika_2024_najomne_byvanie_09e5b7b180.pdf.
2 Zdroj: praha.eu/metodika-spoluucasti-investoru.
3 Uznesenie č. 33/8 zo dňa 27. 1. 2022.
4 V prípade rozvojových lokalít a brownfieldov s rozlohou nad 4 ha.
5 Zdroj: deloitte.com/cz-sk/sk/Industries/real-estate/research/property-index.html.
6 V roku 2024 Deloitte porovnával len hlavné mestá, v roku 2025 pridal aj regionálne metropoly. Do rebríčka tak pribudli regionálne metropoly Košice, Brno a Banská Bystrica a Bratislava sa ocitla za nimi.

celoročných príjmov, v Prahe 13 až 15. Praha aj Bratislava teda v štatistike dostupnosti vlastného bývania patria medzi desať najmenej dostupných metropol v Európe, kde si obyvatelia musia na vlastné bývanie šetriť najdlhšie. Nie je preto zrejmé, v čom je jedna z najmenej dostupných metropol v Európe, Praha, inšpiráciou a príkladom dobrej praxe v otázke dostupného bývania pre Bratislavu—no predovšetkým, ako môže kľúčový nástroj bytovej politiky hlavného mesta Bratislavy zmeniť svoj účel z nástroja bytovej politiky mesta na všestranný rozvoj, a pritom sa stále považovať za nástroj bytovej politiky mesta.

Logika metodiky

Platná metodika vo svojej podstate hľadá východisko z pretrvávajúcej krízy dostupnosti bývania v deregulácii územného plánovania v prospech zvýšenia agregátnej ponuky bytov na trhu s bývaním. Touto logikou je v súlade s ideou tzv. plošného *upzoningu*. Plošný upzoning, podľa popredného ekonomického geografa Michaela Storpera v rozhovore pre The Planning Report,[7] vychádza z tézy, že kríza bývania v prosperujúcich metropolách pramení z obmedzujúcej regulácie, byrokracie a reštriktívneho územného plánovania. Metropoly naprieč kontinentami majú mať identické problémy — nadmerná byrokracia a regulácia v územnom plánovaní. Ako riešenie krízy dostupnosti bývania vidí plošný upzoning v deregulácii územného plánovania a zvýšení agregátnej ponuky bytov na trhu. Zvýšená ponuka má zabezpečiť tzv. *„trickle-down efekt“* t.j. ceny bytov začnú rastúcou ponukou klesať a zvýši sa dostupnosť bývania naprieč dopytom.

Prax však podľa Storpera, ale aj Richarda Floridu,[8] nie je ani zďaleka taká jednoznačná, ako naznačuje imperatív plošného upzoningu — treba viac stavať a deregulovať územné plánovanie. Freemark[9] na jeho výskume aplikovania plošného upzoningu v Chicagu ukázal, že jeho implementácia spôsobila zvýšenie cien pozemkov, čím dosiahla presný opak svojho zámeru. V čase ceny nehnuteľností v lokalitách, kde bol aplikovaný, rástli. Výsledkom je pravý opak toho, čo bolo zámerom plošného upzoningu, ktorý v dobrých lokalitách podnietil gentrifikáciu.

Príkladom je aj mesto Vancouver, ktoré by vzhľadom na dynamiku rastu ponuky a hustoty bývania malo byť jedným z najdostupnejších miest v Kanade a Severnej Amerike vôbec. Vo Vancouveri sa krízu bývania rozhodli riešiť zásadným zahusťovaním centra a plošným zvýšením ponuky bývania. Očakávaný zvrat v dostupnosti bývania nenastal a ceny bytov vo Vancouveri naďalej rastú. Od roku 2015 do roku 2023 sa dostupnosť bývania vo Vancouveri zhoršila o ekvivalent 1,2 roka mediánového príjmu domácností, pričom Vancouver sa posledných 18 rokov stabilne nachádza medzi štyrmi najmenej dostupnými svetovými metropolami.[10] Príčinou, prečo zvýšenie ponuky a hustoty bývania nezvýšilo dostupnosť bývania, sa javí byť riziko absorbovania benefitov novej ponuky bytov na trhu rastúcou cenou pozemkov, ktorú samotná intervencia podnecuje. Plošný upzoning v týchto mestách zvýšil cenu pozemkov tým, že zvýšil kapacitu ich finančného obratu.

Dnes teda nie je známe, ako a či vôbec metodika prispeje k zvýšeniu dostupnosti bývania v Bratislave. Platná verzia sa nielenže nevysporiadala s rizikom absorbovania benefitov novej ponuky bytov na trhu s rastúcou cenou pozemkov, ale radikálne znížila prahovú hodnotu plnenia kontribúcie developerov vo forme nájomného bývania.[11] Identifikované riziká preto skôr naznačujú, že metodika môže paradoxne prispieť k gentrifikácii a plíživej sociálno-priestorovej segregácii hlavného mesta.

---

7 Zdroj: planningreport.com/2019/03/15/blanket-upzoning-blunt-instrument-wont-solve-affordable-housing-crisis.
8 Zdroj: bloomberg.com/news/articles/2019-05-09/-build-more-housing-is-no-match-for-inequality.
9 Zdroj: journals.sagepub.com/doi/10.1177/1078087418824672.
10 Zdroj: www.chapman.edu/communication/_files/Demographia-International-Housing-Affordability-2025-Edition.pdf.
11 Metodika rieši výlučne nájomné bývanie a nerieši kombináciu typov dostupného bývania, doplneného napr. o podporované bývanie.

Inšpirácie dobrej praxe: São Paulo ako policy benchmark pre Bratislavu

Tento rámček slúži ako porovnávacia referencia v oceňovaní dodatočných rozvojových práv a zachytávaní nárastu hodnoty pôdy v rámci kontextu Metodiky dostupného bývania. Príklad São Paula je referencia dobrej praxe, no nemá ísť o univerzálny vzor, ktorý je možné skopírovať do Bratislavy. São Paulo možno v tomto kontexte chápať ako benchmark pre oceňovanie dodatočných práv nad stanoveným základom a pre viazanie príjmov z mechanizmov zachytávania hodnoty pôdy na viditeľné verejno-prospešné projekty. Tento rámček objasňuje, čo môže Bratislava prispôsobiť, aby kontribúcie na dostupné bývanie lepšie odrážali nárast hodnoty pôdy a pritom zostali transparentné a porovnateľné naprieč lokalitami.

Prenositeľné ponaučenia zo São Paula

Tabuľka 2 zhŕňa kľúčové mechanizmy používané v São Paule a načrtáva možnosti, ktoré by Bratislava mohla zvážiť pri úprave metodiky dostupného bývania.

Mechanizmus	Ako funguje v Sao Paule	Čo môže Bratislava prevziať
Celomestské OODC = jednoduchý vzorec kompenzácie (Fs/Fp)	Každý m² nad základným IPP sa oceňuje podľa jednotného vzorca. Fs (sociálny faktor) znižuje alebo ruší poplatky v oblastiach sociálneho záujmu; Fp (plánovací faktor) zvyšuje poplatky v husto zastavaných a dobre obslúžených zónach, a znižuje ich tam, kde je infraštruktúra nevyužitá. Výnosy plynú do fondu FUNDURB (mestský rozvojový fond).	Pri budúcich zmenách územného plánu by Bratislava mohla zvážiť jasne definovaný sadzobník, naviazaný na nárast hodnoty pôdy, ktorý oceňuje iba dodatočné práva. Stručný verejný sprievodca by mohol stanoviť kritériá Fs (vrátane Fs=0 tam, kde sa realizuje dostupné bývanie priamo na mieste) a pravidlá Fp (vyššie sadzby v okolí dopravných uzlov, nižšie tam, kde je voľná kapacita). Príjmy by sa viazali do mestského rozvojového fondu.
Základné celomestské pravidlo IPP	Základný IPP v São Paule bol stanovený na IPP = 1; akákoľvek podlažná plocha nad základom predstavuje dodatočné právo, ktoré sa oceňuje buď cez vzorec OODC (celomestsky), alebo prostredníctvom aukcií CEPAC (v určených zónach). Právne rozlíšenie vlastníctva pozemku od práva stavať nad základom robí predmet poplatku explicitným; sadzby sa priebežne aktualizujú podľa trhových údajov.	V rámci nového územného plánu mesta by bolo vhodné zakotviť základný a maximálny IPP pre jednotlivé zóny a zverejniť sadzobník €/m² pre podlažnú plochu nad základom (naviazaný na nárast hodnoty pôdy). Zahrnúť usmernenie pre Fs/Fp (sociálno-plánovacie faktory), výnosy viazať na bývanie, mobilitu a verejný priestor s KPI ukazovateľmi a zaviazať sa ku každoročnej kalibrácii.
Riadenie a alokácia fondu FUNDURB	Rozhodovanie v pomere 50/50 (verejný sektor/občianska spoločnosť); minimálne ~30 % bývanie, ~30 % mobilita; ostatné línie zahŕňajú verejné priestory, zeleň, kultúrne dedičstvo a lokálne plány.	Zvážiť zriadenie mestského rozvojového fondu so zmiešaným riadením a jasne stanovenými alokačnými cieľmi (napr. ≥30 % bývanie, ≥30 % mobilita) a s verejným online prehľadom a výročnou správou pre posilnenie legitimity a transparentnosti.
Aukcie CEPAC	V určených územiach mesto draží certifikáty pre dodatočnú výstavbu; súťaž developerov určuje cenu a najvyššia ponuka vyhráva. Trhové ponuky tak umožňujú odhad reálnej trhovej ceny za dodatočné m² podľa lokality a trhového cyklu, čím sa znižuje riziko pod- alebo nadhodnotenia, ktoré hrozí pri fixných sadzbách, ktoré dnes Bratislava má, a mesto získa spravodlivejší podiel z nárastu hodnoty pôdy.	Pre budúce vysoko žiadané lokality (akým je CMC Petržalka) by bolo možné zvážiť obmedzený pilot s vyvolávacími cenami (pri zachovaní vzorca pre celé mesto). Aukcie môžu poskytnúť cenné trhové signály pre kalibráciu sadzobníka kontribúcií.

Urban Operations (programy s viazanými výnosmi)	Vyhradené územia spája zmena funkčného využitia, infraštruktúra a potreba zachytávania nárastu hodnoty pôdy; výnosy sú viazané na zverejnený zoznam verejno-prospešných projektov.	Mesto by mohlo pre budúce programy identifikovať rozvojové zóny (napr. koridory, mosty, nábrežia) a zverejniť zoznam projektov a pravidlá, ktoré spájajú výnosy s merateľnými výsledkami.

Miniprípad: Trhové ponuky (São Paulo) vs. administratívne odvodené sadzby (Bratislava)

Čo je CEPAC a prečo ho São Paulo používa

São Paulo právne rozlišuje vlastnícke právo k pozemku od práva stavať nad základnú mestskú výmeru. Dodatočné právo stavať (podlažná plocha nad základné IPP) patrí mestu a je monetizované prostredníctvom CEPAC certifikátov dodatočného stavebného potenciálu. Zjednodušene postup prebieha nasledovne: mesto vymedzí územie, určí maximálny objem dodatočných práv, prevedie ich na jednotky CEPAC a vydraží certifikáty na burze. Developer, ktorý chce stavať nad určený základ, si musí povolenie CEPAC kúpiť. Súťaž ponúk developerov určuje trhovú cenu dodatočného m^2 v danej lokalite, čím vzniká trhový odhad hodnoty nárastu spôsobeného zmenou regulácie. Výnosy sú viazané na zverejnený zoznam projektov (napr. doprava, verejné priestory, odvodnenie, dostupné bývanie) a spravuje ich zmiešaný orgán FUNDURB, ktorý spája vytvorené práva s viditeľnými verejnými prínosmi, čím udržiava mesto v úlohe transparentného určovateľa poplatkov, nie projektového partnera.

Ako sa to líši od Bratislavy dnes

V Bratislave sa dodatočné rozvojové práva na výstavbu nedražia. Metodika dostupného bývania uplatňuje administratívne určené sadzby na pridanú obytnú podlažnú plochu: primárny vzorec premieňa ΔHPP na 5 % prevod z pridanej plochy (20 % predpokladaná marža developera × 25 % mestský podiel), zatiaľ čo alternatívny vzorec uplatňuje fixnú, ročne indexovanú sadzbu na ΔHPP. Na rozdiel od tohto administratívou určeného postupu model CEPAC v São Paule stanovuje základné IPP (všetko nad ním považuje za dodatočné právo) a necháva trh súťažiť o €/m^2 za toto právo na dodatočnú výstavbu. Získané výnosy sú viazané na zverejnený zoznam verejno-prospešných projektov. Ak mesto nemá jednotnú logiku oceňovania rozdielu „základ → nadzáklad“ a zverejnenej sadzby €/m^2 nad základom, je určenie hodnoty administratívne a nie trhové (pozri Prílohu 1). Toto posúva mesto do pozície partnera s developermi, čím sa rozmazáva podstata toho, za čo a odkiaľ vlastne developeri platia kontribúcie, podporuje sa vyjednávanie od prípadu k prípadu, mestský podiel sa viaže na všeobecné marže namiesto špecifického nárastu hodnoty pôdy v jednotlivých lokalitách a znižuje porovnateľnosť medzi lokalitami a trhovými cyklami. Model vedený trhovými ponukami (ako CEPAC) naopak odhaľuje trhovú cenu dodatočných práv v každom mieste a období, čím spája výnosy s transparentným zoznamom projektov a posilňuje predvídateľnosť, spravodlivosť a zodpovednosť.

Rozdiel v skratke

Model CEPAC v São Paule oceňuje jasne definované dodatočné právo nad stanoveným základom prostredníctvom trhových ponúk, €/m^2 sa prispôsobuje lokalite a trhovému cyklu, ponuka je limitovaná a výnosy sú viazané na zverejnený zoznam projektov. V Bratislave sa dodatočné práva

nedražia; metodika dostupného bývania používa plošné ukazovatele a fixné parametre (buď 5 % prevod z ΔHPP, alebo fixnú, indexovanú €/m^2 sadzbu) bez celomestskej štruktúry základ → nadzáklad resp. €/m^2, takže cenový signál je administratívny. Výsledkom je, že CEPAC je flexibilný voči trhu a zachytáva spravodlivejší podiel z nárastu hodnoty, zatiaľ čo bratislavské vzorce môžu hodnotu v silných lokalitách podhodnocovať a v slabých nadhodnocovať, podporujú ad hoc vyjednávanie a znižujú porovnateľnosť medzi lokalitami.

Poučenie pre Bratislavu

Bratislava by mala zvážiť prechod na oceňovanie iba dodatočného práva nad stanoveným základom: zakotviť základný a maximálny IPP pre jednotlivé zóny a zverejniť zónovo špecifický sadzobník €/m^2 pre podlažnú plochu nad základom, aby poplatok docielil nárast hodnoty pôdy, nie všeobecné marže alebo proxy ukazovatele. Mal by byť vytvorený jednoduchý sadzobník, naviazaný na nárast hodnoty pôdy pre celé mesto, a vo veľkých rozvojových lokalitách by mal byť spustený pilot limitovaných dodatočných práv typu CEPAC na testovanie a kalibráciu €/m^2 sadzobníka podľa reálnych ponúk. Mesto by malo zmeniť pozíciu partnera — shareholdera na zisku developera — jasným mechanizmom poplatku za dodatočné práva rozlišujúce odlišnosť ceny pôdy v meste. Výnosy by malo viazať na transparentný zoznam projektov prostredníctvom mestského rozvojového fondu so zmiešaným riadením a zverejňovať ročné KPI ukazovatele. Napokon, ročne kalibrovať sadzobník hodnoty pôdy (trhové údaje, ±10 – 20 % citlivosť) a minimálneho balíka údajov od developerov (overené plochy, cenové dôkazy/rozpočet).

Výhody inšpirácie

Prechod od administratívnych proxy vzorcov použitých v Bratislave k transparentnému a vysúťaženému „poplatku za dodatočné práva“ zlepšuje spravodlivosť (platí sa za dodatočné m^2, ktoré územný plán vytvára), predvídateľnosť a porovnateľnosť (zverejnený €/m^2 nad základom, jednotný naprieč lokalitami) a zodpovednosť (výnosy sú viazané na viditeľné projekty a zmiešaným riadením). Tam, kde je to možné, malý pilot aukcie môže pomôcť ku kalibrácii €/m^2 sadzobníka podľa reálnych ponúk, čím sa znižuje riziko pod- alebo nadhodnotenia nárastu hodnoty pôdy.

Obmedzenia a záruky

Aukcie si vyžadujú dostatočnú trhovú dynamiku a opatrné dávkovanie ponuky CEPAC certifikátov, aby sa predišlo presýteniu trhu. Bratislava by preto mala uvažovať o aukciách typu CEPAC len ako o neskoršej možnosti napr. v súvislosti so spracovaním nového územného plánu a dovtedy sa spoliehať na jasný vzorec naviazaný na nárast hodnoty pôdy, podporený údajmi a viazanými výnosmi na kontribúcie, ktoré sú pod verejným dohľadom. Riziká prechodu k novému prístupu treba riadiť cez jasné pravidlá, vyhnúť sa treba dvojitému spoplatneniu developerov a vyžadovať minimálny balík údajov od developerov na účely kalibrácie a auditu metodiky.

Implementácia metodiky

V Bratislave sa v súvislosti s výstavbou veľkých mestských projektov a transformácii rozvojových lokalít presadil naratív mesta krátkych vzdialeností. Tento naratív sa odvoláva na urbanistický koncept 15-minútového mesta (Moreno, 2024) a zároveň podporuje hlavnú ideu metodiky – deregulovať územný plán v prospech výstavby bytov. Inými slovami, podporuje zahusťovanie mesta v jeho administratívnych hraniciach. Uľahčenie výstavby v intraviláne Bratislavy má slúžiť ako prevencia pred negatívnymi dopadmi živelnej suburbanizácie resp. *urban sprawl*.[12]

Problém však nastáva, ak takýto naratív nie je ukotvený v ucelenej urbanistickej koncepcii 15-minútového mesta. Hlavné mesto dnes nemá žiadnu urbanistickú koncepciu 15-minútovej Bratislavy, ktorá by zarámcovala a ukotvila tento koncept pre potreby hlavného mesta a zároveň identifikovala účinné nástroje územného rozvoja, ktorými chce k 15-minútovej Bratislave dospieť. Výsledkom je svojvôľa v interpretácii a tým pádom aj implementácii tohto konceptu v územnom rozvoji. Existujúci naratív tak v praxi slúži na legitimizáciu individuálnych veľkých mestských projektov, tzv. *property-led development*, bez akéhokoľvek objasnenia rozdielu, čo spĺňa a čo už nespĺňa kritériá tvorby 15-minútovej Bratislavy. Bez jasného ukotvenia v koncepcii a identifikovania nástrojov na dosiahnutie jej cieľov sa z naratívu stáva nástroj legitimizácie developerských projektov maximalizujúcich individuálne projektové záujmy. Práve tento typ výstavby môže paradoxne prispievať k odlivu rodín a jednotlivcov z jadra do zázemia mesta, nakoľko si v ňom môžu za porovnateľnú cenu bývania nájsť vyššiu kvalitu života. Navyše, ak má metodika dereguláciou územného plánu v prospech zahusťovania mesta prispieť k prevencii živelnej suburbanizácie, musí objasniť jej vzťah ku konceptu 15-minútového mesta a tiež k regulácii metropolitného regiónu hlavného mesta. Dnes nie sú známe žiadne inštitucionálne, legislatívne ani urbanistické opatrenia, ktoré by dopĺňali implementáciu metodiky a prispeli tak k zamedzeniu negatívnych efektov živelnej suburbanizácie v zázemí mesta. Samotná deregulácia územného plánu v prospech výstavby v jadre hlavného mesta nezastaví výstavbu v jeho zázemí. Deregulácia územného plánu v administratívnych hraniciach Bratislavy bez regulácie metropolitného regiónu hlavného mesta preto nie je súčasťou riešenia, ale problému.

Príkladom slepého miesta, tzv. blind spot, v implementácii metodiky sprevádzanej naratívom kompaktného miesta, je tvorba sociálneho mixu v rozvojových lokalitách. Sociálny mix je kľúčový atribút, v ktorom by sa koncept 15-minútového mesta a hlavný účel metodiky dostupného bývania mali vzájomne prelínať. Budovanie kompaktnej Bratislavy krátkych vzdialeností nevyhnutne vyžaduje prepojenie funkčného a sociálneho mixu vo veľkých mestských projektoch a rozvojových lokalitách, akým je CMC Petržalka či brownfieldy, ako napr. lokalita bývalého gumárenského závodu Matador. Prehliadanie tohto prepojenia je v rozpore so samotným konceptom 15-minútového mesta (pozri vybrané citáty nižšie) a v kombinácii so znížením prahovej hodnoty plnenia metodiky vo forme nájomného bývania, vytvára z metodiky nástroj mestom iniciovanej gentrifikácie – pričom samotná bytová politika mesta identifikuje gentrifikáciu ako riziko sociálnej inklúzie v meste.

> *„ Sociálna a funkčná rozmanitosť sú centrálnymi prvkami modelu mesta krátkych vzdialeností. Zahŕňajú spolužitie rôznych mestských funkcií (bývanie, obchod, vzdelávanie, kultúra, zdravotné služby a voľný čas) v rámci toho istého územia, čím prispievajú k celkovo plnohodnotnejšej kvalite*

[12] Ide o neudržateľnú formu rozvoja metropolitného regiónu, sprevádzanú nekoordinovanou a živelnou výstavbou do okolitej krajiny, často bez adekvátnej infraštruktúry. V slovenskom a českom kontexte sa používa aj termín sídelná kaša. Rozsiahle negatívne dopady tohto procesu sú dlhodobo známe a dobre zdokumentované, pozri napr. *Cities of tomorrow* (2011), Stanilov & Sykora (2014) alebo Sveda & Suska (2019). Príčiny prekvitania tohto procesu možno hľadať aj v zlyhaní regionálneho plánovania a regionálnej koordinácie správy územia.

života. Sociálny a funkčný mix zohráva zásadnú úlohu v organizácii blízkosti, podporuje stretávanie ľudí a pôsobí ako faktor sociability a sociálnej súdržnosti. V kontexte 15-minútového mesta sa sociálna a funkčná rozmanitosť považujú za nevyhnutné faktory v boji proti gentrifikácii, elitizmu a koncentrácii určitých socioekonomických skupín v tom istom území. Tento prístup zabraňuje spontánnej výstavbe mesta, podriadenej výlučne silám trhu s nehnuteľnosťami a pôdou, kde prístup k priestoru určuje len výška finančných prostriedkov. Sociálna a funkčná rozmanitosť je voľbou, ktorá zaručuje prítomnosť šiestich mestských sociálnych funkcií v časovom okruhu 15 minút (Moreno, 2024, s. 108).

❝ Podporovaním sociálneho a funkčného mixu možno vytvárať dynamické, viacúčelové mestské priestory, v ktorých sa rôzne aktivity odohrávajú vedľa seba a znižujú sa tak vzdialenosti, ktoré je potrebné prekonať. Tento prístup podporuje komunitný život a synergiu medzi rôznymi funkciami a prispieva k lepšej kvalite života obyvateľstva (Moreno, 2024, s. 111).

Implementácia metodiky v rozvoji Celomestského centra v Petržalke je učebnicová prípadová štúdia pre vyhodnotenie efektívnosti implementácie mestskej bytovej politiky v územnom rozvoji hlavného mesta. Lokalita CMC na petržalskom nábreží Dunaja rozširuje centrum hlavného mesta a v územno-plánovacej dokumentácii je dlhodobo predurčená na výstavbu s celomestským významom. Malo by teda ísť o ukážkový príklad implementácie mestských politík a prototyp tvorby udržateľnej a inteligentnej mestskej štvrte Bratislavy zajtrajška.

Metodika bola implementovaná v rámci poslednej kľúčovej zmeny v územno-plánovacej regulácii CMC Petržalka dňa 20. 2. 2025, keď došlo k schváleniu *Zmien a doplnkov Územného plánu hlavného mesta číslo 10*[13] (ZaD10). Výsledkom jej implementácie však je iba 98 nájomných bytov z celkového zámeru približne 5 700 bytov, čo predstavuje menej ako 2 % nájomných bytov. Pre porovnanie, v Bratislave často skloňovaný New York City má politiku dostupného bývania *Mandatory Inclusionary Housing*[14] nastavenú na dosiahnutie sociálneho mixu povinnou tvorbou 20 % až 30 % dostupného bývania v novostavbách; a koncept *drittlemix*,[15] presadzovaný v nemeckom hanzovom meste Hamburg, vyžaduje sociálny mix minimálne tretiny podporovaného bývania, ktorý sa stal aj súčasťou tvorby sociálneho mixu v nábrežnej štvrti zvanej HafenCity. V zásade možno povedať, že metropoly dosahujú sociálny mix v nových mestských štvrtiach hľadaním rovnováhy medzi súkromným, verejným a regulovaným bývaním. Vzhľadom na aktuálnu krízu dostupnosti bývania v hlavnom meste dopyt po regulovanom či nájomnom bývaní v rozvojových lokalitách rastie, no ponuka zaostáva.

> *❝ Mesto, ktoré nezachytáva hodnotu pôdy, napokon dotuje vlastnú krízu bývania.*

Príkladom nízkej priority dostupného bývania pri implementácii metodiky dostupného bývania v rozvoji CMC Petržalka je započítanie mosta pre peších do kontribúcií developerov. Vyčíslená trhová hodnota 98 nájomných bytov, ktoré hlavné mesto implementáciou metodiky predpokladá v budúcnosti získať do svojho vlastníctva, je 17 368 146 €. Naproti tomu odhadované náklady na nový peší most medzi Starým mostom a Mostom Apollo, ktorých vzdialenosť vzdušnou čiarou je menej ako 800 m, bola vyčíslená na 35 000 000 €. Náklady na tento peší most boli zarátané ako legitímny výdaj kontribúcie developerov. Inými slovami, metodika dostupného bývania uprednostnila výstavbu pešieho mosta v území, kde na 1 km budú tri mosty pre peších, pred výstavbou približne 200 nájomných bytov. Mestská časť Petržalka týmto rozhodnutím prišla minimálne o 200 nájomných bytov vo svojom území. Lenže, aj keby metodika

[13] Zdroj: bratislava.sk/zivotne-prostredie-a-vystavba/rozvoj-mesta/platna-uzemnoplanovacia-dokumentacia/uzemny-plan-mesta-a-jeho-zmeny-a-doplnky/zmeny-a-doplnky-10.

[14] Zdroj: nyc.gov/site/planning/plans/mih/mandatory-inclusionary-housing.page.

[15] 1/3 dotovaná z verejných zdrojov, 1/3 spolufinancovaná zo súkromných zdrojov; 1/3 bytov v súkromnom vlastníctve.

využila tento potenciál pre získanie nájomných bytov v CMC, išlo by o približne 6 % z celkového počtu bytov, čo ani v tomto prípade nemožno považovať za žiaduci príspevok k sociálnemu mixu v CMC Petržalka. Toto nízke číslo však poukazuje na systémový limit metodiky ako takej a nasledujúca časť sa zameria na ďalšie slepé miesto, od ktorého metodika odkláňa pozornosť.

Výpočet metodiky

Metodika dostupného bývania vidí riešenie krízy dostupnosti bývania v Bratislave v deregulácii územného plánu v prospech zvýšenia agregátnej ponuky bytov.[16] Za dereguláciu si mesto pýta protihodnotu, tzv. kontribúciu developerov, pričom nájomné byty odovzdané do vlastníctva mesta sú len jednou z foriem plnenia. Výpočet kontribúcie je odvodený od tzv. nadhodnoty developera, ktorú metodika sama vytvára zvýšením intenzity využitia územia a/alebo zmenou funkcie v prospech bývania. Táto nadhodnota však nie je súkromným ziskom, ale verejne vytvorenou hodnotou, keďže vzniká rozhodnutím mesta.[17] Napriek tomu k nej metodika pristupuje ako k developerskému výnosu, z ktorého si mesto nárokuje len 25 % a administratívne určuje fixný zisk developera na každý projekt vo výške 20 %. Mesto si teda efektívne nárokuje na 5 % z dodatočnej bytovej HPP. Tento podiel je arbitrárny, ekonomicky nezdôvodnený a nereflektuje reálny nárast hodnoty pôdy.

Kľúčovým indikátorom výpočtu je Hrubá podlažná plocha (HPP), teda množstvo novej bytovej plochy v metroch štvorcových. Takýto prístup však obchádza ekonomickú hodnotu pôdy, ktorú samotné rozhodnutie mesta vytvára. Logika vzorca ignoruje priestorovú dimenziu a je hodnotovo slepá. Pracuje s pevnými, administratívne stanovenými vstupmi (20 % marža, 25 % podiel mesta, jednotná sadzba za rok 2025 to je 133,3 €/m^2 indexovaná v čase), ktoré nereagujú na silu lokality ani na trhový cyklus (pozri Prílohu 1). Výsledok je do veľkej miery známy ešte pred výpočtom, nezáleží na tom, či sa ceny pôdy zdvojnásobia alebo strojnásobia, vzorec reaguje na množstvo dodatočnej HPP, nie na nárast hodnoty pôdy. Modelový príklad pozemku s rozlohou 10 000 m^2 ukazuje, že pri raste ceny pôdy z 250 na 750 €/m^2 vzorec stále vygeneruje približne 0,68 mil. € kontribúcie, hoci reálna hodnota vzrástla o 5 mil. €. Podiel mesta tak klesne približne z 27 % na 14 %, čo ilustruje, ako sa nástroj vzďaľuje od ekonomickej reality a systematicky podhodnocuje verejne vytvorenú hodnotu. Metodika tak zachytáva len to, čo sa dá odmerať v metroch štvorcových, nie to, čo má ekonomickú hodnotu. V odôvodnení metodiky je ekonomická hodnota pôdy chápaná ako externý faktor, ku ktorému mesto zaujíma neutrálne postavenie, akoby na ňu nemalo žiaden vplyv, hoci práve verejné rozhodnutia, ako sú zmeny funkcie územia či zvýšenie IPP, zásadne menia hodnotu pozemkov a predstavujú hlavný zdroj verejne vytvorenej hodnoty.

> *❝ Pre neutrálnosť výpočtu vo vzťahu k vývoju cien vstupov (stavebné materiály, cena práce či pozemkov, nákladov financovania) a predajných cien, ktoré sa budú meniť v čase, premieta vzorec uvedenú maržu na zodpovedajúci podiel z hrubej bytovej podlažnej plochy, zrealizovanej navyše na základe zmeny ÚPN BA (s.23).*

[16] Treba poznamenať, že Bytová politika SR do 2030 diskutuje príčiny znižujúcej sa dostupnosti bývania v ich komplexnosti, medzi inými: príjmy domácností, privatizáciu bytového fondu, ukončenie podpory komplexnej bytovej výstavby realizovanej štátom, cenovú dereguláciu služieb spojených s bývaním, druhý demografický prechod, resp. dostupnosť financovania, t. zn. nielen dopyt-ponuku bytov na trhu s bývaním, čo je kľúčový parameter, na ktorý sa zameriava samotná metodika.

[17] Konkrétne ide o verejné rozhodnutie Mestského zastupiteľstva hlavného mesta Bratislava.

Primárny vzorec

$$[HPP(B) - HPP(S)] \times 0{,}2 \times 0{,}25 = HPP(M)$$

- Hrubou podlažnou plochou (HPP) rozumieme všetky vnútorné priestory domu, vrátane vnútorných komunikácií, nosných aj nenosných konštrukcií. Do HPP sa pre účely metodiky nezapočítavajú podzemné podlažné plochy.
- Súčasná hrubá podlažná plocha bytovej funkcie (HPP(S)) predstavuje HPP pre bytovú funkciu pred zmenou ÚPN BA.
- Budúca hrubá podlažná plocha bytovej funkcie (HPP(B)) predstavuje HPP pre bytovú funkciu po zmene ÚPN BA.
- Rozdiel medzi HPP(B) a HPP(S) predstavuje nadhodnotu, vytvorenú zmenou ÚPN BA, vyjadrenú v m^2.
- Pre účely stanovenia vzorca sa počíta s 20 % maržou, obvyklou v podnikateľskom odvetví výstavby bytových domov (20 % z hrubého výnosu).
- Z tejto marže podľa tejto metodiky prináleží hlavnému mestu podiel 25 %, t.j. 25 % z hrubej podlažnej plochy bytov, ktorá bola umožnená na základe zmeny ÚPN BA.

Zdroj: Metodika dostupného bývania (2024)

Alternatívny vzorec

$$Kontribúcia = [\ HPP(B) - HPP(S)\ ] \times koeficient$$

Tento spôsob výpočtu a spôsobov plnení bude použitý spravidla, ak:

- územie územnej štúdie má viac ako 4 hektáre
- a zároveň hlavné mesto identifikuje potreby verejnej občianskej vybavenosti na základe územnej štúdie, nevyhnutnej pre zmenu územného plánu.
- HPP(B) je budúca hrubá podlažná plocha bytovej funkcie (v m^2).
- HPP(S) je súčasná hrubá podlažná plocha bytovej funkcie (v m^2).
- Koeficient je definovaný vo výške 130 €/m^2 pre rok 2024. Koeficient je ročne aktualizovaný v súlade s vývojom kompozitného indexu zloženého z cien stavebných materiálov (nákupné ceny) (váha 25 %) indexom cien stavebných prác (váha 25 %) a indexom realizačných cien nehnuteľností v Bratislavskom kraji pre nákup nových nehnuteľností (váha 50 %).

Zdroj: Metodika dostupného bývania (2024)

Schválenie ZaD10 je príkladom jednorazového rozhodnutia Mestského zastupiteľstva hlavného mesta, keď hlavné mesto zmenilo hodnotu pozemkov v CMC Petržalka zo dňa na deň. Toto verejné rozhodnutie je dobrovoľné a nenárokovateľné. Mesto pridelením nových developerských práv na intenzívnejšie využitie konkrétnych pozemkov vytvorilo novú ekonomickú hodnotu pôdy. Táto nadhodnota vytvorená verejnou iniciatívou vzniká zmenou funkcie využitia pôdy, zvýšením intenzity využitia pozemku alebo ich kombináciou. V prípade schválenia ZaD10 došlo k navýšeniu intenzity využitia CMC Petržalka z 1,8 na 2,3 IPP, čo predstavuje nárast intenzity využitia územia o viac ako 33 %. Zvýšenú hodnotu pozemkov môže

vlastník pozemku, resp. developer, následne využiť napríklad pri úverových garanciách alebo pri tzv. *„sale–leaseback"*, keď predá budúci zisk investorom, aby získal kapitál na development. Metodika však túto novovytvorenú ekonomickú hodnotu pôdy v podstate nezachytáva, keďže ju redukuje na rozdiel v metroch štvorcových HPP a ignoruje samotný nárast hodnoty pôdy (pozri Prílohu 1).

Metodika zároveň nerozlišuje medzi silnými a slabými lokalitami, centrálnymi brownfieldmi a perifériou, pre všetky uplatňuje rovnaký plošný mechanizmus. Mesto je implicitne postavené do pozície akcionára v developerskom projekte, jeho výnos je viazaný na modelovú ziskovosť developera, nie na verejne vytvorený *land value increment*, t.j. prírastok hodnoty pôdy. Tým sa stráca základná väzba medzi územným plánovaním a ekonomikou pôdy, namiesto zachytávania nárastu hodnoty vzniknutého verejnými rozhodnutiami a verejnými investíciami sa mesto uspokojuje s malým podielom na súkromnom výnose. V CMC Petržalka sa tento mechanizmus prejavil naplno, z hodnoty vytvorenej rozhodnutím ZaD10 sa do mestského rozpočtu vracia len malá časť.

Pôda je popri obyvateľoch najcennejším zdrojom mesta a jej ekonomickú hodnotu do veľkej miery formuje verejná iniciatíva a verejné rozhodnutia. Každé rozhodnutie o zmene funkcie územia, o navýšení IPP či o rozšírení zastaviteľného územia priamo ovplyvňuje hodnotu pozemkov a generuje verejnú hodnotu. Mesto preto nemôže zostať voči tejto dynamike neutrálne. Zachytenie prírastku hodnoty pôdy, *land value increment*, nie je formou zdanenia, ale spôsobom, ako vrátiť časť verejne vytvorenej hodnoty späť do verejných investícií. Ide o legitímny, systémový a dlhodobo udržateľný zdroj financovania rozvoja mesta, ktorý spája ekonomiku pôdy s verejným záujmom.

Rozhodnutie mestského zastupiteľstva prideliť nové developerské práva konkrétnym pozemkom vždy vytvára nadhodnotu, v ktorej má hlavné mesto legitímny a väčšinový podiel. Kým sa bude tento podiel chápať len ako symbolická kontribúcia v metroch štvorcových, verejný prínos plánovania zostane marginálny. Ak však Bratislava prejde od plošnej logiky k hodnotovej, môže premeniť úspech svojho plánovania na verejný úžitok – na dostupné bývanie, kvalitnú infraštruktúru a sociálne udržateľný rozvoj mesta.

5. Vysvetlenie mechanizmu zachytenia hodnoty pôdy

Zachytávanie hodnoty pôdy (land value capture, LVC) je prístup verejného sektora, prostredníctvom ktorého sa časť verejne vytvoreného prírastku hodnoty pôdy vracia späť na verejné účely. Ide o tú časť hodnoty, ktorá vzniká v dôsledku kolektívnych rozhodnutí, územného plánovania a verejných investícií, a nie priamym úsilím alebo investíciou súkromného vlastníka pôdy (Alterman, 2012). Ak mesto zmení funkčné využitie územia, predĺži električkovú trať, zmodernizuje inžinierske siete alebo regeneruje nábrežie, mení tým ekonomický potenciál územia. LVC zabezpečuje, aby sa primeraná časť tejto verejne vytvorenej hodnoty reinvestovala do infraštruktúry, dostupného bývania a verejných priestorov.

LVC nie je jeden nástroj, ale štruktúrovaný rámec opatrení, prispôsobených právnemu a trhovému prostrediu konkrétneho mesta. Niektoré nástroje sú pravidelné a dlhodobé, zameriavajú sa viac na pôdu než na budovy a obmedzujú špekulatívne správanie. Iné sú jednorazové alebo projektovo viazané, napríklad rozvojové poplatky, povinné kvóty dostupného bývania alebo aukcie dodatočných rozvojových práv. Efektívny mestský rámec LVC tieto opatrenia prepája naprieč jednotlivými fázami prípravy a realizácie: sceľuje pozemky, udeľuje a transparentne oceňuje dodatočné rozvojové práva, vyberá kontribúcie pri vopred určených míľnikoch a získané zdroje reinvestuje priamo v území, kde hodnota vznikla.

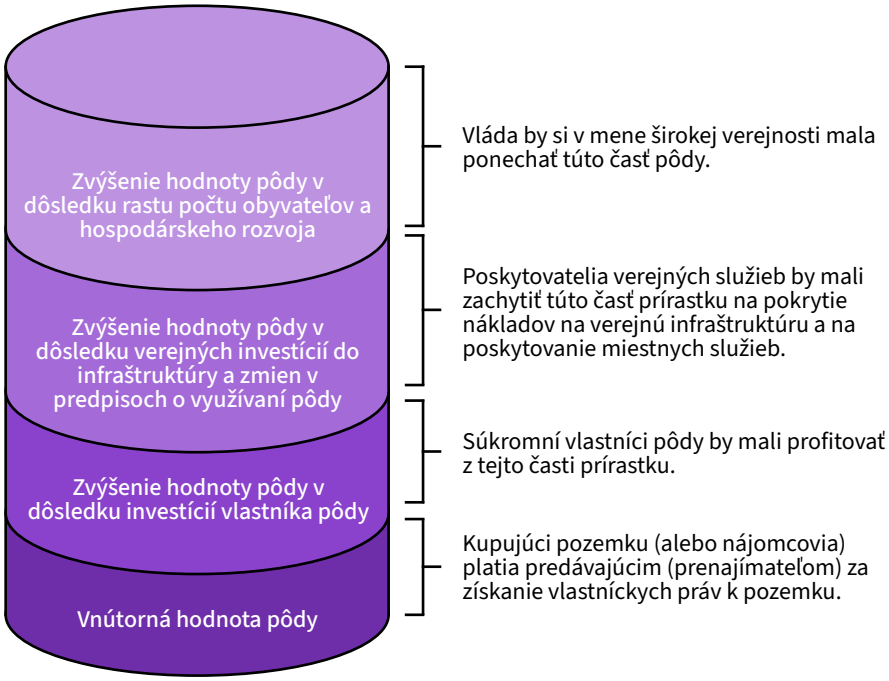
V modernej urbánnej ekonómii sa LVC chápe ako mechanizmus korekcie trhového zlyhania, prostredníctvom ktorého verejný sektor zachytáva časť hodnoty, ktorú svojimi rozhodnutiami sám vytvoril. Podľa Svetovej banky a OECD[18] patrí medzi kľúčové nástroje, ktoré mestám umožňujú zosúladiť územný rozvoj s fiškálnou udržateľnosťou. LVC predstavuje návrat verejnej hodnoty do verejných rúk – nástroj, ktorý premieňa plánovanie na ekonomickú a sociálnu spravodlivosť.

Globálnu agendu LVC formuje úzka, no vplyvná skupina inštitúcií, ktoré definujú jej štandardy, terminológiu a metodiku. Svetová banka prostredníctvom metodík pozemkového financovania a rozvoja orientovaného na verejnú dopravu nastavuje pravidlá oceňovania a viazania príjmov na konkrétne účely. Lincoln Institute of Land Policy sa zameriava na fiškálnu logiku zdaňovania pôdy a nastavovanie rozvojových poplatkov. OECD a UN-Habitat[19] integrujú LVC do širších diskusií o mestských financiách a sociálnej inklúzii. Odborové organizácie ako UITP[20] a ITDP[21] rozvíjajú modely typu *„rail-plus-property"* v okolí dopravných uzlov. Národné vlády a samosprávy tieto rámce pretavujú do vymáhateľných pravidiel – napríklad vo Švajčiarsku ide o príspevok z prírastku hodnoty v územnom plánovaní, zatiaľ čo v Spojenom kráľovstve o plánom riadený systém príspevkov. Tieto inštitúcie spoločne rozvíjajú metodiky na identifikáciu nárastu hodnoty pôdy, kalibráciu príspevkov pri zachovaní trhovej udržateľnosti a prepojenie výnosov s overiteľnými verejnými výsledkami.

[18] Organizácia pre hospodársku spoluprácu a rozvoj (OECD).
[19] Program OSN pre ľudské sídla (UN-Habitat).
[20] Medzinárodná asociácia verejnej dopravy (UITP).
[21] Inštitút pre dopravnú a rozvojovú politiku (ITDP).

Teoretický a policy kontext

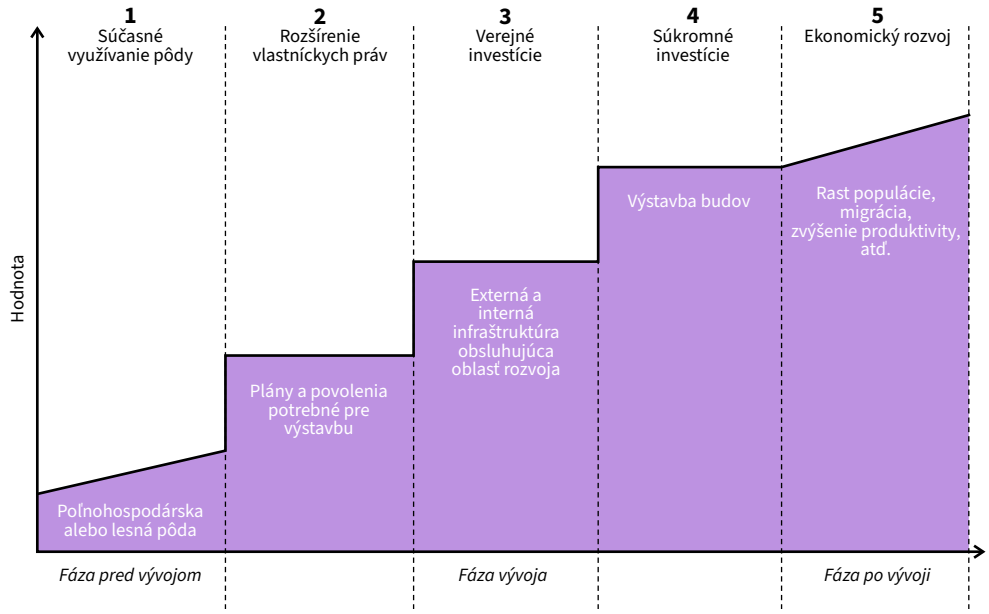
Zachytenie hodnoty pôdy vychádza z jednoduchej skutočnosti: keď verejná iniciatíva skvalitňuje podmienky v meste, mení sa aj hodnota pôdy. Nárast, ktorý pripadne súkromným vlastníkom bez ich dodatočného úsilia, sa tradične označuje ako nezaslúžený prírastok. Súčasná debata o LVC považuje tento prírastok za legitímny a merateľný základ na vrátenie primeranej časti na verejné účely, do infraštruktúry, dostupného bývania, verejných priestorov a klimatickej odolnosti, opierajúc sa pritom o poznatky z mestskej ekonómie, verejných financií a územno-plánovacieho práva (Alterman, 2012, Lincoln Institute, 2010). V odbornej literatúre je táto debata spojená s tzv. *„windfalls"*, čo predstavuje hodnotu, ktorá mestu prepadla v prospech súkromných vlastníkov pôdy, ktorí nevynaložili žiadne úsilie (Peterson, 2009, Suzuki a kol., 2015).



Obrázok 1: Hodnota pôdy vo vrstvách stĺpcového diagramu. Zdroj: Podľa Suzuki et al. (2015).

Široko citovaný diagram, pôvodne vyvinutý Hongom a Brubakerom (2010) a reprodukovaný Svetovou bankou v publikácii *Financing Transit-Oriented Development with Land Values* (Suzuki a kol., 2015), zobrazuje hodnotu pôdy ako súbor kumulatívnych vrstiev. Základ tvorí vnútorná hodnota pôdy a vlastníckych práv, ktorú kupujúci alebo nájomcovia platia predávajúcim alebo prenajímateľom. Nad ňou je prírastok vytvorený vlastnými zlepšeniami súkromných vlastníkov, prípravou územia, výstavbou a úpravami pozemku, teda časť hodnoty, ktorú si investori legitímne ponechávajú. Nasleduje vrstva hodnoty pridanej verejnými zásahmi, ako sú investície do infraštruktúry, poskytovanie služieb a regulačné zmeny, napríklad nová električková trať, cesty, inžinierske siete alebo zvýšenie prípustnej podlažnej plochy. Táto časť, vytvorená kolektívnymi rozhodnutiami a financovaná z verejných zdrojov, je legitímnym základom pre nástroje LVC, ktoré vracajú časť nárastu na financovanie novej infraštruktúry, dostupného bývania alebo zlepšenia verejných priestorov. Vrchnú vrstvu tvorí širší ekonomický a demografický rast mesta, ktorý generuje všeobecné zvýšenie hodnôt pôdy v dôsledku aglomerácie, dostupnosti a urbanizačného rastu, nie individuálneho úsilia. Štát a samosprávy si môžu časť tejto hodnoty ponechať alebo prerozdeliť prostredníctvom dane z nehnuteľností alebo iných mechanizmov zdieľania hodnoty v prospech verejnosti.

Diagram je užitočný, pretože vizuálne prepája kauzalitu, nárokovateľnosť a dizajn nástrojov: kupujúci platia za základné práva, vlastníci si ponechávajú to, čo vytvoria, verejné orgány získavajú späť hodnotu, ktorú sami vytvoria investíciami a plánovaním, a štát môže časť celomestského zhodnotenia nasmerovať do spoločných statkov. Zároveň tento diagram dopĺňa vysvetlenie, prečo sa má LVC chápať nie ako jeden nástroj, ale ako vrstvený rámec, ktorý v jednom koherentnom systéme prepája trhové transakcie, súkromnú iniciatívu, verejné investície a kolektívny rast.



Obrázok 2: Časovanie v tvare schodov. Zdroj: Podľa Hendricks et al. (2017).

Obrázok dva predstavuje symbolické schodisko, ktoré objasňuje, kedy v čase vznikajú jednotlivé prírastky hodnoty pôdy. Na začiatku hodnota odráža aktuálne zákonné využitie a platný balík práv, napríklad poľnohospodársku pôdu alebo nízko intenzívne mestské využitie. Prvý zreteľný skok nastane vtedy, keď sa práva rozšíria zmenou funkčného využitia, pozemkovými úpravami alebo územným rozhodnutím, očakávanie sa mení na formálny nárok a vzniká preukázateľný nárast, vhodný pre plánové záväzky. Ďalší skok prichádza s verejnými investíciami a napojením územia vrátane externej dostupnosti, technickej infraštruktúry pozemku aj mimo neho, environmentálnej a sociálnej infraštruktúry a prevádzkovej kapacity služieb. Toto je klasická podoba vylepšenia *„bettermentu“*, meraná oproti predinvestičnej báze, aby časť zisku financovala zlepšenia, ktoré ho vyvolali. Súkromná výstavba potom zvyšuje hodnotu prípravou pozemku, samotnou výstavbou a vybavenosťou, keďže ide o hodnotu vytvorenú kapitálom a rizikom investora, v dobre nastavenom LVC rámci sa táto hodnota nezachytáva. Po dokončení môžu hodnoty ďalej rásť vplyvom rastu, dostupnosti, aglomeračných efektov a dozrievania občianskej vybavenosti. Tieto systémové efekty je najvhodnejšie pokrývať pravidelnou daňou z nehnuteľností alebo inými priebežnými príjmami viazanými na hodnotu, čím sa udržiava férovosť, transparentnosť a fiškálna stabilita v čase (Hendricks a kol., 2017).

Praktickým testom LVC je, či mesto dokáže nárast hodnoty vierohodne zmerať, predvídateľne oceniť a premeniť príjmy na viditeľné verejné projekty. Vyžaduje si to pevné východiskové línie ešte pred rozhodnutiami, jasnú evidenciu práv a predinvestičných hodnôt a zverejnené oceňovacie metódy, ktoré sú overiteľné. Porovnateľné dôkazy a kontrola cez reziduálnu hodnotu pôdy udržujú výsledky v trhovej realite, nezávislá revízia obmedzuje optimistické skreslenie a pravidelné prehodnocovanie bráni tomu, aby sa zastarané ocenenia stali privilégiom alebo trestom pre investorov (Lincoln Institute, 2010).

Obrázky 1 a 2 ukazujú postupnosť: atribúcia určuje, ktorá časť nárastu je oprávnená na zachytenie, časovanie určuje, kedy ju hodnotiť, a oceňovanie obe premieta do fiškálnych položiek, s ktorými vie pracovať mestské financovanie.

Nastavenie ekonomickej životaschopnosti je vedomé politické rozhodnutie. Mesto má zverejniť výpočty a potvrdiť, že po zachytení hodnoty ostáva primeraný developerský výnos. Ak dáta ukazujú napätie pre realizovateľnosť projektu, možno poskytnúť dočasnú úľavu s uvedením dôvodov, dátumom ukončenia a následnou revíziou podľa reálnych údajov. Takýto prístup posilňuje dôveryhodnosť a znižuje tlak na ad hoc vyjednávanie (Haila, 2016, Hilber, 2017). Dôkazy z oblasti dostupnosti bývania zároveň varujú, že udeľovanie nových developerských práv na vyššiu intenzitu zástavby bez ukotvenia v LVC môže v konečnom dôsledku zvyšovať ceny bývania (Freemark, 2019, Manville, Lens a Monkkonen, 2022, Rodríguez-Pose a Storper, 2019).

Úspech LVC v praxi závisí od kvality dizajnu, jeho nastavenia a riadenia. Politiky definujú pravidlá, zatiaľ čo férovosť a transparentnosť procesu udržiava zodpovedné finančné riadenie a právny dohľad. Tam, kde národné právo jasne definuje zachytávanie hodnoty, stojí úspech menej na flagship projektoch a viac na jasných pravidlách, konzistentnom oceňovaní a silnej administratívnej kapacite. Európska prax ukazuje, že najlepšie výsledky sú tam, kde je cesta od plánu k projektu transparentná a otvorená verejnosti (Hengstermann a Viallon, 2022).

Nástroje zachytávania hodnoty pôdy

Zachytávanie hodnoty pôdy sa realizuje súborom politík a nástrojov, ktoré vracajú časť nezaslúženého prírastku do infraštruktúry, dostupného bývania a verejného priestoru. V praxi to zahŕňa napríklad príspevky a kontribúcie do infraštruktúry (betterment/impact fees), ktoré pri povoľovaní alebo priznávaní práv rozdeľujú náklady nových sietí medzi priamych príjemcov, plánové záväzky a bonusy za hustotu, ktoré premieňajú zisky zo zmeny zónovania na peniaze alebo vecné plnenie (napr. dostupné bývanie či miestne komunikácie), resp. aukciu alebo predaj dodatočných rozvojových práv tam, kde to zákon umožňuje. Spoločnými črtami sú jasné priradenie k verejnej iniciatíve, transparentné východiská na meranie nárastu hodnoty, vzorce kalibrované na účelovo viazané výnosy vrátené do územia, v ktorom hodnota vznikla. Takto nastavené nástroje LVC vracajú nárast hodnoty, ktorý nevznikol úsilím vlastníka, ale verejnou iniciatívou, späť do územia (Peterson, 2009; Lincoln Institute, 2010; Suzuki, a kol., 2015).

Porovnávacia tabuľka nástrojov LVC

Nástroj LVC	Použitie v				Primárne použitie
	USA	Latinská Amerika	Európa	Ázia	
Poplatky za rozvoj (výstavbové poplatky alebo poplatky za dopad výstavby)	✓	✓	✓	✓	Náhrada nákladov
Poplatky za prepojenie alebo kompenzačné poplatky[22]	✓	✓	✓	✗	Financovanie sociálnej infraštruktúry
Špeciálne poplatky/poplatky za zlepšenie[23]	✓	✓	✓	✓	Zdanenie na základe prínosov
Prenositeľné práva na výstavbu (TDR)	✓	✗	✓	✓	Redistribúcia práv na výstavbu
Motivačné zónovanie/Bonusové zónovanie	✓	✗	✓	✓	Výmena verejných prínosov
Zvýšenie hustoty zástavby s podmienkami[24]	✓	✓	✓	✓	Dohodnuté príspevky
Predaj pozemkov a strategické riadenie aktív	✗	✗	✓	✓	Vytvorenie kapitálu vopred
Úprava pozemkov	✗	✗	✓	✓	Spoločná prestavba
Daň z hodnoty pozemkov/Daň z nehnuteľností s rozdelenou sadzbou	✓	✗	✓	✓	Neustále zachytávanie hodnoty
Spoločný rozvoj (alebo spolupráca na rozvoji územia)[25]	✓	✓	✓	✓	Rozdelenie príjmov a infraštruktúry

Zdroj: Autori podľa OECD (2022), Halleux, J. M.; Hendricks, A.; Nordahl, B.; Maliene, V. (2023), Smolka, M. O. (2013).

[22] Poplatky za prepojenie alebo kompenzačné poplatky (linkage fees) sú špecifickým typom nepriamych dopadových poplatkov. Ide o finančné príspevky od developerov, ktoré sú naviazané na sociálny alebo verejný dopad ich projektov – typicky na oblasť dostupného bývania, verejnej vybavenosti alebo sociálnych služieb.

[23] Poplatok za zlepšenie (betterment levy): Poplatok ukladaný vlastníkom pozemkov s cieľom zachytiť časť zvýšenej hodnoty pozemkov, vyplývajúcej z vylepšení verejnej infraštruktúry.

[24] Upzoning: Zmena územného plánu s cieľom umožniť intenzívnejšie využívanie (napr. vyššie budovy), čím sa zvyšuje trhová hodnota pozemkov.

[25] Spoločný rozvoj (joint development) je partnerstvo medzi verejným a súkromným sektorom, v ktorom obe strany spoločne financujú, plánujú alebo realizujú výstavbu a infraštruktúru, pričom zdieľajú prínosy z nárastu hodnoty územia. Na Slovensku funguje takáto spolupráca len neformálne, najmä cez zmluvy medzi mestami a developermi o výstavbe verejnej infraštruktúry, pretože legislatíva nepozná zdieľanie ziskov ani spoločné vlastníctvo projektov medzi obcou a developerom.

Nástroj LVC	Poznámky	Legálne používané na Slovensku
Daň z nehnuteľností	Ročná, príjem obce	✓
Daň z prevodu nehnuteľností	Uplatňuje sa na predaj nehnuteľností	✓
Poplatok za rozvoj	Zavedený v roku 2016, za m^2	✓
Kontribúcia developera[26]	Dohodnuté, na základe projektu	✓
Úprava pozemkov	Najčastejšie používaný nástroj pri rozširovaní územného plánovania	✓
Poplatky za zlepšenie[24]	Nie je upravené zákonom	✗
Zachytenie zisku z plánovania[27]	Neexistujú nástroje na zachytenie výhod vyplývajúcich zo zmeny územného plánu	✗

Zdroj: Autori podľa OECD (2022), Halleux, J. M.; Hendricks, A.; Nordahl, B.; Maliene, V. (2023), Smolka, M. O. (2013).

[26] Príspevok developera (developer contribution): Vyjednaná platba alebo podpora v naturáliách (napr. výstavba ciest alebo parkov) poskytovaná developerom výmenou za schválenie výstavby.

[27] (Planning gain capture) je nástroj verejnej správy, ktorého cieľom je zachytiť nárast hodnoty nehnuteľností, ktorý vzniká v dôsledku zmeny územného plánu alebo povolenia na výstavbu.

Zachytávanie nárastu hodnoty pôdy je pre Bratislavu kľúčové. Verejné zásahy, ako sú modernizácia verejnej dopravy, nové električkové trate, obnova ulíc a inžinierskych sietí, revitalizácia nábrežia a skvalitňovanie verejných priestorov, už dnes menia ekonomiku lokalít naprieč mestom. Väčšina ziskov z rastu hodnoty pôdy však zostáva v súkromnom sektore, kým náklady nesie verejný rozpočet. Pravidlami riadený rámec LVC túto asymetriu mení na pozitívny cyklus: verejné opatrenie zvýši hodnotu pôdy, pri jasných míľnikoch, ako je zmena zónovania či kľúčové povolenia, sa spustí transparentný príspevok, nárast sa meria voči zverejnenej východiskovej hodnote, príspevky sa kalibrujú na životaschopnosť a výnosy sa účelovo viažu v územiach, kde vznikli. Z týchto zdrojov sa následne financuje ďalšie kolo infraštruktúry, bývania a verejných priestorov.

Na úrovni mesta môže Bratislava nadviazať na existujúce poplatky tým, že zosúladí sadzby s lokálnymi podmienkami a dynamikou cien pôdy a k novým developerským právam pripojí jasné záväzky. CMC Petržalka je názorný príklad: ukazuje potrebu nastaviť príspevky viazané na práva a povolenia cez zverejnené vzorce, zakotvené v LVC s možnosťou vecného plnenia, a výnosy účelovo viazať s každoročným reportom o kontribúciach. Takto nastavené nástroje posilnia fiškálnu odolnosť mesta, spravodlivo rozdelia prínosy verejných rozhodnutí a zosúladia súkromné investície s udržateľným rozvojom Bratislavy a jej mestských častí (Peterson, 2009, Lincoln Institute, 2010, Suzuki a kol., 2015).

Bratislava už vytvorila skutočnú verejnú hodnotu. Predĺženie električkovej trate do Petržalky, modernizované ulice a inžinierske siete či revitalizované nábrežie zlepšili dostupnosť aj kvalitu verejných priestorov – viditeľné prínosy, dosiahnuté vďaka politickému odhodlaniu, vyjednávaniu a dlhodobým verejným investíciám. To, čo však stále chýba, je celomestský rámec, ktorý by tieto nárasty hodnoty systematicky premieňal na predvídateľný tok kontribúcií, zosúladený so životaschopnosťou projektov a znovu investovaný tam, kde hodnota vznikla. Absencia jasných východiskových hodnôt, zverejnených vzorcov LVC a oddelených účtov znamenala, že príležitosti plynúce z transformácie územia CMC a novej električkovej trate boli využité len čiastočne. Nejde o zlyhanie mestskej časti, ale o štrukturálnu medzeru, ktorú musí mesto teraz adresovať.

6. Odhad tvorby a zachytenia hodnoty pôdy v CMC

Pôda predstavuje vzácny a nenahraditeľný zdroj, ktorého trhová hodnota je vo veľkej miere výsledkom rozhodnutí verejných orgánov a realizovaných investícií. Hodnota pozemkov sa môže zvýšiť najmä dvoma mechanizmami: zmenou regulácie ich využitia[28] alebo investíciami do zlepšenia dopravnej a technickej infraštruktúry. V oboch prípadoch ide o procesy, ktoré sú priamo podmienené iniciatívou verejného sektora, pričom prvý z menovaných má plne pod kontrolou hlavné mesto Bratislava.

Takto vzniknutý prírastok hodnoty pozemkov, označovanej aj ako *land value increment*[29] (LVI), je možné považovať za vhodnú formu nedaňového príjmu pre hlavné mesto. Pod prírastkom možno rozumieť rozdiel medzi ekonomickou hodnotou pozemku pred a po realizácii verejnej intervencie. Ide teda o účinný nástroj financovania rozvoja mesta, ktorý zvýšené príjmy hlavného mesta nevyhnutne neprenáša na jeho obyvateľov formou dane.[30]

V Bratislave však tento prírastok ekonomickej hodnoty pozemkov dlhodobo končí v rukách súkromných vlastníkov pôdy. Pre súkromných vlastníkov ide o dodatočný a mimoriadny zisk tzv. *windfall gain*, ktorý nie je výsledkom ich podnikateľskej činnosti a predstavuje tak nezaslúžené obohatenie. Z pohľadu mesta ide naopak o premárnenú príležitosť, ako získať prostriedky na financovanie potrieb rozvoja mestskej infraštruktúry, najmä v čase, keď mestský rozpočet čelí rastúcim nárokom na splácanie finančných záväzkov pri dodržiavaní zdravého úverového zadlženia mesta a magistrát potrebuje zvýšiť investície do udržateľnej a inteligentnej transformácie.

Schválenie Zmien a doplnkov Územného plánu hlavného mesta č. 10 (ZaD10) predstavuje konkrétny príklad jednorazového rozhodnutia Mestského zastupiteľstva hlavného mesta, ktorým sa zmenila funkčná regulácia a intenzita využitia pozemkov v lokalite CMC Petržalka. Ide o krok, ktorý bol výsledkom iniciatívy magistrátu hlavného mesta, politickej vôle mestského zastupiteľstva a mal charakter nenárokovateľného opatrenia. Konkrétne v prípade ZaD10 navrhované zmeny zvýšili index podlažných plôch (IPP) z pôvodnej hodnoty 1,8 na 2,3, čo znamená nárast povolenej intenzity výstavby o viac než 33 %. Prakticky to znamená, že vlastníci pozemkov v CMC získali nové developerské práva umožňujúce rozsiahlejšiu zástavbu, čím sa výrazne zvýšila trhová hodnota ich pozemkov. Túto pridanú hodnotu môžu následne monetizovať – napríklad ako zabezpečenie pri úveroch alebo prostredníctvom modelu *sale-leaseback*, pri ktorom sa budúce výnosy predajú investorovi na získanie kapitálu.

Tento prípad schválenia ZaD10 zároveň ukazuje, že aktuálne platná metodika dostupného bývania s takto vytvorenou ekonomickou hodnotou pôdy nepočíta a v praxi ju opomína. Nová hodnota pritom vznikla výlučne vďaka rozhodnutiu verejného sektora a jej prínos sa dnes z veľkej časti presúva do rúk súkromných subjektov namiesto toho, aby slúžil pre potreby rozvoja a financovania verejnej infraštruktúry. Zachytenie takto vzniknutej ekonomickej hodnoty pôdy, resp. prírastku hodnoty pozemkov (LVI) je legitímnym zdrojom pre financovanie rozvoja verejnej infraštruktúry. Hlavné mesto by v prípade systematického zohľadnenia dynamiky ekonomickej hodnoty pôdy v územnom plánovaní

---

28 Zmena využitia pôdy sa najčastejšie realizuje dvoma spôsobmi: zmenou funkcie, ktorou je regulovaná, alebo zmenou intenzity využitia pozemku, resp. ich kombináciou.

29 V tomto dokumente považujeme nezaslúžený prírastok, *land value uplift* a *land value increment* za synonymá.

30 Treba však poznamenať, že existujú aj daňové nástroje, ktoré sa dajú v praxi využiť na zachytenie ekonomického prírastku pôdy. Tie však nie sú predmetom tejto analýzy.

vedelo využiť tento nedaňový príjem na financovanie rozvoja infraštruktúry pre všetkých obyvateľov a maximalizovať tak verejný benefit pre mesto ako celok.

Metodika výpočtu odhadu tvorby a zachytenia hodnoty pozemkov v CMC Petržalka

Na výpočet kvalifikovaného odhadu nárastu a zachytenia hodnoty pozemkov v lokalite CMC Petržalka, vytvoreného rozhodnutím schváliť ZaD10, boli na základe dostupnosti dát zvolené dva komplementárne scenáre výpočtu. Pre inšpiráciu v oblasti metodiky výpočtu zachytenia prírastku hodnoty pozemkov sme pridali tretí scenár dobrej praxe,[31] vychádzajúci z analýzy reziduálnej hodnoty pôdy.

Prvý scenár A sa zameriava na výpočet, ukotvený v navýšení intenzity využitia CMC Petržalka z 1,8 na 2,3 IPP, čo predstavuje nárast intenzity využitia územia o viac ako 33 %. Druhý scenár B vychádza zo zvýšenia hodnoty pozemkov prostredníctvom zmeny funkčného využitia územia – predovšetkým pokiaľ ide o regulačné kódy 201[32] a 501,[33] ktorých navýšenie, prameniace zo schválenia ZaD10 predstavuje 81 %. Tretí scenár C dobrej praxe využíva metódu reziduálnej hodnoty pôdy (RLV), ktorá predstavuje zostatkovú hodnotu pozemku po odpočítaní všetkých nákladov na výstavbu, developerského zisku a ďalších súvisiacich nákladov od odhadovanej hrubej predajnej hodnoty (GDV). Kombinácia týchto scenárov jednak poukazuje na odlišné a paralelné mechanizmy, zvyšujúce bonitu pôdy, a potrebu metodiky, ktorá takúto dynamiku hodnoty pôdy zohľadňuje a z nej vychádza.

Pri výpočte zachytenia nárastu hodnoty pozemkov je v kontexte Slovenska a špecificky Bratislavy dôležité zohľadniť a rozlíšiť poplatok developera za rozvoj a príspevok developera na bývanie ako dva paralelne existujúce príjmy mesta.

Poplatok developera za rozvoj, tiež známy ako developerský poplatok, je príspevok, resp. kontribúcia developera za vyvolané investície, ktoré samospráve vzniknú jeho podnikateľskou činnosťou. Tá zvyšuje tlak na existujúcu verejnú infraštruktúru t.j. cesty, križovatky, električkové trate, vodovody, kanalizáciu, verejné parky či škôlky. Podľa metodík medzinárodne rešpektovaných organizácií OECD[34] a Svetovej banky[35] sa do uznateľných nákladov vo forme kontribúcie developerov započítavajú iba také investície, ktoré slúžia širokej skupine obyvateľov mesta a ostávajú vo vlastníctve alebo správe samosprávy. Účelom kontribúcií je preto internalizovať náklady, ktoré developeri svojou podnikateľskou činnosťou vytvárajú samospráve a majú jasne vymedzenú technickú a právnu logiku.

Príspevok developera na dostupné bývanie – odvodený z metodiky dostupného bývania, hlavného nástroja bytovej politiky mesta, má za cieľ zvýšiť ponuku nájomných bytov v meste. Ako bolo v predošlej časti vysvetlené, deje sa tak buď priamym príspevkom developera v podobe odovzdania nájomných bytov mestu, alebo finančným plnením odovzdaným hlavnému mestu určeným primárne na ich výstavbu. Zmena hlavného účelu metodiky však umožnila, že tento hlavný nástroj bytovej politiky mesta umožňuje redistribúciu peňazí aj na infraštruktúru – a to dokonca aj vo väčšinovej miere.

---

31 Pre výpočet tohto scenára aktuálne v Bratislave nie sú verejne dostupné dáta.
32 201 – občianska vybavenosť celomestského a nadmestského významu.
33 501 – zmiešané územia bývania a občianskej vybavenosti.
34 OECD (2022). *Global Compendium of Land Value Capture Policies*.
35 World Bank. Unlocking land values to finance urban infrastructure, Gridlines, No. 40, aug. 2008.

Spojenie poplatkov a kontribúcií na bývanie a technickú infraštruktúru do jedného balíka, vytvára dojem, že ide o jednu povinnosť. To však podľa nášho pohľadu znižuje transparentnosť a sťažuje analýzu účinnosti jednotlivých nástrojov mestských politík. Za potrebné považujeme tiež jasné rámcovanie nástrojov mestských politík vzhľadom na to, kde nová hodnota vzniká a kde má byť ukotvená. V územnom rozvoji hlavného mesta by sa preto mali jasne rozlišovať dva odlišné nástroje:

- *Kontribúcia developerov na infraštruktúru* – odvíja sa od odhadu reálnych nákladov na verejné siete a cesty na základe odporúčaní OECD[36]/WB,[37] ktoré publikujú usmernenia, nástroje, analýzy a dobré praxe, hoci neexistuje jednotný záväzný mechanizmus, keďže jednotlivé krajiny a jurisdikcie majú rozdielne právne rámce, miestne podmienky, právomoci obcí, miestne náklady, trhy s pozemkami, regulácie atď.
- *Kontribúcia developerov na dostupné bývanie* – určená podľa skutkového stavu sociálnej segregácie v meste a potrieb domácností po dostupnom bývaní.

Zdôraznenie tohto rozdielu je dôležité nielen pre právnu a metodickú správnosť, ale aj pre férové vyjednávanie medzi mestom s developermi. Len tak možno jasne vyčísliť odôvodnenú sumu na verejnú infraštruktúru a dostupné bývanie, a zabrániť tomu, aby jedna povinnosť prekrývala resp. nahrádzala druhú alebo aby cenu za neadresnú mestskú politiku znášali budúci obyvatelia novej štvrte.

[36] OECD (2020). *The OECD Infrastructure Toolkit*. https://infrastructure-toolkit.oecd.org. Súbor nástrojov OECD pre infraštruktúru je online zdroj, ktorý má tvorcom politík pomôcť pri plánovaní, financovaní a realizácii infraštruktúry. Využíva modálny prístup a zaoberá sa rôznymi oblasťami infraštruktúry. Spočiatku sa zameriava na riadenie infraštruktúry a očakáva sa, že časom budú pridané aj ďalšie oblasti. Riadenie infraštruktúry (*governance of infrastructure*) zahŕňa politiky, rámce, normy, procesy a nástroje, ktoré verejné orgány používajú na plánovanie, prijímanie rozhodnutí, implementáciu a monitorovanie celého životného cyklu verejnej infraštruktúry. Odporúčanie o riadení infraštruktúry, ktoré prijala Rada OECD v júli 2020, poskytuje krajinám praktické usmernenia pre efektívne, transparentné a responzívne rozhodovacie procesy v oblasti investícií do infraštruktúry. Podporuje celoštátny prístup a pokrýva celý životný cyklus infraštruktúrnych projektov s osobitným dôrazom na regionálne, sociálne, rodové a environmentálne aspekty.

[37] World Bank (2017). Súbor nástrojov pre infraštruktúru a verejno-súkromné partnerstvá (*Infrastructure Investment & Public-Private Partnerships Toolbox*). https://ppp.worldbank.org/sites/default/files/2022-03/InfrastructureToolkit_Booklet_FINALWEB.pdf.

A
Scenár

6.1 Scenár A: Nárast intenzity využitia územia

Tento scenár vychádza z aktualizácie Územného plánu Hlavného mesta Bratislava, tzv. sprehľadnenia a zjednodušenia regulácie územia CMC Petržalka, iniciovanej prijatím ZaD10 vo februári 2025. Táto aktualizácia zmenila hodnotu pozemkov v predmetnej lokalite prostredníctvom zmeny intenzity využitia pozemkov, t.j. zvýšila Index podlažných plôch (IPP) z pôvodnej hodnoty 1,8 na 2,3. Tento nárast znamená navýšenie povolenej intenzity výstavby o viac než 33 %. Scenár A vyčísľuje odhad takto vytvorenej a zachytenej hodnoty CMC Petržalka a ponúka porovnanie s medzinárodne odporúčanými štandardami.

Východiskové údaje

Ukazovateľ	Hodnota
HPP pred prijatím ZaD10	717 849 m²
HPP po prijatí ZaD10	959 854 m²
Prírastok HPP	242 006 m²
Deklarovaná kontribúcia developerov v CMC	€ 75 700 000
Poplatok za rozvoj (celkom)	€ 26 600 000
podiel mestskej časti Petržalka	€ 18 100 000
podiel Hlavného mesta SR Bratislava	€ 8 500 000
Príspevok na verejné bývanie	98 bytov | 7 910 m²

Postup stanovenia kvalifikovaného odhadu

Krok 1: Výpočet prírastku hrubej podlažnej plochy (HPP) voči pôvodne povolenému stavu, platnému pred prijatím ZaD10.

Krok 2: Odhad prírastku hodnoty územia (LVI) na základe rozdielu kvalifikovaného odhadu trhovej ceny 1 m² HPP v CMC.

Krok 3: Inventarizácia všetkých príspevkov developerov, ktoré majú verejný charakter (bývanie, infraštruktúra, poplatok za rozvoj).

Krok 4: Zjednotenie príspevkov na spoločný menovateľ (EUR) a výpočet ich súčtu.

Krok 5: Stanovenie podielu zachytenej LVI ako pomeru zachytených príspevkov k celkovému LVI v CMC.

Krok 6: Porovnanie získaného podielu s medzinárodnými benchmarkmi (OECD, World Bank a UN-Habitat).

Krok 7: Vyhodnotenie alternatívnych variantov: konzervatívny a reálny, a ich podielu na celkovej hodnote LVI v CMC.

A
Scenár

Stanovenie odhadu trhovej ceny za 1 m² HPP v projekte Nové Lido a South Bank

Na základe zberu informácií a dát o trhových cenách (viac Príloha 2) bol stanovený odhad trhovej ceny novostavieb za 1 m² pre rok 2025 v projektoch Nové Lido a South Bank:

- Konzervatívny variant: 6 300 €/m² *„netto“* t.j. predajná plocha vrátane DPH a parkovania. Cena za m² bola stanovená na základe existujúcich ponukových cien v roku 2025 (viac Príloha 2).
- Reálny variant: 7 500 €/m² *„netto“* t.j. predajná plocha vrátane DPH a parkovania. Cena za m² bola stanovená na základe existujúcich ponukových cien v roku 2025. V danej lokalite však vzhľadom na typ plánovaných projektov a lokalitu možno v hotových projektoch predpokladať cenovú hladinu najluxusnejších bytov blížiacu sa úrovni 15 000 €/m². Východiskový bod však bol zvolený z intervalu existujúcich ponukových cien približných projektov v roku 2025 (viac Príloha 2).

Konverzia z predajnej *„netto“* plochy na HPP:

Zvolená metodika (viac Príloha 3) pracuje s efficiency faktorom η, ktorý vyjadruje pomer predajnej plochy ku HPP. Pre bytové domy sa, ak developer nepreukáže vlastnú auditovanú efektívnosť, používa pracovný parameter $\eta_{res} = 0{,}75$. Výsledné HPP sa získa vynásobením ceny za m² predajnej plochy faktorom η.

Stanovenie východiskového bodu:

- Konzervatívny variant: riziko nadhodnotenia LVI je nízke – cenový odhad 6 300 × η = 4 914 €/m² HPP (viac Príloha 3).
- Reálny variant: cenový odhad 7 500 €/m² (vrátane všetkých typov bytov od základných po penthousy) × η → 5 850 €/m² HPP (viac Príloha 3).

Odôvodnenie podľa medzinárodných usmernení:

OECD,[38] UN-Habitat[39] aj RICS[40] (Residual Land Value) odporúčajú pri výpočtoch LVI vychádzať z *„site-specific GFA value“*, teda z trhovej hodnoty, už zníženej o nepredajné plochy, aby sa predišlo nadhodnoteniu prínosu.

Kontribúcia developerov na verejnú infraštruktúru

Kontribúcia developera predstavuje dobrovoľné peňažné či vecné plnenie za protihodnotu, ktoré developer poskytne obci alebo mestu na vybudovanie verejnej technickej, dopravnej či sociálnej infraštruktúry. Cieľom je internalizovať externé náklady, spôsobené rozvojom, a vytvoriť väčší verejný úžitok z nárastu hodnoty pôdy.[41] Zahŕňa kapitálové výdavky na infraštruktúru, ktorá primárne slúži širšej verejnosti. Podľa odporúčaní OECD[42] a Svetovej banky[43] sa započítavajú iba tie investície, ktoré nie sú určené výlučne na zvýšenie hodnoty samotného projektu.

38 OECD (2022). *Global Compendium of Land Value Capture Policies*. Paris: OECD Publishing.
39 UN-Habitat (2021). *Value Capture in the Urban Context*.
40 RICS (2023). *Valuation of Development Property – Professional Standard* (Red Book).
41 OECD (2022). *Global Compendium of Land Value Capture Policies*. Paris: OECD Publishing.
42 OECD/ITF. *Land-value capture and public transport funding*. (2024).
43 World Bank. *Unlocking land values to finance urban infrastructure. Gridlines*, No. 40, aug. 2008.

Právny & regulačný rámec:

Na Slovensku sa kontribúcie zvyčajne uzatvárali na základe zmluvy podľa § 50f starého stavebného zákona (č. 50/1976 Zb.) alebo ako dobrovoľné dohody o spolupráci. Po účinnosti zákona č. 25/2025 Z. z. však § 50f zanikol a nahradili ho nové procesné pravidlá bez explicitnej úpravy developerských príspevkov. Kontribúcie[44] dnes možno vyjednať iba na základe dobrovoľných zmlúv (zmluvy o investičnej činnosti, dohody o spolupráci) medzi mestom a developerom, právny základ im poskytuje všeobecné zmluvné právo, nie stavebný zákon. V zahraničí ide o tzv. *„exactions“*, *„impact fees“* alebo *„planning obligations“*.[45]

Výhody

Flexibilita, zohľadnenie lokálnych potrieb, relatívne nízke administratívne náklady.

Riziká

Vyjednávacia asymetria, netransparentnosť, možnosť obchádzania v menších projektoch.

Postup výpočtu v CMC

V prípade Nové Lido & South Bank boli kumulatívne deklarované kontribúcie vo výške 75 700 000 € do verejnej a technickej infraštruktúry.

Medzinárodný benchmark:

Podľa OECD priemerný podiel LVI zachytený prostredníctvom infraštruktúrnych príspevkov v členských krajinách dosahuje 10 – 20 %[46]. V prípade lokality CMC Petržalka tento podiel predstavuje necelých 10 % pri konzervatívnom variante a 8,5 % pri reálnom variante.

Kľúčové zdroje: [47, 48, 49]

Poplatok developera za rozvoj

Jednorazový miestny poplatok, uložený stavebníkovi podľa zákona č. 447/2015 Z. z. pri vydaní stavebného povolenia. Vychádza z podlahovej plochy a koeficientov určených obcou. Používa sa na financovanie verejnej infraštruktúry a širšej občianskej vybavenosti.[50]

Právny & regulačný rámec

Zákon č. 447/2015 Z. z., všeobecne záväzné nariadenie (VZN) samosprávy stanovuje konkrétne sadzby. Príjem sa delí medzi obec a samosprávny kraj, resp. hl. mesto a mestskú časť. V prípade lokality CMC je to v pomere 68 % pre Mestskú časť Petržalka a 32 % pre Hlavné mesto Bratislava.

---

44 Kontribúcie developerov a poplatok za rozvoj sú dva odlišné nástroje. Kontribúcia je dobrovoľný, individuálne vyjednaný príspevok developera na konkrétnu verejnú infraštruktúru, nový stavebný zákon neukladá povinnosť ich poskytovať. Poplatok za rozvoj je zákonom definovaný miestny poplatok, ktorý obec môže zaviesť pre všetky nové stavby, pričom výnos sa musí použiť na verejné investície v danej lokalite. V praxi sa oba nástroje dopĺňajú – poplatok vytvára všeobecný príjem na infraštruktúru, kým kontribúcie slúžia na financovanie špecifických vyvolaných investícií, poplatok však nenahradil požiadavky na kontribúcie.

45 World Bank (2019). *Harnessing Land Value Capture: The Municipal Public-Private Partnership Framework*. Washington, DC.

46 OECD (2022). *Global Compendium of Land Value Capture Policies*. Paris: OECD Publishing.

47 OECD (2022). *Global Compendium of Land Value Capture Policies*. Paris: OECD Publishing.

48 UN-Habitat (2021). *Value Capture in the Urban Context*.

49 World Bank. *Unlocking land values to finance urban infrastructure*. *Gridlines*. No. 40, aug. 2008).

50 Zákon č. 447/2015 Z. z. o miestnom poplatku za rozvoj a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Výhody

Predvídateľnosť, transparentnosť, nízke transakčné náklady.

Riziká

Uniformné sadzby môžu byť regresívne k menším projektom.[51] V prípade detailného výpočtu LVI môže dochádzať k duplicite poplatkov.

Postup výpočtu v CMC

V analyzovanom území CMC predstavuje poplatok za rozvoj 26 600 000 € z toho 18 100 000 € pre MČ Petržalka a 8 500 000 € pre Hlavné mesto Bratislava.

Medzinárodný benchmark

OECD[52] uvádza, že rozvojové poplatky zvyčajne zachytia 5 – 15 % z celkového LVI. V lokalite CMC rozvojové poplatky zachytia v prípade konzervatívneho odhadu 2,2 % a v prípade reálneho odhadu iba 1,9 % LVI. Dostupné údaje ukazujú, že rozvojové poplatky (*development/impact fees*) zachytávajú len malú časť zvýšenia hodnoty územia. V rôznych krajinách a mestách sa táto hodnota výrazne líši, ale z dostupných zdrojov vyplýva, že ide o jednotky až nižšie desiatky percent. Ide teda skôr o symbolický príjem, ktorý nezachytáva významnú časť nárastu hodnoty pozemkov.

Kľúčové zdroje: [53, 54, 55]

Príspevok na dostupné bývanie

Príspevok na dostupné bývanie predstavuje poskytnutie dokončených alebo hrubých bytových jednotiek (príp. pozemkov či finančného ekvivalentu) samospráve, za účelom zvýšenia dostupnosti bývania v hlavnom meste. Hodnota sa v zahraničí odhaduje buď podľa trhovej ceny HPP, alebo nákladovej metódy výstavby. V Bratislave metodika využíva nákladovú metódu ocenenia príspevku, pričom neberie do úvahy trhovú cenu HPP. Implementácia metodiky dostupného bývania hlavného mesta Bratislava prijala v lokalite CMC kontribúciu od developerov vo forme 98 bytov (7 828 m^2) nájomného bývania. Toto číslo predstavuje menej ako 2 % nájomných, z celkového počtu približne 5 700 navrhovaných, bytov v lokalite CMC.

Právny & regulačný rámec

Bytová politika Slovenskej republiky do 2030,[56] Koncepcia mestskej bytovej politiky 2020 – 2030,[57] Metodiky zmien územného plánu v záujme budovania predpokladov na rozvoj dostupného bývania a zvyšovania dostupnosti bývania.[58]

---

51 Lincoln Institute of Land Policy (2022). *Policy Focus Report: Land Value Capture Can Pay for Infrastructure, Affordable Housing and Public Services*. Cambridge, MA.
52 OECD (2022). *Global Compendium of Land Value Capture Policies*. Paris: OECD Publishing.
53 Zákon č. 447/2015 Z. z. o miestnom poplatku za rozvoj a o zmene a doplnení niektorých zákonov.
54 Lincoln Institute of Land Policy (2022). *Policy Focus Report: Land Value Capture Can Pay for Infrastructure, Affordable Housing and Public Services*. Cambridge, MA.
55 OECD (2022). *Global Compendium of Land Value Capture Policies*. Paris: OECD Publishing.
56 obchvatbratislavy.sk/fileadmin/documents/vystavba/bytovapolitika/dokumenty/koncepcie/BP_2030.pdf.
57 mib.sk/wp-content/uploads/2021/03/Koncepcia-bytovej-politiky_2021.pdf.
58 cdn-api.bratislava.sk/strapi-homepage/upload/Metodika_2024_najomne_byvanie_09e5b7b180.pdf.

A
Scenár

Výhody

Adresovanie problému krízy dostupnosti bývania a rastúcej sociálnej segregácie v hlavnom meste, viditeľný benefit pre sociálnu súdržnosť obyvateľov v meste.

Riziká

Prepojenie lokality vhodného bývania s rôznymi cieľovými skupinami obyvateľov, absencia tvorby sociálneho mixu v rozvojových lokalitách prostredníctvom integrácie rôznych foriem dostupného bývania (napr. nájomné, regulované, sociálne), potreba následnej správy bytov.[59]

Postup výpočtu v CMC

Hodnota príspevku bola odhadnutá podľa trhovej ceny HPP a započítaná do zachytenej LVI.

Medzinárodný benchmark

V krajinách OECD tvoria príspevky na verejné bývanie v priemere 5 % LVI v mestách s aktívnou politikou mandatory inclusionary zoning.[60] V lokalite CMC predstavuje kontribúcia vo forme bytov iba 1,2 až 1,5 % podielu zachyteného z celkového LVI.

Kľúčové zdroje: [61]

Varianty zachytenia LVI

Odporúčame analytický rámec, ktorý testuje rôzne kombinácie nástrojov (bývanie, infraštruktúra, poplatok za rozvoj) a ich schopnosť a podiel na zachytení LVI. Umožňuje kvantifikovať citlivosť výsledkov na jednotlivé intervencie.[62] Umožňuje tvorcom mestských politík identifikovať najefektívnejší mix opatrení.

Výhody

Identifikácia optimálneho mixu, transparentné porovnanie.

Riziká

Závislosť od kvality vstupných dát.

Postup výpočtu v CMC

V analyzovanej lokalite CMC konzervatívny kombinovaný variant zachytí 10 % LVI, zatiaľ čo samotný poplatok za rozvoj tvorí 2,2 %. Reálny kombinovaný variant zachytí 8,5 % LVI, zatiaľ čo samotný poplatok za rozvoj tvorí 1,9 %.

59 UN-Habitat (2021). *Annual Report 2021*. Nairobi.
60 UN-Habitat (2021). *Annual Report 2021*. Nairobi.
61 UN-Habitat (2021). *Annual Report 2021*. Nairobi.
62 World Bank & ADB (2016). *Financing Transit-Oriented Development with Land Values*. Washington, DC.

Medzinárodný benchmark

Lincoln Institute odporúča používať scenárové modelovanie pri každej územnoplánovacej zmene s vplyvom na hodnotu pôdy.[63]

Kľúčové zdroje: [64, 65]

Medzinárodný benchmarking

Pre vyhodnotenie praxe územného rozvoja v Bratislave sme zvolili medzinárodne akceptované referenčné pásma zachytenia nárastu hodnoty územia (LVI), ktoré sú zdokumentované v publikáciách OECD,[66] Svetovej banky,[67] UN-Habitat,[68, 69] a Lincoln Institute,[70, 71]. V praxi sa pri nástrojoch priamo viazaných na *land value uplift*[72] často vyskytuje ~20 – 30 % (napr. pri rezoningových odvodových mechanizmoch), pri *betterment levy* sa pozoruje ~30 – 60 %; UN Habitat uvádza zachytenie LVI ~30 – 50 % a prípadové štúdie Lincoln Institute ukazujú spektrum približne 10 – 50 % (s lokálnymi výnimkami). Na základe týchto referencií sme zvolili dve referenčné pásma s cieľom zachytiť LVI na minimálnej úrovni 20 % a optimálnej úrovni 40 %. Tieto pásma používame výlučne ako benchmark na objektívne posúdenie účinnosti nastavenia poplatkov, príspevkov a implementácie metodiky dostupného bývania v Bratislave, konkrétne sadzby majú vychádzať z lokálne preukázaného upliftu, nákladov verejných investícií a realizovateľnosti projektov.

Aplikovanie benchmarku na CMC

Ak aplikujeme medzinárodný benchmark zachytenia LVI na rozvoj lokality CMC Petržalka, tak pri konzervatívnom odhade zachytenia LVI predstavuje stanovené minimum 20 % v sume 238 miliónov € a odporučený cieľ 40 % predstavuje 476 miliónov eur. Pri reálnom odhade však ide o vyššie hodnoty, konkrétne minimum 20 % zachytenia novovytvorenej hodnoty predstavuje 283 miliónov eur a odporúčaný cieľ 40 % tvorí 566 miliónov eur. Na základe zvolených pásiem zachytenia LVI mohlo hlavné mesto Bratislava v lokalite CMC Petržalka zachytiť hodnotu **v intervale o 118 až 446 miliónov eur viac** ako pri implementácii metodiky dostupného bývania. Tento interval ponúka základný rámec pre politikov ohľadom potreby zmeny prístupu a nastavenia nástrojov na zachytenie vytvoreného prírastku hodnoty pozemkov v rozvoji mesta.

---

63 Lincoln Institute of Land Policy (2022). *Policy Focus Report: Land Value Capture Can Pay for Infrastructure, Affordable Housing and Public Services*. Cambridge, MA.

64 World Bank & ADB (2016). *Financing Transit-Oriented Development with Land Values*. Washington, DC.

65 Lincoln Institute of Land Policy (2022). *Policy Focus Report: Land Value Capture Can Pay for Infrastructure, Affordable Housing and Public Services*. Cambridge, MA.

66 OECD (2022): *Global Compendium of Land Value Capture Policies*.

67 Peterson, G. E. (2009): *Unlocking Land Values to Finance Urban Infrastructure* (World Bank/PPIAF).

68 UN-Habitat & GLTN (2020/2021): *Where to Start? A Guide to Land-Based Finance in Local Governance*.

69 UN-Habitat & GLTN (2016): *Leveraging Land: Land-based Finance for Local Governments—A Reader*.

70 Smolka, M. O. (2013): *Implementing Value Capture in Latin America: Policies and Tools for Urban Development* (Policy Focus Report).

71 Doebele, W. A. (1998): *The Recovery of 'Socially Created' Land Values in Colombia*.

72 Land value uplift a Land value increment sa vo väčšine odbornej literatúry používajú ako synonymá.
Land value increment – častejšie sa používa v akademickom a ekonomickom diskurze (napr. OECD, Lincoln Institute).
Land value uplift – bežnejší v britskom a praktickom plánovacom kontexte (napr. UK Housing & Communities Agency, Royal Town Planning Institute).

Benchmarky a príklady

Percentuálne rozpätie ako referenčný rámec: OECD a Lincoln Institute upozorňujú, že príspevky sa veľmi líšia podľa krajiny a typu projektu, preto sa odporúča používať ich len ako orientačný test. Vo všeobecnosti sa v medzinárodných príkladoch podarilo zachytiť 30 – 60 % zo zvýšenia hodnoty pôdy.

Kľúčové zdroje: [73, 74]

Varianty zachytenia LVI v CMC Petržalka

Kvalifikovaný odhad scenára A zohľadňuje dva vyššie spomenuté varianty zachytenia prírastku hodnoty pôdy v CMC Petržalka: konzervatívny a reálny variant. V prípade konzervatívneho variantu je riziko nadhodnotenia LVI v lokalite CMC nízke a stanovuje minimálnu hranicu zachytenia vytvorenej hodnoty v CMC. V prípade reálneho variantu vychádzame podľa nášho názoru z optimálneho stanovenia aktuálnych trhových cien nehnuteľností, pričom výpočet zachytenej hodnoty je najbližší k optimálnemu štandardu zachytenia vytvorenej hodnoty. Oba varianty analýzy zdôrazňujú význam nástrojov LVC predovšetkým ako nedaňového príjmu pre hlavné mesto Bratislava.

Zhrnutie podielu zachytenia LVI v CMC Petržalka podľa jednotlivých variantov:

Variant 1 – konzervatívny	Podiel na LVI
Bývanie	1,46 %
Poplatok za rozvoj	2,24 %
Verejná infraštruktúra	6,40 %
Celkové zachytenie	**10,06 %**

Variant 2 – reálny	Podiel na LVI
Bývanie	1,23 %
Poplatok za rozvoj	1,88 %
Verejná infraštruktúra	5,35 %
Celkové zachytenie	**8,45 %**

[73] OECD (2022). *Global Compendium of Land Value Capture Policies*. Paris: OECD Publishing.
[74] World Bank (2019). *Harnessing Land Value Capture: The Municipal Public-Private Partnership Framework*. Washington, DC.

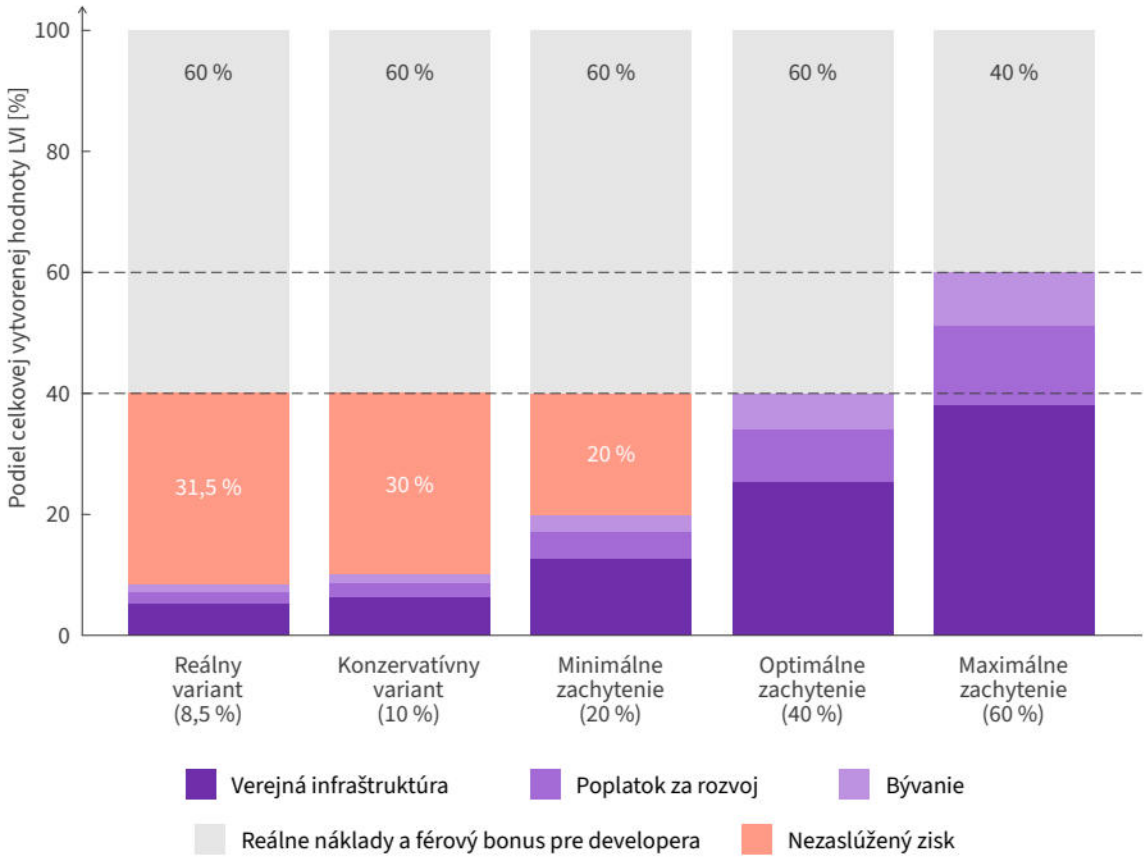
A
Scenár

Zhrnutie scenára A

Scenár A vypočítal kvalifikovaný odhad nárastu a zachytenia prírastku hodnoty pôdy, vyplývajúceho z viac než 33 %-ného nárastu intenzity využitia územia CMC Petržalka, ktoré umožnilo schválenie ZaD10. Pre tento odhad boli zvolené dva varianty výpočtu: konzervatívny a reálny. Konzervatívny, s východiskovým bodom 4 914 €/m^2 HPP, stanovil minimálne riziko nadhodnotenia LVI a minimálnu hranicu výpočtu tvorby a zachytenia LVI v CMC Petržalka. Reálny variant, s východiskovým bodom 5 850 €/m^2 HPP, zohľadňuje podľa nášho názoru optimálne pásmo tvorby a zachytenia vytvorenej hodnoty, zohľadňujúce aktuálne ceny na trhu s bývaním v porovnateľných projektoch a lokalite.

Zo scenára A vyplýva, že kombinovaný prístup zachytenia novovytvorenej hodnoty v CMC Petržalka (bývanie + poplatok + infraštruktúra), bolo pri konzervatívnom variante zachytenia LVI mestom 10 % a pri reálnom variante iba 8,5 %. Tento kvalifikovaný odhad zachytenia LVI v CMC Petržalka hlavným mestom Bratislava je výrazne pod stanoveným minimom 20 % a odporúčaným optimom 40 %. Podľa tohto scenára mohlo Hlavné mesto Bratislava získať navyše hodnotu, ktorej odhad v prípade konzervatívneho variantu je v intervale medzi 118 175 351 € až 356 018 848 € a v prípade reálneho variantu medzi 163 478 874 € až 446 625 894 €.

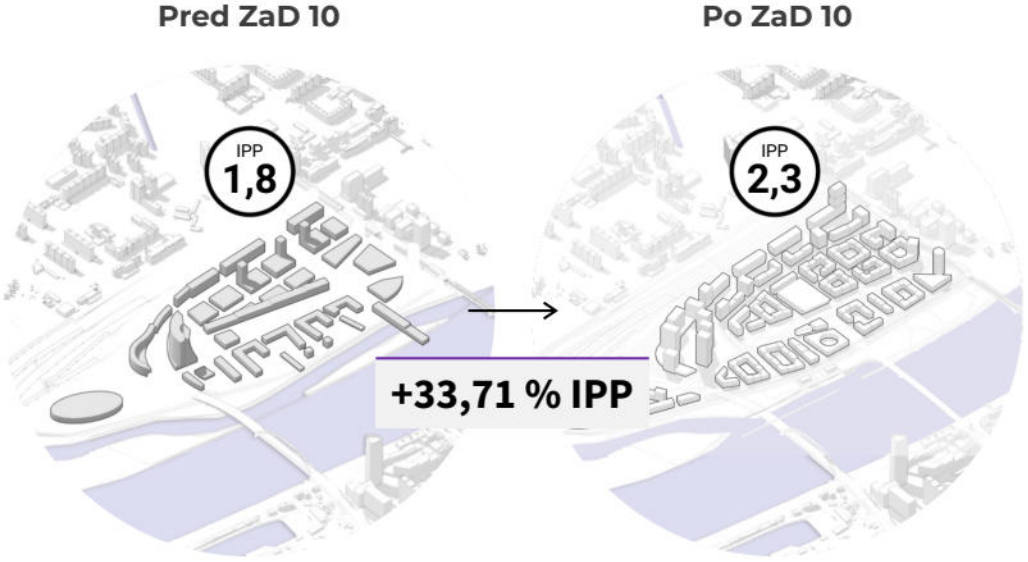
Táto hodnota v rozpätí **od 118 mil. do 446 mil. eur** predstavuje pre Hlavné mesto Bratislava a Mestskú časť Petržalka fiškálnu a sociálnu stratu a pre vlastníkov pozemkov mimoriadny a nezaslúžený zisk tzv. *windfall gain*, ktorý sa pripočítava k štandardnému zisku z podnikateľskej činnosti. Uvedené hodnoty sú už očistené o celkovú kontribúciu developerov, tzn. o hodnotu 119 642 351 €. Na dosiahnutie odporúčaného cieľa zachytenia novovytvorenej optimálnej hodnoty 40 %, musí hlavné mesto zásadne zvýšiť celkový objem zachytenia LVI prostredníctvom zmeny prístupu a metodiky výpočtu zachytenia LVI alebo zavedenia nových nástrojov na efektívne a adresné zachytenie novovytvorenej hodnoty, vzniknutej verejnou iniciatívou, alebo zaviesť hodnotovo orientované dane.



Variant 1 – konzervatívny		
Odhad celkovo vytvorenej hodnoty LVI (+33,71 % IPP)	100 %	€ 1 189 217 484
Odhad zachytenia LVI mestom	10 %	€ 119 642 351
Stanovené minimum zachytenia LVI	20 %	€ 237 843 497
Odporúčané optimum zachytenia LVI	40 %	€ 475 686 994
Odhad intervalu mimoriadneho zisku – hodnota, o ktorú hlavné mesto prišlo	10 %	€ 118 175 351
	30 %	€ 356 018 848

Variant 2 – reálny		
Odhad celkovo vytvorenej hodnoty LVI (+33,71 % IPP)	100 %	€ 1 415 735 100
Odhad zachytenia LVI mestom	8,5 %	€ 119 642 351
Stanovené minimum zachytenia LVI	20 %	€ 283 147 020
Odporúčané optimum zachytenia LVI	40 %	€ 566 294 040
Odhad intervalu mimoriadneho zisku – hodnota, o ktorú hlavné mesto prišlo	11,6 %	€ 163 478 874
	31,6 %	€ 446 625 894

Vytvorená hodnota



717 848 m² HPP

959 854 m² HPP

Konzervatívny variant	Reálny variant
Δ 242 006 m² HPP	Δ 242 006 m² HPP
€ 1 189 217 484	€ 1 415 735 100

Zachytená hodnota

Porovnanie výšky odhadu a odporúčania zachytenia vytvorenej hodnoty v CMC Petržalka

Konzervatívny variant	Reálny variant
Odhad zachytenia LVI HM Bratislava	Odhad zachytenia LVI HM Bratislava
10 % = € 119 642 351	**8,5 % = € 119 642 351**
Stanovené minimum zachytenia LVI	Stanovené minimum zachytenia LVI
20 % = € 237 843 497	**20 % = € 283 147 020**
Odporúčané optimum zachytenia LVI	Odporúčané optimum zachytenia LVI
40 % = € 475 686 994	**40 % = € 566 294 040**
Odhad intervalu mimoriadneho zisku	Odhad intervalu mimoriadneho zisku
10 % = € 118 175 351	**11,6 % = € 163 478 874**
30 % = € 356 018 848	**31,6 % = € 446 625 894**

B
Scenár

6.2 Scenár B: Zmena funkčnej regulácie územia CMC Petržalka

Tento scenár vychádza z aktualizácie Územného plánu Hlavného mesta Bratislava, tzv. sprehľadnenia a zjednodušenia regulácie územia CMC Petržalka, iniciovanej prijatím ZaD10 vo februári 2025. Táto aktualizácia zmenila hodnotu pozemkov v predmetnej lokalite prostredníctvom zmeny funkčného využitia územia (najmä kódy 201[75] a 501[76]), pričom tieto zmeny predstavujú celkové navýšenie týchto funkcií v CMC Petržalka o viac ako 81 %. Scenár B vyčísľuje odhad takto vytvorenej a zachytenej hodnoty CMC Petržalka a ponúka porovnanie s medzinárodne odporúčanými štandardami.

Východiskové údaje

Ukazovateľ	Hodnota
Plochy pozemkov 201 a 501 pred prijatím ZaD10	2 223 m²
Plochy pozemkov 201 a 501 po prijatí ZaD10	4 030 m²
Prírastok HPP	1 807 m²
	81,3 %

Postup stanovenia kvalifikovaného odhadu

Krok 1: Výpočet prírastku hrubej podlažnej plochy (HPP) voči pôvodne povolenému stavu.

Krok 2: Odhad prírastku hodnoty územia (LVI) na základe rozdielu kvalifikovaného odhadu trhovej ceny 1 m² HPP v CMC.

Krok 3: Prepočet prírastku pozemkov po zmene t.j. prijatí ZaD10 s trhovou cenou za m² v dvoch alternatívnych variantoch: konzervatívny a reálny.

Krok 4: Porovnanie získaného podielu s medzinárodnými benchmarkmi (OECD, WB, UN-Habitat).

Krok 5: Vyhodnotenie alternatívnych variantov: konzervatívny a reálny a ich podiel na celkovej hodnote LVI v CMC.

Stanovenie odhadu trhovej ceny za 1 m² HPP v projekte Nové Lido a South Bank

Na základe zberu informácií a dát o trhových cenách (viac Príloha 2) bol stanovený odhad trhovej ceny novostavieb za 1 m² pre rok 2025 v projektoch Nové Lido a South Bank:

[75] 201 – občianska vybavenosť celomestského a nadmestského významu.
[76] 501 – zmiešané územia bývania a občianskej vybavenosti.

- Konzervatívny variant: 6 300 €/m² „*netto*“ t.j. predajná plocha vrátane DPH a parkovania. Cena za m² bola stanovená na základe existujúcich ponukových cien v roku 2025 (viac Príloha 2).
- Reálny variant: 7 500 €/m² „*netto*“ t.j. predajná plocha vrátane DPH a parkovania. Cena za m² bola stanovená na základe existujúcich ponukových cien v roku 2025. V danej lokalite vzhľadom na typ plánovaných projektov a lokalitu možno v hotových projektoch predpokladať cenovú hladinu najluxusnejších bytov blížiacu sa úrovni 15 000 €/m². Východiskový bod však bol zvolený z intervalu existujúcich ponukových cien približných projektov v roku 2025 (viac Príloha 2).

Konverzia z predajnej „*netto*“ plochy na HPP

Zvolená metodika (viac Príloha 3) pracuje s efficiency faktorom η, ktorý vyjadruje pomer predajnej plochy ku HPP. Pre bytové domy, ak developer nepreukáže vlastnú auditovanú efektívnosť, používame pracovný parameter ηres=0,75. Výsledné HPP sa získa vynásobením ceny za m² predajnej plochy faktorom η.

Stanovenie východiskového bodu

- Konzervatívny variant: riziko nadhodnotenia LVI je nízke – cenový odhad 6 300 x η = 4 914 €/m² HPP (viac Príloha 3).
- Reálny variant: cenový odhad 7 500 €/m² (vrátane všetkých typov bytov, od základných po penthousy) x η → 5850 €/m² HPP (viac Príloha 3).

Odôvodnenie podľa medzinárodných usmernení

OECD, UN-Habitat aj RICS,[77] odporúčajú pri výpočtoch LVI vychádzať z „*site-specific GFA value*“ – teda z trhovej hodnoty už zníženej o nepredajné plochy, aby sa predišlo nadhodnoteniu prínosu.

Medzinárodený benchmarking

Pre vyhodnotenie praxe územného rozvoja v Bratislave sme zvolili medzinárodne akceptované referenčné pásma zachytenia nárastu hodnoty územia (LVI), ktoré sú zdokumentované v publikáciách OECD,[78] Svetovej banky,[79] UN-Habitat,[80, 81] a Lincoln Institute.[82, 83] V praxi sa pri nástrojoch priamo viazaných na *land value uplift* často vyskytuje ~20 – 30 % (napr. pri *upzoningu*), pri *betterment levy* sa pozoruje ~30 – 60 %, UN Habitat uvádza zachytenie LVI ~30 – 50 % a prípadové štúdie Lincoln Institute ukazujú spektrum približne 10 – 50 % (s lokálnymi výnimkami). Na základe týchto referencií sme zvolili dve referenčné pásma s cieľom zachytiť LVI na minimálnej úrovni 20 % a optimálnej úrovni 40 %. Tieto pásma používame výlučne ako benchmark na objektívne posúdenie účinnosti nastavenia poplatkov, príspevkov a implementácie metodiky dostupného bývania v Bratislave, konkrétne sadzby majú vychádzať z lokálne preukázaného upliftu, nákladov verejných investícií a realizovateľnosti projektov.

Aplikovanie benchmarku na CMC

Aplikovanie medzinárodného benchmarku v scenári B znamená v prípade konzervatívneho odhadu zachytenia stanoveného minima 20 % LVI hodnotu 1 775 920 € a odporúčaného cieľa 40 % hodnotu

77 RICS (2023). *Valuation of Development Property – Professional Standard* (Red Book).
78 OECD (2022): *Global Compendium of Land Value Capture Policies*.
79 Peterson, G. E. (2009): *Unlocking Land Values to Finance Urban Infrastructure* (World Bank/PPIAF).
80 UN-Habitat & GLTN (2020/2021): *Where to Start? A Guide to Land-Based Finance in Local Governance*.
81 UN-Habitat & GLTN (2016): *Leveraging Land: Land-based Finance for Local Governments—A Reader*.
82 Smolka, M. O. (2013): *Implementing Value Capture in Latin America: Policies and Tools for Urban Development* (Policy Focus Report).
83 Doebele, W. A. (1998): *The Recovery of 'Socially Created' Land Values in Colombia*.

3 551 839 €. Pri reálnom odhade však ide o vyššie hodnoty, konkrétne stanovené minimum je na úrovni 2 032 875 € a odporúčaný cieľ má hodnotu 4 228 380 €. Na základe týchto prahov mohlo hlavné mesto Bratislava v lokalite CMC Petržalka zachytiť v rozpätí od 1,7 do 4,2 miliónov eur viac, ako tomu bolo pri implementácii metodiky dostupného bývania. V kontexte mestského nájomného bývania by CMC Petržalka mala ďalších 10 až 24 nájomných bytov navyše. Pre ujasnenie je treba poznamenať, že scenár B nie je alternatívny, ale doplňujúci, tzn. ide o hodnotu, ktorá vznikla paralelne so scenárom A.

Benchmarky a príklady

Pre účely tejto analýzy uvádzame percentuálne rozpätie ako referenčný rámec, ktorý má odporúčací charakter pre nastavenie úrovne poplatkov a metodík v hlavnom meste Bratislava. OECD a Lincoln Institute upozorňujú, že príspevky sa veľmi líšia podľa krajiny a typu projektu, preto sa odporúča používať ich ako orientačný test. Vo všeobecnosti sa v medzinárodných príkladoch podarilo zachytiť 30 – 60 % zo zvýšenia hodnoty pôdy.

Kľúčové zdroje: [30, 31]

Varianty zachytenia LVI v CMC Petržalka

Rovnako ako v scenári A aj v rámci scenára B ponúkame dva varianty výpočtu odhadu zachytenia LVI v lokalite CMC: konzervatívny variant a reálny variant. Oba varianty analýzy zdôrazňujú význam nástrojov LVC predovšetkým ako nedaňového príjmu pre hlavné mesto Bratislava.

Zhrnutie podielu zachytenia LVI v CMC Petržalka podľa jednotlivých variantov:

Variant 1 – konzervatívny	Hodnota
Priemerná trhová hodnota bytu za 1 m² HPP	€ 4 914
Celková hodnota prírastku po zmene	€ 8 879 598
Celkové zachytenie podľa benchmarkov (20 – 40 %)	€ 1 775 920 – 3 551 839
Celkový počet nových bytov pre mesto	10 – 20

Variant 2 – Reálny	Hodnota
Priemerná trhová hodnota bytu za 1 m2 HPP	€ 5 850
Celková hodnota prírastku po zmene	€ 10 570 950
Celkové zachytenie podľa benchmarkov (20 – 40 %)	€ 2 114 190 – 4 228 380
Celkový počet nových bytov pre mesto	12 – 24

Zhrnutie scenára B

Reálny variant		
Odhad celkovo vytvorenej hodnoty LVI (+81 % kód 201, 501)	100 %	€ 10 570 950
Stanovené minimum zachytenia LVI	20 %	€ 2 114 190
Odporúčané optimum zachytenia LVI	40 %	€ 4 228 380

Konzervatívny variant		
Odhad celkovo vytvorenej hodnoty LVI (+81 % kód 201, 501)	100 %	€ 8 579 598
Stanovené minimum zachytenia LVI	20 %	€ 1 775 920
Odporúčané optimum zachytenia LVI	40 %	€ 3 551 839

Rozhodnutie schváliť ZaD10 znamenalo jednak zvýšenie intenzity využitia CMC Petržalka (Scenár A) a zároveň aj zmenu funkčnej regulácie vybraných pozemkov v CMC (Scenár B). Scenár B vypočítal trhovú hodnotu tohto navýšenia 81 % pre funkčné kódy 201 a 501 v CMC. Tento výpočet dopĺňa Scenár A o hodnotu, ktorá navyšuje celkové LVI v CMC Petržalka.

Aplikovanie medzinárodného benchmarku v Scenári B znamená, že v prípade konzervatívneho odhadu zachytenia stanoveného minima 20 % ide o hodnotu 1 775 920 €, pri odporúčanom optime 40 % o 3 551 839 €. Pri reálnom odhade sú tieto hodnoty vyššie, konkrétne stanovené minimum dosahuje 2 114 190 € a odporúčaný cieľ 4 228 380 €.

Na základe týchto prahov mohlo hlavné mesto Bratislava v lokalite CMC Petržalka zachytiť v rozpätí **od 1,7 mil. do 4,2 mil. eur viac**, ako tomu bolo pri implementácii metodiky dostupného bývania. Keďže trhová hodnota v Scenári B je rádovo na inej úrovni než v Scenári A, možno túto hodnotu vyjadriť aj počtom dodatočných mestských nájomných bytov. V závislosti od variantu by pri reálnom variante Scenára B mesto mohlo získať **ďalších 10 až 24 nájomných bytov**.

Pre ujasnenie je potrebné poznamenať, že Scenár B nie je alternatívny, ale doplňujúci – ide o hodnotu, ktorá vznikla paralelne so Scenárom A.

A
B
Scenár

6.3 Zhrnutie odhadu zachytenia hodnoty pôdy v CMC (Scenár A+B)

Mestské nájomné bývanie tvorí v Bratislave približne 1 % bytového fondu. Mesto spravuje necelých 900 bytov a mestské časti ďalších vyše 1 000, čo je na viac ako polmiliónovú metropolu zanedbateľná kapacita. Všetky byty sú obsadené, v poradovníku čaká viac ako dvesto domácností a na náhradné bývanie ďalších približne 450, priemerná čakacia doba sa pohybuje okolo siedmich rokov. Pre nízkopríjmové rodiny je mestské nájomné bývanie prakticky nedostupné, sú odkázané na drahý, neregulovaný trh alebo núdzové podmienky. Mesačné výdavky na bývanie pritom neraz presahujú odporúčanú hranicu 30 % príjmu domácnosti a znižujú kvalitu života obyvateľov Bratislavy.

Ak chce Bratislava tento stav zmeniť, musí výrazne zvýšiť počet mestských nájomných a regulovaných nájomných bytov, či už výstavbou nových bytových domov, obnovou existujúceho fondu alebo reguláciou cien vybraného segmentu nájomného bývania. Pri výstavbe však naráža na chronický nedostatok vlastných finančných zdrojov a napätý mestský rozpočet. Skúsenosť s výstavbou jedného bytového domu so 103 bytmi, ktorá trvala viac ako pätnásť rokov a vyžadovala kombináciu úveru, dotácií a vlastných zdrojov, ukazuje limity čisto dlhového modelu financovania. Jednou z realistických ciest z tohto bludného kruhu je rozpoznať dynamiku ekonomickej hodnoty pôdy a cielene využívať nástroje zachytávania prírastku hodnoty pozemkov. Nástroje LVC umožňujú mestu získať späť časť hodnoty, ktorú samo vytvorí zmenou územného plánu alebo investíciami do infraštruktúry, a premeniť ju na vlastný nedaňový príjem.

V prípade CMC Petržalka sa síce uplatnila metodika na zachytenie novej hodnoty, podľa nášho odhadu však mesto zachytilo iba približne 8,5 až 10 % nárastu hodnoty v závislosti od konzervatívneho alebo reálneho variantu. Medzinárodné inštitúcie, ako OECD, Svetová banka, UN-Habitat a Lincoln Institute pritom pri nástrojoch viazaných na nárast hodnoty pôdy uvádzajú podstatne vyššie podiely a pracujú s orientačnými pásmami zachytenia na úrovni minimálne 20 % a maximálne 60 %. Na základe tohto pásma sme ponechali minimálnu úroveň na 20 % a stanovili optimálnu úroveň zachytenia LVI na 40 %. Scenár A ukazuje, že pri zmene územného plánu mohlo hlavné mesto získať o približne 118 až 446 miliónov eur viac vo forme finančných a nefinančných kontribúcií a priblížiť sa tým týmto referenčným hodnotám. Vyjadrené v bytoch ide o približne 660 až 2 500 dodatočných mestských nájomných bytov, čo by znamenalo približne 0,7 až 2,5-násobné rozšírenie súčasného mestského bytového fondu.

Scenár B dopĺňa tento obraz tým, že sa zameriava na zmenu funkčnej regulácie územia, najmä pri kódoch 201 a 501, kde prijatie ZaD10 znamenalo nárast plôch o viac ako 81 %. Aj táto zmena vytvorila dodatočný prírastok hodnoty pôdy, ktorý by po aplikovaní medzinárodných benchmarkov mohol priniesť mestu ďalšie zdroje, zodpovedajúce približne 10 až 24 mestským nájomným bytom. Scenár B nie je alternatívou, ale dopĺňa Scenár A, keďže tieto dva mechanizmy nárastu hodnoty pôsobia paralelne.

Spolu tak Scenáre A a B ukazujú, že rozhodnutie schváliť ZaD10 vytvorilo v CMC Petržalka značný prírastok hodnoty pôdy, ktorý však súčasné nastavenie nástrojov zachytáva len čiastočne. Drvivá väčšina tejto verejne vytvorenej hodnoty skončila ako mimoriadny nezaslúžený zisk súkromných vlastníkov, zatiaľ čo mesto zostáva v situácii nedostatku bytov a obmedzených investičných možností.

C
Scenár

6.4 Scenár C: Metóda Reziduálnej analýzy hodnoty pôdy

Metodika zachytávania hodnoty pôdy, použitá pri zmene územného plánu v štvrti Gowanus v New Yorku a podrobne opísaná v správe *Public Action, Public Value*, predstavuje komplexný a na princípoch spravodlivosti založený prístup. Jej cieľom je adresovať rozsiahle kapitálové potreby verejných bytových projektov spravovaných Mestskou bytovou správou (New York City Housing Authority – NYCHA).

Samotná štvrť Gowanus, ktorá je silne znečistená prítomným vodným kanálom, prechádza masívnymi investíciami do infraštruktúry a čelí intenzívnym developerským záujmom. V troch miestnych bytových komplexoch NYCHA (Gowanus Houses, Wyckoff Gardens a Warren Street) žije približne 4 250 ľudí, teda 25 % nájomníkov štvrte, a tieto komplexy zápasia s kapitálovým deficitom vo výške 237 miliónov USD. Ich obnova a zachovanie sú preto kľúčové nielen z pohľadu sociálnej spravodlivosti, ale aj z hľadiska stabilizácie dostupného bytového fondu v Brooklyne.

Mesto New York už v súčasnosti využíva viacero nástrojov LVC – od zónovacích bonusov (Hudson Yards) cez povinné dostupné bývanie (Mandatory Inclusionary Housing – MIH), prevody developerských/rozvojových práv (Transfer of Development Rights – TDR) až po dohody typu PILOT. V prípade Gowanusu sa ukazuje, že **zmena zónovania vytvorila dodatočnú hodnotu na úrovni 108 miliónov až 1,3 miliardy USD** (po započítaní nákladov a primeraného výnosu pre developerov). Táto verejne vytvorená hodnota predstavuje príležitosť, ako priamo financovať opravy bytového fondu a podporiť rozvoj dostupného bývania.

Popis metodiky výpočtu zachytenia hodnoty pôdy

Metodika vychádza z detailnej analýzy parciel v zónovacej oblasti a z modelových vývojových prototypov, ktoré odrážajú reálne trhové podmienky. Proces možno zhrnúť do piatich krokov:

1. **Oceňovanie pôdy pred zónovaním**
   Na základe údajov o predajoch z roku 2018 bolo analyzovaných 798 parciel, pričom sa zamerali na 387 najpravdepodobnejšie určených na prestavbu. Ich celková hodnota bola odhadnutá na 2,59 miliardy USD.
2. **Výber vývojových prototypov**
   Tri reprezentatívne parcely (napr. 537 Sackett Street) boli použité na simuláciu nových možností výstavby podľa navrhovaných regulatívov. Predpoklady sa validovali s developermi, maklérmi a odborníkmi na stavebné náklady.

3. **Analýza reziduálnej hodnoty pôdy (RLV)**
   RLV sa vypočítava ako rozdiel medzi trhovou hodnotou dokončeného projektu (NOI/Market Cap Rate) a celkovými nákladmi na výstavbu, vrátane 12 % výnosu pre developera[84]. Do nákladov sa rátajú aj MIH povinnosti, parkovanie, environmentálna sanácia a úprava verejných priestranstiev.

$$\mathbf{RLV = (NOI \div Cap\ Rate) - (Hard + Soft + Financovanie + Sanácia)}$$

- NOI (Net Operating Income) = čistý prevádzkový príjem,
- Market Cap Rate = kapitalizačná miera trhu,
- Hard costs = tvrdé náklady (výstavba vrátane parkovania),
- Soft costs = mäkké náklady (cca 30 % z Hard costs),
- Financovanie = úroky počas výstavby,
- Sanácia/Voľné priestranstvá = environmentálne náklady (napr. úprava kanála, povinné otvorené plochy).

4. **Plošný odhad nárastu hodnoty**
   Aplikáciou RLV na 387 parciel bol odhadnutý nárast hodnoty v rozsahu 108 miliónov – 1,3 miliardy USD. Konkrétny príklad: na pozemku 537 Sackett Street vzrástla hodnota zo 708 USD/ft² na 1 423 USD/ft², čo predstavuje získateľný verejný prebytok 28,6 milióna USD.
5. **Nástroje zachytávania hodnoty**
   Kľúčovými mechanizmami sú predaj rozvojových práv (TDR s odhadovaným výnosom 100 – 200 miliónov USD) a prehĺbenie požiadaviek MIH, aby nové byty boli dostupné aj pre domácnosti s príjmom pod 30 – 50 % AMI.[85]

Cieľom metodiky je nielen kvantifikovať vznikajúcu hodnotu, ale aj zabezpečiť jej spravodlivé prerozdelenie – najmä na financovanie opráv verejných bytov a zlepšenie životných podmienok obyvateľov bytového fondu NYCHA.

Navrhované mechanizmy na zachytenie a reinvestovanie hodnoty

Kľúčovými nástrojmi na zachytenie verejne vytvorenej hodnoty v Gowanuse sú prevod rozvojových/developerských práv (Transfer of Development Rights, TDR) a povinné dostupné bývanie (Mandatory Inclusionary Housing, MIH).

TDR umožňuje, aby Mestská bytová správa (NYCHA) predávala nevyužité „vzdušné práva“, teda rozdiel medzi existujúcou a povolenou zastavanosťou, súkromným developerom. Hodnota týchto práv by sa preniesla do finančných zdrojov pre opravy verejných bytových komplexov. V prípade Gowanusu sa odhaduje, že by tento mechanizmus mohol priniesť 100 – 200 miliónov USD, ak by bol vytvorený transparentný systém obchodovania (tzv. TDR banka) a jasne určené, že výnos pôjde na obnovu NYCHA.

[84] Metodika dostupného bývania v Bratislave prisudzuje investorom vo výpočte 20 % zisk.
[85] Area Median Income – mediánový príjem domácností v danej metropolitnej oblasti, používaný ako štandard na určovanie dostupnosti bývania.

Tento prístup zároveň vytvára priamu väzbu medzi nárastom hodnoty súkromných projektov a zlepšením verejných bytových podmienok.

MIH predstavuje požiadavku, aby nové developerské projekty zahŕňali určitý podiel bytov s regulovaným nájomným. V praxi sa však ukazuje, že súčasné MIH nastavenia v New Yorku nie sú dostatočne dostupné pre domácnosti s veľmi nízkym príjmom. V Gowanuse totiž až 63 % obyvateľov NYCHA žije pod hranicou 30 % AMI (mediánového príjmu domácností), a preto by si nové „dostupné“ byty dovoliť nemohli. Prehĺbenie MIH, teda zníženie nájomného stropu na úroveň 30 – 50 % AMI, by priamo otvorilo cestu k novým bytom aj pre týchto obyvateľov a zároveň by zabezpečilo, že zmeny územného plánu nebudú vytláčať tých najzraniteľnejších.

Aplikácia štandardu povinne dostupného bývania (MIH) kombinovaného s ukazovateľom mediánového príjmu domácností (AMI) na lokalitu CMC Petržalka ukazuje, do akej miery sa plánované bývanie v tomto území vzďaľuje príjmovej realite bežných domácností v mestskej časti Petržalka. Ako referenčný bod používame 100 % AMI pre Petržalku vo výške približne 1 385 € mesačne[86] (rok 2025), čo je odhad mediánového čistého príjmu domácností odvodený z ukazovateľa *median after-tax salary* pre Petržalku. Za „dostupné bývanie“ pritom považujeme také, pri ktorom náklady na nájom nepresiahnu približne 30 % mesačného príjmu domácnosti.

Ak majú mestské nájomné byty v CMC plniť funkciu dostupného bývania, mali by cieliť na domácnosti s príjmom približne 75 % AMI, teda s čistým príjmom okolo 1 040 € mesačne. Pri 30 % limite to znamená nájomné vo výške približne 300 až 320 € mesačne. V tomto intervale sa mestské byty stávajú reálne dostupné pre podpriemerné a nižšie stredne príjmové domácnosti, ktoré by sa k bývaniu v CMC cez trh nikdy nedostali. Pri 100 % AMI, teda pri čistom mediánovom príjme domácností približne 1 385 € mesačne, je hranica finančne udržateľného nájmu okolo 415 € mesačne. Vyššie nájomné už prekračuje „komfortnú“ dostupnosť pre priemerného Petržalčana a posúva cieľovú skupinu smerom k nadpriemerným príjmom.

Trhové nájomné v CMC, kalibrované podľa nájomného v centre Bratislavy v roku 2025, sa pri dvojizbovom byte pohybuje približne v rozpätí 1 000 až 1 300 € mesačne (pozri Prílohu 4). Aby takýto nájom neprekročil 30 % príjmu, domácnosť musí mať čistý mesačný príjem približne 3 300 až 4 300 €, teda približne 2,5- až 3-násobok mediánového príjmu domácností v Petržalke (AMI).

Z toho vyplýva, že súkromné byty v CMC, t.j. približne 98 % plánovaných bytov, sú v skutočnosti určené pre domácnosti s približne dvojnásobkom až trojnásobkom mediánového príjmu v Petržalke, zatiaľ čo mestských 98 bytov, teda približne iba 2 %, predstavuje jediný segment, ktorý môže v CMC reálne slúžiť domácnostiam s priemerným či podpriemerným príjmom, ak bude nájomné nastavené približne v pásme 300 až 415 € mesačne.

Z pohľadu mediánového príjmu domácností v Petržalke (100 % AMI) preto CMC nepredstavuje bývanie pre bežných obyvateľov mestskej časti. Približne 98 % bytov je navrhovaných v cenovej hladine, ktorú si môžu dovoliť len domácnosti s dvojnásobkom a viac mediánového príjmu, takže de facto nejde o bývanie určené pre Petržalčanov, ale pre vyššie príjmové domácnosti z Bratislavy a širšieho regiónu.

[86] livingcost.org/cost/slovakia/petrzalka.

Rámec spravodlivosti

Metodológia LVC pre Gowanus je postavená na otázke, ako zabezpečiť, aby verejne vytvorená hodnota zmenou územného plánu neslúžila len developerom, ale aj miestnej komunite. Autori preto navrhujú rámec spravodlivosti, ktorý hodnotí nielen technické parametre výpočtu, ale aj sociálne a distribučné dôsledky.

Metodológia sa riadi piatimi kľúčovými otázkami:

1. Kto nesie náklady a kto profituje zo zmeny zónovania?
2. Kto získava zachytenú hodnotu späť?
3. Ako sa získaná hodnota zapája do širšieho daňového a rozpočtového systému?
4. Kto nesie finančné riziko, ak sa očakávané príjmy nenaplnia?
5. Nakoľko inkluzívny je proces rozhodovania o zachytení a alokácii hodnoty?

Rámec spravodlivosti ukazuje, že hodnotenie nástrojov LVC nemá byť len technické (koľko peňazí sa získa), ale aj sociálne a politické – teda kto profituje, kto nesie riziko a kto rozhoduje. Pre Bratislavu alebo Petržalku to znamená, že pri zavádzaní mechanizmov LVC treba popri finančnej stránke vždy skúmať aj distribučné dopady.

Obnova verejnej hodnoty vs. tradičné zachytávanie hodnoty

Tradičné mechanizmy LVC sa sústreďujú najmä na získavanie príjmov do mestského rozpočtu – napríklad prostredníctvom jednorazových poplatkov či zvýšených daní z nehnuteľností. Takýto prístup síce dokáže generovať financie, no nemá jasne určené, ako a komu tieto zdroje skutočne prospievajú.

Metodológia vyvinutá pre Gowanus sa od tohto modelu odkláňa. Jej hlavným cieľom je obnova verejnej hodnoty: teda presmerovanie zachytených zdrojov do riešenia systémových nerovností, najmä prostredníctvom opráv verejných bytových domov NYCHA a zabezpečenia prístupu k novým dostupným bytom pre nízkopríjmové domácnosti.

Obnova verejnej hodnoty ponúka dôležitý inšpiračný moment – LVC sa nemusí využívať len ako fiškálny nástroj na naplnenie rozpočtu, ale môže byť aj sociálno-politickým mechanizmom, ktorý cielene zmierňuje nerovnosti. Pre Petržalku by to mohlo znamenať, že výnosy zo zhodnotenia pôdy pri veľkých územných zmenách nemajú ísť do všeobecného rozpočtu mesta, ale priamo do obnovy infraštruktúry, verejného bývania či komunitných služieb v danej lokalite.

Porovnanie nástrojov na získavanie hodnoty

Správa porovnáva viacero mechanizmov LVC z hľadiska právnej uskutočniteľnosti a spravodlivosti. Výsledky ukazujú, že nie všetky nástroje sú rovnako vhodné pre financovanie opráv NYCHA.

- *Transfer of Development Rights* (TDR) – už umožnený v rámci programu NYCHA, nevyžaduje dodatočnú legislatívu štátu. Hodnotený ako vysoko spravodlivý, pretože vytvára priamu väzbu medzi nárastom hodnoty súkromných projektov a investíciami do verejného bývania.

- *Mandatory Inclusionary Housing* (MIH) – realizovateľný prostredníctvom úprav v texte zónovania, na rozhodnutí mesta. Prispieva k dostupnosti bývania, no jeho efekt závisí od nastavenia príjmových hraníc.
- *Osobitné dane* (*Special Assessments*) – právne problematické, keďže neplnia podmienku proporcionality medzi prínosom a poplatkom.
- *Poplatky za dopad* (*Impact/Linkage Fees*) – vyžadujú legislatívnu zmenu na úrovni štátu.
- *PILOT* (*Payment in Lieu of Taxes*) na kondomíniá – mohli by znížiť príjmy do všeobecného fondu mesta a nespĺňajú kritériá spravodlivosti.

Najvhodnejšie kombinované riešenie pre Gowanus predstavuje TDR a prehĺbené MIH, keďže sú právne realizovateľné, politicky priechodné a priamo nasmerované na potreby verejného bývania. Ostatné nástroje sú buď pomalé, právne sporné alebo neadresné.
Z porovnania vyplýva, že mestá by mali pri hodnotení nástrojov LVC sledovať nielen technickú uskutočniteľnosť, ale aj sociálnu spravodlivosť a adresnosť využitia zdrojov. Mechanizmy typu TDR či MIH ukazujú cestu, ako prepojiť rast súkromných investícií s verejným záujmom – čo je princíp, ktorý by mohol byť aplikovateľný aj pri väčších územných zmenách v Bratislave.

Zhrnutie scenára C

Metodika LVC vyvinutá pre mestskú štvrť Gowanus ukazuje, že nárast hodnoty pôdy, spôsobený zmenou územného plánu, možno presne kvantifikovať pomocou analýzy reziduálnej hodnoty pôdy (RLV) a cieľovo reinvestovať do verejného záujmu. V tomto prípade sa zachytená hodnota pôdy použila na opravy a modernizáciu verejných bytov a zabezpečenie dostupného bývania pre nízkopríjmové domácnosti. Prístup spája finančné modelovanie s rámcom spravodlivosti, ktorý sa pýta, kto profituje z verejne vytvorenej hodnoty a ako môže byť táto hodnota vrátená späť spoločnosti. Ukazuje, že *land value capture* nemá byť len doplnkovým zdrojom pre mestský rozpočet, ale mechanizmom na spravodlivé zdieľanie hodnoty a znižovanie sociálnych nerovností.

Táto skúsenosť je relevantná aj pre Bratislavu a Petržalku, kde zmena územného plánu v prípade CMC Petržalka podobne vytvorila novú hodnotu pôdy v prospech súkromných vlastníkov. Aby bolo možné posúdiť, pre koho je rozvoj územia reálne určený, bola na CMC aplikovaná logika povinne dostupného bývania (MIH), využívajúca ukazovateľ mediánového príjmu domácností (AMI) – rovnaký analytický rámec, aký v New Yorku umožňuje spojiť zachytávanie hodnoty pôdy s reguláciou dostupnosti bývania.

Ako referenčný bod sa použilo 100 % AMI = 1 385 € mesačne (2025), čo predstavuje mediánový čistý príjem domácností v Petržalke. Pri štandarde, že náklady na bývanie nemajú presiahnuť 30 % príjmu, vychádza:

- 75 % AMI (≈ 1 040 €) → dostupné nájomné 300 – 320 €,
- 100 % AMI (≈ 1 385 €) → únosné nájomné ≈ 415 €,
- Zrhové nájomné v CMC pri 2-izbovom byte (štandard downtown Bratislava) → 1 000 – 1 300 €, čo zodpovedá príjmom 3 300 – 4 300 €, teda približne 2,5- až 3-násobku mediánového príjmu domácností v Petržalke (AMI).

Z týchto údajov vyplýva, že približne 98 % bytov plánovaných v CMC Petržalka je ekonomicky nastavených pre domácnosti s minimálne dvojnásobkom a viac mediánového príjmu v mestskej časti, kým mestských 98 bytov (≈ 2 %) predstavuje jediný segment, ktorý môže pri nájomnom 300 – 415 € mesačne reálne slúžiť domácnostiam s priemerným alebo podpriemerným príjmom.

Rovnako ako v Gowanuse sa aj v Petržalke ukazuje, že verejné rozhodnutia vytvárajú výraznú novú hodnotu pôdy, ktorá sa však v prípade CMC premieta predovšetkým do bývania pre najsilnejšie príjmové skupiny. Analýza podľa AMI ukazuje, že približne 98 % bytov v CMC je ekonomicky dostupných až pre domácnosti s minimálne 2,5- až 3-násobkom mediánového príjmu v Petržalke, zatiaľ čo mestských bytov, približne 2 %, môže byť pri nájomnom v pásme 300 až 415 € mesačne reálne dostupných pre domácnosti na úrovni alebo pod úrovňou 100 % AMI Petržalky. CMC Petržalka tak v súčasnom nastavení nereprezentuje bývanie pre bežných obyvateľov mestskej časti, ale novú prémiovú rezidenčnú zónu pre nadpriemerne zarábajúce domácnosti z Bratislavy a širšieho regiónu.

7. Závery a odporúčania

Verejná hodnota pôdy v Bratislave vzniká územným plánovaním a stráca sa dizajnom mestskej politiky

Územné plánovanie v Bratislave sa stalo paradoxným motorom, ktorý zároveň vytvára aj stráca hodnotu. Rozhodnutie Mestského zastupiteľstva hlavného mesta z 20. februára 2025 schváliť Zmeny a doplnky Územného plánu číslo 10 zvýšilo rozvojový potenciál kľúčovej lokality Celomestské centrum Petržalka. Z odomknutia tohto rozvojového potenciálu ekonomicky najviac profitovali majoritní vlastníci CMC, Penta Real Estate (South Bank) a J&T Real Estate (Nové Lido), ktorí spolu vlastnia približne 54 % územia CMC. Rozhodnutie mesta možno vnímať ako verejnú investíciu, pri ktorej mestské plánovanie znásobilo súkromné aktíva, no bez adekvátnej protihodnoty pre verejnosť.

Korene paradoxu spočívajú v samotnom dizajne mestských pravidiel pre kontribúcie developerov. Územné plánovanie vytvára hodnotu, no mestská politika ju nedokáže nasmerovať späť do komunity. Súčasná Metodika dostupného bývania, hlavný nástroj mesta na zachytávanie hodnoty, meria podlažnú plochu namiesto nárastu hodnoty pôdy. Uplatňuje pevný, hoci indexovaný koeficient 133,3 €/m^2 za rok 2025, a administratívne proxy v podobe marže developera 20 %, mestského podielu 25 % na pridaných metroch HPP. Tieto konštanty nezohľadňujú silu lokality, trhový cyklus ani aktuálne výnosy, a preto zostáva mestský podiel oddelený od reálneho rastu hodnoty pôdy. Ako ukazuje analýza CMC, Bratislava si ponecháva len 8,5 až 10 % hodnoty, ktorú sama prostredníctvom územného plánovania vytvára.

Dôsledky nie sú jednorazové, ale systémové. Každé zvýšenie intenzity územia či zmena regulačnej funkcie, ktoré by mali posilniť mestské financie, ich namiesto toho oslabujú. Hodnota vytvorená kolektívnymi verejnými rozhodnutiami odteká do súkromných rúk. Chýba mechanizmus, ktorý by zisky z verejnej iniciatívy premieňal na investície do skvalitňovania infraštruktúry, dostupného bývania či verejných priestorov. Územné plánovanie v Bratislave de facto predstavuje nerovný transfer hodnoty, pri ktorom verejné rozhodnutia hodnotu vytvárajú, no dizajn mestskej politiky jej umožňuje uniknúť.

Tento systém sa dnes často verejne prezentuje ako partnerstvo verejného a súkromného sektora. Nerovnováha výnosov však robí takéto prirovnanie zavádzajúcim. Navonok ide o partnerstvo, v skutočnosti o presun verejne vytvorenej hodnoty do súkromných rúk. Táto dynamika definuje hlavnú výzvu územného rozvoja Bratislavy dneška. Problémom nie je to, že Bratislava nevytvára hodnotu, naopak, hodnotu vytvára a následne ju stráca.

Medzera v zachytení hodnoty v CMC: Bratislava si ponecháva len 8,5 – 10 % z hodnoty pôdy, ktorú sama vytvára

Celomestské centrum Petržalka (CMC) odhaľuje nerovnováhu v ekonomike plánovania rozvoja Bratislavy, konkrétne rozdiel medzi tým, akú hodnotu by mesto mohlo zachytiť, a tým, akú v skutočnosti zachytáva. Táto „*medzera v zachytávaní hodnoty*“ vyjadruje, koľko verejnej hodnoty plánovanie vytvorí a aká časť z nej sa okamžite premení na nezaslúžený súkromný zisk.

Keď mestské zastupiteľstvo 20. februára 2025 schválilo ZaD10, zvýšilo index podlažných plôch z 1,8 na 2,3 na rozvojovom území s rozlohou približne 480 000 m^2. Toto jediné rozhodnutie rozšírilo stavebné práva a zvýšilo hodnotu samotných pozemkov v CMC. Hoci Bratislava uplatňuje Metodiku dostupného bývania s cieľom zachytiť časť tohto nárastu, samotný vzorec však v praxi zachytáva len zlomok hodnoty, ktorú plánovanie vytvorilo.

Naša analýza v podobe scenárov ukazuje, že hlavné mesto mohlo z tohto nárastu získať niekoľko desiatok, nanajvýš stoviek miliónov eur viac. V skutočnosti sa mestu vráti iba 8,5 až 10 % z vytvorenej hodnoty. V praxi to znamená, že na každé jedno euro získané mestom pripadá 9 až 9,15 € nezaslúženého zisku pre súkromných vlastníkov pôdy. Takto vzniká „*value-capture gap*“, čo nie je technická chyba, ale dôsledok nesprávneho dizajnu mestskej politiky, ktorý umožňuje únik verejnej hodnoty.

Na modelovom príklade pozemku s rozlohou 10 000 m^2 je mechanizmus podhodnotenia dobre viditeľný. Rozhodnutie zmeniť funkciu územia zdvojnásobí cenu pôdy z 250 € na 500 € za m^2 – bez akejkoľvek výstavby. Následné zvýšenie indexu podlažných plôch (IPP) z 1,8 na 2,3 posunie cenu na 750 € za m^2. Spolu tak verejné rozhodnutia vytvoria nárast hodnoty o 5 mil. €. Metodika však príspevok počíta iba z dodatočnej podlažnej plochy. Pri zmene IPP z 1,8 na 2,3 ide na pozemku 10 000 m^2 o $\Delta HPP = 5\,000\ m^2$, takže príspevok za rok 2025 vychádza na 135 € × 5 000 m^2 = 0,68 mil. € – bez ohľadu na to, ako sa zmenila trhová hodnota, keďže vzorec je viazaný na množstvo, nie na hodnotu. Pri raste ceny z 250 na 500 €/m^2 je celkový nárast 2,5 mil. €, no zachytí sa iba 0,68 mil. € (~27 %). Keď hodnota stúpne na 750 €/m^2 v dôsledku vyššieho IPP, celkový nárast dosiahne 5 mil. €, avšak poplatok zostáva rovnaký 0,68 mil. € (~14 %). Podiel mesta teda klesne zhruba z 27 % na 14 %, čo ukazuje, že nástroj ignoruje trhovú dynamiku a systematicky podhodnocuje hodnotu vytvorenú územným plánovaním.

Tento rozdiel nie je technickou anomáliou, ale štrukturálnym nedostatkom vo verejných financiách Bratislavy. Každé euro, ktoré mesto nezachytí, znamená premrhanú investíciu do infraštruktúry, bývania či verejných priestorov. V Petržalke územné plánovanie vytvorilo značnú hodnotu v rámci CMC, no väčšinu z nej zachytili súkromní investori vo forme nezaslúženého zisku. Drvivá väčšina hodnoty, ktorá vznikla v CMC, vytvorí prínos mimo tohto územia. Podhodnotenie verejnej hodnoty preto nie je neutrálne, ale vedomý dôsledok súčasného nastavenia pravidiel mestskej politiky. Medzera v zachytení hodnoty v CMC tak ukazuje na hlavnú dilemu Bratislavy: ako premeniť úspech plánovania na verejný úžitok.

Plánovanie vytvára hodnotu pôdy, no metodika počíta štvorcové metre

Bratislavská Metodika dostupného bývania nedokáže zachytiť hodnotu pôdy, ktorú vytvára územné plánovanie, pretože meria fyzické množstvo namiesto ekonomickej hodnoty. Logika jej primárneho a alternatívneho vzorca využíva pevné administratívne konštanty (Δ HPP × 133,3 €/m^2 × 20 % marža × 25 % podiel mesta), ktoré nereflektujú trhový vývoj. Žiadny zo vstupov neberie do úvahy, ako lokalita, regulácia či načasovanie ovplyvňujú skutočný nárast hodnoty pôdy.

Výsledok je určený ešte pred výpočtom – bez ohľadu na to, ako rýchlo rastú ceny. Fixný koeficient (133,3 €/m^2 v roku 2025) a statické pomery uzamykajú mestský podiel na úrovni, ktorá nezodpovedá reálnym ziskom. Nezáleží na tom, či sa ceny pozemkov zdvojnásobia alebo strojnásobia, výsledok sa takmer nezmení. Vzorec metodiky reaguje na to, koľko sa postaví, nie na to, akú hodnotu plánovanie vytvára. Toto je základný slepý bod plošnej logiky: počíta pridané metre štvorcové, nie hodnotu týchto metrov.

Rast hodnoty pôdy však nevzniká samotným objemom výstavby, ale zmenami územného plánovania a verejných investícií do infraštruktúry, ktoré zvyšujú atraktivitu lokality a regulačnú výhodu pozemku. Toto je kľúčový problém, metodika počíta metre namiesto hodnoty. Súčasný prístup preto vytvára ilúziu presnosti, ale v skutočnosti systematicky zvyšuje riziko podhodnocovania prínosu toho, čo plánovanie skutočne vytvára.

Ako ukazuje analýza CMC, táto medzera je štrukturálna, nie dočasná. Administratívne konštanty nedokážu reagovať na trhové cykly. Zmrazujú mieru návratnosti, zatiaľ čo ceny, výnosy a investorské marže sa menia. Dizajn vzorca metodiky je teda chybný vo svojom základe – zachytáva len to, čo sa dá zmerať, nie to, čo má hodnotu.

Kým Bratislava nenahradí plošnú logiku vzorca hodnotovou, bude sa každá zmena územného plánu opakovať podľa rovnakého vzorca – verejné plánovanie vytvorí hodnotu, no dizajn vzorca metodiky ju opäť nezachytí.

Dvojitá strata Petržalky: hodnota pôdy nezachytená, sociálny mix nenaplnený

Celomestské centrum Petržalka je miestom, kde sa podhodnotenie zachytenia hodnoty stáva viditeľným. Zmeny a doplnky č. 10 odomkli bránu dodatočnému rozvoju a nárastu hodnoty pôdy v CMC. Vzniknutý prírastok hodnoty pôdy resp. *„uplift"* však nebol ukotvený v prioritách mestskej časti – v jej infraštruktúre, verejných priestoroch ani v dostupnom bývaní – a väčšina vytvorenej hodnoty z Petržalky odišla v momente, keď vznikla.

Strata Petržalky je dvojnásobná. Mesto aj mestská časť finančne získali len zlomok z nárastu hodnoty vytvorenej na vlastnom území. Celková kontribúcia developerov predstavuje len 8,5 až 10 % vytvorenej verejnej hodnoty. Zvyšok ostal v súkromných rukách vo forme nezaslúženého zisku, čo pre mesto znamená premárnenú príležitosť investovať do verejných priestorov, dopravy či mestských bytov.

Zo sociálneho hľadiska CMC neprináša ani rovnováhu, ani súdržnosť. Hoci bolo „Nové Lido" predstavené ako model udržateľného „15-minútového mesta", v realite mu chýba sociálny mix a prepojenie s pôvodnou štruktúrou Petržalky. Bez prekrytia Einsteinovej ulice zostáva nové celomestské centrum oddelené od jadra Petržalky a jeho bytová ponuka je takmer výlučne trhová.

V praxi to znamená, že nové centrum nevzniká pre tých, ktorí v Petržalke bývajú, ale pre tých, ktorí majú záujem o kúpu investičných bytov (so všetkými špekulatívnymi praktikami s tým súvisiacimi), alebo tých, čo si môžu dovoliť bývanie v cenovej hladine výrazne nad príjmami miestnych domácností. Podľa ukazovateľa mediánového príjmu (AMI) budú byty v CMC ekonomicky dostupné až pre domácnosti s minimálne 2,5- až 3-násobkom mediánového príjmu Petržalky. Naopak byty ktoré by boli dostupné pre domácnosti s bežným čistým príjmom (≈ 1 385 € mesačne), tvoria len okolo 2 % celkovej ponuky.

Nerovnováha sa ukazuje aj v prioritách implementácie Metodiky dostupného bývania v CMC. Plánovaný 35-miliónový peší most do centra, započítaný ako developerský príspevok, má rovnakú hodnotu ako výstavba približne 200 mestských nájomných bytov v CMC – no ani jeden z nich nevznikne. Most sa tak stal symbolom prevrátených priorít pri implementácii metodiky dostupného bývania — prostriedky smerujú do *„nice-to-have"* investícií, zatiaľ čo dostupnosť bývania a sociálna súdržnosť v meste a Petržalke ostali bez financovania.

Petržalka tak stratila dvakrát: najprv hodnotu vytvorenú na svojom území, ktorá sa nevrátila do miestnej infraštruktúry ani mestských projektov, a potom sociálny prínos v podobe zmiešaného, pre Petržalčanov dostupného bývania, keďže CMC bude predovšetkým určené pre domácnosti s niekoľkonásobne vyššími príjmami, než je medián v mestskej časti.

Mestá zachytávajú hodnotu vtedy, keď plánovanie určí pravidlá a trh ukáže cenu

Možná cesta pre Bratislavu spočíva v kombinácii jasných plánovacích pravidiel s mechanizmami, ktoré umožnia trhu alebo analýze jeho správania určiť cenu. Medzinárodná prax ukazuje, že mestá dokážu efektívne zachytávať hodnotu vtedy, keď plánovanie určuje, čo možno postaviť, a trh pomáha určiť, akú má táto možnosť cenu. São Paulo a New York predstavujú dva odlišné, no kompatibilné prístupy – jeden založený na otvorenom trhovom zisťovaní ceny, druhý na analytickom modelovaní hodnoty pôdy.

São Paulo: učenie sa z trhového mechanizmu

V São Paulo rozlíšenie medzi základným a maximálnym indexom zastavanosti umožňuje, aby sa platili poplatky len za hodnotu vytvorenú verejným rozhodnutím. Mesto vydáva tzv. CEPAC certifikáty, umožňujúce dodatočné stavebné práva, a draží ich v aukciách, kde cenu generuje trh t.j. konkurenčné ponuky developerov. Tento systém funguje, pretože spája regulačnú výhodu s trhovým správaním: keď dopyt rastie, rastie aj verejný podiel na hodnote.

New York: učenie sa z analytickej presnosti

New York uplatňuje odlišný prístup a využíva analýzu zostatkovej hodnoty pôdy (RLV) na vyčíslenie nárastu hodnoty, spôsobeného zmenami územného plánu. Hodnota sa tu nevytvára aukciou, ale výpočtom. Mesto odhaduje dodatočný zisk, ktorý mu prinesú nové práva, a jeho časť premieňa na povinné príspevky do verejných investícií – najčastejšie do dostupného bývania, infraštruktúry alebo verejných služieb. Tento prístup zakotvuje príspevky v dátach a trhovej realizovateľnosti, čím zaisťuje rovnováhu medzi predvídateľnosťou pre developerov a zodpovednosťou voči verejnosti.

Bratislava: kombinácia oboch prístupov

Bratislava sa môže inšpirovať oboma prístupmi, no ani jeden z nich nepredstavuje pevnú predlohu. Mesto by mohlo prijať systém základných a dodatočných práv ako v São Paulo a určovať cenu dodatočnej kapacity pomocou ocenenia alebo analýzy RLV ako v New Yorku. Aukcie by mohli testovať trh v zónach s vysokým dopytom, zatiaľ čo analytické modelovanie by určovalo férové hodnoty v ostatných lokalitách. Ak sa nástroj LVC sústredí výlučne na dostupné bývanie, všetky výnosy by mali byť viazané na financovanie dostupných a mestských nájomných bytov v danom území so zverejnenými ukazovateľmi plnenia.

Podstata oboch systémov je rovnaká: plánovanie určuje pravidlá, trh odhaľuje cenu a mesto si ponecháva časť hodnoty, ktorú samo vytvára. Ak Bratislava tieto princípy prevezme, môže sa posunúť od individuálneho vyjednávania k predvídateľnému, na dátach a LVC prístupe založenému rámcu, v ktorom verejné rozhodnutia nielen vytvárajú hodnotu, ale ju aj udržia pre verejnosť.

Od dohôd k pravidlám, Bratislava potrebuje rámec zachytávania hodnoty pôdy

Súčasná prax zachytávania hodnoty v Bratislave funguje v režime individuálnych dohôd. Každý väčší projekt sa posudzuje samostatne a jeho podmienky sa upravujú administratívne namiesto toho, aby vychádzali z jasne stanovených pravidiel. Revízia Metodiky dostupného bývania z mája 2024 znížila povinný príspevok developerov na dostupné bývanie až o 80 %, presunula väčšinu verejného podielu z roviny pravidiel do priestoru vyjednávania bez stanovených percentuálnych podielov a kritérií pre jeho rozdelenie. Takýto ad hoc prístup zvýhodňuje vyjednávanie pred riadením na základe jasne určených pravidiel a princípov prerozdelenia. Výsledkom je systém, v ktorom sa stráca predvídateľnosť, spravodlivosť, a výsledný prínos mesta závisí od toho, kto sedí za stolom.

Ak má Bratislava tento model zmeniť, potrebuje systém založený na pravidlách, nie výnimkách. V mestách ako São Paulo či New York funguje zachytávanie hodnoty prostredníctvom trvalých nástrojov, zakotvených v plánovacej legislatíve a podporených transparentnými dátami. Verejná hodnota nie je predmetom individuálneho vyjednávania, ale sa určuje podľa vopred známych parametrov. Developeri tak pôsobia v predvídateľnom prostredí a mesto automaticky získava svoj podiel v okamihu, keď sú práva udelené alebo keď sa hodnota zrealizuje.

> *Nedostatočné zachytávanie hodnoty pôdy v Bratislave je rozhodnutím v oblasti verejnej politiky, nie jej limitom.*

Na rozdiel od toho implementácia súčasnej Metodiky dostupného bývania v Bratislave funguje ako nepredvídaná mozaika. Koeficienty, marže a pomery sú určené administratívne, bez systematického prehodnocovania a väzby na dáta z trhu. Rôzne projekty uplatňujú rôzne interpretácie a výsledná forma kontribúcie nie je vopred predvídateľná, čo vytvára neistotu pre verejnosť aj investorov. Tento nedostatok konzistentnosti nie je otázkou kapacít, ale dizajnu – dôsledok absencie jednotného rámca pre zachytávanie hodnoty pôdy.

Nový rámec by mal vytvoriť jednotný základ pre meranie hodnoty, jasný proces výpočtu zhodnotenia a priame prepojenie medzi územnými rozhodnutiami a mestskými financiami. Príjmy by mali ísť do osobitného mestského fondu a mali by sa kontrolovať podľa merateľných cieľov – napríklad pre dostupné bývanie, verejné priestory či infraštruktúru. To, čo je dnes predmetom vyjednávania, sa môže zmeniť na automatický a zodpovedný systém kalibrácie kontribúcii a riadenia ich reinvestovania do územia.

Pre Bratislavu je to inštitucionálne aj politické rozhodnutie. Prechod od dohôd k pravidlám by nahradil diskrečnú právomoc transparentnosťou, obnovil dôveru verejnosti a zabezpečil, že každé rozhodnutie o území prinesie merateľný prínos pre mesto a jeho obyvateľov. Znamenalo by to posun od pravidiel, ktoré míňajú cieľ, k politikám založeným na transparentných dátach – od straty verejnej hodnoty z dizajnu k jej vedomému uchovaniu. Bratislava by sa tak mohla posunúť od systému, ktorý hodnotu stráca, k takému, ktorý ju vedome udržiava a vracia späť mestu.

Príloha 1

Hodnotenie vzorca metodiky dostupného bývania Bratislavy z hľadiska zachytávania hodnoty pôdy

Logika vzorca aplikovaného v CMC

- **Primárny vzorec:**
  $\mathrm{HPP(A)} - \mathrm{HPP(B)} \times 0{,}2 \times 0{,}25 = \mathrm{HPP(F)} \rightarrow 0{,}05 \times \Delta\mathrm{HPP}$
  Mesto získava 5 % z dodatočnej hrubej podlažnej plochy; ide o množstevný prevod, nie o meranie hodnoty.
- **Alternatívny vzorec:**
  $\mathrm{Príspevok} = \Delta\mathrm{HPP} \times 135{,}7\ €/\mathrm{m}^2$ (2025), každoročne indexovaný kompozitným indexom.
  Jednotná sadzba €/m² uplatnená na ΔHPP; index sleduje náklady/ceny, nie lokálne zvýšenie hodnoty pozemku.

Kľúčový bod: Oba prístupy oceňujú ΔHPP (množstvo), nie nárast hodnoty pôdy, ktorý vznikol v dôsledku zmeny regulácie.

Prečo sú tieto vzorce len proxy ukazovateľmi a prečo na tom záleží

- Množstvo ≠ cena. ΔHPP ukazuje, koľko dodatočnej podlažnej plochy je povolené, nie o koľko sa zvýšila hodnota pozemku.
- Fixné vstupy nereflektujú trh. Marža 20 %, mestský podiel 25 % a koeficient 135,7 €/m² (2025) – aj s indexáciou – sú administratívne konštanty, nereagujú na silu lokality ani na cyklus realitného trhu.
- Príklad podhodnoteného zachytenia LVC vs. Metodika:
  Pozemok 10 000 m², po zmene zónovania stúpne hodnota pôdy z 300 → 500 €/m² → nárast hodnoty o 2,0 mil. €. Alternatívny vzorec pri ΔHPP = 8 000 m²: 130 € × 8 000 = 1,04 mil. € → podhodnotené zachytenie. Mesto v tomto prípade zachytí iba polovicu skutočného nárastu hodnoty, preto hovoríme o podhodnotenom zachytení (*undercapture*).

Dôsledok: Nevyhnutnosť viac vyjednávať → nižšia transparentnosť, nižšia porovnateľnosť lokalít a vyhodnotenie implementácie metodiky, podiel mesta môže byť v silných lokalitách nízky a v slabých neprimeraný. Vysoké riziko podhodnoteného zachytenia hodnoty v dobre lokalizovaných brownfieldoch a rozvojových zónach.

Overené príklady: čo robia São Paulo a New York inak

- São Paulo (OODC/CEPAC):
  Má určenú základnú a maximálnu zastavanosť; dodatočné právo je oceňované.
  V určených zónach používa aukcie (CEPAC) → trhové zisťovanie ceny, inde sa implementuje vzorec naviazaný na hodnoty pozemkov s koeficientmi Fs/Fp.
  Výnosy sú účelovo viazané na zverejnený zoznam projektov so zmiešaným riadením (verejný a odborný dohľad).
- New York, Gowanus (RVL):
  Modelovanie reziduálnej hodnoty pozemku (RLV) na reálnych prototypoch (NOI/CapRate – všetky náklady & výnos developera) na kvantifikáciu nárastu hodnoty pôdy.
- Prenos rozvojových práv (TDR) smeruje výnosy priamo do verejného bývania (NYCHA); program MIH prehĺbený na 30 – 50 % AMI. Rámec spravodlivosti: kto profituje, kto platí, kto nesie riziko, ako sa spravujú fondy.

Záver: Obe mestá merajú alebo odhaľujú nárast hodnoty pôdy a následne ho prepojujú s viditeľnými verejnými výsledkami prostredníctvom jasných pravidiel a transparentného riadenia.

Výhody: základ → nadlimitné právo na zastavanosť

- Súčasná metóda používa hodnoty pred/po zmene územného plánu (ΔHPP pri zónovaní). To však nie je rovnaké ako systém „základ → nadlimit“, ktorý oceňuje dodatočné práva vždy, keď sa využijú – či už so zmenou územného plánu, alebo bez nej.
- Mesto by mohlo pri novom územnom pláne mesta stanoviť základný koeficient zastavanosti pre celé územie mesta. Cena by sa určovala len za metre štvorcové nad základ.

V čom spočívajú výhody: Robí predmet poplatku explicitným: „oceňujeme dodatočné právo nad základom“, čo umožňuje jednotný €/m^2 ukazovateľ a čisté porovnania.

Prečo bratislavský vzorec zaostáva

- Nesprávne definovaný objekt zachytenia hodnoty: poplatok sa viaže na ΔHPP, nie na nárast hodnoty pôdy → systematické chybné oceňovanie.
- Mesto = shareholder: „20 % marža × 25 % podiel“ stavia mesto do pozície shareholdera – so zámerom podielu na zisku a viaže mestský výnos na bežnú ziskovosť projektu, nie na verejne vytvorenú hodnotu pôdy.
- Chýba trhový signál: bez aukcií alebo priebežného oceňovania sa sadzba vzďaľuje od reality.
- Medzera v porovnateľnosti: neexistuje jednotný sadzobník €/m^2 nad základ, diferencovaný podľa lokality → viac subjektívneho rozhodovania podľa uváženia, menej predvídateľnosti.
- Nejasná spravodlivosť: bez jasného účelového viazania a KPI je prepojenie medzi zachytením hodnoty → verejným prínosom slabé, čo ohrozuje legitimitu systému.

Príloha 2

Odhad cien rezidenčných nehnuteľností v projektoch South Bank a Nové Lido (2025)

Nižšie uvádzame odhad cien (EUR/m²) pre plánované developerské projekty South Bank a Nové Lido v Bratislave platné pre rok 2025, ktorý vychádza z analýzy cien porovnateľných developerských projektov lokalizovaných na nábreží a v širšom centre mesta. Pri tvorbe odhadu boli zohľadnené aktuálne trhové údaje, ponukové cenníky existujúcich projektov a špecifiká lokality.

Zdroje: Bencont Real Estate, Q2/2025

Porovnateľné projekty

Do analýzy boli zahrnuté projekty Metropolis (~7 210 €/m²), Sky Park (~7 590 €/m²), ZWIRN (~6 320 €/m²) a Einpark (~5 438 €/m²). Tieto projekty boli vybrané z dôvodu podobnej polohy (downtown alebo nábrežie) a vyššieho štandardu.

Zdroje: Metropolis inzerát, 2025; Sky Park cenník, 2025; ZWIRN inzerát, 2025; Einpark inzerát, 2025

Odhadované ceny – Nové Lido

- Typické byty: 6 800 – 8 200 €/m² (odhad: 80 % bytov)
- Lepšie orientácie/výhľady: 8 300 – 9 500 €/m² (15 % bytov)
- Penthousy: 9 800 – 11 500+ €/m² (5 % bytov)
- Zdôvodnenie: Prémiová lokalita na nábreží, značka JTRE, porovnateľné ceny v Eurovea City.

Zdroje: Sky Park cenník, 2025; Metropolis inzerát, 2025

Odhadované ceny – South Bank

- Typické byty: 6 200 – 7 600 €/m² (odhad: 80 % bytov)
- Výhľady/vyššie poschodia: 7 700 – 8 800 €/m² (15 % bytov)
- Penthousy: 9 200 – 10 800+ €/m² (5 % bytov)
- Zdôvodnenie: bratislavský waterfront, blízkosť centra, projekt je v skoršej fáze realizácie, čo môže znamenať mierne nižšie ceny oproti Novému Lidu.

Zdroje: Penta South Bank informácie, 2025

Zhrnutie argumentácie

1. Priemer cien novostavieb v BA (Q2/2025) je 5 251 €/m², pričom prémiové lokality vykazujú + 20 – 40 % nad priemer.
2. Waterfront resp. downtown v Bratislave dosahuje historicky vyššie ceny (Metropolis, Sky Park).
3. Značky developerov JTRE a Penta zvyšujú dôveryhodnosť v kvalitu stavieb a dopyt.

Konzervatívny variant: (5 251 + 5 251 × 0,2) ~ 6 300 €/m²

Reálny variant: (7 200 × 0,8 + 8 600 × 0,15 + 10 300 × 0,05)/3 ~ 7 500 €/m²

Príloha 3

Metodika prevodu trhových cien rezidenčnej plochy na hrubú podlažnú plochu

Univerzálny koeficient pri prevode predajných cien na hrubú podlažnú plochu (HPP) neexistuje. V Európe sa používajú štandardy, ktoré definujú plochy (RICS,[87] DIN 277[88]), a sektorové manuály či metodiky projektov, ktoré pre konkrétne účely uvádzajú pracovné pomery/efektivity (net:gross).

Greater London Authority (GLA)[89] (vývojové a finančné metodiky) – príloha k metodike development appraisal používaná pri posudzovaní projektov uvádza rezidenčné efektivity: Net Internal Area (NIA):Gross Internal Area (GIA) = 75 %, čo je priamo použité v modeloch Deloitte pre projekty v Londýne.

Európska prax pri kancelárskych budovách[90] uvádza, že maximálna NIA:GIA efektivita pre kancelárske budovy je typicky ~80 – 85 % (závisí od tvaru pôdorysu a veľkosti jadra budovy).

Európsky manuál (alebo akademické zdroje) explicitne neuvádzajú univerzálny koeficient efektivity pre retail (obchody). Development Appraisal Methodology (Deloitte – Londýn[91]): používa *„floor-area efficiencies“* v modeloch pre retail/hospitality/leisure v pomeroch do 95 %. To jasne naznačuje, že retail sa v praxi oceňuje vyššou efektivitou ako kancelárie alebo rezidencia a spadá do rozsahu ~85 – 95 %.

Štandardy, ktoré definujú plochy pre správny prepočet

RICS (Royal Institution of Chartered Surveyors) – Code of Measuring Practice (GIA/NIA; zodpovedá HPP/ČPP princípom): poskytuje presné definície, čo patrí do GIA (hrubá vnútorná plocha) a NIA (netto využiteľná), aby bolo možné správne správne očisťovať HPP na predajnú/užívateľnú bázu. Koeficienty však neurčuje.

DIN 277 (Nemecko) – normuje členenie plôch vrátane dopravných plôch a technických miestností, opäť ide o definície a rozdelenie, nie univerzálne percentá.

Prevádzkový postup pre konverziu tržieb na Gross Floor Area (GFA=HPP) a výpočet LVI

1. Jednotky plochy a definície:

   - **GFA/GIA** (Gross Floor/Internal Area) – hrubá podlažná plocha meraná po vnútorné líce obvodových stien, zahŕňa aj spoločné priestory (chodby, schodiská, technické miestnosti atď.). Definície podľa RICS Code of Measuring Practice a IPMS (RICS). (rics.org)
   - **NIA/NSA** (Net Internal/Sales Area) („predajná/užívateľná“ plocha) – plocha, ktorá je skutočne prenajímateľná/predajná (byty bez spoločných priestorov).

2. Konverzia cien: z „predajnej“ plochy na GFA cez efficiency faktor (faktor účinnosti):

Namiesto univerzálnej zrážky sa používa projektovo-špecifický efficiency faktor η, definovaný ako:

$$\eta = (\text{predajná/užívateľná plocha (NIA/NSA)}) \div \text{GFA (GIA)}, 0 < \eta < 1$$

87 RICS (2015): *Code of measuring practice*. rics.org+1.

88 DIN 277:2021-08 (2021): *Grundflächen und Rauminhalte im Hochbau*. aufmassprofi.com+2blumcad.de+2.

89 Deloitte Confidential: *Public Sector* (2018). OPDC Business Case Options: Key Assumptions.

90 The British Council for Offices (2019). *Best Practice in theSpecification for Offices*. https://idoc.pub/documents/bco-office-guide-6ngemom39klv.

91 Deloitte Confidential: *Public Sector* (2018). OPDC Business Case Options: Key Assumptions.

potom platí:

$$\mathbf{GDV \div GFA = (Cena \div NIA) \times \eta} \quad ,$$

kde GDV je hrubá hodnota developmentu (Gross Development Value) vzťahovaná na GFA. Empiricky podložený výpočet η pre daný projekt/typológiu (overený pôdorysmi a výkazmi plôch) je v súlade s RICS/IPMS (International Property Measurement Standards) a praxou hodnotenia a viability.

Efficiency faktor (η) pre bytové domy – pracovný štandard metodiky

- **Zvolený základný metodický parameter: η_{res} = 0,75 pre mestské bytové domy, ak developer nepredloží vlastný audit plôch (NIA/NSA a GFA) z projektovej dokumentácie.**
  Odôvodnenie: obytné domy majú typicky nižšiu efektívnosť než kancelárie (viac vertikálnych komunikácií, spoločných priestorov atď.). Bežné rozpätie pre apartmánové domy je ~0,70 – 0,80 (70 – 80 %), pričom konkrétnu hodnotu treba vždy potvrdiť reálnymi výkazmi plôch projektu.[92]

Požiadavka na dokladovanie: pri predložení kalkulácie musí developer priložiť výkaz plôch (tabuľku NIA/NSA a GFA) potvrdený projektantom, ak audit preukáže inú efektívnosť (napr. η = 0,74 či η = 0,82), potom sa automaticky použije preukázaná hodnota.

- **Zvolený základný metodický parameter: η_{res} = 0,80 pre kancelárske budovy.**
  Odôvodnenie: v kancelárskych budovách je často rozsiahle jadro (výťahy, schodiská, hygienické zázemie, technické šachty) a chodbové/cirkulačné plochy. Tieto sa berú ako „nepredajné/neprenajímateľné“ vo výpočte NIA. Preto čistá kancelárska plocha (prenajímateľná/využiteľná) už nemôže byť veľmi vysokým percentom hrubej plochy, lebo veľa plochy “prepadne” na servis, techniku, chodby. Pri výpočtoch výnosnosti projektu je konzervatívnejšie použiť koeficient, ktorý zohľadní, že nie všetka plocha generuje nájomné. Výber 80 – 85 % umožňuje rezervu pre neefektívnosti a riziká, ktoré môžu vzniknúť počas výstavby alebo prevádzky.
- **Zvolený základný metodický parameter: η_{res} = 0,90 pre retail (obchody).**
  Odôvodnenie: definície ako RICS[93] určujú, čo patrí do NIA a čo nie (spoločné priestory, sklady, technické miestnosti, chodby, steny) — tým sa ručne “očisťuje” časť plochy. Efektivita (net/gross) závisí veľmi silne od konkrétneho návrhu budovy—veľkosť, usporiadanie chodieb, jadier, štruktúra fasády, výška stropov, koeficient balkónov atď. Prvky ako sklady, zázemie, logistika, miestnosti nadstavby môžu pre retail znížiť podiel netto oproti brutto viac než v ideálnom prípade.

Faktor účinnosti využitý vo výpočte odhadu nárastu a zachytenia hodnoty pozemkov v lokalite CMC Petržalka

Pri prevode trhových cien uvádzaných za predajnú/užívateľnú plochu na bázu GFA (HPP) sa nepoužíva fixná univerzálna zrážka. Na prevod HPP → ČPP pri rezidencii, v londýnskej praxi (GLA/Deloitte) sa často používa NIA ≈ 75 % z GIA. Metodika pracuje s efficiency faktorom η, ktorý vyjadruje pomer predajnej plochy (NIA/NSA) ku GFA. Pre bytové domy, ak developer nepreukáže vlastnú auditovanú efektívnosť, používame **pracovný parameter**:

---

92 Kerrigan, A. (2022). *What is Building Efficiency Ratio in Real Estate?* Multifamily Refinance.

93 RICS (2015): *Code of measuring practice*. https://www.rics.org/content/dam/ricsglobal/documents/standards/May_2015_Code_Of_Measuring_Practice_6th_Edition.pdf.

- η_{res} **= 0,75** pre rezidenčné budovy
- η_{res} **= 0,80** pre kancelárske budovy
- η_{res} **= 0,90** pre retail

Výsledné GDV/GFA sa získa vynásobením ceny za m^2 predajnej plochy faktorom η.

Pomery jednotlivých plôch boli pre funkcie rezidencie, kancelárií a obchodov odhadnuté z nasledujúcej tabuľky:

Veľké mestské projekty	**South Bank**	**Nové Lido**
Zastavaná plocha	–	79 244 m^2
Celková podlažná plocha projektu (HPP)	–	971 317 m^2
Nad zemou	210 002 m^2	610 290 m^2
Pod zemou	–	361 027 m^2
Celková hrubá podlažná plocha bývania	97 186 m^2	282 105 m^2
Celková podlažná plocha verejného vybavenia	112 816 m^2	267 156 m^2
Obchod	8 503 m^2	–
Administratíva	104 003 m^2	–
Škola	310 m^2	–

- Rezidencia: 46 % HPP
- Kancelárie: 49 % HPP
- Obchody: 5 % HPP

Pre zmiešané projekty s mixom funkcií, akým je projekt v lokalite CMC Petržalka, sme aplikovali funkčný koeficient na každú časť osobitne.

- Rezidencia (0,75 × 46 %) = 34 %
- Kancelárie (0,80 × 49 %) = 39 %
- Retail (0,9 × 5 %) = 5 %

Následne sme vypočítali vážený priemer efektivity celého projektu: 34 + 39 + 5 = 78 % z celkovej HPP → NSA.

Príloha 4

Cenové rozpätia 2-izbových bytov podľa lokality Downton/Eurovea/Sky park (11/2025)

- Sky Park: približne 1 000 – 1 500 €/mes.
  (napr. 1 000 € + 250 € energie + 150 € parkovanie (Nehnuteľnosti.sk), ponuky okolo 1 150 €/mes. (topreality.sk), inzerát s celkom 1 500 € mesačne vrátane rozpisu základ/energie/parkingu (Reality.sk))
- Eurovea (Eurovea Tower): približne 1 060 – 1 300 €/mes.
  (nižší koniec: inzerát ~1 060 € na Bazoši (Bazos.sk), typická ponuka: 1 300 € základ + ~315 € energie + ~150 € parkovanie na Nehnuteľnosti.sk (Nehnuteľnosti.sk))
- "Downtown" (širší bratislavský downtown mimo vyššie uvedeného — napr. Panorama City, Klingerka): približne 800 – 1 700 €/mes.
  (Panorama City od 800 € + 240 € energie + 140 € parkovanie (Nehnuteľnosti.sk) až po ponuky okolo 1 700 € vrátane garáže (topreality.sk); Klingerka sa často pohybuje ~960 € + 220 € energie (+ parkovanie 130 €) (Bazos.sk), prípadne ~1 280 € vrátane energií a parkovania (topreality.sk))

Ceny sa medzi inzerátmi líšia podľa podlažia, výhľadu, výmery, zariadenia a či je v sume zahrnuté parkovanie a energie (viď rozpisy v citovaných ponukách).

V Sky Parku a Eurovei býva zvykom uvádzať základné nájomné a energie/parkovanie zvlášť, v širšom „downtown" mix oboch prístupov.

Ide o aktuálne inzercie (listované 10 – 11/2025) – trh je dynamický; jednotlivé byty môžu ísť aj mimo uvedeného rozpätia.

Výklad pojmov

Celomestské centrum Petržalka (CMC) – Centrálna rozvojová lokalita na petržalskom nábreží Dunaja so štatútom územia celomestského významu. Predstavuje jedno z najväčších regenerovaných území v centrálnej polohe Bratislavy a slúži ako prípadová štúdia pre hodnotenie tvorby a zachytávania hodnoty pôdy.

Čistá podlažná plocha (ČPP/NFA) – Využiteľná podlažná plocha bytov vrátane obytných a vedľajších miestností a lodžií. Nezahŕňa balkóny, terasy, garáže a spoločné priestory.

Hrubá podlažná plocha (HPP/GFA) – Celková vnútorná podlažná plocha budovy vrátane nosných konštrukcií a komunikácií, bez podzemných podlaží.

Hrubá rozvojová hodnota (HRH/GDV) – Odhadovaná celková trhová hodnota dokončeného realitného projektu. Vychádza z očakávaných príjmov z predaja alebo prenájmu a tvorí základ pre posúdenie rentability aj výpočet reziduálnej hodnoty pôdy.

Index podlažných plôch (IPP/FAR) – Pomer hrubej podlažnej plochy všetkých nadzemných podlaží k výmere pozemku. Predstavuje hlavný nástroj regulácie hustoty zástavby.

Mediánový príjem domácnosti (AMI) – Príjem domácnosti, pri ktorom polovica domácností v danom území zarába viac a polovica menej. V medzinárodnej praxi slúži ako referenčný ukazovateľ na určovanie príjmových pásiem a nároku na dostupné alebo regulované bývanie.

Metodika dostupného bývania – Politický nástroj hlavného mesta Bratislavy na zabezpečenie príspevkov developerov na dostupné bývanie. V prípade CMC Petržalka jej nastavenie a implementácia priniesli iba 98 mestských nájomných bytov (menej ako 2 % z plánovaných približne 5 700 bytových jednotiek).

Nezaslúžený/nečakaný zisk (windfall Gain) – Nezaslúžený a neočakávaný zisk vlastníkov pozemkov, ktorý vzniká v dôsledku verejných rozhodnutí, ako sú zmeny územnoplánovacej regulácie alebo nové infraštruktúrne projekty. Nevzniká podnikateľskou činnosťou vlastníka, ale prerozdelením verejne vytvorenej hodnoty.

Poplatok za rozvoj (development fee/impact Fee) – Jednorazový poplatok obce alebo mesta, spravidla viazaný na hrubú podlažnú plochu projektu. Na Slovensku je upravený zákonom č. 447/2015 Z. z. a slúži na financovanie verejnej infraštruktúry, v CMC Petržalka dosiahol približne 26,6 milióna eur (z toho 18,1 milióna pre MČ Petržalka a 8,5 milióna pre hlavné mesto).

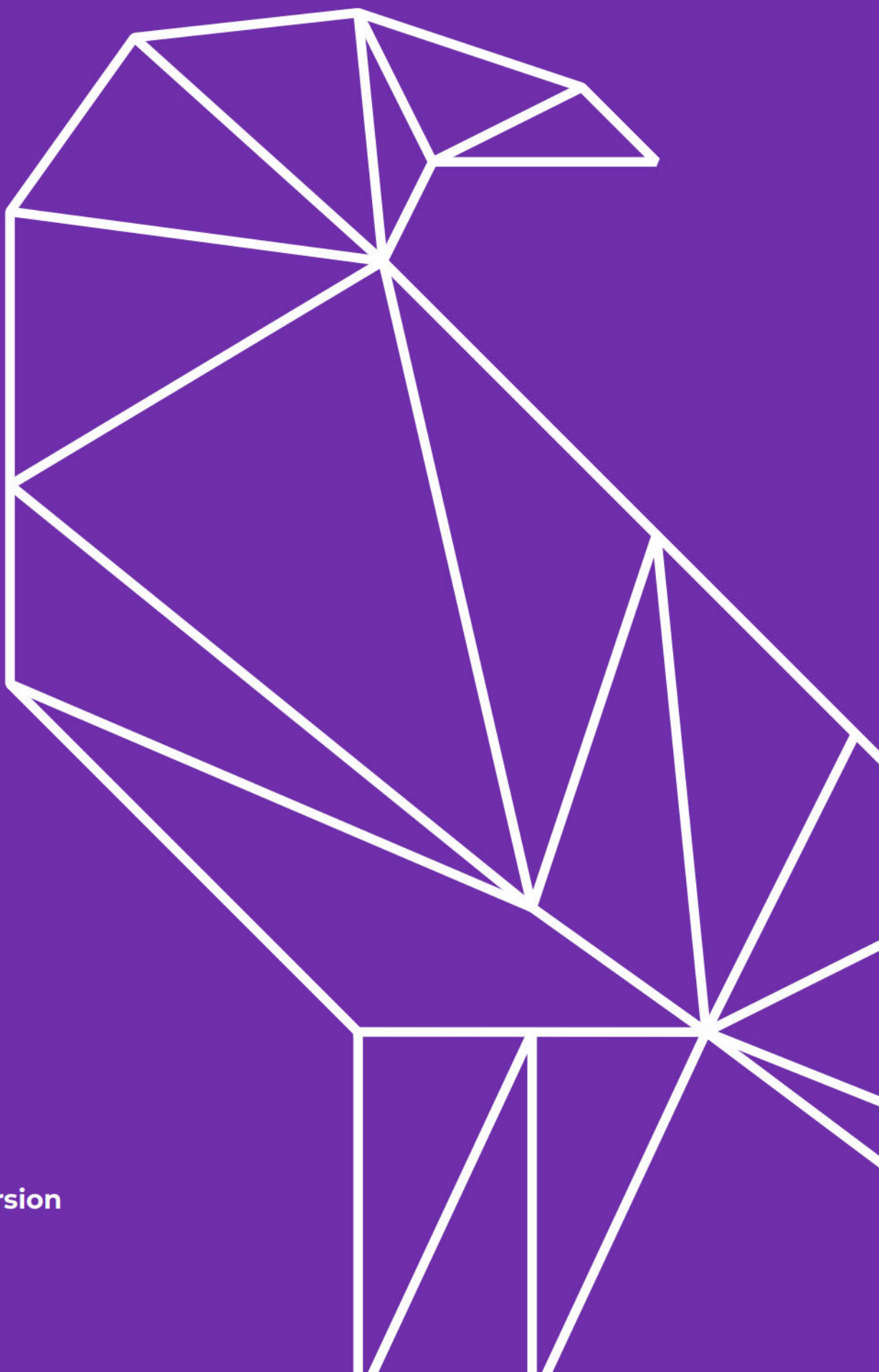
Prírastok hodnoty pôdy (LVI – land value increment/land value uplift) – Merateľný nárast hodnoty pôdy spôsobený verejnými rozhodnutiami, ako sú zmeny regulácie alebo nové investície. V CMC Petržalka zahŕňa približne 33 % nárast v dôsledku zvýšenia IPP a približne 81 % nárast z titulu zmeny funkčnej regulácie.

Príspevky developerov (exactions/planning obligations) – Povinnosti uložené developerom v procese územného plánovania a povoľovania výstavby. Môžu mať finančnú formu (poplatky) alebo naturálnu formu (pozemky, byty, infraštruktúrne stavby).

Reziduálna hodnota pôdy (RLV) – Odhadovaná hodnota pozemku, vypočítaná ako zostatok po odpočítaní stavebných nákladov, zisku developera a súvisiacich výdavkov od hrubej rozvojovej hodnoty (HRH).

Zachytávanie hodnoty pôdy (LVC – land value capture) – Súbor nástrojov verejnej politiky a financovania, ktorými samosprávy zachytávajú časť prírastku hodnoty pôdy vytvoreného verejnými rozhodnutiami. Vychádza z princípu, že verejne vytvorená hodnota má byť spravodlivo zdieľaná so spoločnosťou, nie ponechaná výlučne súkromným vlastníkom.

Zmeny a doplnky Územného plánu č. 10 (ZaD10) – Zmena Územného plánu hlavného mesta Bratislavy schválená vo februári 2025. Zvýšila index podlažných plôch (IPP) v CMC Petržalka z 1,8 na 2,3 (o 33 %) a rozšírila funkčné využitie územia, najmä posunom od občianskej vybavenosti k zmiešanému bývaniu, čím vytvorila významný prírastok hodnoty pôdy.



English version

Public iniciative requires public benefit

CTD

CTD Centre for Territorial Development

Evaluation of Land Value Capture in Petrzalka District, Bratislava: Estimating Uplift, Benchmarking Captured Value

Branislav Machala, Július Golej, Paulo Sandroni

December 2025

Copyright and permissions
Copyright © 2025 Centre for Territorial Development (CTD). All rights reserved.
No part of this publication may be copied, reproduced, or distributed in any form or by any means, whether electronic, mechanical, photographic, or otherwise, without the prior written consent of CTD, except for brief quotations permitted under copyright law with proper bibliographic citation. Requests for permission to reproduce, distribute, or otherwise use the content should be addressed to info@ctdonline.org. The publication may include third-party materials, including graphic elements, maps, and photographs, the further use of which requires authorization from the respective rights holders and may be subject to specific licensing conditions. Map data is licensed from third parties; any subsequent use must cite the prescribed source in accordance with the relevant license agreement. The analyses, interpretations, and conclusions presented in this publication constitute the original intellectual work of the authors and may have been edited for clarity and consistency as part of standard editorial procedures.

Disclaimer
This publication was produced in cooperation between the Centre for Territorial Development (CTD) and the City District of Bratislava-Petržalka. The views, interpretations, and conclusions expressed herein, as well as any possible errors, are solely those of the authors and do not necessarily reflect the official positions of CTD or the City District of Bratislava-Petržalka.

Publisher
Centre for Territorial Development (CTD)
Bratislava, Slovensko
info@ctdonline.org
www.ctdonline.org

Identifiers
ISBN 978-80-975224-0-7 (print)
ISBN 978-80-975224-1-4 (PDF)
ISBN 978-80-975224-2-1 (HTML)

Acknowledgments
Guidance, suggestions, and feedback from staff of the Lincoln Institute of Land Policy helped shape the analysis and presentation without constituting authorship. The publication also drew on the cooperation of the professional and technical staff of the City District of Bratislava-Petržalka, as well as on the editorial support of the Centre for Territorial Development team. The authors thank all those mentioned for their valuable support.

LINCOLN INSTITUTE OF LAND POLICY
PETRŽALKA
CTD Centre for Territorial Development

Cover Note
The cover portrays the city as a network of pipelines through which money flows. Instead of ending at the municipality, represented by the largest building, these flows are diverted into private wallets. Keys and hands emphasize the private actors such as developers, investors, and landowners, while waves evoke the Danube, and inverted “P” forms recall the city district Petržalka.

About CTD

The Centre for Territorial Development (CTD) is an independent, non-partisan think tank producing trusted analysis and peer-reviewed research to inform policymakers and improve the quality of decisions shaping cities and regions. Based in Bratislava, CTD builds bridges between institutions, promotes evidence-based urban and regional policies, and advocates for future-making that is independent of powerful interests.

Our work addresses the territorial dimensions of global megatrends, examining how economic, social, and environmental transformations manifest in urban and regional space. Within this framework, land value capture (LVC) is a central area of inquiry, offering insights into sustainable finance and the fair distribution of benefits from urban growth.

Through rigorous research and accessible publications, CTD transforms knowledge into innovative policy solutions that foster inclusive, resilient, and forward-looking territorial development at both national and international levels.

About the Authors

Dr. Branislav Machala is the Executive Director of the Centre for Territorial Development. His work focuses on governance and public policy innovation, urban entrepreneurship and the land economy, and urban and regional planning. At CTD, he leads applied, data-driven research that translates analytical insights into policies for the smart, sustainable, and inclusive transformation of cities and regions. He received his doctorate in Human Geography and Regional Development from Charles University in Prague, completed postdoctoral work at HafenCity University Hamburg, and deepened his policy practice in Brussels while engaging in academic programs in Germany, the United States, and China.

Dr. Július Golej is Deputy Director for Science, Research, and International Relations and serves as an Associate Professor at the Institute of Management, Slovak University of Technology in Bratislava. His expertise covers the real estate market and economics, development processes, and sustainability, including ESG and the circular economy, as well as innovation, finance, and investment. He consistently bridges academic research and practice and contributes to domestic and international projects focused on sustainable development, smart cities, property valuation, and the economics of the real estate market. He earned his PhD at the Slovak University of Technology in the field of sectoral and cross-sectional economics and is the author and co-author of several scholarly and professional publications.

Paulo Sandroni, MSc, is a Brazilian economist and expert on land value capture and urban finance. He teaches at Fundação Getulio Vargas in São Paulo and is a Fellow of the Lincoln Institute of Land Policy, focusing on instruments such as solo criado, the sale of additional building rights, and CEPAC auctions to finance infrastructure and affordable housing. He previously served as Director of Urban Development and Public Transport at São Paulo City Hall and later as Deputy Minister of Administration. As a consultant and author, he has advised cities worldwide and written influential economic reference works.

Acronyms and abbreviations

CMC – Citywide Center Petržalka

FAR – floor area ratio

GDV – gross development value

GFA – gross floor area

LVC – land value capture

LVI – land value increment/land value uplift

NFA – net floor area

RLV – residual land value

LUD – large urban developments

ZaD10 – Amendments to the Master Plan No. 10

Contents

1. Executive summary 65
2. Introduction 68
3. The CMC Locality in Land and Planning Development 70
4. Evaluation of the Affordable Housing Methodology 76
5. Land Value Capture explained 86
6. Estimating Land Value Capture in CMC 92
- **6.1** Scenario A – Increased Intensity of Land Use 95
- **6.2** Scenario B – Functional Regulation Changes 104
- **6.3** Conclusion of scenarios A+B 108
- **6.4** Scenario C – Residual Land Value Analysis Example 110

7. Conclusions and recommendations 115
8. Annexes 120
- **8.1** Annexes 1 120
- **8.2** Annexes 2 122
- **8.3** Annexes 3 124
- **8.4** Annexes 4 127

9. Glossary 128

1. Executive summary

Land value capture (LVC) is a mechanism by which cities convert publicly created land value into resources to finance infrastructure, affordable housing, or public spaces. This analysis provides a data-driven assessment of how the absence of such a public policy framework in Bratislava leads to an undervaluation of the value the city itself creates through planning decisions and to a significant loss of fiscal and social potential. Using the example of the *Citywide Center Petržalka (CMC)*, the report demonstrates that the current approach to capturing land value created by planning decisions is incomplete, the contribution formula is restrictive, and the lack of a value-capture system undermines the city's ability to finance its own development.

The objective of this analysis is to determine how much land value was created in the CMC Petržalka area through the approval of *Amendments to the Master Plan No. 10 (ZaD10)*, how much of this value the city actually captured, what fiscal and social benefits resulted or remained unrealized, and to outline alternative approaches that could deliver more effective and equitable outcomes for Bratislava and its city districts. The report shows how upzoning decisions that changed the intensity and functional use of land translate into economic land value, and how the difference between the potential and actually captured value, *the capture gap*, represents a loss of public resources and social opportunities. The analysis is intended for policymakers, public officials, experts, academics, and students interested in fair and sustainable urban development finance.

The study applies a combination of two complementary analytical scenarios to estimate the total increase in land value following the approval of ZaD10. Scenario A captures the increase in value resulting from higher development intensity (FAR), while Scenario B quantifies the increase caused by changes in land-use regulation. Their combined effect indicates the total surplus value generated by a public planning decision to upzone the CMC locality. The results are compared to the actual volume of developer contributions and fees to determine the extent of the value-capture gap. A third reference scenario serves as a methodological benchmark. It illustrates the potential of a more rigorous approach to calculating land value increments, although, in Bratislava's context, such transparent public data remains unavailable. All calculations are based on official data on regulations, functional use, and land ownership within the CMC Petržalka area, enabling a qualified estimate of the public value that has not been captured. Given the absence of standardized public reporting forms for development projects, the available data were systematically consolidated and presented in this analysis.

The results show that the approval of ZaD10 in CMC Petržalka led to a significant increase in land value, of which the city captured only about 8.5–10 percent. Compared with international practice, where capture rates typically range from 20 to 60 percent, this represents a significant undervaluation. The realistic value-capture gap, assuming the city's ambition to retain 40 percent of the total increment, amounts to approximately €446 million. This figure represents a fiscal loss to the city on one side and an unearned gain to private developers on the other. Referring to such an arrangement as a public–private partnership is misleading, as it effectively transfers publicly created value into private hands. Such a transfer reflects an untapped public potential to finance strategic investments in infrastructure, public spaces, and affordable housing.

A key weakness in the implementation of the *Affordable Housing Methodology* is its inability to contribute to the creation of a sustainable 15-minute city district through social mix within the CMC locality. The area

includes roughly 5,700 planned housing units, of which only 98 are municipal rental apartments, which is less than 2 percent. This very low share of affordable housing reveals the absence of social mix. It confirms that social inclusion has not been an absolute development priority in the large urban development projects. Income data reinforce this picture: according to the area's median household income (AMI), housing in the CMC is affordable only for households earning at least 2.5 to 3 times the median income in Petržalka, meaning that about 98 percent of new housing is out of reach for ordinary residents. An illustrative example is the planned pedestrian bridge costing €35 million, equivalent to around 200 municipal apartments, which the city prioritized over addressing the acute shortage of affordable housing, despite the existence of two pedestrian bridges within 800 metres. If the uncaptured value from ZaD10, estimated at €446 million, had been converted into public benefit, the CMC Petržalka area could have delivered between 660 and 2,500 municipal housing units. This outcome is consistent across both analytical scenarios. Although a public decision drove the value increase, most of it was not returned to the municipal budget or to affordable housing in the locality.

The main reason for the undervaluation of publicly generated value is the absence of a coherent municipal framework for land value capture. The result is an Affordable Housing Methodology that replaces the city's regulatory role with a revenue-oriented logic, as if the municipality were a shareholder in private development projects. Instead of using spatial planning instruments and urban policies to channel land value gains into public benefit, the city becomes a co-participant in market processes that increase price pressures and erode housing affordability. This logic creates an internal paradox at the heart of one of the city's key housing-policy instruments: while the methodology promises affordable housing, in practice it increases the risk of rising prices and supports city-driven gentrification. The formula itself is based on square metres of new floor area rather than on the value created through planning, thereby breaking the link between regulation and land economics and creating a risk of undervaluing prime locations and overvaluing weaker ones. Moreover, the implementation rules adopted in May 2024 position the city as a negotiator of individual deals with developers rather than as a rule-setting authority. The absence of a central register of contributions, standardized and transparent disclosure of development data, and direct earmarking of revenues for specific public investments means that the current system only partially reflects the value created through public decisions and does not fully support social cohesion or public trust.

> *"Bratislava cannot afford to give away the land value it creates.*

In a time of deepening housing crisis, Bratislava needs to act decisively and systemically. The increasing pressure to unlock brownfields, the preparation of a new city master plan, and forthcoming amendments to the existing plan all create a real risk of further loss of publicly generated value. The city must therefore urgently adopt a comprehensive land value capture framework as a cornerstone of its planning economy, ensuring that public value created through planning decisions is transparently reinvested back into the city and the areas where it originates. Revising the current Affordable Housing Methodology formula is a first step towards strengthening the city's strategic role in urban development. Administratively set, aspatial indicators should be replaced by a spatially sensitive, value-oriented model that determines the public share according to the increase in land value generated by municipal decisions. Such an approach aligns regulatory planning with market realities and enhances both the efficiency and fairness of value distribution.

International practice shows that cities such as São Paulo and New York have turned urban planning into an instrument of financial stability and social inclusion. São Paulo, through the auctioning of CEPAC

certificates, transparently prices additional building rights and captures a share of the value created by planning decisions. At the same time, New York uses residual land value analysis to determine the public share of development gains. Bratislava, by contrast, relies on administratively fixed rates with no link to market dynamics, which increases the risk of overvaluing weaker locations and undervaluing stronger ones and, in turn, leads to a systematic loss of public value.

The reform of Bratislava's land value redistribution mechanism should be complemented by the creation of a central register of developer contributions, the introduction of standardized reporting templates, and full public disclosure of project data. Annual calibration of contribution levels based on market signals, along with earmarking revenues for a dedicated urban development fund focused on infrastructure, public space, and affordable housing, would further strengthen the system. Such a framework would transform planning decisions into public benefit, enhance fiscal stability, and increase investor predictability, bringing Bratislava closer to international standards for land value capture.

Land value capture is not a technical detail but the backbone of equitable and sustainable urban planning. Suppose Bratislava is to finance its growth, strengthen social cohesion, and fulfil its vision of a more inclusive city. In that case, it must stop foregoing the value it creates and replace ad hoc negotiations with clear rules that return that value to society.

2. Introduction

Urban development in major European cities increasingly depends on local governments' ability to mobilize sustainable sources of finance to accelerate a smart, sustainable transition. Traditional revenue streams are under growing pressure, while the need for investment in infrastructure, affordable housing, and high-quality public space continues to rise. Bratislava ranks among the least affordable metropolitan housing markets in Europe, making housing affordability a key challenge for the city's sustainable development. For this reason, the analysis pays particular attention to the Affordable Housing Methodology, above all to its ability to capture publicly created land value and translate it into public benefits in the form of affordable housing. In this context, the question of who creates value in the city, and who ultimately captures it, has become central to urban policy and academic debate, especially in relation to planning decisions that directly generate land value.

In Bratislava, this debate came to the forefront with the recent approval of Amendments to the Master Plan No. 10 (ZaD10) in February 2025. The decision concerned a centrally located area on the urban waterfront: the Citywide Center Petržalka (CMC). The central question in the public debate was straightforward:

> *❝ How much value was created in CMC Petržalka by the 33% increase in FAR, and how much of it was captured?*

This analysis offers a qualified estimation and an answer that has been missing so far. It shows that while public action created substantial increments in land value, the city retained only a small share, with the majority accruing to private landowners as windfall gains.

This outcome reflects more than a single planning decision. It highlights a structural gap: the absence of a systematic land value capture (LVC) perspective in Bratislava's planning and housing policies, and the lack of political attention to land as a public resource. The current affordable housing methodology treats land as an external factor, rather than as a value shaped by planning regulation and public investment. This logic runs counter to the principles of LVC. By overlooking land value, the city misses an important opportunity to mobilize resources for public amenities, services, and infrastructure. In practice, this has meant that public initiatives increased the market value of land in CMC Petržalka. However, the benefits retained for the city and its residents were limited, discretionary, and insufficient both fiscally and socially.

This report critically evaluates Bratislava's current approach to developer contributions through the lens of land value capture. Specifically, it estimates how much land value was created in CMC Petržalka by the approval of ZaD10, how much of this value was actually captured by the city, and how alternative approaches could have led to different outcomes. To assess this, the report applies international benchmarks and guidelines to Bratislava's case, providing an objective frame of reference that challenges prevailing developer narratives in local discourse.

Three case-oriented policy questions guide the analysis:

- How much land value was generated in CMC Petržalka by ZaD10, and how much of it was captured by the city?
- What fiscal and social benefits did the city and the Petržalka district obtain from this level of capture, and what potential benefits were not realized?
- What lessons can this case provide for the development of a more consistent and transparent land value capture framework for future urban development in Bratislava and the Petržalka district?

To address these questions, the report uses CMC Petržalka as a case study to examine how changes in planning for large urban developments shape land values. Three complementary scenarios are presented. Scenario A quantifies the uplift linked to the increase in FAR (33%). Scenario B examines the effect of functional redesignation in key zoning categories, resulting in an 81% increase in permitted uses. Scenario C draws on international good practice, specifically the residual land value method applied in New York City's Gowanus district, to illustrate how a more robust methodology can accurately quantify public-created value. Across these scenarios, the analysis distinguishes revenue streams, development fees, infrastructure contributions, and affordable housing obligations to provide a transparent picture of how value is, or is not, being captured.

Our estimate is striking. Against international benchmarks suggesting that cities should capture 20–60% of land value increments, Bratislava's current instruments secure only about 8.5–10%. This represents **a fiscal shortfall of €118 to €446 million**, resources that could have been used to finance infrastructure, services, or affordable housing. In equity terms, the outcome is equally sobering: just 98 municipal rental flats, less than 2% of the roughly 5,700 planned units, well below inclusionary thresholds in peer cities and inconsistent with the principles of the 15-minute city. The limited attention to land value in Bratislava's policy framework, combined with the dominance of developer narratives that narrow a complex perspective to project-by-project interests and the deregulatory weakening of spatial planning, has led to repeated missed opportunities to align spatial development tools with the needs of social cohesion and sustainable urban development.

Above all, this report provides an evidence-based answer to the key policy questions: how much value was created, how much was captured, and what was lost. In doing so, it offers a replicable analytical framework for assessing land value increments in Bratislava, grounded in international good practice but adapted to local data and legal conditions. The broader contribution is to highlight a pathway for integrating LVC more systematically into the city's planning and housing policies. A more consistent, transparent, and equitable approach to land value is not only possible but necessary if Bratislava is to finance its growth, strengthen social cohesion, and deliver on the promise of an inclusive and sustainable urban future.

3. The CMC Locality: Spatial and Planning Context

Locality	
Total area of CMC	479,976 m² (100%)
Land ownership – City	131,780 m² (28%)
Land ownership – South Bank	87,662 m² (18%)
Land ownership – New Lido	171,433 m² (36%)
Land ownership – small private owners	29,144 m² (6%)
Land ownership – State	59,957 m² (12%)

Developers		
Penta Real Estate Holding Limited	South Bank	Agias Fylaxeos & Polygnostou, 21, Limassol 3082, Cyprus
J&T Real Estate Holding PLC	New Lido	Klimentos 41–43, Nicosia 1061, Cyprus

Large Urban Developments	South Bank	New Lido
Estimated declared cost	€570 mil.	€1.4 billion
Project-induced investments	€29.7 mil.	€69.1 mil.
Construction period	2027–2041	2026–2042
Total site area	85,305 m²	411,663 m²
Estimated number of apartments	900	4,800
Built-up area	–	79,244 m²
Gross floor area (GFA)	–	971,317 m²
Above ground	210,002 m²	610,290 m²
Underground	–	361,027 m²

Upzoning 2025 – local data	Before ZaD10	After ZaD10
FAR	1.8	2.3
Total GFA	717,849 m²	959,854 m²
Number of apartments	1,380	5,700
Number of citizens	4,880	12,132
Residential and mixed-use areas (201 a 501)	2,223	4,030

Upzoning 2025 – project data	South Bank		New Lido	
	Before ZaD10	After ZaD10	Before ZaD10	After ZaD10
Residential GFA	41,042 m²	78,350 m²	186,631 m²	282,105 m²
GFA – other functions	76,356 m²	104,984 m²	194,124 m²	267,156 m²

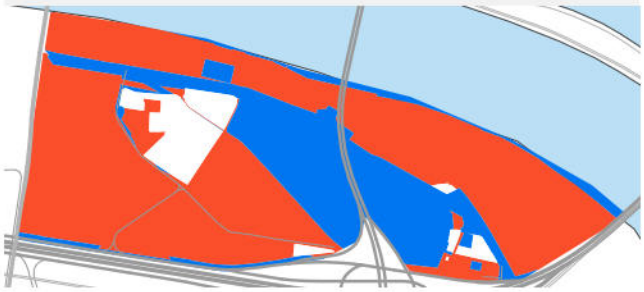
Structure of public infrastructure contribution	Penta RE	J&T RE	Total (T)
Danube pedestrian bridge	–	€35 mil.	–
Central square	–	€6 mil.	–
Public space near viaduct	–	€2.05 mil.	–
Promenade	–	€2.85 mil.	–
Central square	€5 mil.	–	–
Promenade extension	€4.1 mil.	–	–
Bowls total	€14.5 mil.	–	–
Central park	T × 30%	T × 70%	€2.6 mil.
Riverside park	T × 30%	T × 70%	€1.1 mil.
School campus	T × 30%	T × 70%	€2.5 mil.
Total	€24.68 mil.	€51.02 mil.	€75.70 mil.

Developer Contributions	Penta RE	J&T RE	Total
Rental housing	1,511 m^2 NFA	3,867 m^2 NFA	5,378 m^2 NFA
	2,223 m^2 GFA	5,687 m^2 GFA	7,910 m^2 GFA
	28 flats	70 flats	98 flats
	€4,881,603	€12,486,543	€17,368,146
Public infrastructure	€24.68 mil.	€51.02 mil.	€75.7 mil.
Development fee	€7,350,070	€19,224,135	€26,574,205
Total contribution	€36,911,673	€82,730,678	€119,642,351

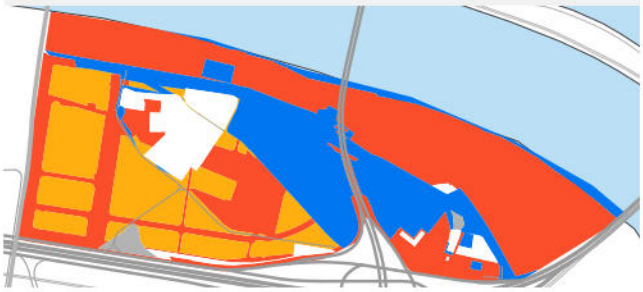
Developer Development Fee	Bratislava	Petržalka District	Total
Revenue	€8,503,746	€18,070,459	€26,574,205

Evolution of land ownership structure in the CMC locality

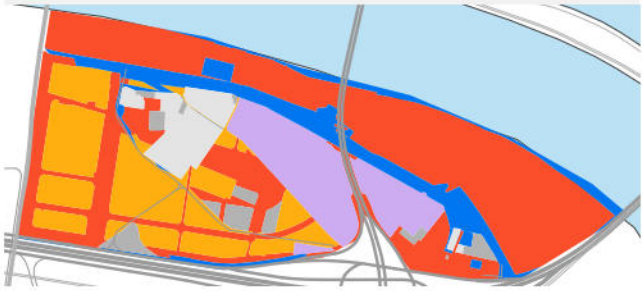
1.12.2000



31.12.2007



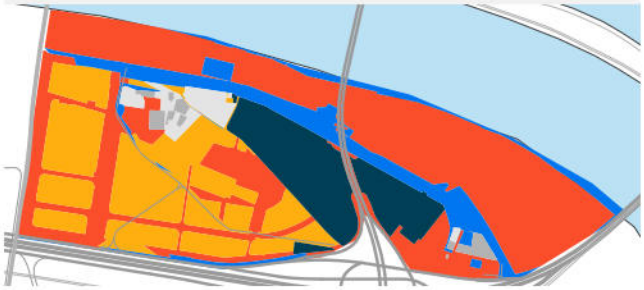
31.12.2013



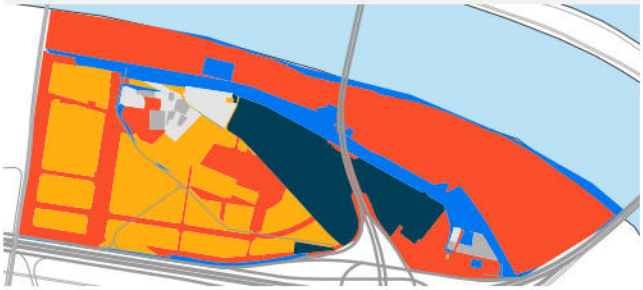
2.11.2022



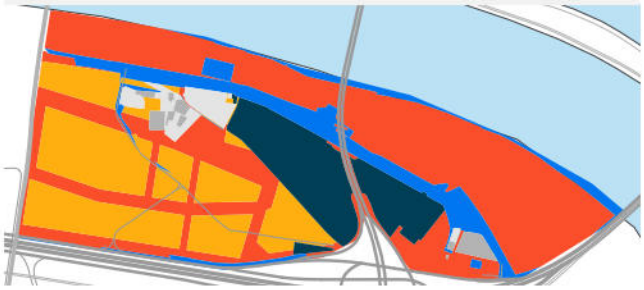
31.12.2023



31.12.2024



30.5.2025



- Capital city Bratislava
- Slovak republic
- J&T RE
- HB Reavis
- Penta RE
- Other companies
- Individuals
- n.a

Source: Real Estate Cadastre Information System, Geodesy, Cartography and Cadastre Authority of the Slovak Republic (ÚGKK SR), Contract No. 2-203-0034-2023, 31 Dec 2013, 2 Nov 2022, 31 Dec 2023, 31 Dec 2024, 30 May 2025.
Sources for the maps from 2000 and 2007 were supplemented with data from: Cadastral map topography as of 1 Dec 2000, land-swap agreements between the Capital City of the Slovak Republic Bratislava and the companies Popper Capital, s.r.o. (Nos. 038803090600, 038803110600, 038802000700) and Kráľova hora, s.r.o. (No. 038802161300), and minutes of the Bratislava City Council meetings (dated 2 Mar 2006, 1 Mar 2007, 6 Jun 2013).

2000 – The city as the majority Landowner in CMC

The baseline year for the analysis is 2000, when the CMC Petržalka area was almost entirely in public ownership. The City of Bratislava was the majority landowner, while the state owned extensive parts of the former military complex, including training and barracks areas. CMC historically developed as a low-intensity yet stable area for sports, recreation, and military training, shaping its spatial structure for decades. However, the city's urban vision, particularly after the approval of the Bratislava City Master Plan in 2007, designated this territory for transformation into an extension of the central city area with citywide and metropolitan functions, establishing the framework for its future development.

2006 and 2007 – Strategic entry of J&T Real Estate

In 2006 and 2007, the City of Bratislava carried out two major land transactions in the CMC totalling 142,919 m^2. According to available documentation, the city exchanged and sold land to Popper Capital, s.r.o., and Poplatky, a. s. These transfers form the ownership base from which approximately 83% of J&T Real Estate's current CMC land portfolio originates.

In 2006, the city transferred 82,063 m^2 of municipal land, of which 58,082 m^2 were swapped, and 23,981 m^2 were sold. As part of these transactions, the city obtained substitute parcels near the wastewater treatment plant and in the Janíkov dvor area of Petržalka. In the same period, the city used an administrative valuation of approximately €70 per m^2 in discussions with HB Reavis, while other offers reportedly ranged around €270 per m^2 (J&T RE) and €300 per m^2 (Penta RE). These discrepancies illustrate the broader, long-standing risk of valuing public assets (land or development rights) without a rigorous methodology.

In 2007, the city continued with further transfers totalling 60,856 m^2, of which 42,492 m^2 were swapped and 18,364 m^2 sold. The average sale price reached approximately €630 per m^2, while the city sold land on the left bank of the Danube (today's Eurovea site) in 2005 for roughly €500 per m^2.

The 2006–2007 transfers created the initial conditions that substantially shaped the subsequent ownership structure in the CMC. The city exchanged centrally located parcels for peripheral land in Petržalka, limiting its long-term ability to influence development in this strategic area. This period illustrates that the challenge of adequately valuing public assets, whether land or additional development rights, remains a systemic issue for Bratislava.

2013 and 2023 – Expansion of J&T Real Estate

The City of Bratislava initiated the 2013 land swap on Kráľova hora in Devín to acquire this natural area into municipal ownership and halt a planned development project. To achieve this, the city provided compensation in the form of municipal land, including parcels located within the CMC Petržalka area. The city transferred approximately 38,350 m^2 of land valued at nearly €7 million and acquired the Kráľova hora parcels. The swap also included transferring project documentation from the original development proposal to the city. The exchange followed the framework approved by the City Council in 2012.

From the perspective of CMC's transformation, this transaction marked another step in the gradual reduction of the city's land ownership in this strategic development area. The parcels transferred in 2013 later became part of J&T Real Estate's CMC land portfolio and today account for roughly 22% of the company's holdings in the area. In 2023, the developer expanded its position further by acquiring additional centrally located parcels (for example, the plot under the OMW fuel station), leading to another decline in the city's ownership share in the central zone.

2023 – Entry of Penta Real Estate

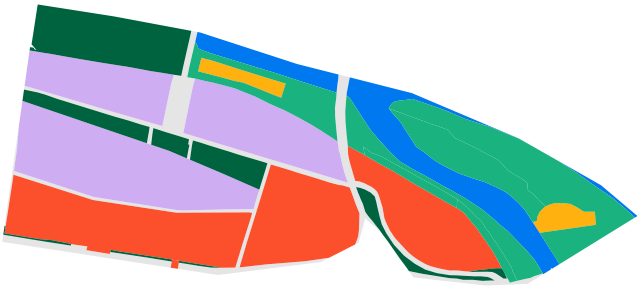
In 2023, Penta Real Estate entered the CMC Petržalka area by acquiring land from developer HB Reavis, which at the time had begun withdrawing from the Slovak real estate market. The transaction involved a large portion of the former military barracks area, which HB Reavis had purchased in previous years but where the planned development was never realized.
Penta Real Estate acquired approximately 87,000 m^2 of land, representing about 18% of the total CMC area. With this step, the developer became one of the two dominant private landowners in the locality. For comparison, J&T Real Estate currently owns approximately 171,433 m^2 of land, or around 36% of the CMC. Penta's entry fundamentally reshaped the area's ownership structure, introducing a second major private actor with a consolidated landholding for development.

2025 – Land swap between the city of Bratislava and J&T Real Estate

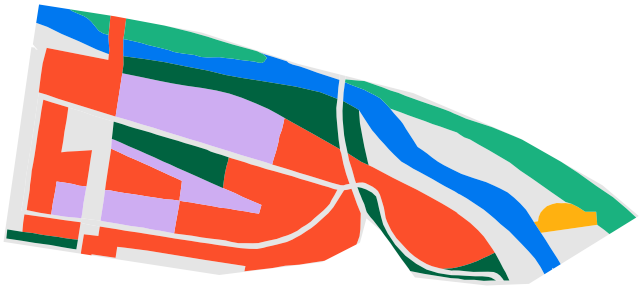
In 2025, the City of Bratislava approved a land swap with J&T Real Estate involving approximately 46,000 m^2 of land within the CMC area. According to the valuation report, the general value of the municipal land was set at roughly €7 million, corresponding to an average unit value of around €150 per m^2. The expert valuation applied differentiated unit prices ranging from approximately €115 to €280 per m^2, depending on land-use designation, transport accessibility, and technical infrastructure. This amount represents the rounded general value of the municipal plots included in the swap.
The city justified the exchange primarily as necessary to consolidate ownership structures and align functional regulation within the CMC (see CMC functional regulation maps), a precondition for further preparation of the South Bank and New Lido projects in their current form.

Changes in functional regulation in the CMC locality

2025 – ZaD10



2011 – ZaD2



201 – civic amenities of citywide and supra-city importance
401 – sports, physical education and leisure
501 – mixed-use areas for housing and civic amenities
901 – water bodies and watercourses
1002 – landscape greenery
1003 – recreation in natural environments
1110 – parks, horticultural areas and forest parks
1130 – other protective and buffer greenery

Source: Bratislava Master Plan (Amendments and Supplements No. 2, Amendments and Supplements No. 10).

Key findings from 25 years of land ownership transformation in the CMC locality

The absence of a modern land policy prevented Bratislava from maximising public benefit

Gradual, unsystematic transfers of municipal land led to Bratislava losing its strategic position in the CMC, with minimal public benefit. Through a step-by-step, "salami-style" sequence of transactions, the city shifted from being the dominant landowner to owning mostly roads, pavements, and public spaces. In this process of transformation, the city forfeited the majority of the value created in the territory. The shift from a dominant to a minority landowner occurred without adequate compensation. The absence of a land strategy that reflects market mechanisms and land economics deprived the city of substantial resources for urban development and for improving the quality of life for residents.

The solution is a modern municipal land policy that defines land ownership and regulatory authority as strategic public assets and establishes their management as a clear urban priority.

Risk of systematic under-valuation of public assets

Bratislava has long relied on various administrative approaches to valuing land and additional development rights that are not rigorously grounded in modern international standards (e.g., RICS and contemporary LVC methodologies). The lack of rigorous, transparent, and market-based valuation of land and additional development rights represents a significant risk of under-valuing public assets, both tangible and intangible.

The solution is a revision of existing practices and the introduction of a transparent, market-anchored methodology for valuing land and additional development rights, ensuring that public value is protected and maximised.

Bratislava's strategic position in urban development depends on the effective use of regulatory instruments that shape land value

Even without owning the land, Bratislava retains decisive authority over value creation and regulation in the territory. Calibration of regulatory instruments that shape the city's intangible public assets, such as additional development rights, must maximise public benefit. These intangible public assets are as strategically important as land ownership itself. Without a modern LVC framework, however, this regulatory power remains underutilised, and publicly created value is captured as unearned private gain.

The solution is to adopt an LVC framework that enables the city to treat regulatory rights as strategic public assets and capture newly created value at the moment decisions are made. Non-tax LVC instruments operate exclusively ex ante, not ex post.

4. Evaluation of the Methodology for Affordable Housing

The key instrument of housing policy in the capital city of Bratislava is the "Methodology for Amendments to the Urban Plan in the Interest of Creating Conditions for the Development of Affordable Housing and Increasing Housing Affordability"[1] (hereinafter the Affordable Housing Methodology). Its stated aim is to improve housing affordability in Slovakia's capital by increasing the aggregate supply of housing on the residential market.

The methodology was presented to the city council on 23rd May 2024, for discussion as an informational document. Consequently, the council did not formally approve it but merely acknowledged it by voting. The methodology was submitted to the city council following the approval of the City Urban Study of the Mlynské Nivy area. The need for the methodology's amendment was derived from the specific needs of the Mlynské Nivy locality. Through this approach, the methodology's citywide significance was subordinated to the needs of a selected locality. However, the methodology's setting and purpose cannot depend on the needs of an individual locality. However, they should be based on the needs of the city as a whole, as it is a tool with horizontal validity across the entire administrative territory of the capital. In other words, the significance and impact of implementing the methodology are much greater than those of the City Urban Study for the Mlynské Nivy zone. In this context, the absence of professional discussion significantly overshadowed the importance of this tool in the territorial development of Bratislava.

The current methodology is modelled on the "Methodology for Investor Participation in the Development of the City of Prague"[2], which was formally approved[3] by the Prague City Council on 27th January 2022. The primary purpose of the Prague methodology, however, is not to address housing affordability but, as its title suggests, to support comprehensive urban development. This is a fundamental difference in the core objectives of the two instruments. In Prague, contributions can take the form of land transfers to the city, preparation of project documentation, costs associated with architectural competitions, operation and maintenance of public spaces, or subsidised housing. By contrast, Bratislava's methodology presents itself as a key housing policy tool, with the primary purpose of expanding affordable housing in the city. However, its latest amendment has, in effect, had the opposite result. It has significantly reduced the role of affordable housing by lowering the minimum share of developer contributions earmarked for affordable housing from 100% to 20%.[4] This sharp reduction in the fulfilment of the methodology's primary goal has paradoxically increased the risk of city-driven gentrification and intensified social segregation in Bratislava. The resulting 80% margin of discretion in negotiations between the city and developers, combined with vaguely defined criteria for eligible expenditure, has created expansive room for case-by-case bargaining without clear rules on the scope of infrastructure spending and, above all, has allowed the methodology's original purpose to be fundamentally altered.

1 Source: cdn-api.bratislava.sk/strapi-homepage/upload/Metodika_2024_najomne_byvanie_09e5b7b180.pdf.
2 Source: praha.eu/metodika-spoluucasti-investoru.
3 Resolution No. 33/8 of 27th January 2022.
4 In the case of development areas and brownfield sites larger than 4 hectares.

Moreover, the capital of the Czech Republic has long ranked among the least affordable metropolitan housing markets in Europe. According to the Deloitte Property Index[5], Prague ranked second in 2024 and third in 2025 among selected European cities, while Bratislava largely mirrors this trend, ranking fourth in 2024 and seventh in 2025.[6] in 2025. A prospective homebuyer in Bratislava must save the equivalent of roughly 12 to 13 average annual salaries, compared to 13 to 15 in Prague. Both Prague and Bratislava, therefore, rank among the 10 least affordable European cities, where residents have to save the longest to purchase a home. It is therefore unclear in what sense one of Europe's least affordable cities can serve as an inspiration or model of good practice in housing affordability for Bratislava, and above all, how a key housing policy instrument in Bratislava can shift its purpose from supporting housing policy to serving general urban development, while still being presented as a housing policy measure.

The logic of the methodology

The current methodology seeks to address Bratislava's housing affordability crisis by deregulating urban planning to increase the aggregate supply of housing. This logic aligns with the idea of so-called *blanket upzoning*. According to leading economic geographer Michael Storper, in an interview with *The Planning Report*[7], blanket upzoning is based on the assumption that housing crises in prosperous metropolises stem from excessive regulation, bureaucracy, and restrictive planning systems. Across continents, cities are said to face the same problem: over-regulation in urban planning. As a remedy, blanket upzoning advocates deregulation and expanded supply, expecting a "trickle-down effect" in which greater housing supply would lead to lower prices and improved affordability.

In practice, however, as Storper and Richard Florida[8] note, the results are far less straightforward than this imperative suggests. Freemark's research[9] A study on blanket upzoning in Chicago found that its implementation led to rising land prices, producing the exact opposite of the intended effect. Property prices in the affected areas increased, and in desirable locations, the policy accelerated gentrification instead.

A similar case can be observed in Vancouver, which, given its sustained growth in housing supply and density, should be one of the most affordable cities in North America. The city pursued a strategy of significant densification in the downtown area and a general increase in housing supply. However, the expected improvement in affordability never materialized, and prices continued to rise. Between 2015 and 2023, housing affordability in Vancouver worsened by the equivalent of 1.2 years of median household income. For the past 18 years[10], the city has consistently ranked among the four least affordable in the world. The key reason appears to be that the benefits of the new supply were absorbed by rising land prices, which the policy itself helped to fuel. Citywide upzoning thus increased land prices by enhancing their capacity for financial turnover.

It therefore remains unclear how—or whether—the methodology will actually improve housing affordability in Bratislava. The current version not only fails to address the risk that rising land prices will absorb the benefits of new supply, but also drastically reduces the threshold for fulfilling developer

5 Source: deloitte.com/cz-sk/sk/Industries/real-estate/research/property-index.html.
6 In 2024, Deloitte compared only capital cities, while in 2025 it also included regional metropolitan areas. In terms of housing unaffordability, Bratislava was overtaken by Košice, Brno, and Banská Bystrica.
7 Source: planningreport.com/2019/03/15/blanket-upzoning-blunt-instrument-wont-solve-affordable-housing-crisis.
8 Source: bloomberg.com/news/articles/2019-05-09/-build-more-housing-is-no-match-for-inequality.
9 Source: journals.sagepub.com/doi/10.1177/1078087418824672.
10 Source: chapman.edu/communication/_files/Demographia-International-Housing-Affordability-2025-Edition.pdf.

contributions in the form of rental housing.[11] The identified risks suggest that the methodology may paradoxically contribute to gentrification and gradual socio-spatial segregation in the capital city.

[11] The methodology addresses rental housing exclusively and does not consider a combination of affordable housing types, such as the inclusion of supported housing.

Policy Benchmarking Note: São Paulo's Relevance for Bratislava

This box serves as a comparative reference for valuing additional development rights and capturing land-value uplift under the Affordable Housing Methodology. The case of São Paulo serves as a reference for good practice, though not a universal model to be copied directly into Bratislava. In this context, São Paulo can be seen as a benchmark for valuing additional development rights above a defined baseline and for linking revenues from land-value-capture mechanisms to visible public-benefit projects. The purpose of this box is to illustrate how Bratislava can adapt to ensure affordable-housing contributions more accurately reflect land-value uplift while remaining transparent and comparable across locations.

Transferable lessons from São Paulo

This table distills São Paulo's mechanisms (Fs/Fp formula, base FAR rule, FUNDURB governance, CEPAC auctions, Urban Operations) as reference points. It outlines options Bratislava can consider for the Affordable Housing methodology.

Mechanism	How it works in São Paulo	What can Bratislava take forward?
Citywide OODC = simple compensation formula (Fs/Fp)	Each m² above the base FAR is priced under a unified formula. Fs (social factor) reduces/zeros charges in social-interest areas; Fp (planning factor) raises charges in dense/serviced zones and lowers them where infrastructure is underused. Revenues flow to FUNDURB (urban fund).	For future rezonings, Bratislava could consider a clear uplift-linked schedule that prices only the extra rights. A short public guide could set out indicative Fs criteria (including Fs=0 where on-site MIH/SH is delivered) and Fp rules (higher near transit; lower where capacity is idle). Revenues could be ring-fenced in an urban development fund.
Base FAR rule (citywide)	Citywide base FAR = 1; any floor area above base is an extra right priced either by the OODC formula (citywide) or CEPAC auctions (in designated operations). The legal separation of ownership from the right to build above the base makes the object of charging explicit; charges are updated with market evidence.	As part of the new citywide land-use plan update, codify base vs. maximum FAR by zone and publish a €/m² schedule for floor area above the base (uplift-linked). Include Fs/Fp guidance (equity/planning factors), ring-fence revenues to housing/mobility/public realm with KPIs, and commit to annual calibration.
FUNDURB governance & earmarking	50/50 decision-making (public sector/civil society); at least ~30% housing, ~30% mobility; other lines include public space, green, heritage, neighbourhood plans.	Consider a mixed-governance urban fund with clear earmarking targets (e.g., ≥30% housing, ≥30% mobility) and a public dashboard/annual report to support legitimacy and auditability.

CEPAC auctions	In designated areas, the city auctions certificates for additional capacity; developer competition sets the price, and the highest bid wins. Because bids provide market-based price discovery, they adjust to location and market cycles, reducing the risk of under- or overcharging inherent in fixed tariffs and helping the city capture a fairer share of land value uplift.	For future high-demand locations (e.g., CMC Petržalka), a limited pilot could be explored with reserve prices (keeping the formula citywide). Auctions may provide proper price-discovery signals for schedule calibration.
Urban Operations (ring-fenced programs)	Perimeter ties up-zoning, infrastructure, and value capture; revenues are ring-fenced to a published project list.	For future programs, the city could identify development zones (e.g., corridors/ bridges/waterfront) and publish project lists and rules linking revenues to measurable outputs.

Mini-case: Market Bids (São Paulo) vs Administrative Proxies (Bratislava)

What CEPAC is and why São Paulo uses it

In São Paulo's large redevelopment areas, the city legally separates land ownership from the right to build above a citywide base entitlement. The extra right (additional floor area above the base FAR) belongs to the public and is monetised through CEPAC (Certificates of Additional Construction Potential). The municipality defines a perimeter, caps the total stock of extra rights, converts that stock into CEPAC units, and auctions the certificates on the exchange. Developers who want to build above the base entitlement must buy and redeem CEPAC when they apply for permits. Competitive bidding sets the price of the extra m^2 in each location and market phase, giving market-based price discovery for the uplift created by regulation. Revenues are ring-fenced to a published project list within the operation (e.g., transit, public realm, drainage, social housing). They are overseen by a mixed governance model that ties created rights to visible public benefits and keeps the city in the role of a transparent fee-setter rather than a project partner.

How does this differ from Bratislava today?

In Bratislava, additional development rights are not auctioned. Instead, the Affordable Housing Methodology applies administratively set charges to the additional residential floor area. The Primary Formula converts ΔGFA (the added gross floor area) into a 5 percent transfer of that area (0.2 assumed developer margin × 0.25 city share). At the same time, the Alternative Formula applies a flat, annually indexed rate to ΔGFA. By contrast, São Paulo's CEPAC model codifies a base FAR, treats anything above it as an extra right, and allows competitive bids to determine the €/m^2 price of that extra right. The proceeds are ring-fenced to a published project list.

Without a citywide "base → extra" structure and a posted €/m^2 rate above the base, Bratislava's pricing signal remains administrative rather than market-based. This shifts the city toward a de-facto partner role, with its "capital" being the additional rights, and blurs what is actually being charged. It encourages case-by-case bargaining, ties the city's share to generic developer margins rather than site-specific land value uplift, and weakens comparability across locations and market cycles. A bid-led approach, such as CEPAC, by contrast, reveals the market price of additional rights at each location and time and links revenues to a transparent project list, thereby strengthening predictability, fairness, and accountability.

Difference at a glance

São Paulo's CEPAC model prices a clearly defined additional right above a codified base through competitive bids. The €/m² price moves with location and market cycle, while supply is capped and proceeds are ring-fenced to a published list of public projects.
Bratislava does not auction additional rights. Its Affordable Housing Methodology relies on area-based proxies and fixed parameters—either a 5 percent transfer of ΔGFA or a flat, indexed €/m² rate—with no citywide "base → extra" ladder. Consequently, the price signal is administrative. CEPACs are market-responsive and tend to capture a fairer, evidence-based share of land value uplift. In contrast, Bratislava's formulas may under-capture in strong markets, over-capture in weak ones, encourage bargaining, and reduce comparability across sites. Bids discover uplift; formulas only approximate it.

What this teaches Bratislava

Bratislava should shift to pricing only the additional right above a codified base. It should codify base and maximum FAR values by zone and publish a zone-specific €/m² schedule for floor area above the base so that the fee targets land value uplift rather than generic margins or GFA proxies. A simple uplift-linked schedule could apply citywide, while in the strongest sub-markets, a limited CEPAC-style auction pilot—with capped supply and a reserve price—could be introduced to benchmark and recalibrate the €/m² schedule using real bids. Where auctions are not feasible, valuation evidence should be used instead. The city should step out of a partner role by replacing "margin/share" constructs with a straightforward fee-for-extra-rights approach, improving comparability across sites and market cycles. Revenues should be ring-fenced to a transparent list of projects in housing, mobility, and the public realm, managed through a mixed-governance urban fund that reports annual KPIs. The fee schedule should be recalibrated annually based on published market evidence (±10–20 percent sensitivity) and a minimum developer data pack including audited floor-area schedules and verified cost or price data. Any auctioned supply should be staged carefully to avoid flooding the market.

Benefits of drawing inspiration

Moving from proxy-based charging to a transparent "fee for additional rights" model improves fairness (developers pay for the extra m² created by the plan), predictability and comparability (a published €/m² rate for area above the base, consistent across sites and cycles), and accountability (revenues allocated to a visible list of projects with KPIs and shared governance). Where feasible, a small auction pilot can serve to benchmark and fine-tune the €/m² schedule with real bids, reducing both under- and over-capture of land value uplift.

Constraints and safeguards

Auctions require sufficient market depth and careful supply staging to prevent oversaturation. Bratislava should therefore treat CEPAC-style auctions as a later-stage option, applying them only where a demand is demonstrably strong. In the interim, the city should rely on a clear, uplift-linked formula supported by data, explicit base and maximum FAR values, and ring-fenced uses that the public can easily trace. Transition risks should be managed through clear grandfathering, avoidance of double-charging, and a mandatory minimum developer data pack to support calibration and independent audits.

Implementation

In Bratislava, the narrative of the short-distance city has come to dominate the planning discourse accompanying large urban[12] projects and the transformation of development areas. This narrative draws on the concept of the 15-minute city (Moreno, 2024) and reinforces the methodology's central idea: deregulation of urban planning in favour of housing development. In other words, it promotes densification within the city's administrative boundaries. Easing construction in the city's built-up area is intended as a preventive measure against the adverse effects of urban sprawl.

Problems arise when this narrative is not embedded in a coherent urban framework for a 15-minute Bratislava. The capital currently lacks a concept that would anchor the idea in the city's planning practice and identify practical spatial development tools to achieve it. As a result, the narrative is often used to legitimise large-scale, property-led development without clarifying what actually meets the criteria of a 15-minute city and what does not. In this way, the concept has become a tool for justifying developer projects that maximise individual, project-based interests. Paradoxically, this type of development can contribute to the outflow of families and residents from the urban core to the suburbs, where they can obtain a higher quality of life at comparable housing prices. If the methodology is to help prevent uncontrolled suburbanisation by deregulating in favour of densification, it must clarify its relationship to both the 15-minute city concept and metropolitan-region regulation. No institutional, legal, or urban mechanisms currently complement the methodology to offset suburbanisation pressures. Deregulating planning within Bratislava's boundaries alone will not halt growth in its hinterland; without metropolitan regulation, such deregulation becomes part of the problem rather than the solution.

A key blind spot in the implementation of the methodology—within the broader narrative of compact urban development—is the creation of social mix in major development areas. Social mix is the key dimension in which the concept of the 15-minute city and the methodology's primary objective should intersect. Building a compact Bratislava of short distances requires linking functional and social diversity within large urban projects and redevelopment sites, such as CMC Petržalka, and brownfields like the former Matador factory. Overlooking this connection runs counter to the core principles of the 15-minute city (see selected quotes below). Combined with the reduced threshold for rental-housing provision, this omission risks turning the methodology into a tool of city-driven gentrification—even though the city's own housing policy identifies gentrification as a threat to social inclusion.

> *Social and functional diversity are central elements of the short-distance city model. They involve the coexistence of different urban functions (housing, commerce, education, culture, medical services, and leisure) within the same perimeter, contributing to a more overall complete quality of life. The social and functional mix plays a significant role in organizing proximity, encouraging encounters and fostering sociability and social cohesion. In the context of the 15-minute city, social and functional diversity are seen as essential factors in combating gentrification, elitism, and the concentration of certain socio-economic categories in the same area. This approach prevents the spontaneous construction of a city, subject only to the forces of property and land markets, where financial resources alone determine access to space. Social and functional diversity is the option that guarantees the presence of the six urban social functions within a 15-minute temporal radius (Moreno, 2024, p. 108).*

[12] In academic literature also known as Large Urban Developments (LUD).

> *By promoting a social and functional mix, dynamic, multipurpose urban spaces can be created for activities to be carried out side by side and distances travelled to be reduced. This encourages community and synergy between different functions and contributes to a better quality of life for the population (Moreno, 2024, s. 111).*

The implementation of the methodology in the development of the Citywide Centre Petržalka (CMC) is a textbook case for evaluating how urban housing policy performs in the spatial development of the capital. The CMC area along the Petržalka waterfront is a site of citywide significance. It should therefore serve as a model for implementing urban policies and for creating a sustainable, smart urban quarter in tomorrow's Bratislava.

The methodology was applied during the most recent significant amendment to Bratislava's Master Plan for the CMC Petržalka area,[13] adopted on 20th February 2025 (ZaD10). Nevertheless, its outcome is only 98 municipal rental units—around 2 percent of more than 5,000 planned dwellings. By comparison, New York City's Mandatory Inclusionary Housing programme,[14] requires 20 to 30 percent of new housing to be affordable, while Hamburg's *Drittelmix* principle[15] reserves one-third of new housing for affordable or subsidised units. In most major cities, social mix in new neighbourhoods is achieved by balancing private, public, and regulated housing. Given Bratislava's ongoing housing affordability crisis, demand for regulated and municipal rental housing continues to grow, yet supply remains far behind.

> *A city that does not capture land value ends up subsidizing its own housing crisis.*

Moreover, the implementation of the Affordable Housing Methodology in the CMC Petržalka locality did not prioritise affordable housing. The estimated market value of the 98 rental units the city expects to acquire is €17,368,146. In contrast, the planned pedestrian bridge between the Old Bridge and the Apollo Bridge, less than 800 metres apart, is estimated to cost €35 million and was counted as an eligible developer contribution. In other words, the methodology prioritised the construction of a pedestrian bridge in an area that will soon have three such crossings within one kilometre of roughly 200 rental units. This decision effectively meant the loss of at least 200 potential municipal rental flats in Petržalka. Even if that potential had been fully utilised, affordable housing would have represented less than 6 percent of total units—a figure far too low to create a meaningful social mix within CMC Petržalka. The outcome exposes the methodology's systemic limitations, and the following section highlights another blind spot that the instrument continues to overlook.

[13] Source: bratislava.sk/zivotne-prostredie-a-vystavba/rozvoj-mesta/platna-uzemnoplanovacia-dokumentacia/uzemny-plan-mesta-a-jeho-zmeny-a-doplnky/zmeny-a-doplnky-10.

[14] Source: nyc.gov/site/planning/plans/mih/mandatory-inclusionary-housing.page.

[15] One-third subsidised from public sources, one-third financed from private sources, and one-third of the apartments in private ownership.

Calculation

The Affordable Housing Methodology frames the solution to Bratislava's housing affordability crisis as deregulating the Master Plan to increase aggregate housing supply.[16] In exchange for such deregulation, the city requests a counter-value in the form of developer contributions, while rental units transferred into municipal ownership represent only one possible form of fulfilment. The contribution is derived from the so-called developer's surplus (nadhodnota developera), which the methodology itself creates by increasing land-use intensity and/or reclassifying functions in favour of housing. However, this surplus is not a private profit but publicly created value, since it originates in a municipal planning decision.[17] Despite this, the methodology treats it as a developer's return, of which the city claims only 25%, while fixing the developer's profit margin administratively at 20%. In effect, the city captures merely about 5% of the additional residential gross floor area. This share is arbitrary, economically unjustified, and disconnected from the real increase in land value.

The key variable in the calculation is the Gross Floor Area (GFA), meaning the quantity of new residential floor space in square metres. This approach ignores the economic value of land generated by the city's own planning decisions. The formula's logic disregards spatial context and remains value-blind. It operates with fixed inputs (a 20% profit margin, a 25% municipal share, and a uniform rate of €133.3 per m^2 for 2025, indexed annually), which fail to reflect the strength of location or market cycles. The result is largely predetermined: whether land prices double or triple, the formula reacts only to the quantity of added GFA, not to the growth in land value. A model example using a 10,000 m^2 plot shows that when land prices rise from €250 to €750 per m^2, the formula still produces only about €0.68 million in contributions, even though the real value increases by €5 million. The city's share, therefore, drops from roughly 27% to 14%, illustrating how the tool diverges from market reality and systematically undervalues publicly created land value. The methodology captures only what can be measured in square metres, not what carries economic value.

In its rationale, the methodology treats the economic value of land as an external factor over which the city has no influence. This assumption is misguided: public decisions—such as changing land use, increasing permissible density, or expanding developable areas—directly determine land values and constitute the primary source of publicly created value.

> *"For the neutrality of the calculation in relation to the development of input prices (construction materials, labor costs, land prices, financing costs) and sale prices, which will change over time, the formula projects the margin onto the corresponding share of the gross residential floor area realized as a result of the change in the Urban Plan of Bratislava (ÚPN BA, p.23).*

[16] It should be noted that the Housing Policy of the Slovak Republic until 2030 discusses the causes of declining housing affordability in their full complexity, including factors such as household income, the privatisation of the housing stock, the termination of state-supported comprehensive housing construction, the price deregulation of housing-related services, the second demographic transition, and the availability of financing. In other words, it addresses not only the demand–supply balance in the housing market, which is the key parameter targeted by the methodology itself.

[17] Specifically, it refers to the public decision of the Bratislava City Council.

Primary formula

$$[GFA(A) - GFA(B)] \times 0.2 \times 0.25 = GFA(F)$$

- Gross Floor Area (GFA) refers to all internal spaces of a building, including internal halls, as well as load-bearing and non-load-bearing structures. For the purposes of this methodology, underground floor areas are not included in the GFA.
- The current Gross Floor Area for residential use (GFA(B)) refers to the GFA designated for residential purposes before any changes to the land use plan.
- The future Gross Floor Area for residential use (GFA(A)) refers to the GFA designated for residential purposes after the change to the land use plan.
- The difference between GFA(A) and GFA(B) represents the surplus value created by the change to the land use plan, expressed in square meters.
- The portion of the Gross Floor Area for residential use that is transferred in the public interest to the capital city is referred to as GFA(F).
- To determine the formula, a 20% margin is applied, which is typical in the residential building industry (20% of gross revenue).
- From this margin, according to this methodology, 25% belongs to the capital city, i.e., 25% of the gross floor area of the apartments enabled by the change to the Bratislava land use plan (ÚPN BA).

Source: Affordable Housing Methodology (2024)

Alternative formula

$$Contribution = [GFA(A) - GFA(B)] \times coefficient$$

This method of calculation and fulfilment will generally be used if:

- The area of the urban study exceeds 4 hectares,
- at the same time, the capital city identifies the need for public amenities based on the urban study, which are essential for the change to the land use plan.
- GFA(A) refers to the future Gross Floor Area for residential use (in m^2).
- GFA(B) refers to the current Gross Floor Area for residential use (in m^2).
- The coefficient represents the amount of the contribution, set at 130 €/m^2 for the year 2024.

The coefficient is defined in the amount of 130 €/m^2 for the year 2024. The coefficient is updated annually in accordance with the development of the composite index composed of the prices of building materials (purchase prices) (weight 25%) the index of prices of construction works (weight 25%) and the index of real estate realization prices in the Bratislava region for the purchase of new real estate (weight 50%).

Source: Affordable Housing Methodology (2024)

The approval of ZaD10 is a textbook example of how a single municipal decision can change land values overnight. On 20 February 2025, the City Council voluntarily and at its own discretion increased the intensity of development in the CMC Petržalka area by raising the floor-area ratio from 1.8 to 2.3—a 33 percent uplift. By granting new development rights on specific plots, the city created new economic value. This publicly generated surplus arose through a change in land-use function, higher intensity, or both. Owners or developers can then leverage the increased land value as loan collateral or monetise it through sale–leaseback schemes, transferring part of the expected gain to investors. Yet the methodology fails to capture this newly created value, reducing it to a difference in gross floor area and ignoring the underlying land value increase (see Annex 1).

The methodology does not differentiate between strong and weak locations, central brownfields and peripheral sites; it applies the exact flat mechanism everywhere. The city is implicitly positioned as a shareholder in development projects, its return tied to a modelled developer profit rather than to the publicly created land value increment. This breaks the essential link between spatial planning and the land economy. Instead of capturing the value generated by public decisions and investments, the city accepts only a marginal share of private profit. In CMC Petržalka, this mechanism was fully exposed—only a small fraction of the value created by ZaD10 returned to the municipal budget.

Land, alongside its residents, is the city's most valuable resource, and its economic value is shaped mainly by public initiative and decision-making. Every change in land function, intensity, or developable boundary directly influences land values and generates public value. Capturing the land value increment is therefore not a tax, but a legitimate, systemic, and sustainable mechanism for returning part of publicly created value to public investment. Granting new development rights always produces a surplus, and the city has a legitimate and majority claim to it. As long as this claim is treated merely as a symbolic contribution measured in square metres, the public benefit of planning will remain marginal.

Suppose Bratislava shifts from an area-based to a value-based logic. In that case, it can transform the success of its planning into public benefit, into affordable housing, quality infrastructure, and socially sustainable urban development.

5. Land Value Capture explained

Land value capture (LVC) is a public-sector approach that returns a portion of the publicly created increase in land value to public purposes. It refers to the part of land value that arises from collective decisions, spatial planning, and public investments, rather than from the direct effort or private investment of landowners (Alterman, 2012). When a city changes zoning, extends a tram line, upgrades utilities, or regenerates a riverfront, it transforms the economic potential of that area. LVC ensures that an appropriate share of this publicly created value is reinvested in infrastructure, affordable housing, and public spaces.

LVC is not a single instrument but a structured framework of measures tailored to each city's legal and market context. Some tools are regular and ongoing, focusing more on land than on buildings and limiting speculative behaviour. Others are one-off or project-based, such as development charges, mandatory affordable-housing quotas, or auctions of additional development rights. A practical municipal LVC framework connects these measures across the stages of preparation and implementation: assembling land, granting and transparently valuing additional development rights, collecting contributions at predefined milestones, and reinvesting revenues directly in the areas where the value was created.

In modern urban economics, LVC is understood as a mechanism for correcting market failure, enabling the public sector to recapture some of the value generated by its own decisions. According to the World Bank and the OECD, it is one of the key instruments that enable cities to align urban development with fiscal sustainability. LVC represents the return of publicly created value to the public domain, a mechanism that turns planning decisions into economic and social justice.

The global LVC agenda is shaped by a small but influential group of institutions that define its standards, terminology, and methodologies. The World Bank, through its land-based financing and transit-oriented development frameworks, sets benchmarks for valuation and earmarking of revenues. The Lincoln Institute of Land Policy focuses on the fiscal logic of land taxation and the design of development charges. The OECD and UN-Habitat integrate LVC into broader debates on urban finance and social inclusion. Sectoral organisations such as UITP and ITDP develop rail-plus-property models around transport hubs. National and local governments translate these frameworks into enforceable rules, for example, Switzerland’s value-increment contribution in spatial planning or the United Kingdom’s plan-led system of developer obligations. Together, these institutions develop methodologies for identifying land value increases, calibrating contributions while maintaining market viability, and linking revenues to verifiable public outcomes.

Theoretical and policy context

Land value capture begins with a simple observation: when public decisions improve urban conditions, land values change. The increase that accrues to owners without their own additional effort is commonly referred to as the unearned increment. Contemporary LVC debates treat that increment as a legitimate, measurable base for returning an appropriate share to public purposes, into infrastructure, affordable housing, public spaces, and climate resilience, drawing on insights from urban economics, public finance, and planning law (Alterman 2012; Lincoln Institute 2010). In the planning literature, this sits on the

“windfalls” side of the windfalls-versus-wipeouts debate: value that would otherwise slip away from the public sector into private hands without any corresponding effort by landowners (Peterson 2009; Suzuki et al. 2015).

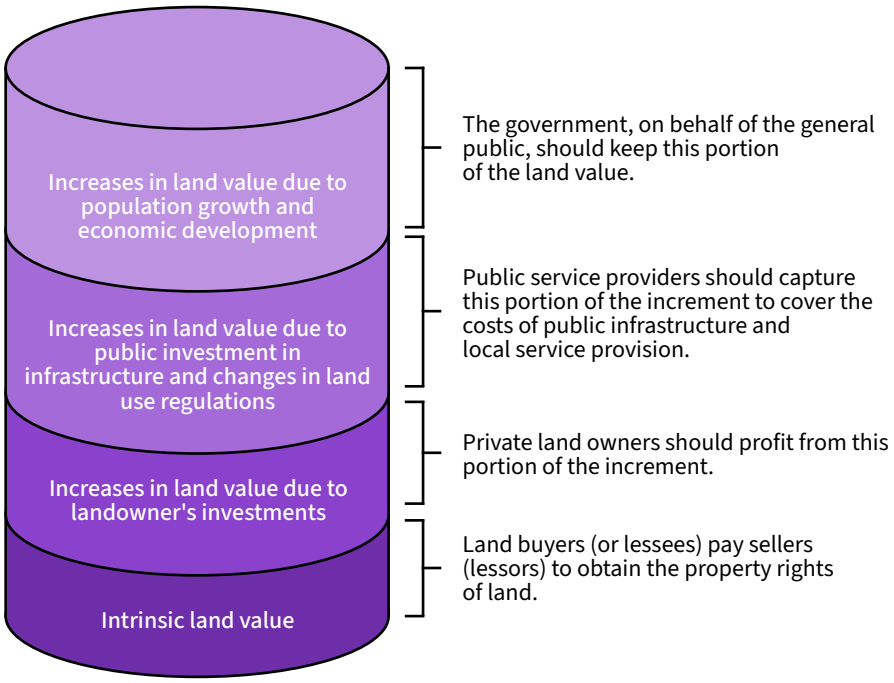


Figure 1 Land values as layered attribution. Source: Adapted from Suzuki et al. (2015).

A widely cited diagram, initially developed by Hong and Brubaker (2010) and reproduced by the World Bank in Financing Transit-Oriented Development with Land Values (Suzuki et al., 2015), conceptualizes land value as a layered structure. At the base lies the intrinsic value of land and property rights, which buyers or lessees pay to obtain from sellers or lessors. Above it sits the increment created by private owners’ own improvements, site preparation, construction, and landscaping, representing the portion of value that investors legitimately retain. The next layer consists of value added by public actions, such as infrastructure investments, service provision, and regulatory changes (for example, a new tram line, roads, utilities, or upzoning that increases permissible floor area). This portion, created through collective decisions and financed with public resources, provides a legitimate basis for land-value-capture instruments that return part of the uplift to fund new infrastructure, affordable housing, or improved public spaces. Finally, the top layer reflects broader economic and demographic growth in the city, generating general increases in land values driven by agglomeration, accessibility, and urbanization rather than individual effort. Governments may retain or redistribute part of this macro-growth dividend through property taxation or other value-sharing mechanisms for the benefit of the wider public.

The diagram is helpful because it visually links causation, entitlement, and the design of instruments: buyers pay for fundamental rights; owners keep what they create; public bodies recover the value they create through planning and investment; and the state can direct part of citywide appreciation into shared goods. It also illustrates why LVC should not be treated as a single instrument but rather as a layered framework that connects market transactions, private initiative, public investment, and collective growth within a coherent value system.

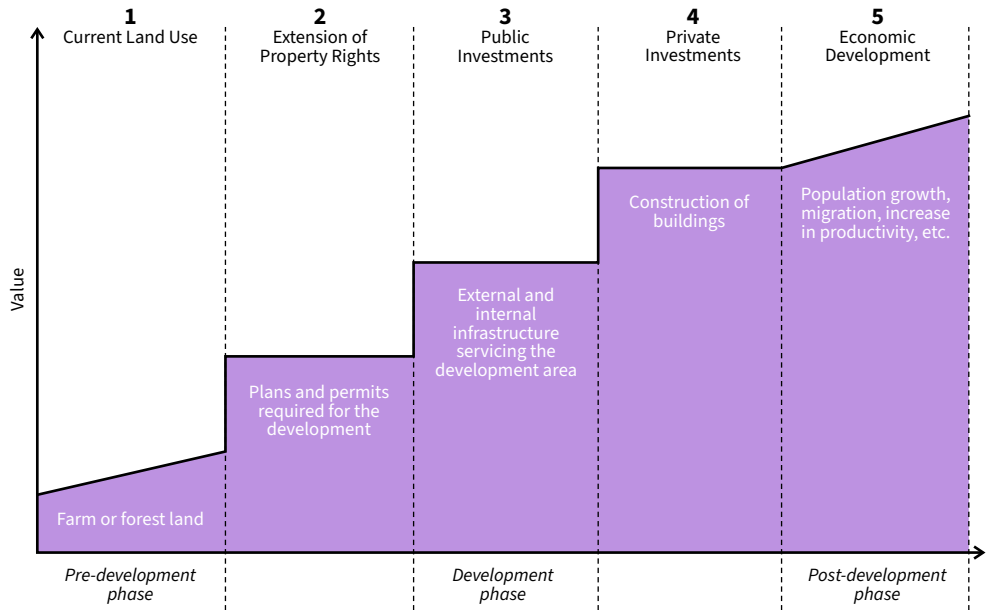


Figure 2 Staircase timing. Source: Adapted from Hendricks et al. (2017).

Read the staircase as a compact timeline that complements Figure 1 and clarifies when distinct increments arise. Initially, land value reflects current lawful use and the bundle of rights in force—for example, agricultural land or low-intensity urban uses. The first clear jump occurs when rights are extended through rezoning, land readjustment, or plan consent, which converts expectation into formal entitlement and creates a discrete, documentable uplift that is an obvious point for plan-based obligations or development-right transactions. A further jump follows from public works and servicing, including external access, on-site and off-site utilities, environmental and social infrastructure, and operational service capacity. This is the classic form of betterment, measured against a pre-investment baseline, suitable for ring-fenced capture so that part of the gain finances the improvements that produced it. Private construction then adds improvement value through site preparation, vertical build, and on-plot amenities. Because the investor's capital and risk create this value, it is not the target of capture in a well-calibrated framework. After completion, values may continue to rise due to post-development dynamics such as growth, accessibility, agglomeration, and the maturation of amenities. These system-wide effects are best handled through recurrent property taxation or other ongoing value-based revenues, rather than one-off charges, maintaining fairness, transparency, and fiscal stability over time (Hendricks et al., 2017).

The practical test of land value capture is whether a city can credibly measure uplift, price it predictably, and turn the revenues into visible public projects. This requires robust baselines before decisions are taken, clear records of rights and pre-investment values, and published valuation methods that others can verify. Comparable evidence and residual land value checks keep results grounded in market reality; independent review limits optimism bias; and regular reassessment prevents outdated valuations from becoming a privilege or a penalty for investors (Lincoln Institute, 2010). Figures 1 and 2 set out the sequence: attribution defines which portion of uplift is eligible for capture, timing determines when it should be assessed, and valuation converts both into fiscal entries that municipal finance can work with.

Viability is a deliberate policy choice. Cities should publish the calculations, confirm that reasonable developer returns remain after contributions, and align payments with cash flows. Where evidence shows pressure on project feasibility, temporary relief can be granted, with stated reasons, precise sunset dates,

and subsequent review against realized data. This strengthens credibility and reduces pressure for ad hoc bargaining (Haila 2016; Hilber 2017). Evidence from housing markets also warns that granting new development rights without value capture can raise prices without a commensurate supply response, so entitlements should be linked to staged, formula-based contributions and reviewed after delivery to show what was built, at what price, and for whom (Freemark, 2019; Manville, Lens, and Monkkonen, 2022; Rodríguez-Pose, and Storper, 2019).

Whether land value capture works in practice depends on how well the system is designed and managed. Policies set the rules, while sound financial management, legal oversight, and public reporting keep the process fair and transparent. Where national law clearly defines value capture, success relies less on flagship projects and more on clear rules, consistent valuation, and strong administrative capacity. European practice shows that performance is strongest where the path from plan to project is transparent and local accounts are open to public scrutiny (Hengstermann and Viallon, 2022).

Land Value Capture instruments

Land value capture is implemented through a set of instruments that return part of the unearned increment to finance infrastructure, affordable housing, and public spaces. In practice this includes betterment and impact fees that allocate the cost of new networks to direct beneficiaries at the point of entitlement or permitting; plan-based obligations and density bonuses that convert rezoning gains into cash or in-kind delivery (for example, affordable housing or local streets); auctions or sales of additional development rights where legally permitted, pricing extra floor area through transparent viability tests; joint development on public land and rail-plus-property partnerships that combine access improvements with new construction to recycle margins into projects; and district-based financing that dedicates the project-related growth in tax receipts to upfront works. Across these approaches, the standard features are clear attribution to public action, transparent baselines for measuring uplift, formulas calibrated to viability, and ring-fenced proceeds reinvested in the areas that generated them. Used this way, LVC instruments recover value increases that arise not from the owner’s effort but from public decisions, such as rezoning, new transit lines, utilities, or area plans, and channel them back into visible public delivery (Peterson, 2009; Lincoln Institute, 2010; Suzuki et al., 2015).

Comparative table of LVC Tools

LVC Tool	Usage in				Primary Use
	USA	Latin America	Europe	Asia	
Exactions & Impact Fees	✓	✓	✓	✓	Cost recovery
Linkage Fees[18]	✓	✓	✓	✗	Social infrastructure funding
Special Assessments/Betterment Levies[19]	✓	✓	✓	✓	Benefit-based taxation
Transferable Development Rights (TDR)	✓	✗	✓	✓	Development rights redistribution
Incentive Zoning/Bonus Zoning	✓	✗	✓	✓	Public benefit exchange
Upzoning with Conditions[20]	✓	✓	✓	✓	Negotiated contributions
Land Sales & Strategic Asset Management	✗	✗	✓	✓	Upfront capital generation
Land Readjustment	✗	✗	✓	✓	Collaborative redevelopment
Land Value Taxation/Split-Rate Property Tax	✓	✗	✓	✓	Ongoing value capture
Joint Development[21]	✓	✓	✓	✓	Revenue and infrastructure sharing

Source: Authors according to OECD (2022), Halleux, J. M.; Hendricks, A.; Nordahl, B.; Maliene, V. (2023), Smolka, M. O. (2013).

18 Linkage Fees are a specific type of indirect impact fee. They are financial contributions required from developers and linked to the social or public impact of their projects, typically supporting affordable housing, public amenities, or social services.

19 A Betterment Levy is a charge imposed on landowners to capture a share of the land value increase resulting from public infrastructure improvements.

20 Upzoning refers to changes in zoning regulations that allow more intensive land use, such as higher buildings or greater floor area, which in turn increases the market value of the land.

21 Joint Development is a form of partnership between the public and private sectors in which both parties co-finance, plan, or deliver development and infrastructure, sharing the benefits generated by land value uplift. In Slovakia, this cooperation exists informally, mainly through municipal agreements with developers contributing to public infrastructure; however, Slovak legislation does not provide a mechanism for profit-sharing or joint ownership of development projects between a municipality and a developer.

LVC Tool	Notes	Legally Used in Slovakia
Real Estate Tax	Annual municipal revenue.	✓
Real Estate Transfer Tax	Applied to property sales.	✓
Development Fee	Introduced in 2016, per m^2.	✓
Developer Contributions[22]	Negotiated, project-based.	✓
Land Readjustments	The most used tool in zoning extensions.	✓
Betterment Levies[20]	Not legislated.	✗
Planning Gain Capture[23]	No tools to capture rezoning benefits.	✗

Source: Authors according to OECD (2022), Halleux, J. M.; Hendricks, A.; Nordahl, B.; Maliene, V. (2023), Smolka, M. O. (2013).

22 A Developer Contribution is a negotiated monetary payment or in-kind provision (such as streets, parks, or utilities) provided by a developer in exchange for development approval.

23 Planning Gain Capture is a public-sector instrument designed to capture the increase in property values that arises from zoning changes or the granting of development permissions. This increase, referred to as “planning gain”, is publicly created, as it results from municipal decisions rather than from the actions of the landowner.

Land value capture is crucial for Bratislava. Public interventions—such as extending the tram network, upgrading streets and utilities, regenerating the waterfront, and improving public spaces—are already reshaping local economies across the city. Nevertheless, most of the resulting land value gains remain in private hands while the costs fall on the public budget. A rules-based framework can transform this asymmetry into a virtuous cycle. Public action raises land values; at predefined milestones such as rezoning or key permits, transparent contributions are triggered; the uplift is measured against a published baseline and calibrated to viability; and proceeds are ring-fenced to the neighbourhoods where the value was created. The next round of infrastructure, housing, and public space is then financed and delivered on the ground, creating a visible link between decisions, value, and outcomes.

In practical terms, Bratislava can build on its existing fee system by aligning contribution rates with local conditions and land-price dynamics, and by attaching clear obligations to any newly granted development rights. The CMC Petržalka case clearly demonstrates the need to link contributions to rights and permits through published LVC-based formulas, allowing in-kind fulfilment where appropriate, and to earmark revenues within the corridor supported by annual delivery reports. Such instruments would strengthen the city's fiscal resilience, ensure a fairer distribution of benefits from public decisions, and align private investment with the sustainable development of Bratislava and its districts (Peterson 2009; Lincoln Institute 2010; Suzuki et al. 2015).

Bratislava has already created real public value. The Petržalka tram extension, upgraded streets and utilities, and revitalized waterfront have all improved accessibility and public space—visible benefits achieved through political commitment, negotiation, and sustained public investment. What remains missing is a citywide framework that systematically converts these uplifts into a predictable stream of contributions, aligned with project viability and reinvested where the value originated. The absence of clear baselines, published LVC formulas, and ring-fenced accounts meant that the opportunities arising from the CMC transformation and the new tram corridor were only partially realized. This is not a failure of the district, but a structural gap the city must now address.

6. Estimating Land Value Capture in CMC

Land is a scarce, irreplaceable resource whose market value is determined mainly by public decisions and investments. The value of land can increase primarily through two mechanisms: changes in land-use regulation,[24] or investments in transport and technical infrastructure. In both cases, the process is directly conditioned by public-sector initiative, with the former lying entirely within the City of Bratislava's control.

The resulting increase in land value, commonly referred to as land value increment (LVI) or land value uplift,[25] constitutes a potential source of non-tax revenue for the Slovak capital. This increment represents the difference between the economic value of land before and after a public intervention. In this sense, LVI provides an effective source of financing for urban development without directly imposing an additional tax burden on residents.

In Bratislava, however, this increment in land value has long accrued almost exclusively to private landowners. For them, it represents an additional, extraordinary income stream, a windfall gain that is not the result of their entrepreneurial effort but of public action. From the city's perspective, by contrast, this is a missed opportunity to secure resources for urban infrastructure development, particularly at a time when the municipal budget faces rising debt-service obligations while still needing to maintain prudent debt levels and expand investment in sustainable and smart urban transformation.

The approval of Urban Plan Amendments No. 10 (ZaD10) in Bratislava is a concrete example of a one-time decision by the City Council that significantly altered both land-use regulation and building intensity in the CMC Petržalka locality. This decision, initiated by the city administration and backed by the council's political will, was a discretionary act with no entitlement on the part of private landowners. Specifically, ZaD10 increased the Floor Area Ratio (FAR, IPP in Slovak terminology) from 1.8 to 2.3, representing an upzoning and an increase of more than 33% in permitted development intensity. In practice, landowners in the CMC acquired new development rights that enable denser construction, thereby substantially raising the market value of their land. This added value can be monetised, for example, as collateral for loans or through sale-and-leaseback models, in which future income streams are sold to investors in exchange for capital.

The ZaD10 case further illustrates that the currently valid Affordable Housing Methodology does not adequately account for the new economic value of land created by public decision-making and, in practice, overlooks it. Nevertheless, this new value arises exclusively from a public decision, and its benefits are now transferred mainly to private actors rather than being mobilised for infrastructure financing. Capturing this increment constitutes a legitimate source of revenue for financing public infrastructure and, by extension, affordable housing. If Bratislava were to apply a land-value-capture approach to spatial planning systematically, the city could deploy this non-tax revenue stream to fund infrastructure for all residents, thereby maximising public benefit.

---

[24] Land use change is most commonly implemented in two ways: by altering the designated function through regulation, or by changing the intensity of land use, or through a combination of both.

[25] Land value uplift and land value increment are used as synonyms in most of the literature.
Land value increment – more commonly applied in academic and economic discourse (e.g., OECD, Lincoln Institute).
Land value uplift – more widely used in the UK and in practical planning contexts (e.g., UK Housing & Communities Agency, Royal Town Planning Institute).

Methodology for Estimating Land Value Capture in CMC Petržalka

To generate a qualified estimate of land value uplift and its capture in the CMC Petržalka locality following the approval of Urban Plan Amendments No. 10 (ZaD10), two complementary scenarios were developed based on available data. For methodological inspiration, a third scenario was added, drawing on international best practice through a residual land value analysis.

Scenario A focuses on estimating the uplift generated by the increase in development intensity, as the Floor Area Ratio (FAR) was raised from 1.8 to 2.3, representing growth of more than 33%. Scenario B captures the effect of changing functional land-use designations, particularly regulatory codes 201[26] and 501,[27] where their share under ZaD10 increased by roughly 81%. Scenario C, inspired by international good practice, applies the Residual Land Value (RLV) method, which defines the residual value of land as the difference between the estimated Gross Development Value (GDV) and all construction costs, developer profit, and related expenses. Taken together, these scenarios illustrate the parallel mechanisms through which planning decisions increase land value and underscore the need for a value-based methodology that systematically reflects this dynamic.

When estimating land value capture in Slovakia, particularly in Bratislava, it is important to distinguish between two parallel municipal revenue streams: the development fee and the developer contribution for affordable housing.

The development fee, also known as an impact fee, is a financial obligation imposed on developers to offset the costs that private development activity imposes on the municipality. These costs typically arise from increased pressure on public infrastructure such as roads, intersections, tram lines, water supply and sewerage systems, public parks, or kindergartens. According to methodologies endorsed by internationally recognised institutions such as the OECD[28] and the World Bank,[29] eligible costs recoverable through such contributions are limited to investments that serve a broad segment of the urban population and remain in municipal ownership or management. The purpose of this instrument is therefore to internalise the external costs generated by development activity, grounded in a clear technical and legal rationale.

The developer contribution for affordable housing is defined by the city's Affordable Housing Methodology, the principal policy instrument for advancing Bratislava's housing strategy. Its primary objective is to expand the stock of municipal rental housing, achieved either through in-kind contributions (developers transferring rental units directly to the city) or through financial payments earmarked for new construction. However, a shift in the methodology's purpose has allowed these resources to be redirected towards infrastructure projects, sometimes even in the majority share, thereby weakening its original housing focus.

Merging developer contributions for housing and infrastructure into a single "package" creates the impression of a single, uniform obligation. In our view, this reduces transparency and makes it more challenging to evaluate the effectiveness of individual municipal policy instruments. It is therefore

---

26 201 – Civic amenities of citywide and supra-local importance.
27 501 – Mixed-use housing and civic amenities.
28 OECD (2022). *Global Compendium of Land Value Capture Policies*.
29 World Bank. *Unlocking land values to finance urban infrastructure*, *Gridlines*, No. 40, aug. 2008.

important to clearly frame such instruments according to where new value is created and where it should be retained. In the context of the capital city's urban development, two distinct instruments should therefore be explicitly distinguished:

- *Developer contributions to infrastructure* – based on estimates of the actual costs of public networks and roads, and guided by recommendations from the OECD[30] and the World Bank.[31] These institutions publish guidelines, tools, analyses, and examples of good practice; however, no single binding mechanism exists, as legal frameworks, municipal powers, land markets, and cost structures vary widely across countries and jurisdictions.
- *Developer contributions to affordable housing* – defined by the actual degree of social segregation in the city and by the housing needs of households requiring access to affordable homes.

Reinforcing this distinction is important not only for legal and methodological soundness but also for fair negotiation between the city and developers. Clear separation allows the city to quantify justified contributions for public infrastructure and affordable housing properly, prevents one obligation from overlapping with or substituting for the other, and prevents shifting the costs of poorly targeted urban policy onto the future residents of new districts.

[30] OECD (2020). *The OECD Infrastructure Toolkit*. https://infrastructure-toolkit.oecd.org. The OECD Infrastructure Toolkit is an online resource designed to support policymakers in planning, financing, and delivering infrastructure. The Toolkit adopts a modular approach and addresses different areas of infrastructure. Initially, it focuses on infrastructure governance, with additional areas expected to be added over time. Infrastructure governance encompasses the policies, frameworks, standards, processes, and tools that public authorities use to plan, decide, implement, and monitor the full life cycle of public infrastructure. The OECD Recommendation on the Governance of Infrastructure, adopted by the OECD Council in July 2020, provides countries with practical guidance for effective, transparent, and responsive decision-making in infrastructure investment. It promotes a whole-of-government approach and covers the entire life cycle of infrastructure projects, with particular emphasis on regional, social, gender, and environmental dimensions.

[31] World Bank (2017). *The Infrastructure Investment & Public-Private Partnerships Toolbox* is a resource designed to support policymakers in planning, financing, and implementing infrastructure projects through public-private partnerships. ppp.worldbank.org/sites/default/files/2022-03/InfrastructureToolkit_Booklet_FINALWEB.pdf.

A
Scenario

6.1 Scenario A: Increased Land-use Intensity

This scenario builds on the update to Bratislava's Master Plan, which, in February 2025, streamlined and simplified the regulatory framework for the CMC Petržalka locality by adopting ZaD10. The amendment affected land values in the area by raising the permissible development intensity, increasing the Floor Area Ratio (FAR) from 1.8 to 2.3. This change represents a rise in permitted construction intensity of more than 33%. Scenario A estimates the land value increment (LVI) thus created and partially captured in CMC Petržalka, and benchmarks the outcome against internationally recommended standards.

Baseline Data

Indicator	Value
GFA before ZaD10	717,849 m²
GFA after ZaD10	959,783 m²
Increment in GFA	242,006 m²
Declared developer contributions in CMC	€98,700,000
Development fee (total)	€26,600,000
Petržalka district share	€18,100,000
City of Bratislava share	€8,500,000
Affordable housing contribution	98 units | 7,828 m²

Methodological Approach to the Qualified Estimate

Step 1: Calculate the incremental GFA permitted by ZaD10

Step 2: Estimate the LVI as the difference in the qualified market value of 1 m² GFA in CMC Petržalka.

Step 3: Inventory all developer fees and contributions with a public character (housing, infrastructure, development fees).

Step 4: Convert contributions into a common monetary denominator (EUR) and calculate the total.

Step 5: Determine the share of captured LVI by comparing contributions to total LVI in CMC.

Step 6: Benchmark the captured share against international standards (OECD, World Bank, Lincoln Institute and UN-Habitat).

Step 7: Evaluate alternative variants (conservative vs. realistic) and their share of total LVI in CMC.

Estimation of the Market Price per 1 m² of GFA in the New Lido and South Bank Projects

Based on the collection of market data and price information (see Annex 1), an estimate of the market price of new residential construction per 1 m² for 2025 has been determined for the New Lido and South Bank projects:

- **Conservative variant:** €6,300/m² "net," i.e. sales area including VAT and parking. The price per m² was established on the basis of existing asking prices in 2025 (see Annex 1).
- **Realistic variant:** €7,500/m² "net," i.e. sales area including VAT and parking. The price per m² was determined on the basis of existing asking prices in 2025. However, in this locality, given the type and location of the planned projects, completed developments may reach unit prices for the most luxurious apartments approaching €15,000/m². The baseline, however, was chosen from the range of comparable asking prices in 2025
  (see Annex 1).

Conversion from sales "net" area to GFA:

The chosen methodology (see Annex 2) applies an efficiency factor η, expressing the ratio of sales area to GFA. For residential buildings, if the developer does not provide its own audited efficiency, the working parameter $\eta_{res} = 0.75$ is applied. The resulting GFA is obtained by multiplying the sales price per m² by factor η.

Baseline determination:

- **Conservative variant:** the risk of overestimating LVI is low – price estimate:
  €6,300 × η = €4,914 /m² GFA (see Annex 2).
- **Realistic variant:** price estimate: €7,500/m² (including all apartment types, from standard to penthouses) × η → €5,850/m² GFA (see Annex 2).

Justification according to international guidelines

OECD, UN-Habitat, and RICS[32] recommend that LVI calculations be based on site-specific GFA value, that is, the market value already adjusted for non-saleable areas, to avoid overstating the benefit.

Developer Contributions to Public Infrastructure

A developer contribution represents a voluntary financial or in-kind transfer provided by the developer to a municipality in exchange for development rights, earmarked for the construction of public technical, transport, or social infrastructure. Its purpose is to internalize the external costs generated by development and to create greater public benefit from land value uplift.[33] Contributions cover capital expenditures on infrastructure that primarily serves the broader public. According to OECD[34] and World Bank[35] guidelines, only those investments are eligible which are not aimed exclusively at enhancing the value of the developer's own project.

32 RICS (2023). *Valuation of Development Property – Professional Standard* (Red Book).
33 OECD (2022). *Global Compendium of Land Value Capture Policies*. Paris: OECD Publishing.
34 OECD/ITF – *Land-value capture and public transport funding* (2024).
35 World Bank. Unlocking land values to finance urban infrastructure, *Gridlines*, No. 40, aug. 2008.

Legal & regulatory framework:

In Slovakia, such contributions were typically agreed upon through contracts under § 50f of the former Building Act (No. 50/1976 Coll.) or through voluntary cooperation agreements. With the entry into force of Act No. 25/2025 Coll., § 50f was repealed and replaced with new procedural rules without explicit provisions for developer contributions. Today, contributions[36] can only be negotiated on the basis of voluntary contracts (e.g., investment activity agreements, cooperation agreements) between the municipality and the developer; their legal basis lies in general contract law rather than in the Building Act. Internationally, these instruments are referred to as *exactions*, *impact fees*, or *planning obligations*.[37]

Advantages

Flexibility, ability to reflect local needs, relatively low administrative costs.

Risks

Bargaining asymmetry, lack of transparency, potential circumvention in smaller projects.

Calculation in CMC

In the case of New Lido & South Bank, cumulative declared contributions amounted to €98,700,000 for road, technical, and social infrastructure.

International benchmark:

According to the OECD, the average share of LVI captured through infrastructure contributions in member countries ranges between 10–20%.[8] In CMC Petržalka, this share reached just under 12% in the conservative variant and 10% in the realistic variant.

Key sources: [8, 12, 13]

Development Fee

A one-off local charge imposed on developers under Act No. 447/2015 Coll. at the time of building permit issuance. It is calculated on the basis of floor area and coefficients set by the municipality. Revenues are used to finance public infrastructure and broader civic amenities.

Legal & regulatory framework

Act No. 447/2015 Coll.; specific rates are set by the municipality through a binding ordinance (VZN). Revenues are divided between the municipality and the self-governing region, or between the City of Bratislava and its city districts. In the CMC case, the split is 68% for the Petržalka city district and 32% for the City of Bratislava.

---

36 Developer contributions and the development fee are two distinct instruments. A contribution is a voluntary, individually negotiated transfer from a developer for specific public infrastructure; the new Building Act does not impose any obligation to provide such contributions. The development fee, by contrast, is a statutory local charge that municipalities may introduce for all new buildings, with revenues earmarked for public investments in the given locality. In practice, the two instruments are complementary: the development fee generates general revenue for infrastructure, while contributions finance specific triggered investments. Importantly, the development fee has not replaced the role of negotiated contributions.

37 World Bank (2019). *Harnessing Land Value Capture: The Municipal Public-Private Partnership Framework*. Washington, DC.

Advantages:

Predictability, transparency, low transaction costs.

Risks:

Uniform rates may be regressive for smaller projects. In detailed LVI calculations, the risk of double-counting may arise.

Calculation in CMC

In the CMC locality, the development fee amounts to €26,600,000, of which €18,100,000 accrues to Petržalka city district and €8,500,000 to the City of Bratislava.

International benchmark

OECD reports that development/impact fees usually capture 5–15% of total LVI. In the CMC locality, development fees capture only 2.2% in the conservative estimate and 1.9% in the realistic estimate of LVI. Available data show that development fees capture only a small fraction of land value increases. While this share varies significantly across countries and cities, evidence suggests that it typically ranges from single digits to low double digits. Thus, in practice, it represents more of a symbolic revenue stream rather than a tool for capturing a significant share of land value uplift.

Key sources: [14, 15, 16]

Affordable Housing Contribution

The affordable housing contribution consists of the transfer of completed or shell housing units (or alternatively land or a financial equivalent) to the municipality with the aim of improving housing affordability in the capital city. Internationally, the value of such contributions is estimated either according to the market price per m^2 of GFA or through a construction cost method. In Bratislava, the methodology applies the construction cost method, without reference to market-based GFA values. Under Bratislava's Affordable Housing Methodology, developers in the CMC locality contributed 98 municipal rental units (7,828 m^2). This represents approximately 4% of the 2,680 planned units in CMC.

Legal & regulatory framework:

- Housing Policy of the Slovak Republic to 2030[38]
- Bratislava Municipal Housing Policy Concept 2020–2030[39]
- Methodologies for Master Plan Amendments supporting conditions for the development of affordable housing and improved housing affordability[40]

Advantages:

Addresses the acute housing affordability crisis and rising social segregation in the capital; provides a visible benefit for social cohesion among residents.

38 www.obchvatbratislavy.sk/fileadmin/documents/vystavba/bytovapolitika/dokumenty/koncepcie/BP_2030.pdf.
39 mib.sk/wp-content/uploads/2021/03/Koncepcia-bytovej-politiky_2021.pdf.
40 cdn-api.bratislava.sk/strapi-homepage/upload/Metodika_2024_najomne_byvanie_09e5b7b180.pdf.

Risks:

Challenges of linking location and suitability of housing to diverse target groups; lack of social mix in new development areas due to limited integration of different affordable housing forms (e.g. rental, regulated, social); and the need for ongoing management of the contributed housing stock.[41]

Calculation in CMC

The value of the contribution was estimated according to the market price per m^2 of GFA and included in the captured LVI.

International benchmark

In OECD countries, contributions to public or affordable housing account on average for around 5% of LVI in cities with an active policy of Mandatory Inclusionary Zoning. In the CMC locality, the contribution in the form of housing represents only 1.2 to 1.5% of the total captured share of the LVI.

Variants of LVI Capture

We recommend an analytical framework that tests different combinations of instruments (housing, infrastructure, development fee) and their capacity and share in capturing LVI. This approach makes it possible to quantify the sensitivity of results to individual interventions and enables policymakers to identify the most effective mix of measures.

Advantages:

Identification of the optimal policy mix, transparent comparison across instruments.

Risks:

Strong dependence on the quality of input data.

Calculation in CMC

In the CMC locality, the conservative combined variant captures 12% of LVI, compared to only 2.2% from the development fee alone. The realistic combined variant captures 10% of LVI, while the development fee on its own accounts for just 1.9%.

International benchmark

The Lincoln Institute recommends using scenario-based modeling in every planning decision that has an impact on land value.

Key sources: [22, 23]

[41] UN-Habitat (2021). *Annual Report 2021*. Nairobi.

International Benchmarking

To evaluate urban development practice in Bratislava, we applied internationally recognized reference ranges for land value increment (LVI) capture, as documented in publications of the OECD,[42] World Bank,[43] UN-Habitat,[44, 45] and the Lincoln Institute.[46, 47] In practice, instruments directly linked to land value uplift[48] often achieve capture rates of around 20–30% (e.g. rezoning-related charges); for betterment levies capture is typically in the range of 30–60%; UN-Habitat cites capture rates of 30–50%, while Lincoln Institute case studies report a spectrum of approximately 10–50%, with local variations. Based on these references, we adopted two benchmark ranges for Bratislava: a minimum threshold of 20% and an optimal target of 40%. These ranges are used solely as benchmarks to objectively assess the effectiveness of Bratislava's system of fees, contributions, and the affordable housing methodology. Concrete rates should always be based on locally verified uplift, the cost of public investments, and project feasibility.

Application to CMC Petržalka

Applying the international benchmark to CMC Petržalka, the conservative estimate of LVI capture yields €238 million at the minimum 20% threshold and €476 million at the 40% target. Under the realistic estimate, the corresponding figures rise to €283 million and €566 million. Taken together, these ranges indicate that **Bratislava could have captured between €95 million and €423 million more** than under the current application of the Affordable Housing Methodology. This interval provides policymakers with a clear frame of reference for revising the city's approach and strengthening instruments to capture land value increments in urban development.

Benchmarks and examples

The OECD and Lincoln Institute both caution that capture rates vary significantly across countries and project types, and should be used only as indicative tests. International examples generally show capture rates in the order of 30–60% of land value uplift.

Key sources: [24, 25]

Variants of LVI Capture in CMC Petržalka

The qualified estimate in Scenario A considers two previously discussed variants of land value increment (LVI) capture in CMC Petržalka: a conservative and a realistic variant. In the conservative variant, the risk of overestimating LVI in the locality is low, and the result establishes the minimum threshold of value capture in CMC. In the realistic variant, we apply what, in our view, represents an optimal estimate of current market property prices, with the captured value calculation closest to an international standard

---

42 OECD (2022): *Global Compendium of Land Value Capture Policies*.
43 Peterson, G. E. (2009): *Unlocking Land Values to Finance Urban Infrastructure* (World Bank/PPIAF).
44 UN-Habitat & GLTN (2020/2021): *Where to Start? A Guide to Land-Based Finance in Local Governance*.
45 UN-Habitat & GLTN (2016): *Leveraging Land: Land-based Finance for Local Governments—A Reader*.
46 Smolka, M. O. (2013): *Implementing Value Capture in Latin America: Policies and Tools for Urban Development* (Policy Focus Report).
47 Doebele, W. A. (1998): *The Recovery of 'Socially Created' Land Values in Colombia*.
48 Land value uplift and land value increment are used interchangeably in most of the professional literature.
Land value increment – more common in academic and economic discourse (e.g. OECD, Lincoln Institute).
Land value uplift – more frequent in the British and practical planning context (e.g. UK Housing & Communities Agency, Royal Town Planning Institute).

for optimal value capture. Both variants of the analysis underscore the importance of LVC instruments primarily as a non-tax revenue source for the City of Bratislava.

Summary of LVI capture in CMC Petržalka by variant:

Variant 1 – conservative	Share of LVI
Housing	1,46%
Development fee	2,24%
Public infrastructure	6,40%
Total capture	**10,06%**

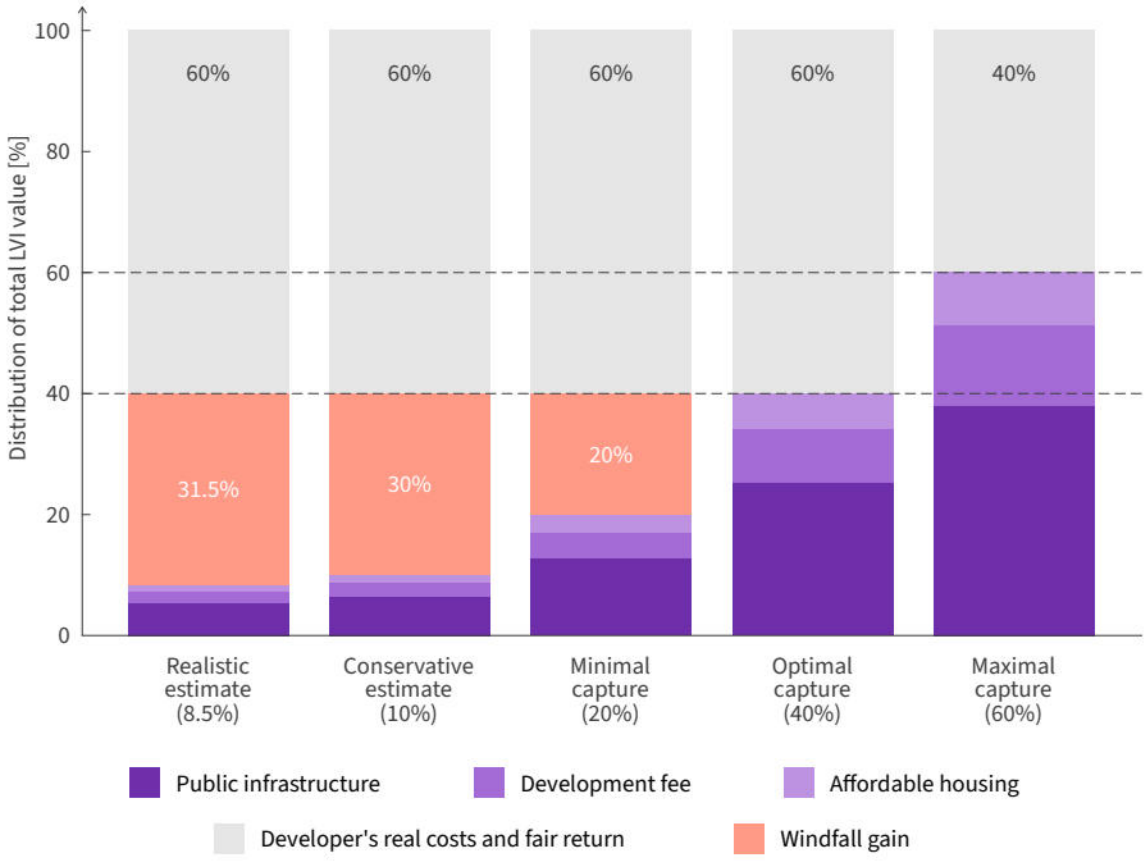
Variant 2 – realistic	Share of LVI
Housing	1,23%
Development fee	1,88%
Public infrastructure	5,35%
Total capture	**8,45%**

Summary of Scenario A

Scenario A provides a qualified estimate of the land value uplift and its capture resulting from more than a 33% increase in development intensity in CMC Petržalka, enabled by the approval of ZaD10. Two variants were used for this estimate: a conservative and a realistic one. The conservative variant, with a baseline of 4,914 €/m² GFA, set a minimal risk of overestimating LVI and defined the lower threshold of value creation and capture in CMC. The realistic variant, with a baseline of 5,850 €/m² GFA, reflects our view of the optimal range for value creation and capture, taking into account current housing market prices in comparable projects and localities.

The results show that Bratislava captured only 10,06% of LVI in the conservative variant and just 8,45% in the realistic variant through a combined approach (housing + development fee + infrastructure). These figures fall significantly below the international minimum benchmark of 20% and the recommended target of 40%. According to this scenario, Bratislava could have secured an additional value of between €118,175,351 and €356,018,848 under the conservative variant and between €163,478,874 and €446,625,894 under the realistic variant.

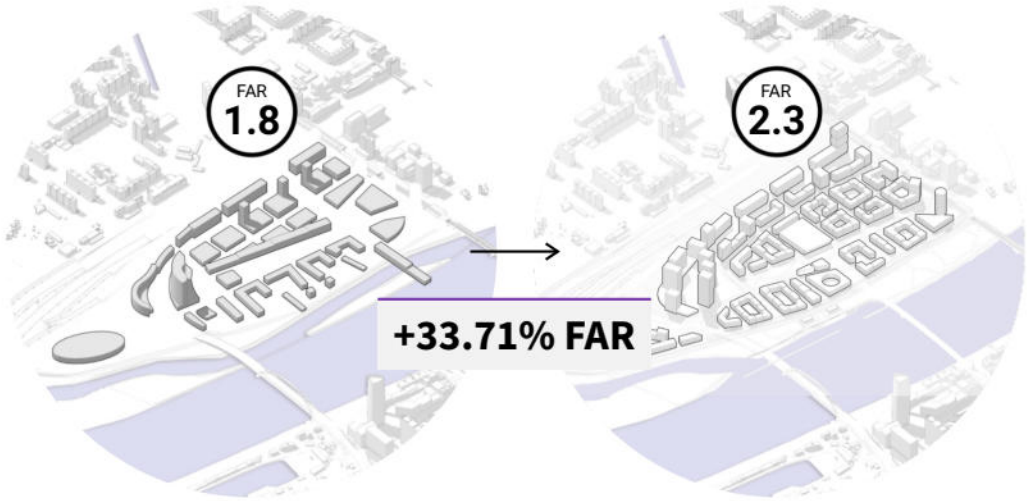
This amount, **between €118 million and €446 million**, represents a loss for the City of Bratislava and a corresponding **windfall gain** for private landowners, on top of their normal entrepreneurial profit. The values presented are already net of developer contributions obtained through the Affordable Housing Methodology, i.e. €75,700,000. To reach the recommended target of capturing 40% of newly created optimal land value, Bratislava must substantially increase overall LVI capture. This requires either revising its current methodology, introducing new instruments to ensure effective and targeted capture of publicly created value, or implementing value-based taxation mechanisms.



Variant 1 – conservative		
Estimated total land value increment (LVI) (+33.71% FAR)	100%	€1,189,217,484
Estimated LVI captured by the city	10%	€142,668,146
Minimum benchmark capture	20%	€237,843,497
Recommended optimal capture	40%	€475,686,994
Estimated interval of windfall gain	10%	€95,175,351
	30%	€333,018,848

Variant 2 – realistic		
Estimated total land value increment (LVI) (+33.71% FAR)	100%	€1,415,735,100
Estimated LVI captured by the city	8.5%	€119,642,351
Minimum benchmark capture	20%	€283,147,020
Recommended optimal capture	40%	€566,294,040
Estimated interval of windfall gain	11.6%	€163,478,874
	31.6%	€446,625,894

Created Value



717,848 m² GFA

959,854 m² GFA

Conservative variant	Realistic variant
Δ 242,006 m² GFA	Δ 242,006 m² GFA
€1,189,217,484	€1,415,735,100

Captured Value

Comparison of Actual and Recommended Capture of Created Land Value in CMC Petržalka

Conservative variant	Realistic variant
Estimated LVI capture by the City of Bratislava:	Estimated LVI capture by the City of Bratislava:
10% = €119,642,351	**8.5% = €142,668,146**
Minimum benchmark for LVI capture	Minimum benchmark for LVI capture
20% = €237,843,497	**20% = €283,147,020**
Recommended optimum for LVI capture	Recommended optimum for LVI capture
40% = €475,686,994	**40% = €566,294,040**
Estimated interval of windfall gain	Estimated interval of windfall gain
10% = €118,175,351	**11.6% = €163,478,874**
30% = €356,018,848	**31.6% = €446,625,894**

B
Scenario

6.2 Scenario B: Functional Regulation Changes

This scenario is based on the update to the Bratislava Master Plan, which clarified and simplified the regulatory framework for the CMC Petržalka area by adopting Amendment No. 10 (ZaD10) in February 2025. The amendment altered land values in the area by changing its functional land-use designations, particularly regulatory codes 201 and 501. These adjustments represent an overall increase of more than 81% in the share of these functions within CMC Petržalka. Scenario B provides an estimate of the land value created and partially captured by these changes, and benchmarks the findings against internationally recommended standards.

Baseline Data

The estimate is based on the following inputs:

Indicator	Value
Area of parcels coded 201 and 501 before ZaD10	2,223 m²
Area of parcels coded 201 and 501 after ZaD10	4,030 m²
Increase in GFA (HPP)	1,807 m²
	+ 81.3%

Methodological Approach to the Qualified Estimate

Step 1: Calculate the increase in Gross Floor Area (GFA) compared to the previously permitted state.

Step 2: Estimate the land value increment (LVI) based on the difference in qualified market value per m² of GFA within CMC.

Step 3: Apply the change in parcel area following ZaD10 to the market price per m², testing two alternative variants—conservative and realistic.

Step 4: Compare the obtained share of captured value to international benchmarks (OECD, World Bank, UN-Habitat).

Step 5: Evaluate the alternative variants—conservative and realistic—and their respective shares in the total LVI value within CMC Petržalka.

Estimation of Market Price per 1 m² GFA in the New Lido and South Bank Projects

Based on the collection of market data and offers (see Annex 1), the estimated market price per 1 m² of newly built residential area in the New Lido and South Bank projects for 2025 was determined as follows:

- **Conservative variant:** €6,300/m² "net", i.e., saleable area including VAT and parking. This value reflects the prevailing offer prices in 2025 (see Annex 1).
- **Realistic variant:** €7,500/m² "net", i.e., saleable area including VAT and parking. While offer prices in 2025 serve as the baseline, completed projects in this location—given their typology and premium positioning—can reach up to €15,000/m² for high-end units. The reference value was therefore chosen within the range of comparable projects observed in 2025 (see Annex 1).

Conversion from saleable "net" area to GFA

The adopted methodology (see Annex 2) applies an efficiency factor η representing the ratio of saleable area to total GFA. For residential buildings, unless the developer demonstrates an audited efficiency ratio, a working parameter of $\eta_{res} = 0.75$ is used. The resulting GFA value is obtained by multiplying the saleable area price by the efficiency factor η.

Establishing baseline values

- **Conservative variant:** low risk of overestimation—price estimate €6,300 × η = €4,725/m² GFA (see Annex 2).
- **Realistic variant:** price estimate €7,500 × η = €5,625/m² GFA (see Annex 2).

Justification according to international guidelines

OECD, UN-Habitat, and RICS recommend basing LVI calculations on site-specific GFA value—that is, the market value already adjusted for non-saleable areas—to prevent overestimation of land value uplift.

International Benchmarking

To evaluate Bratislava's urban development practices, internationally recognized reference ranges for land value increment (LVI) capture were used, as documented by OECD, the World Bank, UN-Habitat, and the Lincoln Institute. In practice, instruments directly linked to land value uplift typically achieve capture rates of 20–30% (e.g., for rezoning contributions); betterment levies often reach 30–60%; UN-Habitat reports capture levels of 30–50%; and Lincoln Institute case studies show a broader range of 10–50%, depending on context.

Based on these references, two indicative capture thresholds were adopted:

- **Minimum benchmark**: 20% of LVI
- **Optimal benchmark**: 40% of LVI

These thresholds serve solely as reference points for objectively assessing the effectiveness of Bratislava's current development fees, infrastructure contributions, and the Affordable Housing Methodology. Specific rates should be grounded in locally verified uplift, public investment costs, and project feasibility.

Application of the Benchmark to CMC Petržalka

Applying the international benchmark in Scenario B yields the following estimates:

- **Conservative variant:** the minimum 20% capture corresponds to €1,707,615, while the optimal 40% target equals €3,415,230.
- **Realistic variant:** the minimum 20% capture equals €2,032,875, and the optimal 40% target equals €4,065,750.

Based on these thresholds, the City of Bratislava could have captured between €1.7 million and €4 million more in CMC Petržalka than under the current Affordable Housing Methodology. In housing terms, this would correspond to approximately 10 to 23 additional municipal rental apartments.

It is important to note that Scenario B is not an alternative scenario, but a complementary one—representing additional value created in parallel with Scenario A.

Benchmarks and Examples

For the purposes of this analysis, percentage ranges are used as indicative guidance for setting appropriate levels of fees and contributions in Bratislava. OECD and Lincoln Institute both stress that capture levels vary substantially across countries and project types; therefore, these benchmarks should be interpreted as orientation tools rather than fixed targets. International experience suggests that cities typically capture 30–60% of
land value uplift.

Key references: [30, 31]

Variants of LVI Capture in CMC Petržalka

As in Scenario A, Scenario B presents two calculation variants estimating the potential capture of Land value increment (LVI) in the CMC Petržalka area—a conservative and a realistic scenario. Both variants underline the importance of land value capture (LVC) instruments primarily as a non-tax revenue source for the City of Bratislava.

Summary of LVI Capture Share in CMC Petržalka by Variant:

Variant 1 – Conservative	Value
Average market value of housing per 1 m² GFA	€4,914
Total value uplift after rezoning	€8,879,598
Total value capture according to benchmarks (20–40%)	€1,775,920–3,551,839
Estimated number of additional municipal rental units	10–20

Variant 2 – Realistic	Value
Average market value of housing per 1 m² GFA	€5,850
Total value uplift after rezoning	€10,570,950
Total value capture according to benchmarks (20–40%)	€2,114,190–4,228,380
Estimated number of additional municipal rental units	12–24

B
Scenario

Summary of Scenario B

Realistic Estimate		
Land Value Increment (+81% for codes 201 & 501)	100%	€10,570,950
Baseline LVI capture threshold	20%	€2,114,190
Recommended optimal LVI capture	40%	€4,228,380

Conservative Estimate		
Land Value Increment (+81% for codes 201 & 501)	100%	€8,579,598
Baseline LVI capture threshold	20%	€1,775,920
Recommended optimal LVI capture	40%	€3,551,839

The decision to adopt ZaD10 led to both an increase in development intensity in CMC Petržalka (Scenario A) and changes in functional land-use regulations for selected parcels within the CMC area (Scenario B). Scenario B estimated the market value of this change, representing an 81% increase for functional zoning codes 201 and 501 within the locality. This calculation complements Scenario A by adding an additional layer of value creation that further increases the overall Land value increment (LVI) in CMC Petržalka.

Applying the international benchmark in Scenario B indicates that, under the conservative estimate, the baseline threshold (20%) of captured value is €1,775,920, while the recommended optimal level (40%) is €3,551,839. Under the real-market estimate, these values are higher, specifically €2,114,190 at the 20% threshold and €4,228,380 at the 40% target.

Based on these benchmarks, the City of Bratislava could have captured between €1.7 million and €4.2 million more value in the CMC Petržalka area than under the current application of the Affordable Housing Methodology. Given that the market value in Scenario B is on a different order of magnitude than in Scenario A, this value can also be expressed as the equivalent of additional municipal rental units: under the real-market scenario, the city could have obtained approximately 10 to 24 new municipal rental apartments.

It is important to clarify that Scenario B is not an alternative, but a complementary case; it represents a layer of value that emerged in parallel with Scenario A.

A+B Scenario

6.3 Conclusion of the Land Value Capture Estimate in CMC (Scenario A + B)

Municipal rental housing represents approximately 1% of Bratislava's total housing stock. The city manages fewer than 900 apartments, and the city districts another 1,000 or so – a negligible capacity for a metropolitan area of more than half a million permanent inhabitants. All municipal apartments are occupied, with more than 200 households on the waiting list and around 450 more awaiting substitute housing. The average waiting period is about seven years. For low-income families, access to municipal rental housing is practically impossible, forcing them to rely on the expensive, unregulated market or to remain in precarious conditions. Monthly housing expenditures often exceed the recommended threshold of 30% of household income, thereby reducing the overall quality of life of Bratislava's residents.

If Bratislava aims to change this situation, it must significantly increase the number of municipal and regulated rental apartments – whether by constructing new housing, rehabilitating the existing stock, or regulating rents in selected segments of the rental market. However, the city faces a chronic lack of its own financial resources and a strained municipal budget. The experience with building a single residential block of 103 units, which took more than fifteen years and required a combination of loans, subsidies, and own funds, illustrates the limitations of a purely debt-based financing model. One realistic way out of this vicious circle is to recognise the dynamics of land value and deliberately use instruments to capture land value increments. Land value capture (LVC) tools enable the city to recover part of the value it creates through zoning changes or infrastructure investments and convert it into its own non-tax revenue.

In the case of CMC Petržalka, although a methodology for capturing newly created value was applied, our estimates indicate that the city captured only about 8.5–10% of the total value increase, depending on whether we use conservative or realistic estimates. International institutions such as the OECD, World Bank, UN-Habitat, and the Lincoln Institute report substantially higher capture rates for land-value-based instruments, typically ranging from 20% (minimum) to 60% (maximum). Based on this reference range, we have retained the minimum level at 20% and set an optimal LVI capture rate at 40%.

Scenario A shows that, following the Master Plan amendment, the City of Bratislava could have received approximately €118 to €446 million in additional **financial and non-financial contributions**, thereby approaching these benchmark levels. Expressed in housing terms, this corresponds to roughly 660 to 2,500 additional municipal rental apartments, equivalent to an expansion of the existing municipal housing stock by about 0.7 to 2.5 times.

Scenario B complements this picture by focusing on changes in functional land-use regulation, particularly for codes 201 and 501, where the adoption of ZaD10 increased the developable area by more than 81%. This change also generated additional land value increases, which, if international benchmarks had been applied, could have yielded additional resources for the city, equivalent to about 10 to 24 municipal rental apartments. Scenario B is not an alternative to Scenario A but a complement to it, since the two mechanisms of land value increase operate in parallel.

A+B
Scenario

Taken together, Scenarios A and B therefore suggest that, had international benchmark capture rates been applied, **CMC Petržalka could have generated resources equivalent to roughly 670 to 2,524 additional municipal rental apartments**.

This combined analysis demonstrates that the decision to approve ZaD10 led to a substantial increase in land values within CMC Petržalka. However, under the current framework, the applied instruments capture only a fraction of this value. The overwhelming majority of this publicly created value has materialised as extraordinary, unearned gains for private landowners, while the city remains constrained by housing shortages and limited investment capacity.

6.4 Scenario C: Residual Land Value Analysis Example

The land value capture methodology, as applied in the rezoning of the Gowanus neighborhood in New York and described in detail in the report *Public Action*, *Public Value*, represents a comprehensive and equity-based approach. Its objective is to address the extensive capital needs of public housing projects managed by the New York City Housing Authority (NYCHA).

The Gowanus neighborhood, heavily polluted by a water canal, is undergoing massive infrastructure investment and faces intense development interest. In three local NYCHA housing complexes (Gowanus Houses, Wyckoff Gardens, and Warren Street), approximately 4,250 people live, about 25% of neighborhood tenants, and these complexes face a capital deficit of $237 million. Their renovation and preservation are therefore critical not only from the perspective of social justice but also for stabilizing the affordable housing stock in Brooklyn.

The City of New York already employs multiple LVC tools, including zoning bonuses (Hudson Yards), Mandatory Inclusionary Housing (MIH), Transfers of Development Rights (TDR), and PILOT agreements. In the case of Gowanus, **rezoning created additional value estimated between $108 million and $1.3 billion** (after accounting for costs and reasonable developer returns). This publicly created value represents an opportunity to directly finance housing repairs and support the development of affordable housing.

Description of the methodology for land value capture

1. **Land valuation before rezoning**
   Based on 2018 sales data, 798 parcels were analyzed, focusing on the 387 most likely to be redeveloped. Their total value was estimated at $2.59 billion.
2. **Selection of development prototypes**
   Three representative parcels (e.g., 537 Sackett Street) were used to simulate new building options under the proposed regulations. Assumptions were validated with developers, brokers, and cost experts.
3. **Residual land value (RLV) analysis**
   RLV is calculated as the difference between the market value of the completed project (NOI/Market Cap Rate) and total construction costs, including a 12% developer return.[49] Costs also include MIH obligations, parking, environmental remediation, and public realm improvements.

[49] The Affordable Housing Methodology in Bratislava assigns a 20% profit margin to developers in its calculation.

$$\text{RLV} = (\text{NOI} \div \text{Cap Rate}) - (\text{Hard} + \text{Soft} + \text{Financing} + \text{Remediation})$$

- NOI (Net Operating Income) – net operating revenue
- Market Cap Rate – market capitalization rate
- Hard costs – construction costs including structured parking
- Soft costs – approx. 30% of hard costs
- Financing – interest during construction
- Remediation – environmental costs (e.g., canal clean-up, required open space)

4. **Area-wide estimate of value increment**
   Applying RLV to 387 parcels yielded an estimated increase in value of $108 million to $1.3 billion. Example: at 537 Sackett Street, land value rose from $708/ft² to $1,423/ft², generating a potential public surplus of $28.6 million.
5. **Value capture instruments**
   Key mechanisms include the sale of development rights (TDRs, with estimated revenue of $100–200 million) and strengthening MIH requirements to ensure new units are affordable for households at 30–50% AMI.[50]

The aim of the methodology is not only to quantify generated value but also to ensure its fair redistribution, primarily to finance repairs of public housing and improve the living conditions of NYCHA residents.

Proposed mechanisms for capturing and reinvesting value

The key instruments for capturing publicly created value in Gowanus are Transfer of Development Rights (TDR) and Mandatory Inclusionary Housing (MIH).

TDR allows the New York City Housing Authority (NYCHA) to sell unused air rights, that is, the difference between existing and allowable building capacity, to private developers. The value of these rights would be converted into financial resources for the repair and rehabilitation of public housing complexes. In the case of Gowanus, it is estimated that this mechanism could generate between USD 100–200 million, provided that a transparent trading system (a so-called TDR bank) were established and it was clearly stipulated that the proceeds would be directed to NYCHA renewal. This approach simultaneously establishes a direct link between increased private development value and improved public housing conditions.

MIH, in turn, requires new development projects to include a defined share of units with regulated rents. In practice, however, the current MIH settings in New York are not sufficiently accessible to very-low-income households. In Gowanus, as many as 63% of NYCHA residents live below 30% of Area Median Income (AMI), meaning they could not afford the new “affordable” units. Deepening the MIH requirement and lowering the rent ceiling to the 30–50% AMI range would directly expand access to new housing for these residents while ensuring that zoning changes do not displace the most vulnerable groups.

[50] Area Median Income (AMI, the median household income within a given metropolitan area, used as a standard benchmark for determining housing affordability.

Applying the Mandatory Inclusionary Housing (MIH) standard, combined with the Area Median Income indicator, to the CMC Petržalka locality illustrates how far the planned housing in this area diverges from the income realities of ordinary households in Petržalka. As a reference point, we use 100% AMI for Petržalka at approximately €1 385 per month (2025), an estimate of the median after-tax household income derived from the median after-tax salary indicator for Petržalka. Affordable housing is defined here as housing for which rent expenses do not exceed approximately 30% of monthly household income.

Suppose municipal rental housing in CMC is to fulfil the function of affordable housing. In that case, it should target households earning about 75% AMI, i.e., a net income of around €1 040 per month, and applying the 30% threshold yields an affordable rent of roughly €300–320 per month. Within this range, municipal units become genuinely accessible to lower- and lower-middle-income households that would otherwise be excluded from the CMC market. At 100% AMI, corresponding to a median household income of about €1 385 per month, the upper limit of financially sustainable rent is around €415 per month. Any rent above this threshold exceeds the "comfort" affordability level for the average Petržalka resident and shifts the target group toward above-median incomes.

Market rents in CMC, calibrated against central-Bratislava rents in 2025, are estimated at €1,000–1,300 per month for a two-room apartment (see Annex 4). To keep such rent within the 30% affordability threshold, a household would need a net monthly income of approximately €3,300–4,300, or about 2.5 to 3 times the median household income (AMI) in Petržalka.

This indicates that the private housing stock in CMC, representing roughly 98% of all planned units, is effectively targeted at households earning about two to three times the Petržalka median income. By contrast, the 98 municipal units, roughly 2% of the total, constitute the only segment that can realistically serve average- or below-average-income households, provided the rent is set in the €300–415 per month range.

From the perspective of Petržalka's median household income (100% AMI), CMC therefore does not represent housing for the district's ordinary residents. Approximately 98% of the units are priced at levels affordable only to households earning double or more the median income, meaning that CMC effectively caters to higher-income households from Bratislava and the wider region, not to Petržalka's own residents.

Equity framework

The Gowanus LVC methodology is built around the question of how to ensure that publicly created value from rezoning benefits not only developers but also the local community. The authors propose an equity framework that assesses not only technical parameters but also social and distributional consequences.

Five key questions guide the methodology:

1. Who bears the costs and who benefits from rezoning?
2. Who receives the captured value back?
3. How is the captured value integrated into the broader fiscal and budgetary system?
4. Who carries the financial risk if expected revenues do not materialize?
5. How inclusive is the decision-making process on capture and allocation of value?

The equity framework shows that evaluation of LVC instruments should not be purely technical (how much money is raised) but also social and political, who benefits, who bears risk, and who decides. For Bratislava or Petržalka, this means that when introducing LVC mechanisms, distributional impacts must always be considered alongside financial aspects.

Restoration of public value vs. traditional value capture

Traditional LVC mechanisms primarily focus on generating revenue for the city budget, such as one-off fees or increased property taxes. While this approach can generate funds, it does not clearly determine how and for whom these resources are used.

The methodology developed for Gowanus departs from this model. Its primary objective is the restoration of public value—redirecting captured revenues toward addressing systemic inequalities, particularly through the rehabilitation of NYCHA-managed public housing and ensuring access to new affordable housing for low-income households.

Restoration of public value offers an important inspiration; LVC need not serve only as a fiscal tool to fill budgets but can also act as a socio-political mechanism that deliberately reduces inequality. For Petržalka, this could mean that revenues from land value increments arising from significant planning changes should not flow into the city's general budget but should be directed directly to local infrastructure, public housing, or community services.

Comparison of value capture instruments

The report compares several LVC instruments based on legal feasibility and equity. Results show that not all are equally suitable for financing NYCHA repairs.

- **Transfer of Development Rights** (TDR) – already enabled within NYCHA's program; requires no additional state legislation. Rated highly equitable, as it creates a direct link between private value growth and public housing investment.
- **Mandatory Inclusionary Housing** (MIH) – feasible through rezoning text amendments at the city level. Contributes to affordability, but effectiveness depends on income thresholds.
- **Special Assessments** – legally problematic, as they do not meet proportionality between benefit and charge.
- **Impact/Linkage Fees** – require state-level legislation, with uncertain implementation.
- **PILOT** (Payment in Lieu of Taxes) for condominiums – could reduce revenues to the city's general fund and fail equity criteria.

The most suitable combined solution for Gowanus is TDR with strengthened MIH, as they are legally feasible, politically acceptable, and directly targeted to public housing needs. Other instruments are either slow, legally disputed, or poorly targeted. The comparison shows that cities should assess LVC tools not only for technical feasibility but also for equity and resource targeting. Mechanisms such as TDR and MIH demonstrate how to connect private investment growth with public interest, a principle applicable to significant planning changes in Bratislava as well.

Conclusion

The land value capture methodology developed for the Gowanus district demonstrates that the land-value increase generated by zoning changes can be precisely quantified through Residual Land Value analysis and purposefully reinvested in the public interest. In this case, the captured land value was used to finance the repair and modernisation of public housing and to secure affordable housing for low-income households. This approach combines financial modelling with a justice framework, asking who benefits from publicly created value and how that value can be returned to society. It shows that land value capture should not be seen merely as a supplementary source of municipal revenue, but as a mechanism for fair value-sharing and reducing social inequalities.

This experience is equally relevant for Bratislava and Petržalka, where the zoning change in the CMC Petržalka area similarly generated new land value in favour of private landowners. To assess who the development is truly designed for, the Mandatory Inclusionary Housing logic was applied to CMC using the Area Median Income (AMI) indicator, the same analytical framework that, in New York, links land value capture to housing affordability regulation.

As a reference point, 100% AMI = €1,385 per month (2025) was used, representing the estimated median *after-tax* household income in Petržalka. Applying the standard affordability threshold that housing costs should not exceed 30% of household income, the following rent levels result:

- 75% AMI (≈ €1,040) → affordable rent €300–320 per month
- 100% AMI (≈ €1,385) → sustainable rent ≈ €415 per month
- Market rent in CMC for a two-room apartment (based on downtown Bratislava rates) → €1,000–1,300 per month, corresponding to household incomes of €3,300–4,300, i.e., roughly 2.5 to 3 times the median household income (AMI) in Petržalka.

These data indicate that approximately 98% of the units planned in CMC Petržalka are economically configured for households earning at least twice the district's median income. In comparison, the 98 municipal apartments (≈ 2%) represent the only segment that, at €300–415 per month, could realistically serve households with average or below-average incomes.

As in Gowanus, the Petržalka case shows that public decisions create a substantial increase in land value, which, in the case of CMC, translates predominantly into housing for higher-income groups. The AMI-based analysis confirms that around 98% of CMC apartments are affordable only to households earning 2.5 to 3 times the median income in Petržalka. In contrast, municipal apartments, roughly 2%, could be affordable, at €300–415 per month, to households at or below 100% AMI. Under the current framework, CMC Petržalka therefore does not represent housing for ordinary district residents, but rather a new premium residential zone intended for above-average-income households from Bratislava and the wider region.

7. Conclusions and recommendations

Public land value in Bratislava is created by planning and lost through policy design

Urban planning in Bratislava has become a paradoxical engine that simultaneously creates and loses value. The decision of the Bratislava City Council on 20 February 2025 to adopt the Amendments to the Master Plan No. 10 (ZaD10) unlocked the development potential and land value increases in the key locality, the Citywide centre Petržalka (CMC). The major landowners, Penta Real Estate (South Bank) and J&T Real Estate (New Lido), which together own about 54% of CMC, benefited most economically from this unlocked potential. The city's decision can thus be viewed as a public investment that multiplied private assets without a corresponding return to the public.

The roots of this paradox lie in the very design of the city's developer-contribution rules. Planning creates value, yet municipal policy fails to channel it back into the community. The current Affordable Housing Methodology, Bratislava's main value-capture instrument, measures built floor area rather than land value increases. It applies a fixed, though indexed, coefficient of €133.3 per m^2 (2025), together with administrative proxies, a 20% developer margin, and a 25% municipal share on additional GFA. These constants ignore location strength, market cycles, and current returns, leaving the city's share detached from the fundamental dynamics of land value growth. As shown in the CMC analysis, Bratislava retains only 8.5–10% of the value it creates through its own planning decisions.

The consequences are structural. Every increase in intensity or functional change that should strengthen municipal finances actually weakens them. Value created through collective public decisions flows into private hands, as there is no land-based mechanism to convert these public gains into investments in infrastructure, affordable housing, or public space. Planning in Bratislava, therefore, operates as an unequal transfer of value; public decisions create it, but policy design lets it escape.

The existing framework is often publicly presented as a public–private partnership. However, the imbalance of returns makes such a comparison misleading. Outwardly, a partnership; in reality, a transfer of publicly created value into private hands. This dynamic defines Bratislava's central urban-development challenge today. The problem is not that the city fails to create value, but that it creates it and then loses it.

The CMC value-capture gap: Bratislava retains only 8,5–10% of the land value it creates

The Citywide Centre Petržalka (CMC) reveals a structural imbalance in Bratislava's planning economy, the gap between the value the city could capture and the value it actually does. This "value-capture gap" expresses how much public value planning creates and how much it immediately turns into unearned private gain.

When the City Council approved ZaD10 on 20 February 2025, it raised the floor-area ratio (FAR) from 1.8 to 2.3 across roughly 480,000 m^2 of development land. This single decision expanded development rights

and increased the land's market value in CMC. Although Bratislava applies the *Affordable Housing Methodology* to capture part of this uplift, the formula in practice captures only a fraction of the value created.

Scenario-based analysis shows that the city could have retained tens or even hundreds of millions of euros more from this value increase. In reality, it recovers only 8.5–10%. For every €1 the city gains, private owners gain around €9 in unearned profit. The resulting value-capture gap is a policy-design flaw that allows public value to leak away.

A model example illustrates this mechanism. On a 10,000 m^2 site, rezoning doubles land price from €250 to €500 per m^2, without any construction. Increasing the FAR from 1.8 to 2.3 then raises it to €750 per m^2. Together, public decisions create €5 million in added value. Nevertheless, the methodology calculates the contribution only from additional GFA: ΔHPP = 5,000 m^2 × €135 (2025) = €0.68 million, ignoring the real market uplift. When the price rises from €250 to €500 per m^2, €2.5 million is created, but only €0.68 million (≈ 27%) is captured. At €750 per m^2, the total increase is €5 million, but the capture remains €0.68 million (≈ 14%). The city's share thus drops from 27% to 14%, proving that the instrument disregards market dynamics and systematically undervalues planning-created gains.

The value-capture gap is not a technical anomaly but a structural deficit in public finance. Every euro the city fails to capture equals a lost investment in infrastructure, housing, or public space. In Petržalka, planning created significant value within CMC, but most of it was privately taken as windfall profit. The value created in CMC broadly benefits the district and others outside it. Underestimating public value is therefore not neutral; it is a direct result of current policy design. The capture gap in CMC highlights Bratislava's core dilemma: how to turn planning success into public benefit.

Planning creates land value but the formula counts square meters

Bratislava's Affordable Housing Methodology fails to capture the land value created by planning because it measures physical quantity rather than economic value. Its primary or alternative formula uses fixed administrative constants that do not reflect market conditions (Δ GFA × €133.3 (2025) × 20% margin × 25% city share). None of its inputs account for how location, regulation, or timing influences actual land value growth.

The outcome is predetermined, regardless of how fast prices rise. The fixed coefficient and static ratios lock the city's share at a level disconnected from real gains. Whether land prices double or triple, the result barely changes. The formula responds to how much is built, not how much value planning creates. This is the core blind spot of the quantitative logic: it counts added square metres, not the value of those metres.

Land value growth, however, arises not only from construction volume but from zoning decisions and public infrastructure investments that enhance locational advantage and regulatory benefit. The current approach thus creates an illusion of precision while systematically underestimating the value generated by planning.

As the CMC analysis shows, this gap is structural and persistent. Administrative constants cannot respond to market cycles; they freeze the city's return while prices, yields, and developer margins fluctuate. The

formula's design is therefore flawed at its foundation; it captures what is measurable, not what is valuable.

Until Bratislava replaces area-based with value-based logic, each new zoning change will repeat the same pattern: public planning creates value, but the methodology's design fails to capture it.

Petržalka's double loss: value uncaptured, social-mix unfulfilled

Celomestské centrum Petržalka (CMC) is the place where the under-capture of publicly created value becomes visible. The ZaD10 amendments unlocked new development potential and a substantial increase in land value. However, this uplift was not anchored in the district's priorities, infrastructure, public spaces, or affordable housing, and most of the created value left Petržalka the moment it was created.

Petržalka's loss is twofold. Financially, both the city and the city district captured only a fraction of the value created on their own territory. The total developer contribution represents only 8.5–10% of the publicly created value. At the same time, the rest remains in private hands as unearned profit, representing a lost opportunity for the city to invest in public spaces, transport, or municipal housing.

Socially, CMC brings neither balance nor cohesion. Although *New Lido* was presented as a model of a sustainable 15-minute city, in reality, it lacks social mix and physical connections to the existing urban fabric of Petržalka. Without bridging Einsteinova Street, the new metropolitan centre remains physically and functionally separated from the core of Petržalka, and its housing supply remains almost entirely market-based.

In practice, the new centre is not being built for those who live in Petržalka, but for buyers of investment apartments, together with the speculative behaviour that entails, or for those able to afford prices far above local household incomes. According to Area Median Income (AMI) indicators, housing in CMC will be affordable only to households earning at least 2.5 to 3 times Petržalka's median income. By contrast, units affordable to households with an average net income (≈ €1,385 per month) represent only about 2% of the total supply.

The imbalance is also reflected in the priorities of the Affordable Housing Methodology's implementation. The planned €35 million pedestrian bridge to the city centre, counted as a developer contribution, costs roughly 200 municipal rental units, yet none will be built. The bridge has thus become a symbol of reversed priorities in the application of the Affordable Housing Methodology: resources are channelled into "nice-to-have" investments, while housing affordability and social cohesion in the city and Petržalka remain unfunded.

Petržalka has therefore lost twice: first, the land value created on its own territory, which was never reinvested in local infrastructure or municipal projects; and second, the social value that could have come from a mixed, locally accessible housing stock. CMC will instead become an almost exclusively premium residential zone, designed primarily for households earning several times more than the median income of Petržalka residents.

Cities capture value when planning sets the rules, and the market reveals the price

A possible path for Bratislava lies in combining clear planning rules with mechanisms that allow the market, or its analytical simulation, to reveal prices. International practice shows that cities capture value effectively when planning defines what can be built, and the market helps determine how much that right is worth. São Paulo and New York represent two distinct yet compatible approaches: one based on market price discovery, the other on analytical valuation.

São Paulo: learning from market discovery

In São Paulo, the distinction between basic and maximum FAR allows payments only for value created by public decisions. The city issues CEPAC certificates granting additional building rights and auctions them, letting developers market bids set the price. The system works because it links regulatory advantage to market behaviour; when demand rises, so does the public share of value.

New York: learning from analytical precision

New York applies a different approach, using Residual Land Value (RLV) analysis to quantify the uplift from zoning changes. Here, value is created not by auction but by calculation: the city estimates the additional profit enabled by new rights and converts part of it into mandatory contributions for public investments, most often affordable housing, infrastructure, or services. This approach anchors contributions in evidence and market feasibility rather than in administrative deal-making, balancing developers' predictability with accountability to the public.

Bratislava: combining both approaches

Bratislava can draw on both models, though neither serves as a template. The city could adopt a system of basic and additional rights, as in São Paulo, while determining the price of extra capacity through valuation or RLV analysis, as in New York. Auctions could test market demand in high-pressure zones, while analytical modelling could define fair values elsewhere. If the LVC instrument focuses on affordable housing, all proceeds should be earmarked for financing municipal and affordable housing within the same area, with transparent performance indicators.

The essence of both systems is similar: planning sets the rules, the market reveals the price, and the city retains part of the value it creates. By adopting these principles, Bratislava could move from individual negotiation to a predictable, data-driven LVC framework in which public decisions not only create value but also retain it for the public.

From deals to rules: Bratislava needs a land value capture framework

Current value-capture practice in Bratislava operates through individual agreements. Each major project is negotiated individually, with conditions adjusted through administrative discretion rather than guided by uniform rules. The 2024 revision of the Affordable Housing Methodology reduced mandatory developer contributions by up to 80%, shifting most of the public share from the realm of rules to case-by-case bargaining, without fixed percentages or clear criteria for allocation. Such an ad hoc approach

privileges negotiation over governance, producing outcomes that depend less on planning principles than on negotiation strength. The result is a cycle in which predictability erodes, equity is uneven, and outcomes now depend on who sits at the table.

To change this, Bratislava needs a rules-based system rather than an exception-based one. In cities like São Paulo and New York, value capture operates through permanent instruments embedded in planning legislation and supported by transparent data. Public value is not subject to case-by-case negotiation; clear, known-in-advance parameters determine it. Developers act within a predictable framework, and the city automatically receives its share when rights are granted or realised.

> *"The lack of land value capture in Bratislava is a policy choice, not a policy limitation.*

In contrast, implementation of Bratislava's current methodology resembles an uncoordinated mosaic. Coefficients, margins, and ratios are set administratively, without systematic review or market linkage. Different projects apply different interpretations, making contributions unpredictable and creating uncertainty for both the public and investors. This inconsistency stems not from limited capacity but from design, an absence of a unified framework for capturing land value.

A new framework should establish a standard valuation basis, a transparent process for calculating uplift, and a direct link between spatial decisions and city finances. Revenues should flow into a dedicated municipal fund and be monitored through measurable targets, affordable housing, public space, and infrastructure. What is now subject to negotiation could become an automatic, accountable system for calibrating contributions and reinvesting them locally.

For Bratislava, this is both an institutional and political choice. Moving from deals to rules would replace discretion with transparency, restore public trust, and ensure that every planning decision delivers a measurable public benefit. It would mark a shift from policy design that lets value escape to policy design that preserves it, turning Bratislava from a city that loses value into one that retains and reinvests it.

Annex 1

Assessment of Bratislava's affordable housing methodology formula

Logic of the formula applied in the CMC

- **Primary formula:**
  $\mathrm{HPP(A)} - \mathrm{HPP(B)} \times 0{,}2 \times 0{,}25 = \mathrm{HPP(F)} \rightarrow 0{,}05 \times \Delta\mathrm{HPP}$
  The city takes 5% of the additional gross floor area; this is a quantity-based transfer, not a measure of value.
- **Alternative formula:**
  $\mathrm{Contribution} = \Delta\mathrm{HPP} \times 133.3\ €/m^2$ (2025), indexed annually by a composite index.
  A uniform €/m² rate applied to ΔHPP; the index tracks costs and prices, not the site-specific increase in land value.

Key point: Both methods price ΔHPP (a quantity), not the land value increment generated by the regulatory change.

Why these formulas only proxy indicators, and why that matters

- Quantity ≠ price. ΔGFA shows how much additional floor area is permitted, not how much the land value has increased.
- Fixed inputs don't track markets. The 20% margin, 25% city share, and €133.3/m² (2025) coefficient (even with indexation) are administrative constants; they do not vary in response to location strength or the cycle of the real estate and land development market.
- Example of under-capture (LVC vs. the Methodology):
  A site of 10,000 m²: after rezoning, the land value rises from €300 → €500/m² → an uplift of €2.0 million.
  The alternative formula applied to ΔHPP = 8,000 m² gives
  €130 × 8,000 = €1.04 million → under-capture. In this case, the city captures only half of the actual land value increase, which constitutes an undercapture.

Consequence: The need for greater negotiation → lower transparency, and weaker comparability of locations and evaluation of methodology implementation. The city's share may be low in strong locations and excessive in weak ones – high risk of undercapture in well-located brownfields and development zones.

Benchmarks that work: what São Paulo & NYC do differently

- **São Paulo (OODC/CEPAC)**:
  Defines both base and maximum floor area ratios; the extra right is priceable.
  Uses auctions (CEPAC) in designated zones → market price discovery; elsewhere, a formula linked to land values with Fs/Fp factors.
  Proceeds are ring-fenced for a published list of projects with mixed (public-technical) governance.
- **New York, Gowanus (RVL)**:
  Residual Land Value (RLV) modeling on real prototypes (NOI/CapRate – all costs – developer return) to quantify uplift.

- Transfer of Development Rights (TDR) channels value directly into public housing (NYCHA); the MIH program deepened to 30–50% AMI.
  Equity framework: who benefits, who pays, who bears risk, and how funds are governed.

Conclusion: Both cities measure or reveal the land value increase and then connect it to visible public outcomes through clear rules and transparent governance.

Advantages: base → additional building rights

- The current method uses before/after plan values (ΔGFA at rezoning). This is not the same as a "base → extra" system, which prices the extra rights whenever they are used, whether or not a new rezoning occurs.
- The city of Bratislava could, within its new master plan, define a base floor area ratio (FAR) for the entire city. Only square meters above the base would be priceable.

Why it matters: It makes the chargeable object explicit, "we price the additional right above the base," which enables a uniform €/m² yardstick and transparent comparison.

Why Bratislava's formula underperforms

- Misspecified capture object: the charge is tied to ΔGFA, not to land value increase → systematic mispricing.
- City as shareholder: the "20% margin × 25% share" effectively positions the city as a project shareholder—claiming a share of profits rather than capturing publicly created land value.
- No market signal: without auctions or periodic valuation, the tariff drifts away from reality.
- Comparability gap: no uniform €/m² above-base schedule differentiated by location → more discretionary decision-making, less predictability.
- Equity opacity: without clear earmarking and KPI reporting, the link between value capture and public benefit is weak, which undermines the system's legitimacy.

Annex 2

Estimate of residential property prices in the South Bank and New Lido projects (2025)

The following presents the estimated residential prices (EUR/m^2) for the planned South Bank and New Lido development projects in Bratislava for the year 2025. The estimates are based on an analysis of prices in comparable high-standard developments located along the Danube waterfront and within the wider city centre. The assessment considered current market data, published price lists, and specific features of the sites.

Source: Bencont Real Estate, Q2/2025

Comparable projects

The analysis included the following benchmark projects:
Metropolis (~€7,210/m^2), Sky Park (~€7,590/m^2), ZWIRN (~€6,320/m^2), and Einpark (~€5,438/m^2). These developments were selected due to their comparable location (downtown or waterfront) and high-standard residential character.

Sources: Metropolis listing, 2025; Sky Park price list, 2025; ZWIRN listing, 2025; Einpark listing, 2025

Estimated prices – New Lido

- Typical apartments: €6,800–€8,200/m^2 (approx. 80% of units)
- Better orientation/views: €8,300–€9,500/m^2 (approx. 15% of units)
- Penthouses: €9,800–€11,500+/m^2 (approx. 5% of units)
- Rationale: premium riverfront micro-location; JTRE brand; comparable prices in Eurovea City.

Sources: Sky Park price list, 2025; Metropolis listing, 2025

Estimated prices – South Bank

- Typical apartments: €6,200–€7,600/m^2 (approx. 80% of units)
- Views/upper floors: €7,700–€8,800/m^2 (approx. 15% of units)
- Penthouses: €9,200–€10,800/m^2 (approx. 5% of units)
- Rationale: Bratislava waterfront, proximity to the city centre; the project is in an earlier development phase, which may result in slightly lower prices compared to New Lido.

Source: Penta South Bank information, 2025

Summary of reasoning

1. Average price of new builds in Bratislava (Q2/2025) is €5,251/m^2; premium locations achieve +20–40% above average.
2. Riverfront and downtown locations historically command higher prices (Metropolis, Sky Park).
3. The developer brands JTRE and Penta increase market confidence in construction quality and sustained demand.

Conservative variant: (5,251 + 5,251 × 0.2) ≈ €6,300/m^2

Realistic variant: (7,200 × 0.8 + 8,600 × 0.15 + 10,300 × 0.05) ÷ 3 ≈ €7,500/m^2

Annex 3

Methodology for converting market prices of residential floor area to gross floor area

There is no universal coefficient for converting sales prices to Gross Floor Area (GFA). Across Europe, standards such as RICS and DIN 277 define how different floor areas are measured. At the same time, sectoral manuals and project methodologies provide working ratios or efficiency factors (net: gross) for specific building typologies.

The Greater London Authority (GLA) Development and Financial Appraisal Methodology, an annex to the official development-appraisal guidance used to assess projects, specifies a residential efficiency of Net Internal Area (NIA) to Gross Internal Area (GIA) = 75%, which is directly used in Deloitte's London project models.

European practice for office buildings typically reports maximum NIA: GIA efficiencies of around 80–85%, depending on the floor plate geometry and core size.

European manuals (and most academic sources) do not state a universal efficiency coefficient for retail uses. Deloitte's Development Appraisal Methodology (London) applies "floor-area efficiencies" of up to 95% for retail, hospitality, and leisure models. This clearly suggests that retail space is valued at higher efficiency ratios than offices or residential buildings, typically in the 85–95% range.

Standards defining floor-area measurement for correct conversions

- RICS (Royal Institution of Chartered Surveyors, UK) – Code of Measuring Practice (GIA/NIA; corresponding to GFA/NFA logic): provides precise definitions of what counts as GIA (Gross Internal Area) and NIA (Net Internal Area), enabling consistent conversion from gross to saleable area. It does not prescribe coefficients.
- DIN 277 (Germany) – standardizes the classification of areas, including circulation and technical rooms; again, it defines categories but not universal percentage ratios.

Operational procedure for converting revenues to Gross Floor Area (GFA) and for Land Value Increment (LVI) calculation

1. Floor-area units and definitions
    - GFA/GIA (Gross Floor/Internal Area) – the total floor area measured to the internal face of perimeter walls, including shared spaces (corridors, staircases, technical rooms, etc.). Definitions follow the *RICS Code of Measuring Practice* and *IPMS (RICS)*.
    - NIA/NSA (Net Internal/Sales Area) – the actual saleable or rentable area (e.g. apartments excluding shared spaces).
2. Conversion from saleable area to GFA via an efficiency factor (η):

Instead of applying a fixed deduction, a project-specific efficiency factor (η) is used, defined as:

$$\eta = (\text{NIA}/\text{NSA}) \div (\text{GFA}/\text{GIA}),\ 0 < \eta < 1 \quad ,$$

hence:

$$\mathbf{GDV \div GFA = (Price \div NIA) \times \eta \quad ,}$$

where GDV = Gross Development Value, expressed per GFA. Empirically verified values of η for a given project/typology (based on floor plans and area schedules) are consistent with RICS/IPMS standards and valuation practice.

Working efficiency factors (η) for building typologies

Residential buildings → η_{res} = 0.75

- Base parameter: $\eta_{(}res_{)}$ = 0.75 for urban apartment buildings, unless the developer provides an audited floor-area statement (NIA/NSA and GFA) from the project documentation.
- Rationale: Residential buildings typically exhibit lower efficiency than offices due to vertical circulation, shared spaces, and service cores. The usual range for apartment buildings is ~0.70–0.80 (70–80%), but the project's certified floor-area data should always confirm the exact value.
- Documentation requirement: When submitting calculations, the developer must attach a floor-area statement (NIA/NSA and GFA table) confirmed by the project architect. If the audit demonstrates a different efficiency (e.g., η = 0.74 or 0.82), the verified value automatically applies.

Office buildings → η_{res} = 0.80

- Base parameter: η_{off} = 0.80 for office buildings.
- Rationale: Office buildings often contain a large structural and service core (elevators, staircases, restrooms, shafts) and extensive circulation space. These are non-rentable and excluded from NIA. Therefore, the net lettable area cannot form an excessively high share of the gross area. Using 80–85% provides a conservative allowance for inefficiencies and risks during construction or operation, ensuring realistic yield estimates.

Retail space → η_{res} = 0.90

- Base parameter: η_{ret} = 0.90 for retail.
- Rationale: RICS definitions specify what is included in NIA (excluding shared areas, storage, technical rooms, corridors, partitions). Efficiency strongly depends on building design: layout, corridor width, core arrangement, façade rhythm, ceiling height, balcony factors, etc. Ancillary elements (storage, back-of-house, logistics) can lower the net share below the ideal case, but retail generally achieves higher net-to-gross ratios than offices or housing.

Efficiency factors used for the Petržalka CMC value-capture estimation

When converting market prices quoted per saleable/usable area to the GFA base, no fixed universal deduction is applied. In the London practice (GLA/Deloitte), the typical residential relationship is NIA ≈ 75% of GIA. This methodology applies an efficiency factor η, expressing the ratio of saleable area (NIA/NSA) to GFA. If the developer does not provide audited data, the following working parameters are applied:

- η_{res} **= 0.75** for residential buildings
- η_{res} **= 0.80** for office buildings
- η_{res} **= 0.90** for retail

The resulting GDV/GFA ratio is obtained by multiplying the unit price per m^2 of saleable area by the respective efficiency factor η.

The ratios of individual floor areas for residential, office, and retail functions were estimated from the following table:

Function	South Bank	New Lido
Built-up area	–	79,244 m^2
Total floor area (HPP)	–	971,317 m^2
Above-ground	210,002 m^2	610,290 m^2
Underground	–	361,027 m^2
Gross residential floor area	97,186 m^2	282,105 m^2
Public amenities	112,816 m^2	267,156 m^2
Retail	9,419 m^2	–
Offices	103,087 m^2	–
School	310 m^2	–

Functional composition New Lido (share of total HPP):

- Residential = 46% GFA
- Office = 49% GFA
- Retail = 5% GFA

For mixed-use projects such as those in the CMC Petržalka area, the functional efficiency factor was applied separately to each component:

- Residential (0.75 × 46%) = 34%
- Office (0.80 × 49%) = 39%
- Retail (0.90 × 5%) = 5%

The weighted average efficiency for the whole project is therefore:
34 + 39 + 5 = 78% of total GFA → NIA.

Annex 4

Price ranges of one-bedroom (2-room) apartments by location: Downtown/Eurovea/Sky Park (11/2025)

- Sky Park: approximately €1,000–€1,500/month
  (e.g. €1,000 + €250 utilities + €150 parking – nehnuteľnosti.sk; offers around €1,150/month – topreality.sk; listing totalling €1 500/month including rent/utilities/parking breakdown – reality.sk)
- Eurovea (Eurovea Tower): approximately €1,060–€1,300/month
  (lower end: listing ≈ €1,060 on bazos.sk; typical offer: €1,300 base + ~€315 utilities + ~€150 parking – nehnuteľnosti.sk)
- "Downtown" (broader Bratislava downtown area outside the above – e.g. Panorama City, Klingerka): approximately €800–€1,700/month
  (Panorama City from €800 + €240 utilities + €140 parking – nehnuteľnosti.sk; upper range offers around €1,700 including garage – topreality.sk; Klingerka often ≈ €960 + €220 utilities (+ €130 parking) – bazos.sk or ≈ €1,280 including utilities and parking – topreality.sk)

Prices vary across listings depending on floor, view, floor area, furnishing, and whether utilities and parking are included (see details in the cited offers). In Sky Park and Eurovea, base rent is usually listed separately from utilities and parking; in the broader "downtown" area, both approaches appear.

Data reflect current listings (October–November 2025); the market is dynamic, and individual units may fall outside these ranges.

Glossary

Affordable Housing Methodology – Bratislava's municipal policy tool intended to secure affordable housing contributions from developers. Its current design has yielded limited results: in the CMC case, only 98 municipal rental units were delivered (4% of the planned 2,680 units), highlighting the limitations of its design and implementation.

Amendments to the Master Plan No. 10 (ZaD10) – A change to Bratislava's Master Plan adopted in February 2025. It increased the permissible floor area ratio (FAR) in CMC Petržalka from 1.8 to 2.3 (+33%) and expanded functional land-use categories (notably from civic amenities to mixed-use housing). The amendment serves as a benchmark case for land value creation through rezoning.

Area Median Income (AMI) – The median household income in a defined area, meaning half of households earn more and half earn less. It is a standard benchmark for defining income bands and eligibility for affordable or inclusionary housing programs.

Citywide Center Petržalka (CMC) – A centrally located urban development zone on the Danube waterfront in Bratislava's Petržalka district. Designated as an area of citywide importance, it represents one of the largest centrally located regeneration sites in the Slovak capital.

Development Fee/Impact Fee – A one-off municipal charge levied on new development, typically linked to gross floor area. In Slovakia, it is regulated by Act No. 447/2015 and earmarked for infrastructure. In the CMC case, it amounted to €26.6 mil. (€18.1 mil. to Petržalka city district, €8.5 mil. to Bratislava city).

Developer Contributions (Exactions/Planning Obligations) – Mandatory or negotiated obligations imposed on developers as part of the planning or permitting process. They can be financial (fees) or in-kind (land transfers, housing units, or infrastructure works). In Slovakia, such contributions are mostly negotiated ad hoc, with limited transparency.

Floor Area Ratio (FAR/IPP in Slovak) – The ratio of gross floor area (GFA) of all above-ground floors to the size of the plot. Serves as the main density control tool in Bratislava's Master Plan.

Gross Development Value (GDV/HRH in Slovak) – The estimated total market value of a completed development, based on projected sales or rental revenues.

Gross Floor Area (GFA/HPP in Slovak) – The total internal floor area of a building, including structures and internal communications, excluding underground levels. Used as the basis for development fees.

Land Value Capture (LVC) – A set of policy and fiscal instruments that enable municipalities to recover part of the land value increases created by public actions, such as rezoning or infrastructure investment. The rationale is that publicly generated value should be shared with the community rather than accrue entirely to private landowners.

Land Value Increment/Land Value Uplift (LVI) – The measurable increase in land value resulting from public decisions. In CMC Petržalka, this includes a 33% rise from higher FAR and an 81% uplift from functional reclassification.

Net Floor Area (NFA/ČPP in Slovak) – The usable floor area of apartments, including living and ancillary rooms and loggias, but excluding balconies, terraces, garages, and common areas.

Residual Land Value (RLV) – The estimated value of land derived as the residual after subtracting construction costs, developer profit, and related expenses from GDV.

Windfall Gain – An unearned and unexpected profit accruing to landowners as a result of public planning decisions, rather than through their own entrepreneurial activity or investment.

References

Alterman, R. (2012). *Land-Use Regulations and Property Values: The "Windfalls Capture" Idea Revisited.*

Avner, P. et al. (2021). *Flood Protection and Land Value Creation: Not All Resilience Investments Are Created Equal. World Bank.*

Bencont Real Estate (2025). *Market Report Q2/2025*. www.bencont.sk/sk/realitny-trh

Deloitte Confidential: Public Sector (2018). *OPDC Business Case Options: Key Assumptions.*

Deloitte (2024). *Property Index 2024 – Overview of European Residential Markets. Deloitte Central Europe.*

DIN 277:2021-08 (2021). *Grundflächen und Rauminhalte im Hochbau*. www.aufmassprofi.com/images/pdf/DIN-277.pdf

Doebele, W. A. (1998). *The Recovery of 'Socially Created' Land Values in Colombia*.

Einpark (listing, 2025). www.novostavby.sk/einpark

European Commission (2011). *Cities of Tomorrow: Challenges, Visions, Ways Forward*. Directorate-General for Regional Policy, Brussels.

Freemark, Y. (2019). *Upzoning Chicago: Impacts on Housing Supply and Property Values.*

Gerber, J.-D., Hartmann, T., & Hengstermann, A. (2018). *Instruments of Land Policy.*

Hendricks, A., Kalbro, T., Llorente, M., Vilmin, T., & Weitkamp, A. (2017). *Value Steps of Property Development.*

Haila, A. (2016). *Urban Land Rent: Singapore as a Property State.*

Halleux, J.-M., Hendricks, A., Nordahl, B., & Maliene, V. (2023). *Public Value Capture of Increasing Property Values Across Europe*. vdf Hochschulverlag AG an der ETH Zürich.

Hengstermann, A., & Viallon, F. (2022). *Something Between 20 and 50 Percent: Swiss Added-Value Capture*.

Hilber, C. (2017). *Housing Policies in the United Kingdom: Swiss Lessons*.

Hong, Y.-H., & Brubaker, D. (2010). *Integrating the Proposed Property Tax with the Public Leasehold System*. In: J. Y. Man & Y.-H. Hong (eds.), China's Local Public Finance in Transition. Lincoln Institute of Land Policy, pp. 165–190.

JTRE – Nové Lido: www.jtre.sk/sk/projekty/nove-lido

Kerrigan, A. (2022). *What Is Building Efficiency Ratio in Real Estate?*. www.multifamilyrefinance.com/glossary/building-efficiency-ratio-in-real-estate

Lincoln Institute of Land Policy (2010). *Assessing the Theory and Practice of Land Value Taxation*.

Lincoln Institute of Land Policy (2022). *Policy Focus Report: Land Value Capture Can Pay for Infrastructure, Affordable Housing and Public Services*. Cambridge, MA.

Mathur, S. (2014). *Innovation in Public Transport Finance: Property Value Capture*.

Metropolis (listing, 2025). www.novostavby.sk/metropolis-bratislava

Manville, M., Lens, M., & Monkkonen, P. (2022). "Zoning and Affordability: A Reply to Rodríguez-Pose and Storper." *Urban Studies*, 59(1), 36–58.

Moreno, C. (2024). *The 15-Minute City: A Solution to Saving Our Time and Our Planet*. London: Polity Press.

OECD/ITF (2024). *Land Value Capture and Public Transport Funding*.

OECD (2022). *Global Compendium of Land Value Capture Policies*. Paris: OECD Publishing.

Penta Real Estate – South Bank: https://www.pentarealestate.com/sk/projekty/south-bank

Peterson, G. (2009). *Unlocking Land Values to Finance Urban Infrastructure*. World Bank.

RICS (2015). *Code of Measuring Practice (6th Edition)*. www.rics.org/content/dam/ricsglobal/documents/standards/May_2015_Code_Of_Measuring_Practice_6th_Edition.pdf

RICS (2023). *Valuation of Development Property – Professional Standard* (Red Book).

Rodríguez-Pose, A., & Storper, M. (2019). "Housing, Urban Growth and Inequalities: The Limits to Deregulation and Upzoning in Reducing Economic and Spatial Inequality." *CEPR Discussion Paper No. 13713*.

Rodríguez-Pose, A., & Storper, M. (2019). *Upzoning and Urban Inequality: A Critique*.

Suzuki, H., Murakami, J., Hong, Y.-H., & Tamayose, B. (2015). *Financing Transit-Oriented Development with Land Values*. World Bank.

Sky Park (price list, 2025). www.skypark.sk/sk/ponuka

Smolka, M. O. (2013). *Implementing Value Capture in Latin America: Policies and Tools for Urban Development*. Lincoln Institute of Land Policy.

Stanilov, K., & Sýkora, L. (eds.) (2014). *Confronting Suburbanization: Urban Decentralization in Postsocialist Central and Eastern Europe*. Wiley-Blackwell.

Šveda, M., & Šuška, P. (2019). *Čo je suburbanizácia? Teoretické prístupy, prejavy a dôsledky na Slovensku*. Bratislava: Geografický ústav SAV.

UN-Habitat (2021). *Annual Report 2021*. Nairobi.

UN-Habitat (2021). *Value Capture in the Urban Context*.

UN-Habitat & GLTN (2020/2021). *Where to Start? A Guide to Land-Based Finance in Local Governance*.

UN-Habitat & GLTN (2016). *Leveraging Land: Land-Based Finance for Local Governments — A Reader*.

World Bank & ADB (2016). *Financing Transit-Oriented Development with Land Values*. Washington, DC.

World Bank (2019). *Harnessing Land Value Capture: The Municipal Public-Private Partnership Framework*. Washington, DC.

World Bank (2008). *Unlocking Land Values to Finance Urban Infrastructure*. *Gridlines* No. 40, August 2008.

Zákon č. 447/2015 Z. z. o miestnom poplatku za rozvoj a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

ZWIRN (listing, 2025). www.zwirn.sk

CTD Centre for Territorial Development



9 788097 522414