

MESTO KOŠICE
ÚTVAR HLAVNÉHO KONTROLÓRA
Trieda SNP 48/A, 040 11 Košice

MK/A/2021/19283

STANOVISKO HLAVNÉHO KONTROLÓRA
MESTA KOŠICE K MOŽNOSTIAM ZAVEDENIA
PARTICIPATÍVNEHO ROZPOČTU V PODMIENKACH
MESTA KOŠICE
(ĎALEJ LEN „STANOVISKO“)

Spracovateľ:
Ing. Pavol Gallo
hlavný kontrolór mesta Košice

1 ÚVOD

Na základe Uznesenia č. 736 písm. C. bod 2. z XXIV. zasadnutia Mestského zastupiteľstva v Košiciach zo dňa 1. júla 2021 bol hlavný kontrolór mesta Košice (ďalej len „HKMK“) požiadaný o preverenie možnosti zavedenia participatívneho rozpočtu v podmienkach mesta Košice a vypracovanie Stanoviska k danej problematike.

2 VŠEOBECNÉ INFORMÁCIE A ANALÝZA DOKUMENTOV

Cieľom overovania bolo, na základe žiadosti Mestského zastupiteľstva v Košiciach (ďalej len „MZ“) o vypracovanie Stanoviska k možnosti zavedenia participatívneho rozpočtu (ďalej len „PR“) v rámci Programového rozpočtu mesta Košice (ďalej len „mesto“):

- posúdiť súčasný stav v participácii obyvateľov mesta na správe mesta pri vynakladaní finančných prostriedkov mesta,
- zhodnotiť, aký je stav v zavádzaní PR v mestských častiach a
- zhodnotiť, aké sú možnosti zvýšenia participácie obyvateľov na rozhodovaní pri použití výdavkov z rozpočtu mesta formou zavedenia PR.

HKMK pri spracovaní Stanoviska vychádzal so svojich kontrolných zistení, z výsledkov prieskumu vykonaného v spolupráci s mestskými časťami, z dostupnej legislatívy, odbornej literatúry a materiálov týkajúcich sa danej témy.

Pri spracovaní Stanoviska bol braný do úvahy aj súčasný stav legislatívy v Slovenskej republike, ktorý však priamo nerieši oblasť participatívneho plánovania a rozpočtovania vo verejnej správe. Daná oblasť nie je priamo riešená ani v zákonoch platných v územnej samospráve.

Tým, že niektoré kompetencie zastupiteľstva sú vymedzené aj príkladom, pričom zákon Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení (ďalej len „zákon o obecnom zriadení“) používa pri ich vymedzovaní slovo „najmä“ je zrejmé, že nejde o ich úplný výpočet. Z toho vyplýva, že obec si môže svojimi vnútornými rozhodnutiami upraviť aj pôsobnosť zastupiteľstva a primátora v oblasti PR, vrátane ich kompetencií.

Zároveň je v znení § 11 ods. 4 písm. a) zákona o obecnom zriadení uvedené, že zastupiteľstvu je vyhradené určovať zásady hospodárenia a nakladania s majetkom obce, schvaľovať najdôležitejšie úkony týkajúce sa tohto majetku a kontrolovať hospodárenie s ním. Táto skutočnosť musí byť zohľadnená pri stanovovaní kompetencií orgánov mesta v oblasti PR.

Pri stanovovaní kompetencií v oblasti PR je možné postupovať tiež podľa § 13 ods. 5 zákona o obecnom zriadení, v zmysle ktorého môže starosta, ako štatutárny orgán obce, písomne poveriť rozhodovaním aj iného zamestnanca obce, ale len v oblasti verejnej správy.

V niektorých obciach a mestách prevláda názor, že PR nie je potrebný, pretože obec a mesto poskytuje dotácie. Je paradoxné, že tento názor presadzujú aj niektorí skúsení komunálni ekonómovia, pretože nie sú schopní si uvedomiť výraznú rozdielnosť medzi dotáciou a participatívnym rozpočtom.

V texte nižšie sú uvedené niektoré typické rozdiely medzi nimi:

Dotácia (grant)

- právne riešené v zákone a príslušnom VZN*,
- presne definovaný účel použitia,
- priamo určená výška pre každý konkrétny prípad,
- predložená žiadosť o dotáciu a rozhodnutie komisie,

- nevytvára sa nový majetok mesta,
- ide o bežné výdavky rozpočtu,
- presne vymedzený okruh žiadateľov vo VZN*,
- časové trvanie dotačného obdobia je jeden rozpočtový rok.

*VZN – všeobecne záväzné nariadenie

Participatívny rozpočet

- vlastné pravidlá schválené orgánmi samosprávy,
- o účele použitia rozhodujú občania,
- výška je určená pri schválení projektu a následne sú prostriedky začlenené do príslušného programu rozpočtu,
- vzniká nový majetok mesta,
- ide o bežné a tiež kapitálové výdavky rozpočtu,
- široké spektrum predkladateľov návrhov projektov,
- časové trvanie celého projektu je jeden až dva rozpočtové roky.

3 SÚČASNÝ STAV V JEDNOTLIVÝCH MESTSKÝCH ČASTIACH A V MESTE

Rozhodujúcim procesom, v ktorom má občan obce možnosť zúčastňovať sa na rozhodovaní orgánov samosprávy o dôležitých otázkach verejného života vo vzťahu k verejnému priestoru a majetku obce je participatívne plánovanie.

Participatívne plánovanie je významné pre mesto tým, že občania, ktorí sú dobre informovaní prostredníctvom príslušných orgánov mesta sa môžu zapojením do participatívnych procesov spolupodieľať na rozhodovaní o dôležitých otázkach správy mesta a po vytvorení vhodných podmienok sú schopní a ochotní dosahovať konsenzus za účelom verejného prospechu.

Participatívne plánovanie môže zasahovať do rôznych čiastkových procesov, ako sú napr. územné plánovanie, programovanie hospodárskeho rozvoja alebo využitie verejných priestranstiev, organizácia mestských podujatí a pod.

V meste je v súčasnosti viditeľný trend riešenia jeho problémov s využitím participatívneho plánovania, zapájaním širokej verejnosti do spolurozhodovania o budúcnosti mesta. Príkladom toho je riešenie problematiky hospodárskeho a sociálneho rozvoja mesta, príprava územného plánu, spolupráca so seniormi, príprava mládežníckych a školských parlamentov, participácia verejnosti na príprave kultúrnych a športových podujatí, či na projekte zelená grantová výzva.

Zavedenie a používanie PR by sme mohli považovať za ďalší logický krok pri rozširovaní participatívneho plánovania v meste.

3.1 Základné formy (nástroje), ktoré je možné v rámci PR uplatniť v meste:

Občianske a komunitné projekty

Mechanizmus podporujúci navrhovanie a realizáciu vlastných občianskych projektov je najvýznamnejšou platformou pre budovanie a posilňovanie komunit a ich kompetencií. Prostredníctvom malých komunitných projektov sa ľudia „zmocňujú svojho územia“, vytvárajú komunitné vzťahy, funkcie a služby, ktoré sú špecifické a prispôbené ich potrebám. Podmienkou takýchto projektov je, že občania tieto projekty intervencie navrhujú, rozhodujú o nich a v spolupráci so samosprávou ich aj realizujú.

Zadania mestských štvrtí

Sú to väčšie, hlavne investičné akcie, ktoré obyvatelia (štvrť, susedstiev, lokalít a pod., tzn. menšie územia ako mestské časti) navrhujú, rozhodujú o nich a realizuje ich samospráva. Cieľom je posilňovanie kompetencií obyvateľstva, riešenia zohľadňujúce skutočné problémy daného územia a spravodlivé distribuovanie financií rozpočtu do jednotlivých častí obce. Verejná diskusia prebieha

formou občianskych zhromaždení, plánovacích stretnutí, prieskumov, a analýz a jej výsledkom môže byť napríklad zoznam prioritných investičných akcií, ktoré by sa mali v území realizovať. Rozhodovanie o tom, ktoré projekty sa budú realizovať prebieha najčastejšie raz za dva roky, vzhľadom na čas potrebný pre realizáciu väčších investičných akcií samosprávou.

Zadania mestských častí

Sú to väčšie, hlavne investičné akcie, ktoré orgány mestských častí navrhujú, rozhodujú o nich a realizuje ich samospráva. Cieľom sú riešenia zohľadňujúce skutočné problémy mestských častí a spravodlivé distribuovanie financií rozpočtu do jednotlivých mestských častí. Návrh a rozhodovanie prebieha formou rozhodovania orgánov mestských častí realizovaného na základe zistení, prieskumov, a analýz a jej výsledkom môže byť napríklad zoznam prioritných investičných akcií, ktoré by sa mali v danom územíestskej časti realizovať.

Zadania mesta

Sú veľké investičné akcie, ktoré sú výsledkom verejnej diskusie o prioritách rozvoja a potrebách občanov a miestnych samosprávnych orgánov na úrovni mesta. Verejná diskusia prebieha v rámci participatívnych procesov. Vzhľadom na svoju veľkosť vo vzťahu k financovaniu mesta, dlhodobému strategickému plánovaniu a dĺžke mandátov volených zástupcov sa o nich rozhoduje na dlhšie časové obdobie - dokonca až na štyri roky.

Účastníci participatívneho procesu a samotného PR sú fyzické aj právnické osoby:

- občania mesta,
- odborná verejnosť, občianske združenia a iné neziskové organizácie,
- podnikateľské subjekty (fyzické a právnické osoby),
- orgány mesta.

HKMK uskutočnil formou ankety kontrolný prieskum, ktorý bol elektronicky zaslaný všetkým mestským častiam (ďalej len „MČ“), kde bolo potrebné odpovedať na sedem otázok. Na kontrolný prieskum odpovedalo pätnásť MČ, z toho sedem veľkých.

Na základe kontrolného prieskumu je možné konštatovať:

- väčšina, a to zvlášť malých MČ nemá záujem zaviesť PR,
- v súčasnej dobe majú PR zavedené tri veľké MČ a ďalšie tri ho plánujú zaviesť v najbližších dvoch rokoch,
- žiadna malá a stredná MČ nemá záujem PR zaviesť,
- v malých MČ nie je o PR záujem hlavne z dôvodu obmedzených finančných zdrojov, ktoré majú MČ k dispozícii,
- vo všeobecnosti je v MČ, ale aj na odborných útvaroch mesta nízka znalosť problematiky PR,
- z pohľadu MČ je bariérou pre zavedenie PR zlé nastavenie a rozdelenie samosprávnych pôsobností medzi mestom a MČ a z toho vyplývajúci nevyhovujúci mechanizmus prerozdelenia podielových daní (daň z príjmov) a miestnych daní (zvlášť dane z nehnuteľností) medzi mesto a MČ.

Uvedené je zrejmé aj z odpovedí na otázku č. 7 z kontrolného prieskumu v znení:

„Súhlasíte so zavedením participatívneho rozpočtovania v programe 7.5 Služby občanom – Mestské časti – účelové transfery v rozpočte mesta Košice na projekty mesta a jednotlivých mestských častí, ktoré by boli realizované vo Vašich mestských častiach, s dvojročným cyklom projektu za podmienky, že v prvom roku bude projekt vybraný a v druhom roku bude realizovaný?“

Je možné sa domnievať, že zmenu MČ odmietli z toho dôvodu, že výdavky v programe 7.5 Služby občanom – Mestské časti – účelové transfery nie sú dlhodobu plánované, ich výška nie je garantovaná a pri schvaľovaní rozpočtu na príslušný rok alebo schvaľovaní záverečného účtu často dochádza k zmene ich výšky formou poslaneckých návrhov.

V súvislosti s prípravou Stanoviska som viedol rozhovor, obsahovo zameraný na možnosti zavedenia PR v meste aj s niekoľkými zástupcami odborných útvarov Magistrátu mesta Košice (ďalej len „MMK“).

V meste sa v súčasnosti využíva participatívne plánovanie, ktoré je sústredené predovšetkým do týchto rozhodujúcich oblastí:

- územné plánovanie,
- programovanie hospodárskeho a sociálneho rozvoja mesta,
- organizovanie podujatí celomestského významu a
- participácia verejnosti na zelených projektoch.

Odborné útvary a orgány mesta nemajú v súčasnej dobe väčší záujem o zavedenie PR, pretože je vnímaný predovšetkým ako administratívna a byrokratická záťaž. V súčasnej dobe a pri súčasnej úrovni komunálnej politiky v meste nepovažujem za reálne v najbližšej dobe zaviesť PR v rámci programového rozpočtovania výdavkov mesta.

Výrazne odlišný prístup k danej problematike majú veľké MČ, z ktorých tri už majú zavedené participatívne rozpočtovanie a ďalšie tri o jeho zavedení uvažujú. Tieto MČ považujú participatívny rozpočet za účinný nástroj zapájania obyvateľov MČ do rozhodovacích procesov miestnej územnej samosprávy.

MČ zavádzajú PR na základe rozhodnutia vlastných orgánov samosprávy. Tento PR je financovaný len z rozpočtu MČ, pričom jeho formu a spôsob realizácie si každá MČ určuje sama.

4 NÁVRH ĎALŠIEHO POSTUPU

Na základe informácií uvádzaných v predchádzajúcich častiach Stanoviska a v súlade s §§ 4 a 11 zákona o obecnom zriadení odporúčam postupovať v podmienkach mesta nasledovným spôsobom:

1. Pokračovať v rámci mesta v rozširovaní participatívneho plánovania a zapájania občanov do participatívnych procesov a zároveň zvýšiť podporu zo strany mesta pri zavedení PR, predovšetkým voči malým MČ.
2. Pripraviť v rámci oddelenia strategického rozvoja MMK organizačné a personálne podmienky na vytvorenie štruktúr, ktoré sa budú venovať rozvoju participatívneho plánovania a zavádzaniu PR v meste.
3. Vytvoriť podmienky a rozpracovať možnosti zavedenia PR v rámci celého mesta, pričom vzhľadom k špecifikám samosprávy na území mesta a pri existencii MČ pôjde o dvojstupňové participatívne rozpočtovanie, kde:
 - prvý stupeň bude realizovaný na úrovni MČ a
 - druhý stupeň na celomestskej úrovni.

Prvý stupeň PR

- predmetom budú projekty a zadania, ktoré sú financované z programového rozpočtu MČ, týkajú sa územia MČ, projekty a zadania navrhujú a o ich prijatí a realizácii rozhodujú obyvatelia MČ,
- ako zdroj financovania PR na prvom stupni (úroveň MČ) budú používané zdroje MČ, ktoré sú rozpočtované v rámci rozpočtov MČ na príslušný rok,
- ako doplnkový zdroj financovania PR na úrovni MČ vyčleniť v programovom rozpočte mesta pre MČ pevne garantované výdavky vo výške schválenej MZ, ktorá bude motivovať k tomu, aby sa do PR zapojili všetky MČ,
- tento doplnkový zdroj financovania PR používať až do doriešenia rozdelenia samosprávnych pôsobností medzi mestom a MČ a do zavedenia zmien v systéme podielovania miestnych daní medzi mestom a MČ v Štatúte mesta Košice.

Druhý stupeň PR

- na celomestskej úrovni bude financovaný PR v celom rozsahu z programového rozpočtu mesta a bude zabezpečovať krytie výdavkov na projekty a zadania mesta presahujúce územie jednej MČ, ktoré budú navrhnuté MČ a občanmi mesta, vyberú ich občania mesta a budú realizované na území mesta bez ohľadu na to, o ktorú MČ sa jedná.
4. Pripraviť také úpravy programového rozpočtu mesta, na základe ktorých bude vytvorený priestor na zavedenie PR v rámci programu 7.5 Služby občanom – Mestské časti – účelové transfery nielen pre zadania MČ, ale aj pre zadania mestských štvrtí a občianske projekty. To sa dosiahne tým, že program 7.5 Služby občanom – Mestské časti – účelové transfery bude doplnený o samostatný podprogram so zameraním na zadania mestských štvrtí a občianske a komunitné projekty s celomestským dosahom.

Ing. Pavol Gallo
hlavný kontrolór mesta Košice

V Košiciach, 07. 09. 2021

- Text správy neprešiel jazykovou úpravou -