

A



B



C



návrh optimálneho modelu

reforma samosprávneho usporiadania
a riadenia mesta Košice

Autori

Daniel Klimovský

Tomáš Černěnko

Ján Marušinec

Lenka Maličká

Miriam Šebová

Martin Šveda

Thomas Prorok

Obsah

Manažérske zhrnutie.....	5
1. Úvod a východiská	11
1.1. Kontext.....	11
1.2 Dôvody spracovania dokumentu	11
1.3. Ciele nožnej reformy	13
2. Analýza súčasného stavu	15
2.1. Zhrnutie analýz	15
2.1.1. Analýza ekonomickej náročnosti	15
2.1.2. Analýza kvality výkonu kompetencií	16
2.1.3. Analýza určujúcich kritérií pre zabezpečovanie verejných služieb.....	19
2.1.4. Analýza rozdelenia kompetencií medzi samosprávnymi jednotkami mesta Košice	20
2.1.5. Audit verejných služieb mesta Košice	22
2.1.6. Súpis majetku a analýza jeho využívania a súpis investičných projektov	23
2.1.7. Analýza majetkovo-právneho usporiadania medzi mestom Košice a mestskými časťami	25
2.1.8. Analýza politického systému mesta Košice	26
2.1.9. Analýza finančno-právnych vzťahov medzi mestom Košice a jeho mestskými časťami	28
2.1.10. Analýza počtu zamestnancov a ich štruktúra na jednotlivých úrovniach samosprávy	29
2.1.11. Demografický vývoj a priestorová mobilita obyvateľov Košíc	30
2.2. Strategické riziká a SWOT analýza	32
3. Definovanie (vyčíslenie) ekonomických resp. kvalitatívnych benefitov vyplývajúcich z návrhu optimálneho modelu	38
3.1. Zadefinovanie možných modelov pre reformu	38
3.1.1. Porovnanie a zhodnotenie vybraných modelov	40
3.2. Funkčná regionalizácia Košíc	44
3.3. Zhodnotenie alternatív z hľadiska výdavkov.....	48
3.4. Zhodnotenie modelov z hľadiska majetkových pomerov.....	55
3.4.1. Výhody a nevýhody rôznych majetkových usporiadaní	55
3.4.2. Výhody a nevýhody zverovania majetku.....	57

3.4.3. Posúdenie navrhovaných modelov	59
4. Definovanie rozhodujúcich (určujúcich) ukazovateľov signalizujúcich úroveň ekonomickej náročnosti, resp. kvality výkonu kompetencií	70
4. 1. Analýza vybraných verejných služieb a efektívnosti vybraných verejných služieb ..	70
4.1.2. Základné informácie o porovnávaných mestách	75
4.1.3. Hospodárske pomery porovnávaných miest.....	76
4.1.4. Tvorba verejných politík v porovnávaných mestách	78
4.1.5. Rozpočty a príjmy porovnávaných miest	80
4.1.6. Výdavky porovnávaných miest.....	82
4.1.7. Daňová politika a tvorba rezerv porovnávaných miest	87
4.1.8. Majetkové účasti porovnávaných miest.....	89
4.1.9. Spolupráca miest	91
4.1.10. Štruktúra zamestnancov porovnávaných miest.....	92
4.1.11. Investície a majetok porovnávaných miest	93
4.1.12. Záverečné porovnanie Linzu a Salzburgu.....	95
4.2. Príklady dobrej praxe koordinácie aktivít v mestských častiach bez samosprávnej pôsobnosti - Identifikácie príkladov dobrej praxe v porovnateľných mestách.....	97
5. Definovanie (určenie) legislatívno-právneho rámca pre zavedenie optimálneho modelu výkonu kompetencií	103
5.1. Návrh odporúčaných zmien štatútu mesta a ostatných relevantných právnych predpisov a návrh spôsobu finančného a majetkového vysporiadania medzi mestom a mestskými časťami.....	103
5.1.1. Model A.....	103
5.1.2. Model B.....	105
5.1.3. Model C.....	106
Zoznam literatúry	109

Manažérske zhrnutie

Mesto Košice stojí na prahu rozhodnutia, ktoré môže zásadným spôsobom ovplyvniť jeho fungovanie v nasledujúcich desaťročiach. Dynamické spoločenské, ekonomické a demografické zmeny, ktoré ovplyvňujú európske mestá, sa výrazne prejavujú aj v Košiciach. Mesto Košice vstupuje do nasledujúcich desaťročí ako ekonomicky a funkčne silné regionálne centrum, ktorého význam presahuje hranice samotného mesta. Ako druhé najväčšie mesto Slovenska plní úlohu hospodárskeho, vzdelávacieho, kultúrneho a administratívneho centra východného Slovenska a zároveň predstavuje jadro širšieho metropolitného priestoru. Napriek tejto pozícii však mesto čelí viacerým dlhodobým štrukturálnym problémom, ktoré postupne oslabujú jeho rozvojový potenciál a vytvárajú tlak na zmenu modelu riadenia. Navyše, postupne sa mení z tradične chápaného administratívneho celku na komplexný metropolitný organizmus, ktorého fungovanie je založené na intenzívnych väzbách medzi jednotlivými časťami mesta, jeho zázemím, ekonomickými centrami, dopravnými systémami a verejnými službami.

Súčasný model samosprávy bol vytvorený v období, keď boli podmienky fungovania mesta zásadne odlišné od dnešných. V tom čase sa predpokladalo, že vysoká miera decentralizácie prispeje k posilneniu lokálnej demokracie, lepšej dostupnosti verejnej správy a silnejšiemu zapojeniu občanov do rozhodovacích procesov. Po viac ako troch desaťročiach fungovania tohto systému však vzniká legitímna otázka, či súčasné usporiadanie stále zodpovedá potrebám moderného mesta a či dokáže efektívne reagovať na výzvy 21. storočia.

Tento analytický a odporúčací dokument predstavuje doteraz najrozsiahlejšie analytické hodnotenie fungovania samosprávy mesta Košice. Výsledky jednotlivých analýz vytvárajú konzistentný obraz o fungovaní súčasného systému a zároveň identifikujú jeho hlavné silné a slabé stránky. Zároveň poskytujú faktický základ pre odbornú a politickú diskusiu o budúcom smerovaní samosprávneho usporiadania mesta.

Košice dnes fungujú v prostredí, ktoré je charakterizované významnými demografickými, ekonomickými a priestorovými zmenami. Dochádza k starnutiu populácie, mení sa štruktúra domácností, rastie mobilita obyvateľstva a prehľbuje sa suburbanizácia. Mnoho obyvateľov síce býva mimo administratívnych hraníc mesta, no denne využíva jeho infraštruktúru, školy, zdravotnícke zariadenia, kultúrne inštitúcie a pracovné príležitosti. Súčasne sa mení aj ekonomický profil mesta. Priemyselný charakter Košíc je postupne dopĺňaný rozvojom služieb, informačných technológií, kreatívnych odvetví a znalostnej ekonomiky. Tento proces si vyžaduje nové formy riadenia, vyššiu mieru koordinácie a schopnosť strategicky plánovať rozvoj celého mestského územia.

Analýzy ukazujú, že súčasný model založený na existencii 22 mestských častí nedokáže adekvátne reflektovať túto novú realitu. Funkčné väzby medzi jednotlivými časťami mesta sú dnes podstatne silnejšie než v minulosti, zatiaľ čo administratívne hranice zostávajú

nezmenené. Výsledkom je situácia, v ktorej rozhodovanie o mnohých otázkach presahujúcich hranice jednotlivých mestských častí naráža na komplikovaný systém kompetencií, financovania a koordinácie. Reforma samosprávy preto nie je motivovaná snahou meniť existujúce štruktúry samoučelne. Je odpoveďou na meniace sa podmienky fungovania mesta a na potrebu zabezpečiť jeho dlhodobú konkurencieschopnosť, efektívnosť a kvalitu života obyvateľov.

Jedným z najvýznamnejších zistení analytického procesu je rozdiel medzi reálnym fungovaním mesta a spôsobom, akým je organizovaná jeho samospráva. Z pohľadu ekonomiky, dopravy, školstva, sociálnych služieb, kultúry či investičného rozvoja fungujú Košice ako jeden integrovaný organizmus. Obyvatelia denne prekračujú hranice mestských častí pri dochádzke za prácou, vzdelávaním, nákupmi alebo voľnočasovými aktivitami. Väčšina verejných služieb je poskytovaná bez ohľadu na hranice mestských častí a rozhodujúca časť strategických rozhodnutí sa prijíma na úrovni mesta. Napriek tomu zostáva systém riadenia rozdelený medzi 23 samostatných samosprávnych jednotiek – mesto Košice a 22 mestských častí. Tento model vytvára vysoké nároky na koordináciu, spôsobuje duplicity a komplikuje strategické riadenie. Analýzy ukazujú, že veľká časť energie systému je venovaná zabezpečeniu jeho vlastného fungovania namiesto riešenia rozvojových otázok mesta.

Finančná analýza jednoznačne potvrdzuje dominantnú pozíciu mesta Košice pri zabezpečovaní verejných služieb. V období rokov 2015 – 2024 smerovalo takmer 90 % všetkých výdavkov samosprávy prostredníctvom mesta, zatiaľ čo mestské časti disponovali približne desatinou finančných zdrojov. Významnejším zistením však nie je samotný objem financií, ale rozdiel v efektívnosti ich využívania. Kým mesto dosahuje veľmi vysokú mieru efektívnosti, mestské časti ako celok vykazujú výrazne nižšie hodnoty. Takmer polovica ich výdavkov smeruje na zabezpečenie administratívnej prevádzky. Tento stav naznačuje, že fragmentácia samosprávy vytvára významné prevádzkové náklady. Každá mestská časť musí zabezpečovať základné administratívne funkcie bez ohľadu na svoju veľkosť, počet obyvateľov alebo rozsah poskytovaných služieb. Výsledkom sú rozdiely v nákladovosti a efektívnosti, ktoré sú najvýraznejšie v menších mestských častiach. Analýza preto identifikuje významný potenciál racionalizácie, ktorý by mohol byť využitý na posilnenie investícií a zlepšenie kvality verejných služieb.

Mimoriadne významným zistením je nízka zrozumiteľnosť súčasného kompetenčného usporiadania. Analýza rozdelenia kompetencií identifikovala desať rôznych modelov výkonu samosprávnych pôsobností medzi mestom a mestskými časťami. Niektoré kompetencie vykonávajú všetky mestské časti, iné iba vybrané mestské časti a ďalšie zabezpečuje mesto alebo kombinácia viacerých subjektov. Takéto usporiadanie vytvára prostredie, ktoré je náročné na orientáciu nielen pre občanov, ale často aj pre samotné samosprávne orgány. Viac ako polovica respondentov reprezentatívneho prieskumu nedokázala správne identifikovať, kto je zodpovedný za konkrétne verejné služby. Nízka

orientácia občanov oslabuje transparentnosť systému, komplikuje spätnú väzbu a znižuje schopnosť verejnosti efektívne kontrolovať výkon samosprávy. Ak občania nevedia, kto je zodpovedný za konkrétnu službu, je zároveň problematické vyvodzovať politickú zodpovednosť za jej kvalitu alebo nedostatky.

Výsledky prieskumov a auditu verejných služieb ukazujú, že Košice disponujú viacerými kvalitne fungujúcimi verejnými službami. Najvyššiu spokojnosť obyvatelia vyjadrujú so školstvom, kultúrnymi zariadeniami a časťou sociálnych služieb. Tieto oblasti sú zároveň charakteristické vysokou mierou centralizácie a jasným rozdelením kompetencií. Naopak, problémy sa sústreďujú najmä do oblastí, kde dochádza k prekryvaniu kompetencií alebo kde je potrebná koordinácia viacerých subjektov. Ide predovšetkým o dopravu, parkovanie, údržbu ciest, chodníkov a verejných priestranstiev. Audit verejných služieb zároveň ukázal, že systém je orientovaný viac na administratívne procesy než na potreby používateľov. Chýbajú jednotné štandardy kvality, porovnateľné ukazovatele výkonu a systematické hodnotenie spokojnosti občanov. Mesto preto disponuje značným priestorom na modernizáciu verejných služieb prostredníctvom ich lepšej integrácie, digitalizácie a orientácie na potreby obyvateľov.

Politický systém mesta Košice patrí medzi najkomplexnejšie komunálne systémy na Slovensku. Vedľa mestského zastupiteľstva, primátora a magistrátu funguje ďalších 22 zastupiteľstiev, 22 starostov a 22 miestnych úradov. Tento model vytvára rozsiahlu sieť formálnych aj neformálnych vzťahov, ktoré sú náročné na koordináciu a riadenie. Analýza ukázala, že mnohé formálne koordinačné mechanizmy fungujú len obmedzene a časť rozhodovania sa presúva mimo oficiálnych štruktúr. Súčasne dochádza ku konfliktu medzi lokálnymi a celomestskými prioritami. Z pohľadu verejnosti je zaujímavé, že obyvatelia deklarujú vyššiu dôveru voči miestnym predstaviteľom, no pri riešení konkrétnych problémov sa obracajú skôr na mesto. Tento paradox naznačuje, že občania síce oceňujú blízkosť miestnej úrovne, no za skutočne výkonnú považujú predovšetkým mestskú samosprávu.

Analýza majetku a investícií potvrdila, že rozhodujúca časť rozvojového potenciálu je sústredená na úrovni mesta. Mesto spravuje rozsiahly infraštruktúrny majetok a realizuje väčšinu investičných projektov. Mestské časti disponujú len malou časťou majetkovej základne a ich investičná aktivita je výrazne nižšia. Významnou výzvou zostáva závislosť investícií od externých zdrojov, najmä fondov Európskej únie. Táto závislosť vytvára investičné cykly, ktoré môžu negatívne ovplyvňovať stabilitu rozvoja mesta. Budúca reforma by preto mala smerovať k posilneniu strategického plánovania investícií, lepšiemu prepojeniu správy majetku s poskytovaním služieb a vytvoreniu stabilnejších mechanizmov financovania rozvoja.

Výsledky všetkých vykonaných analýz smerujú k spoločnému záveru: súčasný model samosprávy je menej funkčný a jeho efektívnosť je znižovaná vysokou mierou fragmentácie, komplikovanými kompetenčnými vzťahmi a rozdielnou výkonnosťou

jednotlivých samosprávnych jednotiek. Budúca reforma by mala sledovať päť základných cieľov:

- zvýšenie efektívnosti riadenia a hospodárenia, najmä odstránením duplicitných administratívnych štruktúr
- posilnenie strategickkej kapacity mesta, aby bolo schopné koordinovať rozvoj celého územia ako jedného funkčného celku
- zjednodušenie kompetenčných vzťahov a jasné určenie zodpovednosti za jednotlivé verejné služby
- zabezpečenie jednotnej kvality verejných služieb bez ohľadu na miesto bydliska obyvateľa
- zachovanie vybraných foriem lokálnej participácie a identity, aby reforma nevedla k oslabeniu kontaktu medzi občanmi a samosprávou.

Kľúčovým poznatkom pritom je to, že Košice už dnes fungujú ako jeden integrovaný mestský organizmus, zatiaľ čo systém riadenia zostáva rozdelený medzi viacero samostatných subjektov. Táto disproporcija vytvára náklady, znižuje efektívnosť a komplikuje strategické rozhodovanie. V tomto dokumente je analyzovaných viacero modelov možného budúceho usporiadania mesta Košice. Jednotlivé modely sa líšia mierou centralizácie, rozsahom kompetencií mestských častí aj zachovaním lokálnej reprezentácie.

Model A predstavuje zachovanie existujúceho počtu mestských častí pri racionalizácii vzťahov medzi mestom a mestskými časťami. Ide o najmenej konfliktný variant, ktorý zachováva súčasnú štruktúru, ale len čiastočne rieši problém administratívnej fragmentácie.

Model B predpokladá redukciu počtu mestských častí (na 4 mestské časti) a zároveň zmenu ich kompetencií po vzore Bratislavy, najmä v oblastiach školstva a sociálnych služieb. Tento model by znamenal výraznejšiu decentralizáciu výkonu verejných služieb na úroveň väčších mestských častí.

Model C predstavuje z hľadiska súčasného usporiadania samosprávy v meste Košice najradikálnejší model – jedno mesto fungujúce ako iné bežné slovenské mestá. V mestských častiach by prestali pôsobiť miestne zastupiteľstvá aj starostovia, miestne časti by už nemali samostatné samosprávne postavenie a mesto by fungovalo s jedným primátorom, jedným zastupiteľstvom, jedným rozpočtom a jednou administratívou.

Konštatujeme, že čím vyšší stupeň integrácie model prináša, tým vyšší je jeho potenciál z hľadiska efektívnosti riadenia, znižovania nákladov a strategickkej koordinácie. Súčasne však rastie jeho politická a spoločenská citlivosť, najmä vo vzťahu k otázke miestnej identity a participácie. Bez ohľadu na výber konkrétnej alternatívy bude reforma vyžadovať významné legislatívne zásahy. Kľúčový význam má zákon č. 401/1990 Zb. o meste Košice, ktorý upravuje osobitné postavenie mesta a mestských častí. Významným míľnikom bola

novela zákona schválená Národnou radou SR 28. apríla 2026, ktorá vytvorila rámec na redukcii počtu mestských častí a umožnila mestu pripraviť vlastný model reorganizácie. Pri modeli C by však bolo potrebné zásadne prepracovať alebo úplne nahradiť existujúci zákon o meste Košice. Reforma by musela riešiť zánik mestských častí, prechod majetku, práv a záväzkov, reorganizáciu pracovnoprávných vzťahov a vytvorenie novej organizačnej štruktúry mesta.

Zásadné dôsledky by reforma mala aj v oblasti majetkových a finančných vzťahov. Pri integračnom modeli C by všetok majetok mestských častí prešiel na mesto Košice ako univerzálneho právneho nástupcu. Súčasne by došlo k zrušeniu samostatných rozpočtov mestských častí a k vytvoreniu jednotného rozpočtu mesta. Významné zmeny by nastali aj v pracovnoprávnej oblasti. Takáto reforma by znamenala integráciu zamestnancov miestnych úradov do jednotnej organizačnej štruktúry magistrátu, odstránenie duplicit a racionalizáciu administratívnych kapacít.

Na tomto mieste je potrebné upozorniť, že úspech reformy nebude závisieť iba od legislatívneho nastavenia, ale predovšetkým od kvality implementácie, schopnosti komunikovať zmeny verejnosti a od vytvorenia mechanizmov, ktoré zabezpečia dôveru obyvateľov v nový model fungovania mesta. Predložený dokument ukazuje, že Košice stoja pred zásadným rozhodnutím o budúcom modeli svojho riadenia. Súčasný systém dvojúrovňovej samosprávy síce historicky zabezpečoval vysokú mieru lokálnej reprezentácie, no v podmienkach dnešného fungovania mesta vytvára rastúce problémy z hľadiska efektívnosti, koordinácie aj finančnej udržateľnosti. Analýzy potvrdzujú, že mesto už dnes zabezpečuje dominantnú časť verejných služieb a disponuje rozhodujúcou ekonomickou aj administratívnou kapacitou. Súčasný model zároveň vytvára vysoké režijné náklady, neprehľadné kompetenčné vzťahy a rozdielnu kvalitu služieb medzi jednotlivými časťami mesta.

Reforma samosprávneho usporiadania preto predstavuje príležitosť modernizovať riadenie mesta, posilniť jeho strategickú kapacitu a vytvoriť predpoklady pre dlhodobý udržateľný rozvoj. Kľúčovou výzvou zostáva nájsť rovnováhu medzi efektívnosťou riadenia a zachovaním dôvery a participácie obyvateľov. Budúce rozhodnutie o optimálnom modeli bude preto nielen technickým alebo legislatívnym rozhodnutím, ale predovšetkým strategickým rozhodnutím o tom, akým spôsobom majú Košice fungovať ako moderné európske mesto v podmienkach meniacej sa demografie, ekonomiky a spoločenských očakávaní.

Z pohľadu hodnotenia jednotlivých analyzovaných modelov sa ukazuje, že samotná racionalizácia existujúceho systému bez zásadnejšej zmeny kompetenčného modelu by pravdepodobne neodstránila hlavné identifikované problémy. Model založený na redukcii počtu mestských častí (model B) síce môže priniesť určité zlepšenie efektívnosti, no nerieši samotnú podstatu kompetenčnej a organizačnej fragmentácie mesta. Z analytického hľadiska sa ako najefektívnejší javí model jednotného mesta s jedným

rozpočtom, jednou administratívou a jasnou politickou zodpovednosťou (model C). Súčasne však nesmieme vziať zo zreteľa význam lokálnej identity, blízkosti samosprávy k obyvateľom a potrebu zachovania určitej miery participácie na miestnej úrovni. Práve tento aspekt predstavuje významný faktor pri hodnotení realizovateľnosti jednotlivých alternatív.

1. Úvod a východiská

1.1. Kontext

Mesto Košice predstavuje kľúčový urbánny a regionálny uzol východného Slovenska, ktorého význam presahuje jeho administratívne hranice. Ako druhé najväčšie mesto krajiny plní komplexnú funkciu hospodárskeho, vzdelávacieho, kultúrneho a administratívneho i politického centra, pričom zároveň tvorí jadro širšieho metropolitného regiónu. Každodenné fungovanie mesta je preto výsledkom nielen vnútorných procesov, ale aj intenzívnych väzieb so zázemím, ktoré sa prejavujú v mobilite obyvateľstva, v organizácii práce, bývania aj vo využívaní verejných služieb. V tomto kontexte nadobúda otázka riadenia mesta zásadný význam, keďže **kvalita správy územia priamo ovplyvňuje schopnosť mesta reagovať na súčasné výzvy a formovať svoj budúci rozvoj.**

Súčasný model samosprávy v Košiciach je výsledkom historického vývoja, ktorý reflektoval potreby a podmienky minulých období. Je charakteristický výraznou vnútornou fragmentáciou, založenou na existencii viacerých mestských častí s vlastnými kompetenciami a orgánmi. Tento model umožňuje relatívne blízky kontakt medzi samosprávou a obyvateľmi na miestnej úrovni, no zároveň prináša viaceré systémové obmedzenia. **V podmienkach rastúcej komplexity mestského prostredia a prehlbujúcej sa funkčnej integrácie jednotlivých častí mesta sa čoraz viac ukazuje, že súčasné usporiadanie nemusí byť optimálne z hľadiska efektívnosti riadenia, koordinácie politik ani hospodárneho využívania zdrojov.**

1.2 Dôvody spracovania dokumentu

Analýza demografického vývoja a priestorovej mobility obyvateľstva poukazuje na zásadné zmeny, ktoré ovplyvňujú fungovanie mesta. Dochádza k postupnej transformácii populačnej štruktúry, sprevádzanej starnutím obyvateľstva a zmenami v reprodukčnom správaní. Paralelne s tým prebiehajú výrazné presuny obyvateľstva v rámci mesta aj smerom do jeho zázemia. Tento proces mení priestorové rozloženie populácie, vytvára nové nároky na dopravnú infraštruktúru, verejné služby a plánovanie rozvoja. **Mesto už nie je izolovaným celkom, ale súčasťou dynamického metropolitného systému, v ktorom sú hranice medzi jednotlivými územiaми čoraz menej zreteľné z hľadiska každodenného života obyvateľov.**

Tieto zmeny majú priamy dopad na organizáciu a poskytovanie verejných služieb. **Tradičné väzby medzi miestom bydliska a miestom práce, vzdelávania či využívania služieb sa oslabujú, pričom narastá význam dochádzky a každodenných presunov.** Mnohé mestské časti plnia prevažne rezidenčnú funkciu, zatiaľ čo iné sa profilujú ako

centrá pracovných príležitostí alebo služieb. Tento nesúlad medzi funkčným charakterom územia a administratívnym usporiadaním môže viesť k neefektívnemu rozdeľovaniu zdrojov, nerovnomernej záťaži infraštruktúry a komplikáciám pri koordinácii rozvojových aktivít.

Osobitnú výzvu predstavuje aj vývoj v oblasti bývania a kvality životného prostredia. **Zvyšujúce sa nároky obyvateľov na bývanie, dostupnosť služieb a verejných priestorov vedú k zmene preferencií, ktoré sa odrážajú v migračnom správaní.** Presun časti populácie do menej urbanizovaných lokalít v okolí mesta je reakciou na kombináciu ekonomických a kvalitatívnych faktorov, no zároveň prispieva k oslabovaniu rezidenčnej funkcie niektorých častí mesta. Tento trend si vyžaduje komplexný prístup k plánovaniu, ktorý zohľadní potrebu vyváženého rozvoja mesta a jeho zázemia.

Popri demografických a priestorových zmenách zohráva významnú úlohu aj ekonomická transformácia mesta. Prechod od priemyselne orientovanej ekonomiky k ekonomike založenej na službách, znalostiach a inováciách priniesol nové príležitosti, ale aj nové nároky na kvalitu ľudského kapitálu, infraštruktúru a riadenie mesta. **Konkurencieschopnosť Košíc v národnom aj medzinárodnom kontexte bude do značnej miery závisieť od schopnosti efektívne využívať tieto zdroje a vytvárať podmienky pre ich ďalší rozvoj.**

V tejto súvislosti sa čoraz výraznejšie ukazuje potreba prehodnotenia existujúceho modelu samosprávy. **Súčasnú inštitucionálne usporiadanie, ktoré vzniklo v odlišných spoločenských a ekonomických podmienkach, nemusí dostatočne reflektovať dnešnú realitu fungovania mesta ako integrovaného systému.** Fragmentácia riadenia môže oslabovať schopnosť mesta formulovať a implementovať strategické rozhodnutia, efektívne koordinovať investície a zabezpečovať rovnomernú dostupnosť verejných služieb.

Reforma samosprávy v Košiciach by preto nemala byť vnímaná ako izolovaný administratívny zásah, ale ako súčasť širšej snahy o modernizáciu riadenia mesta. Jej cieľom by malo byť vytvorenie takého modelu správy, ktorý bude schopný pružne reagovať na demografické, ekonomické a priestorové zmeny, posilní koordináciu medzi jednotlivými časťami mesta a zároveň zachová primeranú mieru participácie obyvateľov na lokálnej úrovni. **Kľúčovou výzvou bude nájsť rovnováhu medzi efektívnosťou a blízkosťou správy, medzi centralizáciou strategických rozhodnutí a zachovaním lokálnej identity jednotlivých častí mesta.**

Z uvedených dôvodov je nevyhnutné systematicky zhodnotiť existujúci model samosprávy a identifikovať možnosti jeho optimalizácie. Takýto prístup umožňuje lepšie prispôbiť riadenie mesta súčasným podmienkam, zvýšiť efektívnosť využívania verejných zdrojov a posilniť schopnosť Košíc čeliť budúcim výzvam. **Reformný proces pritom musí vychádzať z nielen z dôkladnej analýzy, ale tiež zo širokej odbornej i politickej diskusie a to pri zohľadnení skúseností z iných miest i požiadaviek**

obyvateľov mesta. Výsledkom by malo byť udržateľné a funkčné usporiadanie mestského riadenia, ktoré nebude vyvolávať zbytočné konflikty a ktoré bude orientované predovšetkým na obyvateľov a ich potreby.

1.3. Ciele možnej reformy

Cieľom reformy samosprávneho usporiadania a riadenia mesta Košice by malo byť vytvorenie takého modelu správy, ktorý bude schopný efektívne reagovať na prebiehajúce demografické, priestorové a ekonomické zmeny, a zároveň zabezpečí dlhodobú udržateľnosť rozvoja mesta ako integrovaného metropolitného systému. **Reforma samosprávneho usporiadania a riadenia mesta Košice by nemala byť chápaná len ako technická úprava kompetencií či administratívnych hraníc, ale ako strategická transformácia spôsobu riadenia mesta, jeho vzťahu k obyvateľom a schopnosti koordinovať verejné politiky v komplexnom území.**

Primárnym cieľom reformy by mala byť **zvýšená efektívnosť a racionalita riadenia mesta**. Súčasný model, charakteristický fragmentáciou na viacero mestských častí, vedie k duplicitě činností, nejednotným postupom a neefektívnemu využívaniu finančných aj ľudských zdrojov. V kontexte očakávaného poklesu počtu obyvateľov a s tým súvisiaceho tlaku na verejné financie je nevyhnutné zabezpečiť, aby systém riadenia dokázal fungovať hospodárne, s dôrazom na optimalizáciu nákladov a elimináciu nadbytočných štruktúr. Tento cieľ má vysokú prioritu, keďže predstavuje základný predpoklad pre udržateľnosť všetkých ostatných verejných politík.

S tým úzko súvisí druhý kľúčový cieľ, ktorým je **posilnenie strategickkej kapacity mesta a jeho schopnosti koordinovaného rozhodovania**. Analýzy poukazujú na nesúlad medzi administratívnym usporiadaním a reálnym fungovaním mesta ako vysoko prepojeného celku. Intenzívne dochádzkové a migračné väzby medzi mestskými časťami, ako aj medzi mestom a jeho zázemím, si vyžadujú silnejšie centrálné riadenie v oblastiach, ktoré presahujú lokálnu úroveň – najmä v územnom plánovaní, doprave, bytovej politike či rozvoji verejných služieb. Cieľom reformy by preto malo byť vytvorenie jasného rámca, ktorý umožní efektívnu koordináciu rozhodnutí naprieč celým mestom a zníži riziko nekoherentných alebo protichodných politík.

Tretím dôležitým cieľom je **zabezpečenie rovnomernej dostupnosti a kvality verejných služieb**. Súčasná diferenciácia medzi mestskými časťami, ktorá sa prejavuje aj v ich kapacitách a zdrojoch, môže viesť k nerovnostiam v prístupe k službám. Tento problém sa bude v budúcnosti prehlbovať v dôsledku demografických zmien, najmä starnutia populácie a presunu rodín s deťmi do zázemia mesta. Reforma by mala smerovať k takému usporiadaniu, ktoré umožní flexibilne prispôbovať sieť služieb meniacim sa potrebám obyvateľstva a zároveň zabezpečí ich efektívne poskytovanie bez ohľadu na administratívne hranice. Tento cieľ možno zaradiť medzi vysoké priority, keďže priamo ovplyvňuje kvalitu života obyvateľov.

Štvrtým cieľom reformy by malo byť **posilnenie metropolitného rozmeru riadenia mesta**. Košice dnes fungujú ako jadro širšieho funkčného regiónu, pričom významná časť obyvateľstva žije mimo ich administratívnych hraníc, no každodenne využíva mestské služby a infraštruktúru. Súčasný model však túto realitu dostatočne nereflektuje. Reforma by mala vytvoriť predpoklady pre systematickú spoluprácu medzi mestom a jeho zázemím, najmä v oblastiach dopravy, bývania, školstva a environmentálneho plánovania. Hoci ide o komplexný a dlhodobejší cieľ, jeho význam bude narastať s pokračujúcou suburbanizáciou a zvyšujúcou sa mobilitou obyvateľstva.

Piatym cieľom je **zvýšenie transparentnosti, zrozumiteľnosti a zodpovednosti riadenia mesta**. Súčasný systém je pre obyvateľov často neprehľadný, čo oslabuje dôveru v samosprávu a sťažuje identifikáciu zodpovednosti za rozhodnutia. Reforma by mala smerovať k jasnému vymedzeniu kompetencií, zjednodušeniu riadiacich štruktúr a posilneniu mechanizmov zúčtovateľnosti. Tento cieľ má strednú až vysokú prioritu, keďže predstavuje dôležitý predpoklad pre legitimitu a akceptáciu zmien zo strany verejnosti.

Napokon, nemenej dôležitým, hoci skôr podporným cieľom, je **zachovanie primeranej miery lokálnej participácie a identity**. Aj keď centralizácia niektorých funkcií je nevyhnutná z hľadiska efektívnosti, reforma by nemala viesť k úplnému oslabeniu lokálnej úrovne. Reprezentácia miestnej úrovne môže zohrávať viditeľnú rolu pri sprostredkovaní potrieb obyvateľov, pri správe verejných priestorov či pri podpore komunitného života. Výzvou je preto nájsť rovnováhu medzi efektívnym centrálnym riadením a zachovaním blízkosti samosprávy k občanom.

Z hľadiska prioritizácie možno konštatovať, že najvyššiu prioritu majú ciele zamerané na efektívnosť riadenia, posilnenie strategickej koordinácie a zabezpečenie kvality verejných služieb. Na ne nadväzujú ciele spojené s metropolitným riadením a transparentnosťou systému, zatiaľ čo zachovanie lokálnej participácie predstavuje horizontálny princíp, ktorý by mal sprevádzať celý reformný proces. Takto koncipovaná reforma môže vytvoriť predpoklady pre moderné, efektívne a udržateľné riadenie mesta, schopné reagovať na výzvy budúceho vývoja.

2. Analýza súčasného stavu

Pre účely formulácie reformných odporúčaní, ktoré môžu mať ďalekosiahle následky pre fungovanie mesta Košíc i jeho okolia, je kľúčové, aby tieto neboli intuitívne, či postavené na nestabilných percepciách. V tomto kontexte bolo rozhodnuté o vykonaní série analýz, ktoré majú slúžiť ako podklad pre reformné odporúčania a teda aj pre obsah prípadnej reformy samosprávneho usporiadania a riadenia mesta Košice ako takej.

2.1. Zhrnutie analýz

V období od mája do novembra 2025 prebiehali analytické práce zamerané na vybrané oblasti súvisiace so samosprávnym pôsobením a riadením v meste Košiciach a to tak na úrovni mesta, ako aj na úrovni mestských častí.

2.1.1. Analýza ekonomickej náročnosti

Predložená analýza výdavkov miestnych samospráv v Košiciach za obdobie rokov 2015 – 2024 poukazuje na výraznú koncentráciu finančných zdrojov, kompetencií a výkonu verejných služieb na úrovni Mesta Košice, ako aj na značné rozdiely v efektívnosti a investičnej aktivite medzi mestom a mestskými časťami. Celkové výdavky samosprávy v sledovanom období dosiahli úroveň 2,565 mld. €, pričom Mesto Košice realizovalo 89,47 % z tejto sumy (2,295 mld. €) a mestské časti spolu 10,53 % (270,01 mil. €). Dominancia mesta sa prejavila vo všetkých hlavných výdavkových kategóriách aj vo väčšine oblastí verejných služieb.

Z funkčného hľadiska smeroval najväčší objem výdavkov do oblasti vzdelávania (950,67 mil. €), ktorá predstavuje kľúčovú výdavkovú položku mesta, nasledovanú ekonomickou oblasťou vrátane dopravy (566,74 mil. €) a všeobecnými verejnými službami (388,46 mil. €). Mesto Košice zabezpečuje rozhodujúcu väčšinu služieb najmä v školstve, doprave, ochrane životného prostredia a verejnej bezpečnosti, pričom mestské časti majú výraznejší podiel najmä v sociálnych službách a čiastočne v oblasti bývania a lokálnych služieb.

Kľúčovým zistením tejto analýzy je **výrazný rozdiel v efektívnosti hospodárenia jednotlivých správnych jednotiek**. Mesto Košice dosahuje vysokú mieru efektívnosti na úrovni 91,14 %, čo znamená, že prevažná časť jeho výdavkov smeruje priamo do služieb pre obyvateľov. Naopak mestské časti ako celok dosahujú efektívnosť len 57,55 %, pričom až 42,45 % ich výdavkov je viazaných na vlastnú administratívu. Tento nepomer poukazuje na **vysokú nákladovosť fragmentovaného systému 23 samosprávnych jednotiek (mesto + 22 mestských častí) a naznačuje existenciu duplicitných administratívnych štruktúr**.

Významné rozdiely sa prejavujú aj v oblasti investičnej aktivity a obnovy majetku. Mesto Košice dosahuje priemernú ročnú mieru obnovy na úrovni 3,02 %, čo zodpovedá udržateľnej úrovni. Mestské časti však vykazujú priemernú mieru obnovy len 1,82 %, pričom viac ako polovica z nich nedosahuje minimálnu odporúčanú hranicu 2 %. Tento stav naznačuje **riziko dlhodobého podinvestovania a potenciálne zhoršovanie kvality verejnej infraštruktúry a služieb na miestnej úrovni.**

Analýza zároveň identifikovala **nedostatky v oblasti programového rozpočtovania mestských častí.** Hoci väčšina z nich disponuje merateľnými ukazovateľmi, tieto sú prevažne formálneho charakteru, orientované na vstupy alebo jednoduché výstupy a len v obmedzenej miere umožňujú hodnotenie výsledkov, výkonnosti a efektívnosti. **Absencia štandardizovaných ukazovateľov a jednotného metodického prístupu** zároveň sťažuje porovnateľnosť medzi mestskými časťami a obmedzuje možnosti strategického riadenia na úrovni mesta ako celku.

Súčasnú usporiadanie samosprávy v Košiciach tak vedie k nerovnomernému rozdeleniu zdrojov, rozdielnej kvalite poskytovaných služieb a zvýšenej administratívnej náročnosti systému. **Mesto Košice zabezpečuje rozhodujúcu časť verejných služieb efektívnejšie než mestské časti, ktoré v mnohých prípadoch nedosahujú dostatočnú mieru efektívnosti ani investičnej aktivity.** Uvedené skutočnosti naznačujú **potrebu racionalizácie existujúceho modelu, obmedzenia duplicitných činností a posilnenia riadiacich a hodnotiacich nástrojov, najmä v oblasti programového rozpočtovania a merania výkonnosti verejných služieb.**

2.1.2. Analýza kvality výkonu kompetencií

Analýza kvality výkonu kompetencií miestnej samosprávy v Košiciach potvrdzuje, že hodnotenie samosprávy nemožno redukovať iba na ekonomické ukazovatele, ale je potrebné ho dopĺňať aj o perspektívu obyvateľov, ich spokojnosť so službami, mieru dôvery a skúsenosť s komunikáciou mesta. Výsledky reprezentatívneho prieskumu realizovaného na vzorke 500 dospelých obyvateľov Košíc ukazujú, že **vnímanie výkonu samosprávy je diferencované.** Kým niektoré oblasti verejných služieb sú občanmi hodnotené pozitívne, iné dlhodobo predstavujú zdroj nespokojnosti a oslabujú celkové vnímanie kvality mestského riadenia.

Z hľadiska spokojnosti so službami sa **ako najlepšie hodnotené ukázali tie služby, ktoré využívajú špecifické skupiny obyvateľov a ktoré sú spojené s relatívne stabilným inštitucionálnym prostredím.** Najvyššiu spokojnosť respondenti vyjadrili pri kultúrnych zariadeniach (86,2 % spokojných používateľov), materských školách (86,0 %) a základných školách (80,2 %). Relatívne priaznivo boli hodnotené aj sociálne služby (66,7 %) a starostlivosť o verejnú zeleň (62,4 %). Naopak, najvýraznejšia nespokojnosť sa sústreďuje do oblastí, ktoré bezprostredne ovplyvňujú každodenný komfort obyvateľov a kvalitu života v meste. Negatívne bolo hodnotené najmä parkovanie a údržba parkovísk

(55,0 % nespokojných), verejná doprava (55,3 %), kontrola verejného poriadku (57,4 %), údržba a výstavba chodníkov (62,2 %), verejné osvetlenie (65,2 %) a predovšetkým údržba a výstavba ciest (70,2 % nespokojných). Práve dopravná infraštruktúra a mobilita sa tak ukazujú ako najslabšie hodnotené oblasti výkonu samosprávy.

Významným zistením je aj to, že obyvatelia vnímajú problematické dopravné služby zároveň ako finančne najnáročnejšie. Za oblasť, ktorá najviac zaťažuje mestský rozpočet, respondenti najčastejšie označovali údržbu a výstavbu ciest (32,6 %) a verejnú dopravu (29,0 %). Hoci reálne najvyšší objem výdavkov smeruje do školstva, z pohľadu verejnosti sú najnákladnejšími službami práve tie, s ktorými sú obyvatelia zároveň najmenej spokojní. Tento nesúlad naznačuje, že v oblasti dopravy a infraštruktúry nestačí iba samotná alokácia zdrojov, ale je potrebné posilniť aj viditeľnosť výsledkov a komunikáciu realizovaných opatrení smerom k verejnosti.

Značná časť obyvateľov sa len obmedzene orientuje v kompetenciách a štruktúre samosprávy. Na základe indexu zorientovanosti bolo až 52,4 % respondentov zaradených medzi nezorientovaných, 34,8 % medzi mierne zorientovaných a iba 12,8 % bolo možné označiť za zorientovaných v komunálnej politike a v kompetenčnom prerozdelení medzi košickými mestskými časťami a mestom. **Nízka miera orientácie sa prejavuje aj v schopnosti správne určiť, kto je zodpovedný za jednotlivé verejné služby.** Pri službách v zdieľanej kompetencii mesta a mestských častí bola rozpoznateľnosť spravidla nízka – napríklad pri údržbe ciest správne odpovedalo len 20,8 % respondentov, pri verejnej zeleni 22,0 %, pri materských školách 23,0 % a pri parkovaní 24,6 %. Naopak, služby vo výhradnej kompetencii mesta boli identifikované podstatne presnejšie, pričom pri niektorých z nich presiahla správna identifikácia polovicu respondentov a pri odpadoch či verejnej doprave dokonca viac ako tri štvrtiny. Táto disproporcja potvrdzuje, že **rozdelenie kompetencií medzi mesto a mestské časti je z pohľadu verejnosti málo prehľadné a oslabuje adresnosť spätnej väzby voči konkrétnej úrovni samosprávy.**

Z pohľadu hodnotenia samotných úradných služieb sa ukazuje skôr mierne pozitívny obraz. V prípade magistrátu navštívila takmer polovica respondentov (49,2 %) magistrát len raz alebo vôbec za posledných päť rokov, pri miestnych úradoch to bolo dokonca 55,4 %. Tí, ktorí mali osobnú skúsenosť so službami magistrátu alebo miestnych úradov, hodnotili väčšinu atribútov poskytovaných služieb prevažne pozitívne. Pri magistráte však ako slabšie stránky vystúpili najmä rýchlosť poskytovania služieb, s ktorou bolo spokojných len 48,2 % respondentov, a jednoduchosť používania digitálnych služieb, rovnako s podielom spokojnosti 48,2 %. Kritickejšie bolo vnímané aj to, že viac než štvrtina respondentov (26,2 %) nebola spokojná s možnosťou vybaviť službu spôsobom, ktorý by im vyhovoval. Pri miestnych úradoch bola situácia vo všeobecnosti mierne priaznivejšia, no aj tu sa ako najproblematickejšia ukázala zložitnosť digitálnych nástrojov. Výsledky teda naznačujú, že **osobná skúsenosť občanov s pracovníkmi samosprávy**

býva skôr pozitívna, no rezervy pretrvávajú v organizácii procesov, rýchlosti a používateľskej prívetivosti elektronických služieb.

Samostatnú dimenziu kvality výkonu kompetencií predstavuje komunikácia mesta Košice. V tejto oblasti **možno hodnotiť mesto ako komunikačne silnú a technicky dobre vybavenú samosprávu.** Magistrát využíva viacero oficiálnych informačných kanálov vrátane webovej stránky, portálu eSlužby, Open Data portálu či GISplanu a zároveň vykazuje vysokú aktivitu na sociálnych sieťach. Facebookový profil mesta má približne 44 000 sledovateľov a mesto na ňom zverejňuje viac ako 1 100 príspevkov ročne; na Instagrame vzrástla aktivita zo 127 príspevkov v roku 2022 na 1 023 príspevkov v roku 2024. V oblasti transparentnosti je pozitívnym signálom aj to, že mesto každoročne sprístupňuje vysoký objem informácií podľa zákona o slobodnom prístupe k informáciám – v roku 2024 bolo prijatých 402 žiadostí, z toho 289 bolo plne sprístupnených. Zároveň magistrát ročne zaeviduje mimoriadne vysoký objem komunikácie, keď v roku 2024 prijal 95 391 záznamov (podnetov) a odoslal 270 904 záznamov (reakcií na podnety). Tieto údaje potvrdzujú vysokú administratívnu kapacitu, stabilnú výkonnosť a nadpriemernú mieru informačnej aktivity.

Napriek tomu analýza identifikovala aj významné rezervy v kvalitatívnej rovine komunikácie a responzívnosti. **Hoci mesto komunikuje intenzívne a disponuje širokým repertoárom nástrojov, menej systematicky vyhodnocuje účinok tejto komunikácie, spokojnosť občanov s vybavením ich podnetov a reálny dopad spätnej väzby na rozhodovanie.** Responzívnosť magistrátu je tak možné označiť za asymetrickú: silná je v kvantite, v objeme spracovaných podnetov a v technicko-administratívnom zabezpečení, slabšia však zostáva v oblasti zodpovedania sa, teda vo verejnom preukazovaní toho, ako boli podnety občanov vyhodnotené, aké opatrenia boli prijaté a do akej miery boli občania s výsledkom spokojní. Rovnako sa ukazuje, že potenciál sociálnych sietí ako priestoru pre obojsmerný dialóg a participáciu zostáva využitý len čiastočne.

Kvalita výkonu kompetencií mesta Košice je z pohľadu obyvateľov nerovnomerná. Silnou stránkou mesta je stabilita inštitucionálnych služieb, vysoká komunikačná aktivita, technická pripravenosť a schopnosť spracúvať veľký objem agendy. Slabou stránkou zostávajú oblasti dopravnej infraštruktúry, parkovania a niektorých každodenných komunálnych služieb, ako aj nízka zrozumiteľnosť kompetenčného usporiadania a nedostatočne rozvinutá spätná väzba vo vzťahu k občanom. **Zvyšovanie kvality výkonu kompetencií si preto vyžaduje nielen investície do problematických oblastí služieb, ale aj zlepšenie orientácie občanov v systéme samosprávy, zjednodušenie digitálnych služieb a posun od jednostrannej informačnej komunikácie k systematickejšiemu partnerskému dialógu s obyvateľmi mesta. Práve schopnosť prepojiť výkonnosť, zrozumiteľnosť a dôveru bude rozhodujúcim predpokladom ďalšieho rozvoja otvorenej, dôveryhodnej a funkčnej samosprávy v Košiciach.**

2.1.3. Analýza určujúcich kritérií pre zabezpečovanie verejných služieb

Analýza určujúcich kritérií pre zabezpečovanie verejných služieb v meste Košice poukazuje na zásadný systémový nedostatok v oblasti riadenia a hodnotenia výkonu samosprávy. Hlavným zistením je, že **na úrovni mesta Košice ani na úrovni mestských častí v súčasnosti neexistuje štandardizovaný mechanizmus stanovovania určujúcich kritérií výkonnosti verejných služieb, ktorý by umožňoval jednotné plánovanie, priebežné monitorovanie, porovnávanie a vyhodnocovanie služieb naprieč celým mestom.** V podmienkach mesta, ktoré funguje v dvojúrovňovom modeli samosprávy a zároveň sa vyznačuje vysokou vnútornou heterogenitou, ide o významný deficit s priamym dopadom na schopnosť zabezpečiť porovnateľnú úroveň služieb pre obyvateľov jednotlivých mestských častí.

Za štandardných okolností by robustný systém určovania kritérií pre verejné služby mal obsahovať jasný opis služby, vymedzenie kompetencií a zodpovedností, identifikáciu cieľových skupín, ako aj súbor vstupových, výstupových, výsledkových a účinkových ukazovateľov vrátane ich váhovania. V Košiciach však tento rámec nie je zavedený. **Mesto aj mestské časti používajú odlišné ukazovatele výkonnosti, ktoré nevychádzajú z jednotnej metodiky, nie sú navzájom prepojené a vo väčšine prípadov ani neumožňujú porovnávanie medzi jednotlivými poskytovateľmi služieb.** Osobitne významným problémom je aj absencia váhovania ukazovateľov, v dôsledku čoho nie je možné rozlíšiť ich relatívny význam pre riadenie služby, plánovanie zdrojov ani vyhodnocovanie reálnych dopadov.

Z obsahovej analýzy programových rozpočtov zároveň vyplynulo, že v košických podmienkach sú jednoznačne preferované výstupové ukazovatele, a to najmä v nominálnom vyjadrení. Takéto ukazovatele síce umožňujú evidovať rozsah činnosti, napríklad počet klientov, počet hodín služby, počet podujatí, počet doručených obedov či počet vytvorených pracovných miest, no **ich výpovedná hodnota z hľadiska strategického riadenia je obmedzená.** Výstupové ukazovatele nevypovedajú dostatočne o kvalite služby, o jej účinku na cieľovú skupinu ani o efektívnosti vynaložených zdrojov. Ich obmedzenia sa naplno prejavujú aj pri snahe hodnotiť hospodárnosť či porovnávať výkonnosť medzi subjektmi s rozdielnou veľkosťou a kapacitami. Takto nastavené ukazovatele sťažujú nielen benchmarking medzi mestskými časťami, ale aj dlhodobjšie sledovanie trendov vo výkonnosti služieb a prijímanie kvalifikovaných rozhodnutí o ich optimalizácii.

Na základe uvedených zistení možno konštatovať, že súčasný prístup k určovaniu kritérií výkonnosti verejných služieb v Košiciach je fragmentovaný, metodicky nejednotný a manažérsky len obmedzene využiteľný. Hoci programové rozpočty obsahujú určité prvky sledovania výkonu, tieto prvky nepredstavujú ucelený systém, ktorý

by umožňoval štandardizované hodnotenie služieb na úrovni celého mesta. **V podmienkach dvojúrovňovej samosprávy preto vzniká riziko rozdielnej interpretácie priorít, neporovnateľnosti výkonov a oslabenej schopnosti riadiť kvalitu a dostupnosť verejných služieb na základe dát.**

Na tomto mieste sa tak objavuje silný argument pre **zavedenie jednotného a štandardizovaného mechanizmu stanovovania určujúcich kritérií výkonnosti verejných služieb, ktorý by bol využiteľný na úrovni mesta aj mestských častí.** Takýto mechanizmus by mal byť založený na jednotnej metodike, kombinácii vstupových, výstupových, výsledkových a účinkových ukazovateľov, ich váhovaní a širšom využívaní pomerových a porovnateľných ukazovateľov. Iba tak bude možné zabezpečiť systematické riadenie verejných služieb, objektívne porovnávanie ich výkonu a vytvorenie predpokladov pre rovnomernejšie, transparentnejšie a kvalitnejšie zabezpečovanie služieb pre všetkých obyvateľov mesta Košice.

2.1.4. Analýza rozdelenia kompetencií medzi samosprávnymi jednotkami mesta Košice

Analýza rozdelenia kompetencií medzi samosprávnymi jednotkami mesta Košice potvrdzuje, že **súčasný model dvojúrovňovej samosprávy je z právneho aj praktického hľadiska mimoriadne heterogénny, komplikovaný a pre bežného obyvateľa len ťažko zrozumiteľný.** Hoci formálne vychádza z platného zákonného a štatutárneho rámca, **spôsob, akým sú pôsobnosti rozdelené medzi mesto a mestské časti, v praxi vytvára systém s rozdielnou mierou decentralizácie, s prekrývaním zodpovedností aj s potenciálom vzniku kompetenčných konfliktov.** Tento stav má dôsledky nielen na výkon verejných služieb, ale aj na dôveru obyvateľov v samosprávu, orientáciu verejnosti v tom, kto je za čo zodpovedný, a napokon aj na kvalitu vyvodzovania politickej zodpovednosti.

Z hľadiska normatívneho rámca analýza ukazuje, že **zákon o meste Košice i štatút mesta umožňujú veľmi široké a flexibilné nastavenie vzťahov medzi mestom a mestskými časťami.** Osobitne významné sú legislatívne zmeny z rokov 2006 a 2023, ktoré zásadne zmenili pravidlá pre vytváranie, rušenie, zlučovanie a rozdeľovanie mestských častí. Kým novela z roku 2006 zaviedla prísnejší režim založený na schvaľovaní všeobecne záväzným nariadením s potrebou trojpäťinovej väčšiny a so zachovaním možnosti miestneho referenda, novela účinná od 1. mája 2023 tento režim výrazne zjednodušila. Po novom je možné meniť mestské časti prostredníctvom štatútu mesta, pričom na prijatie uznesenia postačuje nadpolovičná väčšina všetkých poslancov mestského zastupiteľstva, a Rada starostov disponuje len relatívnym vetom, ktoré možno prelomiť opätovným schválením trojpäťtinovou väčšinou. Už samotný vývoj právnej úpravy naznačuje, že **organizácia**

dvojúrovňovej samosprávy v Košiciach je dlhodobo predmetom inštitucionálnej neistoty a politickej citlivosti.

Kľúčovým zistením analýzy je, že **deľba pôsobností upravená štatútom mesta nie je založená na jednotnom a jednoducho čitateľnom princípe.** Štatút na jednej strane vymedzuje, ktoré kompetencie vykonáva mesto a ktoré mestské časti, na druhej strane však zároveň pripúšťa, že mesto môže vykonávať aj niektoré pôsobnosti prenesené na mestské časti a mestské časti môžu podľa svojich možností zabezpečovať aj činnosti nad rámec pôsobností, ktoré im štatút výslovne priznáva. **Takéto nastavenie oslabuje jednoznačnosť kompetenčného rámca a vnáša do systému interpretačnú neistotu.** Analýza identifikovala až 10 rôznych usporiadaní výkonu samosprávnych pôsobností medzi mestom a mestskými časťami, čo samo osebe svedčí o vysokej fragmentácii systému. Niektoré kompetencie vykonávajú všetky mestské časti, pri iných sú pôsobnosťou poverené len vybrané mestské časti a v ďalších prípadoch sa pôsobnosť kombinuje s výkonom mesta alebo so zabezpečením služby pre iné mestské časti na základe rozhodnutia mesta. Takto nastavený model fakticky vytvára v rámci jedného mesta nerovnakú mieru decentralizácie a rôznu „vzdialenosť“ obyvateľov od poskytovateľa služby podľa toho, v ktorej mestskej časti žijú. **Z pohľadu princípu subsidiarity, ako aj z pohľadu efektívnosti a hospodárnosti ide o ťažko obhájiteľné usporiadanie, najmä ak menšie mestské časti často vykonávajú niektoré kompetencie samostatne, zatiaľ čo väčšie mestské časti ich nevykonávajú vo vlastnej réžii.**

Komplikovanosť kompetenčného rozdelenia sa priamo premieta do nízkej orientácie obyvateľov v chode samosprávy. Reprezentatívny prieskum realizovaný na vzorke 500 respondentov ukázal, že až 52,4 % obyvateľov Košíc možno zaradiť medzi nezorientovaných v komunálnej politike a v kompetenčnom prerozdelení medzi mestské časti a mesto, 34,8 % medzi mierne zorientovaných a len 12,8 % respondentov bolo možné označiť za skutočne zorientovaných. Výsledky tak potvrdzujú, že **väčšina obyvateľov nemá dostatočný prehľad o tom, ako je samospráva v Košiciach usporiadaná, aké kompetencie patria mestu a aké mestským časťam, ani ktoré orgány nesú zodpovednosť za konkrétne služby.** Inými slovami, ukazuje sa, že z pohľadu obyvateľov je systém rozdelenia kompetencií v Košiciach len slabo čitateľný a že obyvatelia si pri viacerých službách nedokážu jednoznačne spojiť kvalitu alebo nedostatky služby s konkrétnym poskytovateľom. **To oslabuje adresnosť spätnej väzby, znižuje transparentnosť systému a komplikuje aj zodpovedné rozhodovanie voličov v komunálnych voľbách.**

Súčasnú kompetenčnú usporiadanie v meste Košice síce formálne rešpektuje platný právny rámec, no z hľadiska funkčnosti, zrozumiteľnosti a strategickej udržateľnosti predstavuje systém s vysokou mierou vnútornej zložitosti. Heterogénne rozdelenie pôsobností medzi mestské časti, možnosť prekrývania kompetencií a slabá orientácia

obyvateľov vytvárajú prostredie, ktoré nie je priaznivé ani pre efektívne riadenie, ani pre budovanie dôvery verejnosti v samosprávu. Pre budúce fungovanie mesta je žiaduce, aby došlo k zjednodušeniu a unifikácii kompetenčného rámca, ideálne na vyššej právnej úrovni, a to tak, aby boli pôsobnosti určené jednoznačne, stabilne a zrozumiteľne.

2.1.5. Audit verejných služieb mesta Košice

Audit verejných služieb mesta Košice potvrdzuje, že **verejné služby sú kľúčovým nástrojom fungovania samosprávy a zásadným determinantom kvality života obyvateľov, pričom ich kvalita priamo ovplyvňuje dôveru verejnosti voči inštitúciám.** Na úrovni Magistrátu mesta Košice bolo identifikovaných 140 priamych verejných služieb, ktoré sú poskytované prostredníctvom viacerých oddelení a organizačných jednotiek. Najväčší objem služieb zabezpečuje Oddelenie dopravy a životného prostredia (38 služieb, 68 zamestnancov), nasledované Oddelením sociálnych vecí (18 služieb, 66 zamestnancov) a Oddelením majetkovým a právnym (16 služieb, 44 zamestnancov). Táto štruktúra naznačuje, že ťažisko poskytovania služieb je sústredené najmä v oblastiach fyzickej infraštruktúry, sociálnej podpory a správy majetku. Z hľadiska tematického zamerania dominujú služby v oblastiach podnikania (25 %), bývania (21 %) a dopravy (14 %).

Organizačný vývoj mesta poukazuje na trend rastúcej komplexnosti riadenia – počet referátov sa zvýšil z 25 v roku 2023 na 46 v roku 2025, čo naznačuje fragmentáciu agend, ale aj snahu o ich špecializáciu. Tento vývoj však zároveň **zvyšuje nároky na koordináciu a systémové riadenie služieb.**

Analýza mestských častí ukazuje výraznú heterogenitu v organizácii a poskytovaní služieb. Spoločným znakom je dominancia interných a administratívnych činností (ekonomika, právo, matrika, správa majetku), zatiaľ čo služby s priamym dopadom na obyvateľov (sociálne služby, kultúra, údržba verejných priestorov) tvoria menší podiel agendy. Tento nepomer naznačuje, že **viaceré miestne úrady fungujú skôr ako administratívne jednotky než ako proaktívni poskytovatelia služieb orientovaných na obyvateľov.**

Benchmarking vybraných služieb poukázal na významné rozdiely v nákladovej efektívnosti medzi mestskými časťami. Najmä menšie mestské časti vykazujú vyššie jednotkové náklady, čo súvisí s nemožnosťou rozložiť fixné náklady na väčší počet obyvateľov. Podobný trend sa potvrdil aj pri nákladoch na samosprávu, kde malé mestské časti dosahujú násobne vyššie výdavky na obyvateľa v porovnaní s veľkými sídliskovými časťami. Zistenia zároveň poukazujú na metodické limity súčasného hodnotenia výkonu – absentujú ukazovatele kvality a výsledkov (outcomes), pričom hodnotenie je založené prevažne na vstupoch (nákladoch). Takýto prístup neumožňuje posúdiť skutočnú hodnotu služieb pre obyvateľov ani ich prínos pre kvalitu života.

Celkový obraz naznačuje, že systém poskytovania verejných služieb v Košiciach je fragmentovaný, orientovaný na procesy a administratívne plnenie úloh, s obmedzenou mierou integrácie a zákaznickej orientácie. Napriek čiastkovým organizačným zmenám zatiaľ nedošlo k plnému prechodu na moderný model riadenia služieb založený na potrebách používateľov.

Pre ďalší rozvoj systému verejných služieb sa preto odporúča:

- 1) prechod na integrované a procesné riadenie služieb orientované na životné situácie obyvateľov;
- 2) zavedenie systému merania kvality a výsledkov služieb (spokojnosť, dostupnosť, efektívnosť);
- 3) posilnenie dátovej základne a transparentnosti, vrátane jednotnej evidencie služieb;
- 4) optimalizácia organizačnej štruktúry a zváženie zdieľania služieb medzi mestskými časťami alebo ich vykonávanie jedným poskytovateľom;
- 5) systematické uplatňovanie princípov dizajnu služieb orientovaných na ľudí podľa odporúčaní OECD.

Týmto by sa vytvoril základ pre transformáciu verejných služieb v Košiciach smerom k systému, ktorý bude efektívnejší, koordinovanejší a predovšetkým viac orientovaný na potreby obyvateľov mesta.

2.1.6. Súpis majetku a analýza jeho využívania a súpis investičných projektov

Táto analýza potvrdzuje, že majetková základňa mesta Košice a jeho mestských častí je kľúčovým determinantom kvality verejných služieb, pričom jej štruktúra aj dynamika odrážajú investičnú politiku samosprávy v dlhodobom horizonte. V období rokov 2014 – 2024 dominoval v aktívach mesta neobežný majetok s priemerným podielom 79,28 %, zatiaľ čo obežný majetok tvoril 20,71 %. V rámci neobežného majetku jednoznačne prevažuje dlhodobý hmotný majetok (89,53 %), čo poukazuje na **kapitálovo náročný charakter verejných služieb (infraštruktúra, budovy, pozemky)**. Dlhodobý finančný majetok dosahuje 10,29 % a nehmotný majetok zostáva marginálny (0,18 %, cca 1 mil. €).

Štruktúra majetku mesta je výrazne koncentrovaná v nehnuteľnostiach, ktoré predstavujú 69,40 % celkového majetku, pričom budovy a stavby tvoria 53,63 % a pozemky 46,37 % nehnuteľného majetku. Hnuteľný majetok je relatívne malý (2,27 %), s dominanciou dopravných prostriedkov (63,48 %). **Zverený majetok mestským častiam predstavuje iba 6,46 % majetku mesta, pričom jeho podiel mierne klesá**, hoci absolútna hodnota rastie.

Na úrovni mestských častí sa potvrdzuje podobná štruktúra – dominantný je neobežný majetok (v priemere 82,40 % aktív), takmer výlučne tvorený dlhodobým hmotným majetkom (99,86 % neobežného majetku mestských častí). Kľúčové položky predstavujú stavby a pozemky. Oproti mestu je však štruktúra obežného majetku odlišná – v mestských častiach dominujú finančné účty, zatiaľ čo mesto vykazuje najvyšší podiel v položke zúčtovania v rámci verejnej správy.

Porovnanie majetku na obyvateľa ukazuje výraznú dominanciu mesta nad mestskými časťami, s výnimkou niektorých menších mestských častí, kde vysoké hodnoty na obyvateľa súvisia s nízkou populačnou základňou a relatívne veľkým objemom pozemkov a stavieb. Významné rozdiely sa prejavujú aj v štruktúre – mesto disponuje výrazne vyšším podielom finančného majetku (10,27 % neobežného majetku oproti takmer nulovým hodnotám v mestských častiach).

Investičná analýza za obdobie 2014 – 2025 poukazuje na **výraznú cyklickosť investičnej aktivity mesta, podmienenú najmä čerpaním externých zdrojov**. Európske fondy tvoria až 87,2 % cudzích zdrojov financovania, čo spôsobuje výrazné výkyvy investícií v čase. V rokoch 2014 – 2018 boli začaté projekty v objeme 183,9 mil. € a ukončené v objeme 164,6 mil. €, zatiaľ čo počas pandémie (2020 – 2022) investície prudko poklesli (začaté projekty len 14,2 mil. €, ukončené 2,7 mil. €). Po roku 2023 dochádza k opätovnému rastu – začaté projekty dosiahli 124,4 mil. €, pričom 93,6 mil. € projektov je v realizácii a ďalších 55,2 mil. € je v príprave.

Naopak, **investície z vlastných zdrojov vykazujú stabilitu** (cca 7 – 8 mil. € ročne v rokoch 2022 – 2025), čo naznačuje potenciál mesta tlmiť výkyvy externého financovania. **Investície smerujú dominantne do dopravy (71,1 % vlastné zdroje; 80,6 % cudzie zdroje), pričom ďalšie významné oblasti zahŕňajú vzdelávanie, životné prostredie a voľnočasovú infraštruktúru.**

Kľúčovým zistením je, že investičná aktivita mesta má nielen rozvojový, ale aj makroekonomický význam. Jej volatilita môže destabilizovať lokálnu ekonomiku, najmä sektor stavebníctva. Z tohto dôvodu sa javí ako **žiaduce posilniť proticyklický charakter investičnej politiky – t. j. kompenzovať výpadky externých zdrojov zvýšením investícií z vlastných zdrojov**. Realizácia takéhoto prístupu je však podmienená dostatočným fiškálnym priestorom a udržateľnou úrovňou zadĺženia.

Celkovo možno konštatovať, že mesto Košice disponuje rozsiahlym, prevažne infraštruktúrnym majetkom, ktorého rozvoj je silne závislý od externých zdrojov. **Pre zvýšenie stability a efektívnosti hospodárenia je kľúčové aktívne riadenie investičných cyklov, optimalizácia štruktúry majetku podľa potrieb obyvateľov a posilnenie vlastných investičných kapacít mesta.**

2.1.7. Analýza majetkovo-právneho usporiadania medzi mestom Košice a mestskými časťami

Analýza majetkovo-právneho usporiadania medzi mestom Košice a mestskými časťami ukazuje, že **súčasný model je z právneho hľadiska v zásade funkčný a nevytvára priame, systematické stretávanie vlastníckych práv medzi oboma úrovňami samosprávy**. Základný rámec, vychádzajúci z Ústavy SR, zákona o obecnom zriadení, zákona o meste Košice, zákona o majetku obcí a štatútu mesta, umožňuje mestu aj mestským časťam hospodáriť s vlastným aj zvereným majetkom a upravuje základné pravidlá jeho správy, zverovania, prevodu, prenájmu a ďalšieho nakladania. Vo všeobecnosti možno konštatovať, že pravidlá sú nastavené uspokojivo, no ich praktická aplikácia naráža na viaceré interpretačné a systémové slabé miesta.

Kľúčovým zistením je, že **problém majetkového usporiadania v Košiciach nespočíva primárne v samotnom vlastníctve, ale skôr v prepojení vlastníctva majetku, jeho správy a výkonu kompetencií**. Dvojúrovňový model samosprávy totiž v praxi vytvára situácie, v ktorých sa prelína výkon pôsobností mesta a mestských častí, čo následne komplikuje aj otázku, kto má konkrétny majetok spravovať, udržiavať, financovať jeho opravy alebo rozhodovať o jeho využití. Tento problém je najvýraznejší tam, kde dochádza k prekryvaniu kompetencií alebo k nejasnému rozdeleniu zodpovednosti za verejný priestor a infraštruktúru, napríklad pri miestnych komunikáciách, chodníkoch, námestiach alebo pri susediacom majetku mesta a mestských častí. Z tohto pohľadu sa potvrdzuje, že **efektívne majetkové usporiadanie nemožno posudzovať oddelene od kompetenčného nastavenia samosprávy**.

Štatút mesta, najmä v časti zásad hospodárenia s majetkom, predstavuje veľmi rozsiahly a detailný dokument, ktorý síce upravuje väčšinu relevantných situácií, no miestami ide nad rámec potrebnej normatívnosti. V texte sa nachádzajú ustanovenia, ktoré majú skôr opisný alebo metodický charakter, prípadne opakujú alebo parafrázujú povinnosti už vyplývajúce zo zákona alebo zo súkromnoprávných vzťahov. Takýto prístup znižuje prehľadnosť právnej úpravy a môže zvyšovať interpretačnú neistotu. Za osobitne problematické možno považovať formulácie typu „súhlas mesta“, ktoré nie sú dostatočne presné z hľadiska určenia toho, ktorý orgán mesta má v konkrétnej veci rozhodnúť. V záujme právnej istoty by preto bolo vhodné presnejšie rozlišovať, či ide o súhlas mestského zastupiteľstva, primátora alebo iného orgánu mesta.

Za dôležité zistenie možno považovať aj to, že zásady hospodárenia s majetkom mesta primerane a podrobne upravujú prevod vlastníctva, prenájom, výpožičku, zriaďovanie tiarch či správu pohľadávok, pričom vo viacerých prípadoch obsahujú užitočné pravidlá reagujúce na praktické potreby mesta. Pozitívne možno hodnotiť najmä taxatívne vymedzenie dôvodov hodných osobitného zreteľa pri prevode alebo prenájme majetku, keďže takýto prístup obmedzuje priestor na netransparentné alebo špekulatívne

nakladanie s verejným majetkom. Na druhej strane však **niektoré ustanovenia upravujú situácie, ktoré by mali zostať výlučne v režime súkromného práva alebo byť riešené zmluvne**, napríklad vymáhanie pohľadávok, urovanie, užívanie majetku bez právneho dôvodu alebo niektoré aspekty správy zvereného majetku. Takéto časti by bolo vhodné zo štatútu vypustiť alebo výrazne zjednodušiť.

Analýza ďalej poukázala na viacero oblastí, v ktorých súčasná úprava nie je úplná. Zásady hospodárenia sa podrobne venujú nakladaniu s existujúcim majetkom, no neupravujú dostatočne nadobúdanie majetku do vlastníctva mesta. Chýba základný rámec pre spôsoby nadobúdania majetku, ako sú kúpa, výstavba, zámena, leasing alebo iné formy majetkového obstarania. Rovnako absentuje explicitná povinnosť skúmať otázku nedovolennej štátnej pomoci pri prevode vlastníctva alebo pri nájomných vzťahoch týkajúcich sa majetku mesta, čo môže byť z hľadiska verejného práva a pravidiel hospodárskej súťaže relevantným nedostatkom.

Z pohľadu ďalšieho vývoja možno konštatovať, že **súčasnú majetkové usporiadanie mesta a mestských častí je právne stabilné, no jeho efektívnosť je limitovaná zložitou dvojúrovňovým modelom samosprávy a nedostatočne jednoznačným prepojením medzi vlastníctvom, správou majetku a výkonom kompetencií**. Do budúcnosti sa preto javí ako vhodné zamerať sa na väčšiu normatívnu stručnosť a prehľadnosť zásad hospodárenia, presnejšie určenie rozhodovacích právomocí jednotlivých orgánov mesta, odstránenie nadbytočných opisných ustanovení a doplnenie chýbajúcich pravidiel, najmä v oblasti nadobúdania majetku a preverovania štátnej pomoci. Zároveň platí, že **bez jasnejšieho a neprekrývajúceho sa kompetenčného usporiadania medzi mestom a mestskými časťami nebude možné dosiahnuť plne efektívne a zrozumiteľné majetkové vzťahy**. Táto analýza preto potvrdzuje, že otázka majetkového usporiadania je úzko previazaná s celkovým modelom výkonu samosprávy v meste Košice a mala by byť posudzovaná v širšom kontexte jeho budúcej inštitucionálnej optimalizácie.

2.1.8. Analýza politického systému mesta Košice

Analýza politického systému mesta Košice poukazuje na výraznú komplexnosť a vnútornú rozpornosť viacúrovňového modelu spravovania, v ktorom sa prelína mestská a miestna (mestské časti) úroveň. **Inštitucionálne nastavenie, charakterizované diferencovanými kompetenciami medzi mestskými časťami a silnou fragmentáciou aktérov, vytvára prostredie s vysokým potenciálom konfliktov, nejasností a zníženej zrozumiteľnosti pre obyvateľov**. Táto neprehľadnosť sa premieta do problémov v politickej zúčtovateľnosti, keďže obyvatelia majú obmedzenú schopnosť identifikovať, kto nesie zodpovednosť za konkrétne rozhodnutia a výstupy verejných politík.

Formálne inštitucionálne usporiadanie síce poskytuje rámec pre koordináciu medzi úrovňami (napr. mestské zastupiteľstvo, mestská rada, rada starostov), no empirické

zistenia ukazujú, že tieto mechanizmy často neplnia predpokladané funkcie. Napríklad rada starostov, ktorá má byť kľúčovým reprezentantom záujmov mestských častí, sa v praxi javí ako málo využívaný a skôr diskusný orgán bez výrazného strategického vplyvu. Podobne mestská rada vykazuje obmedzenú schopnosť slúžiť ako efektívne koordinačné fórum, pričom časť rozhodovacích procesov sa presúva do neformálnych rámcov mimo oficiálnych štruktúr.

Významným faktorom ovplyvňujúcim fungovanie systému je aj kumulácia funkcií medzi mestskou a miestnou úrovňou, ktorá na jednej strane umožňuje lepší prenos informácií a potrieb z terénu, no na druhej strane podporuje presadzovanie partikulárnych záujmov na úkor strategického riadenia mesta ako celku. Tento jav spolu s nerovnomernou reprezentáciou mestských častí v mestskom zastupiteľstve (vyplývajúcou z nastavenia volebných obvodov) prispieva k ďalšiemu napätiu medzi aktérmi. Analýza zároveň poukazuje na výrazný rozdiel medzi formálnou a reálnou dynamikou rozhodovania. **Neformálne rokovania, politické dohody a paralelné komunikačné kanály zohrávajú kľúčovú úlohu najmä pri strategických rozhodnutiach,** čo naznačuje nedostatočnú funkčnosť formálnych inštitucionálnych mechanizmov.

Z pohľadu verejnosti sa ukazuje jasný vzorec: **dôvera občanov je najvyššia na úrovni mestských častí, kde zohráva významnú úlohu blízkosť a každodenný kontakt s predstaviteľmi.** Naopak, mestská úroveň čelí nižšej miere dôvery, pričom obyvatelia ju vnímajú ako vzdialenejšiu a menej responzívnu. **Zaujímavým zistením je rozdiel medzi deklarovanou a praktickou dôverou** – hoci miestne štruktúry sú vnímané ako dôveryhodné, pri riešení problémov sa občania obracajú skôr na mestský aparát, ktorý považujú za kompetentnejší. V oblasti integrity a zodpovednosti prevažuje medzi obyvateľmi skepticizmus, najmä voči politickým predstaviteľom mesta. Nízka dôvera v schopnosť vyvodzovať zodpovednosť či konať eticky oslabuje legitimitu rozhodovania a prispieva k celkovému demokratickému deficitu systému. **Postoje verejnosti zároveň naznačujú pripravenosť na zmenu územnosprávneho usporiadania. Väčšina obyvateľov podporuje redukciu počtu mestských častí a posilnenie koordinácie riadenia, pričom preferuje model kombinujúci efektívnosť so zachovaním lokálnej blízkosti samosprávy.**

Celkovo možno konštatovať, že politický systém mesta Košice je charakterizovaný kombináciou inštitucionálnej zložitosti, kompetenčnej asymetrie a konfliktnej dynamiky medzi aktérmi. Tieto faktory, spolu s nízkou mierou zrozumiteľnosti a zúčtovateľnosti, indikujú potrebu systematickej inštitucionálnej reformy. Tá by mala smerovať k **zjednodušeniu štruktúr, jasnejšiemu vymedzeniu kompetencií, posilneniu koordinácie medzi úrovňami a zvýšeniu transparentnosti, s cieľom obnoviť dôveru verejnosti a zlepšiť efektívnosť spravovania mesta.**

2.1.9. Analýza finančno-právnych vzťahov medzi mestom Košice a jeho mestskými časťami

Analýza finančno-právnych vzťahov medzi mestom Košice a jeho mestskými časťami poukazuje na špecifickosť dvojúrovňového modelu samosprávy, ktorý je historicky podmienený, no v praxi prináša viaceré systémové aj aplikačné problémy. **Z finančno-právneho hľadiska je súčasný model síce funkčný a základné pravidlá sú vo všeobecnosti zrozumiteľné, no ich nastavenie nie je optimálne z pohľadu efektívnosti, stability ani právnej istoty.**

Kľúčovým zistením je výrazná disproporcija medzi zákonnou a podzákonnou úpravou finančných vzťahov. Zatiaľ čo zákony poskytujú len všeobecný rámec, rozhodujúca časť konkrétnych pravidiel – vrátane rozdelenia príjmov, správy daní či financovania kompetencií – je ponechaná na štatút mesta ako podzákonný právny predpis. **Tento prístup oslabuje stabilitu systému, keďže štatút je výsledkom politickej dohody a môže podliehať častým zmenám bez dostatočných systémových garancií.** V oblasti verejných financií, ktorá by mala byť založená na pevne stanovených a predvídateľných pravidlách, ide o zásadný nedostatok.

Analýza zároveň identifikuje nedostatočné legislatívne riešenie financovania preneseného výkonu štátnej správy, kde absentujú jasné pravidlá rozdelenia prostriedkov medzi mesto a mestské časti. Tento problém má širší systémový charakter a dlhodobo spôsobuje napätie medzi rozsahom prenesených kompetencií a ich reálnym finančným krytím.

Významnú úlohu zohráva aj nastavenie rozpočtových a daňových vzťahov, najmä prerozdelenie výnosu dane z príjmov fyzických osôb a miestnych daní. Hoci aktuálny model reflektuje kompetenčné rozdelenie medzi mesto a mestské časti, jeho konkrétna podoba je výsledkom politických kompromisov, nie jasne normatívne stanovených princípov. To vyvoláva otázky spravodlivosti, transparentnosti a dlhodobej udržateľnosti.

Z pohľadu systémového fungovania samosprávy sa ukazuje, že **značná časť verejných zdrojov je viazaná na samotnú administratívnu prevádzku dvojúrovňového modelu, čo môže byť v rozpore s princípmi hospodárnosti a efektívnosti verejnej správy.**

Súčasný právny rámec finančných vzťahov medzi mestom Košice a jeho mestskými časťami si vyžaduje reformu, alebo aspoň zásadnejšiu revíziu. V prípade, že dôjde k zachovaniu mestských častí, je potrebné posilniť zákonnú úpravu na úkor podzákonných mechanizmov, zabezpečiť stabilitu a predvídateľnosť financovania a jasnejšie previazať kompetencie s finančnými zdrojmi.

2.1.10. Analýza počtu zamestnancov a ich štruktúra na jednotlivých úrovniach samosprávy

Analýza personálnych kapacít mesta Košice a jeho mestských častí potvrdzuje, že ľudské zdroje predstavujú jeden z rozhodujúcich faktorov výkonnosti samosprávy, pričom **súčasnú personálne usporiadanie v Košiciach je výrazne ovplyvnené dvojúrovňovým modelom riadenia mesta**. Výsledky ukazujú, že celá samospráva mesta Košice zamestnávala v máji 2025 spolu viac než 6 200 zamestnancov, z toho viac než 5 300 na úrovni mesta a takmer 900 na úrovni mestských častí. Mesto tak koncentruje približne 86 % všetkých personálnych kapacít, zatiaľ čo mestské časti asi 14 %. **Najväčšiu časť zamestnancov tvoria zamestnanci pôsobiaci v oblasti školstva**, kde pôsobí približne 3 800 zamestnancov, teda 61 % všetkých zamestnancov samosprávy (drvivá väčšina z nich spadá pod mesto Košice).

Z pohľadu funkčnej štruktúry je mesto Košice personálne orientované predovšetkým na výkon rozsiahlych verejných služieb, kým v mestských častiach výrazne dominuje administratívna a prevádzková agenda. Na úrovni mesta tvoria administratívni zamestnanci približne 10 % celkového počtu pracovníkov, čo svedčí o relatívne štíhlejšej organizačnej štruktúre magistrátu. Naopak, v mestských častiach predstavujú zamestnanci miestnych úradov a „ostatní zamestnanci úradov mestských častí“ až 46 % všetkých zamestnancov, pričom v niektorých menších mestských častiach ide dokonca o 100 % pracovných kapacít. To znamená, že tieto mestské časti zabezpečujú prevažne len základný chod úradu bez jasnej personálnej špecializácie na vybrané služby, čo znižuje ich efektívnosť a zvyšuje podiel fixných nákladov na samotnú existenciu samosprávnej jednotky a v neposlednom rade vedie tiež k poskytovaniu rozdielnej kvality verejných služieb naprieč mestom.

Najvýraznejšie sa tento problém prejavuje pri benchmarkingu administratívnych kapacít. V najmenších mestských častiach pripadá na jedného administratívneho zamestnanca relatívne nízky počet obyvateľov. Naopak, vo väčších mestských častiach sú tieto pomery priaznivejšie. Dáta tak potvrdzujú, že čím menšia mestská časť, tým vyššia personálna náročnosť základnej administratívy v prepočte na obyvateľa. **Fragmentácia mesta na 22 mestských častí tak neprináša len organizačnú, ale aj personálnu neefektívnosť.**

Samotný magistrát mesta Košice v posledných rokoch personálne rástol. Ku koncu roka 2024 evidoval 497 zamestnancov, čo oproti roku 2020 predstavuje nárast o 17,5 %, teda o 74 pracovníkov. Súčasne došlo od roku 2016 do roku 2025 k 19 organizačným zmenám, ktoré reagovali najmä na potrebu posilniť dátové riadenie, informatizáciu, strategický rozvoj a nové agendy spojené s udržateľnosťou či sociálnymi službami. Z pohľadu vnútornej štruktúry zamestnancov magistrátu je zrejmé, že ide o organizáciu s vysokým podielom žien a so starnúcou pracovnou silou. Tento trend potvrdzuje potrebu cielene pripravovať generačnú výmenu, posilniť nábor mladších pracovníkov a nastaviť

systematický prenos skúseností a know-how. Tento **vývoj poukazuje na rastúcu komplexnosť riadenia mesta, ale aj na potrebu systematickejšieho plánovania personálnych kapacít.**

Personálne náklady mesta aj mestských častí dlhodobo rastú. Výdavky mesta Košice na mzdy a odvody sa medzi rokmi 2010 a 2023 viac ako zdvojnásobili, z 31,2 mil. eur na 74,8 mil. eur. Tarifné platy vzrástli z 25,2 mil. eur na 59,6 mil. eur a personálne výdavky dnes predstavujú približne 30 % bežných výdavkov mesta. Podobne v mestských častiach tvorili mzdy v roku 2023 v mediáne približne 35 % celkových výdavkov. Najvyšší podiel personálnych výdavkov na rozpočte vykazovali najmä malé mestské časti, čo opäť potvrdzuje ich vysokú prevádzkovú nákladovosť.

Celkovo možno konštatovať, že **mesto Košice ako centrálna úroveň samosprávy disponuje kapacitami na profesionálnejšie a strategickejšie riadenie ľudských zdrojov, zatiaľ čo väčšina mestských častí funguje v podmienkach personálneho minima a prevažne administratívneho režimu.** Súčasný model preto vytvára výraznú asymetriu medzi mestom a mestskými časťami, vedie k duplicitie niektorých činností a obmedzuje možnosti využívať úspory z rozsahu. Zistenia tejto analýzy naznačujú, že **budúci rozvoj personálnych kapacít v Košiciach bude vyžadovať koordinovanejší, integrovanejší a mestom strategicky riadený prístup,** ktorý posilní zdieľanie odborných kapacít, profesionalizáciu procesov v oblasti riadenia ľudských zdrojov a efektívnejšie nastavenie administratívnych a obslužných funkcií v celom systéme samosprávy.

2.1.11. Demografický vývoj a priestorová mobilita obyvateľov Košíc

Demografický vývoj a priestorová mobilita obyvateľstva Košíc predstavujú komplexný súbor procesov, ktoré zásadným spôsobom formujú súčasnú aj budúcu podobu mesta. Analýza ukazuje, že **Košice sa nachádzajú v prechodnej fáze medzi historicky podmieneným populačným rastom a novou etapou charakterizovanou stagnáciou až poklesom počtu obyvateľov, sprevádzanou výraznou priestorovou redistribúciou populácie v rámci metropolitného regiónu.**

Z dlhodobého hľadiska bol populačný rast Košíc determinovaný najmä prirodzeným prírastkom a industrializáciou v období socializmu, keď počet obyvateľov vzrástol z menej než 80 000 v roku 1961 na viac ako 200 000 v roku 1980. V súčasnosti sa však tento model vyčerpal. Od 90. rokov dochádza k postupnému poklesu prirodzeného prírastku, ktorý sa po roku 2019 preklopil do záporných hodnôt. Hlavným faktorom nie je rast úmrtnosti, ale pokles pôrodnosti, najmä v samotnom meste. **Populačný vývoj regiónu sa tak dostáva na hranicu stagnácie, pričom celkový prírastok sa v minulosti pohyboval približne medzi 500 až 1 500 obyvateľmi ročne, no v súčasnosti osciluje okolo nulovej bilancie.**

Kľúčovú úlohu v populačnej dynamike preberá migrácia. Košický región sa vyznačuje relatívne vyrovnanou migračnou bilanciou, ktorá je však výsledkom vysokého obratu obyvateľstva. **Identifikovať možno tri hlavné smery: odliv obyvateľov na západ Slovenska (najmä do Bratislavy), prílev z menej rozvinutých regiónov východného Slovenska a intenzívnu suburbanizáciu – teda presun obyvateľstva z mesta do jeho zázemia. Práve posledný faktor zásadne mení priestorovú štruktúru populácie.**

Suburbanizačné procesy vedú k oslabovaniu populačnej základne mesta a rastu jeho zázemia. Kým mesto Košice dlhodobo stráca obyvateľov, obce okresu Košice-okolie zaznamenávajú prírastky, najmä vďaka príchodu mladých rodín. Tento trend sa prejavuje aj v reprodukčnom správaní – **pôrodnosť rastie alebo stagnuje v zázemí, zatiaľ čo v meste výrazne klesá. Dochádza tak k presunu reprodukčného potenciálu mimo administratívnych hraníc mesta.**

Migrácia má zároveň selektívny charakter. Napriek celkovému populačnému úbytku mesta prispieva k zlepšovaniu kvality ľudského kapitálu. Do Košíc prichádzajú najmä mladí ľudia vo veku 25 – 34 rokov a osoby s vysokoškolským vzdelaním, pričom práve táto skupina vykazuje dlhodobo kladnú migračnú bilanciu. Naopak, osoby s nižším vzdelaním mesto opúšťajú. **Výsledkom je paradoxná situácia, keď mesto stráca obyvateľov kvantitatívne, no získava ich kvalitatívne.**

Priestorová diferenciácia týchto procesov je výrazná. Centrálné mestské časti si udržiavajú relatívne vysokú koncentráciu ľudského kapitálu, zatiaľ čo veľké sídliskové komplexy (napr. KVP, Nad jazerom či Dargovských hrdinov) čelia populačnému úbytku a starnutiu. Naopak, okrajové mestské časti a suburbánne obce zaznamenávajú populačný rast a prílev ekonomicky aktívnych obyvateľov.

Významným prvkom transformácie mesta je aj vnútromestská mobilita. V období rokov 1996 – 2022 bolo zaznamenaných takmer 100 000 presťahovaní medzi mestskými časťami, pričom ročne išlo v priemere o približne 3 700 presunov. Tento počet však postupne klesá (na približne 2 600 ročne), čo naznačuje presun mobility skôr za hranice mesta než v rámci neho. Dominantným trendom je **presun obyvateľstva zo sídlisk do periférnych častí s rodinnou zástavbou** (napr. Krásna, Pereš, Barca), ktoré vykazujú výrazne kladné migračné saldo.

Každodenná mobilita obyvateľov potvrdzuje silnú funkčnú integráciu mesta. Až 85 % z približne 66 900 medziobecných dochádzkových tokov v regióne smeruje do Košíc, čo potvrdzuje ich dominantné postavenie ako pracovného centra. Denne dochádza do mesta približne 23 000 pracujúcich, pričom väčšina pochádza z bezprostredného zázemia. V rámci mesta prebieha približne 40 000 dochádzkových tokov medzi mestskými časťami, čo poukazuje na **vysokú mieru vnútromestskej prepojenosti.**

Populačná projekcia naznačuje, že Košice vstupujú do obdobia dlhodobého poklesu populácie. Do roku 2030 sa očakáva pokles počtu obyvateľov mesta približne o 5 % (na úroveň okolo 210 000), do roku 2050 až o takmer 28 % (na približne 161 000). Naopak, okres Košice-okolie by mal do roku 2050 narásť o viac než 11 % (na približne 147 000 obyvateľov). Podiel mesta na populácii regiónu sa tak postupne zníži z historických viac než 70 % na približne 50 %.

Košice sa nachádzajú v etape výraznej demografickej a priestorovej transformácie, ktorej hlavnými znakmi sú starnutie populácie, pokles prirodzeného prírastku, selektívna migrácia a decentralizácia obyvateľstva do zázemia. Hoci mesto stráca obyvateľov, zachováva si svoju pozíciu kľúčového regionálneho centra s vysokou koncentráciou pracovných príležitostí a ľudského kapitálu. **Tento vývoj bude mať zásadné dôsledky pre fungovanie mesta. Očakáva sa nárast dochádzky za prácou, vzdelaním a službami zo zázemia do mesta, rast dopytu po dopravnej infraštruktúre a zároveň tlak na optimalizáciu verejných služieb v dôsledku klesajúceho počtu obyvateľov v jednotlivých mestských častiach. Súčasne bude narastať podiel staršieho obyvateľstva, čo zvýši nároky na zdravotnícke a sociálne služby.** Budúci rozvoj mesta tak bude závisieť najmä od jeho schopnosti reagovať na tieto trendy – najmä v oblasti bývania, dopravy, verejných služieb a riadenia územia. Kľúčovou výzvou bude udržanie atraktivity mesta pre mladé a kvalifikované obyvateľstvo, efektívne prepojenie s rastúcim zázemím a zabezpečenie udržateľného fungovania mestského systému v podmienkach klesajúcej a priestorovo redistribuovanej populácie.

2.2. Strategické riziká a SWOT analýza

Berúc do úvahy výsledky vykonaných analýz, pre mesto Košice je možné identifikovať dve desiatky strategických rizík, ktoré by mali byť zohľadňované aj pri rozhodovaní o reforme samosprávneho usporiadania mesta.

1. Vysoká inštitucionálna fragmentácia mesta

Košice fungujú v dvojúrovňovom modeli s 22 mestskými časťami, pričom viaceré analýzy ukazujú, že táto štruktúra vytvára vysoké transakčné náklady, komplikuje koordináciu a oslabuje schopnosť mesta konať ako jeden funkčný celok. Fragmentácia sa prejavuje v riadení služieb, majetku, financií, personálnych kapacít aj politického rozhodovania.

2. Nejasné a asymetrické rozdelenie kompetencií

Kompetencie medzi mestom a mestskými časťami nie sú rozdelené jednotne ani jednoducho. Existuje rozdiel medzi „veľkými“ a „malými“ mestskými časťami, pričom niektoré mestské časti majú špecifické výnimky. To znižuje zrozumiteľnosť systému pre obyvateľov aj aktérov, komplikuje zodpovednosť a vytvára priestor pre konflikty a neefektívnosť.

3. Slabá zúčtovateľnosť a neprehľadnosť politického systému

Obyvatelia majú problém identifikovať, kto je v meste Košiciach za čo zodpovedný. Politický systém je komplikovaný množstvom orgánov a aktérov, pričom formálne mechanizmy koordinácie medzi mestom a mestskými časťami nefungujú dostatočne efektívne. Rada starostov ani mestská rada v praxi nenapĺňajú plne predpokladanú strategickú funkciu.

4. Nesúlady medzi funkčnými väzbami mesta a jeho administratívnym členením

Denná dochádzka za prácou, školou aj službami potvrdzuje, že Košice fungujú ako silno integrovaný mestský organizmus. Väčšina väzieb ignoruje hranice mestských častí. Súčasné členenie preto slabo odráža reálne fungovanie mesta a skôr komplikuje ako podporuje jeho správu.

5. Vysoký podiel fixných administratívnych nákladov v malých mestských častiach

Analýza zamestnanosti aj výdavkov ukazuje, že malé mestské časti majú neúmerne vysoký podiel administratívnych zamestnancov a mzdových nákladov vzhľadom na počet obyvateľov. V niektorých najmenších mestských častiach tvoria administratívne a prevádzkové kapacity prakticky celé personálne zabezpečenie, bez primeranej špecializácie na služby poskytované navonok.

6. Neefektívne rozloženie personálnych kapacít

Magistrát má relatívne štíhlu administratívnu štruktúru, ale mestské časti fungujú v izolovaných malých celkoch bez dostatočných kapacít na moderné riadenie ľudských zdrojov, strategické plánovanie či systematický rozvoj a vzdelávanie zamestnancov. Fragmentácia tak znižuje úspory z rozsahu a vedie k duplicitě činností.

7. Starnutie zamestnancov a riziko generáčnej výmeny

Na magistráte rastie podiel zamestnancov nad 50 rokov a dlhodobo dominujú staršie vekové kohorty. To vytvára tlak na nástupníctvo, prenos znalostí a cieleň nábory mladších odborných kapacít. Výdavky na vzdelávanie sa síce zvýšili, no zostávajú relatívne nízke.

8. Finančné vzťahy medzi mestom a mestskými časťami sú miestami právne slabšie a politicky citlivé

Rozdelenie významnej časti príjmov a finančných právomocí je nastavené v štatúte mesta, teda v podzákonnom predpise. To oslabuje stabilitu systému, zvyšuje politickú premenlivosť pravidiel a znižuje právnu istotu mestských častí aj mesta.

9. Finančný systém je málo stabilný a závislý od externých zásahov

Na úrovni celého mesta aj mestských častí je financovanie silno závislé od výnosu podielovej dane a rozhodnutí štátu. Výpadky alebo zmeny centrálnej politiky majú priamy

dopad na samosprávu. V Košiciach sa tento problém násobí tým, že financie sa musia ešte interne deliť medzi dve úrovne samosprávy.

10. Investičná aktivita mesta je cyklická a silno závislá od eurofondov

Vývoj investícií bol v rokoch 2014 – 2025 výrazne kolísavý. Hlavným zdrojom externého financovania boli eurofondy, ktoré tvorili 87,2 % cudzích zdrojov. Mesto síce udržiava stabilnejšie investície z vlastných zdrojov, ale celkový investičný cyklus zostáva nestabilný a má dopad aj na miestnu ekonomiku.

11. Investície sú koncentrované do úzkeho okruhu oblastí

Najväčšia časť investícií smeruje do dopravy, pri vlastných zdrojoch 71,1 % a pri cudzích zdrojoch 80,6 %. To síce odráža potreby mesta, ale zároveň zvyšuje citlivosť investičnej politiky na výkyvy v stavebníctve a môže obmedzovať vyvážený rozvoj ďalších oblastí.

12. Majetková štruktúra je silne viazaná na dlhodobý hmotný majetok, no jeho správa je rozdrobená

V meste aj v mestských častiach dominantne prevláda neobežný majetok, najmä stavby a pozemky. Samotná majetková štruktúra nie je problémom, problémom je skôr nejednotná správa, zverovanie a rozdelenie majetkových práv v prostredí rozdelenej samosprávy.

13. Štatút a zásady hospodárenia sú miestami neprehľadné a právne nepresné

Právne analýzy identifikovali viacero ustanovení, ktoré sú deklaratórne, duplicitné, príliš opisné alebo nepresne formulované. To zvyšuje interpretačné riziko, komplikuje výkon správy a môže vytvárať spory medzi mestom, mestskými časťami a ďalšími subjektmi.

14. Verejné služby sú organizované prevažne administratívne, nie používateľsky

Analýza služieb ukazuje, že systém je stále orientovaný skôr na interné procesy a organizačné jednotky než na potreby používateľa a životné situácie obyvateľov. Chýba integrovaný model riadenia služieb, systematické meranie kvality, dostupnosti a spokojnosti.

15. Nedostatok dát o kvalite, výstupoch a výsledkoch služieb

Väčšina doterajších zistení vychádza z mapovania rozsahu služieb, nákladov, organizačných štruktúr a rozpočtov. Chýbajú však systematické údaje o kvalite, používateľskej skúsenosti, výsledkoch a dopadoch služieb. To sťažuje riadenie podľa výkonu a hodnoty.

16. Benchmarking je zatiaľ len čiastočný a limitovaný

Príklady benchmarkingu ukázali rozdiely vo výdavkoch, ale potvrdili aj limity čisto nákladového porovnania. Bez indikátorov zameraných na výstupy i výsledky, bez

šstandardizácie kvality a bez rozlíšenia fixných a variabilných nákladov nemožno robiť jednoznačné závery o efektívnosti.

17. Demografický vývoj smeruje k poklesu populácie mesta

Projekcia naznačuje pokles počtu obyvateľov mesta približne o 5 % (do roku 2030), resp. až o takmer 28 % (do roku 2050). Zároveň porastie význam zázemia mesta. To bude mať dosah na dopyt po službách, financovanie, školskú sieť, dopravu aj efektívnosť súčasného členenia mesta.

18. Prehľbuje sa suburbanizácia a oslabovanie sídliskových častí

Mesto stráca obyvateľov najmä vo veľkých sídliskových a centrálnych častiach, zatiaľ čo okrajové mestské časti a zázemie rastú. To mení priestorové rozloženie dopytu po verejných službách a zvyšuje tlak na dopravné väzby medzi mestom a okolím.

19. Starnutie obyvateľstva a pokles detskej populácie zmenia dopyt po službách

V meste sa očakáva pokles detí a mládeže a rast podielu starších vekových skupín. To vytvorí tlak na optimalizáciu školskej siete a súčasne na posilnenie zdravotníckych a sociálnych služieb.

20. Dôvera obyvateľov je výrazne vyššia k miestnym než mestským inštitúciám, ale v prípade problémov preferujú obyvatelia zásahy magistrátu, resp. mesta

Obyvatelia viac dôverujú starostom, miestnym úradom a miestnym zastupiteľstvám než primátorovi a mestskému zastupiteľstvu, no na druhej strane, v prípade riešenia problémov majú vyššiu dôveru v akcieschopnosť magistrátu, resp. mestskej úrovne.

SWOT analýza mesta Košice a mestských častí

SILNÉ STRÁNKY

Silná pozícia Košíc ako regionálneho centra východného Slovenska (zamestnanosť, služby, vzdelávanie)

Vysoká koncentrácia pracovných miest, verejných služieb a infraštruktúry

Funkčne integrovaný mestský región (silné dochádzkové väzby, kde až 85 % tokov smeruje do mesta)

Relatívne profesionálna a štíhla centrálna administratíva magistrátu

Rozsiahle portfólio verejných služieb

Silne rozvinutý sektor IT a znalostnej ekonomiky, schopnosť priťahovať kvalifikovanú pracovnú silu

Stabilná majetková základňa (dominancia dlhodobého hmotného majetku)

Skúsenosti s čerpaním eurofondov a realizáciou investícií

Relatívne vysoká dôvera obyvateľov k lokálnej (mestskej časti) úrovni a k akcieschopnosti mestskej úrovne

Existujúca analytická báza a dátové podklady pre rozhodovanie

SLABÉ STRÁNKY

Vysoká inštitucionálna fragmentácia (22 mestských častí) a dvojúrovňový systém riadenia

Nejasné, meniace sa a asymetrické rozdelenie kompetencií medzi mestom a mestskými časťami

Slabá zúčtovateľnosť a neprehľadnosť riadiaceho systému pre obyvateľov

Vysoký podiel fixných administratívnych nákladov najmä v malých mestských častiach

Neefektívne rozloženie personálnych kapacít a duplicita činností

Nedostatočné strategické riadenie ľudských zdrojov a starnutie zamestnancov

Slabé meranie kvality a výstupov verejných služieb

Finančný systém závislý od externých zdrojov a politických rozhodnutí štátu

Investičná aktivita je málo stabilná a cyklická

Právna a obsahová neprehľadnosť niektorých ustanovení štatútu a pravidiel hospodárenia

PRÍLEŽITOSTI

Reforma územnosprávneho usporiadania a riadenia mesta

Centralizácia alebo zdieľanie podporných činností (ľudské zdroje, IT a pod.)

Zavedenie integrovaného, používateľsky orientovaného riadenia služieb

Zavedenie výkonových i výsledkových a kvalitatívnych indikátorov služieb

Stabilizácia investičnej politiky a väčšie využitie vlastných zdrojov

Rozvoj bytovej politiky a zvýšenie dostupnosti bývania v meste

Posilnenie metropolitného riadenia (mesto + zázemie)

Väčšie využitie dát a analytiky pri plánovaní služieb

Otvorenie sa zahraničnej pracovnej sily a talentom

Modernizácia štatútu a legislatívne spresnenie pravidiel

Generačná obmena a systém pravidelného vzdelávania najmä nových zamestnancov

Lepšie prepojenie kompetencií, financií a majetku

OHROZENIA/RIZIKÁ

Dlhodobý v signifikantný pokles počtu obyvateľov mesta

Prehľbovanie suburbanizácie a odliv obyvateľov do zázemia mesta (mimo hraníc a teda aj pôsobnosti mesta)

Starnutie populácie a rast nárokov na zdravotné a sociálne služby

Pokles detskej populácie a neefektívnosť školskej infraštruktúry

Závislosť od eurofondov a riziko investičných výpadkov

Vyčerpávanie migračného potenciálu východného Slovenska

Zvyšujúce sa dopravné zaťaženie v dôsledku dochádzky

Prehľbovanie rozdielov medzi mestskými časťami

Konfliktné vzťahy medzi mestom a mestskými časťami

Nižšia dôvera obyvateľov k centrálnej politickej reprezentácii mesta

Riziko poklesu odborných kapacít pri neúspešnej generačnej výmene zamestnancov

Neefektívnosť systému pri zachovaní súčasného fragmentovaného modelu a bez implementácie reformy

3. Definovanie (vyčíslenie) ekonomických resp. kvalitatívnych benefitov vyplývajúcich z návrhu optimálneho modelu

3.1. Zadefinovanie možných modelov pre reformu

Cieľom tohto dokumentu je ponúknuť odborne podložený a nezaujatý pohľad na možné modely správy Košíc a ich dôsledky pre riadenie mesta, zodpovednosť, náklady, kvalitu služieb a miestnu reprezentáciu. Košice majú dnes osobitný režim mesta členeného na mestské časti. Mestské časti sú právnickými osobami, hospodária so zvereným a vlastným majetkom a vo vymedzenom rozsahu vykonávajú samosprávne a správne úlohy. Tento model vytvára dvojúrovňové usporiadanie mesta, v ktorom časť rozhodovania, politickej reprezentácie, majetku, financií a administratívnej kapacity existuje na úrovni mesta a časť na úrovni mestských častí.

Na základe parciálne zameraných analýz bola vykonaná aj porovnávací analýza troch základných scenárov. Prvým je stabilizácia pôvodného modelu prostredníctvom úprav vzťahov medzi mestom a mestskými časťami. Druhým je redukcia počtu mestských častí na štyri väčšie a silnejšie mestské časti, pričom analyticky pracujeme s predpokladom, že ak by takéto nové mestské časti mali mať výraznejší politický a rozpočtový význam, muselo by to byť spojené aj s posilnením ich kompetencií. Inými slovami, ak by mali byť zredukované mestské časti, potom novovytvorená štruktúra by nemala mať iba ceremoniálny charakter. Tretím je model jedného mesta, v ktorom by bola politická zodpovednosť, rozpočet, administratíva a výkon kľúčových mestských služieb sústredené na úrovni mesta. Predložená komparatívna analýza posudzuje to, aké dôsledky by jednotlivé modely mali pre fungovanie Košíc ako mesta. Nedávno prijatá novela zákona o meste Košice zároveň zvyšuje význam tejto otázky, pretože úvaha o počte mestských častí sa už neposúva iba v teoretickej rovine, ale stala sa súčasťou reálnej verejnej i legislatívnej diskusie.

V kontexte uvádzanej novej legislatívnej úpravy je dôležité rozlišovať medzi zmenou počtu mestských častí a zmenou logiky správy mesta. Samotné zníženie počtu mestských častí nemusí automaticky odstrániť problémy aktuálneho dvojúrovňového a vnútorne fragmentovaného modelu. Ak budú nové mestské časti silnejšie politicky, rozpočtovo alebo kompetenčne, môžu sa stať novými významnými vnútromestskými politickými jednotkami. Naopak, jednotnejší model mesta nemusí znamenať zánik prirodzených lokálnych identít. Šaca, Kavečany, Myslava, Krásna, Ťahanovce, KVP, Nad jazerom a ďalšie časti mesta môžu zostať rozpoznateľnými priestormi mestského života aj v modeli, ktorý má jednotnejšie riadenie a zreteľnejšiu politickú zodpovednosť.

Komparatívna analýza primárne porovnáva modely podľa toho, ako dokážu vyriešiť základnú otázku – či Košice majú fungovať ako súbor samostatných vnútromestských politických jednotiek, ako upravený dvojúrovňový systém, alebo ako jedno mesto s primerane zachovaným miestnym hlasom.

Hodnotiace kritériá

Pre účely vzájomného porovnania jednotlivých modelov (variantov) sme stanovili súbor kritérií, ktoré nám pomohli tieto modely porovnať systematicky a v logickej nadväznosti na úlohy a funkcie, ktoré samosprávne štruktúry plnia:

1. Prehľadnosť zodpovednosti

Prináša odpoveď na to, či obyvateľ vie alebo bude vedieť ľahko identifikovať, kto za čo zodpovedá a koho má politicky hodnotiť, respektíve, kto sa mu má politicky zodpovedať.

2. Schopnosť riadiť mesto ako celok a zachovať jednotný prístup k službám

Prináša odpoveď na to, či model umožňuje jednotnú dopravnú, sociálnu, investičnú, územnú a rozvojovú politiku bez vytvárania konkurenčných vnútromestských logík a uprednostňovania partikulárnych záujmov.

3. Administratívna kapacita a kvalita služieb naprieč celým mestom

Prináša odpoveď na to, či systém dokáže zabezpečiť profesionálny výkon služieb bez závislosti od kapacity nejakej mestskej časti alebo od viacnásobného vytvárania rovnakých odborných kapacít.

4. Zachovanie prirodzených lokálnych väzieb

Prináša odpoveď na to, či model rešpektuje reálne identity Myslava, Kavečany, Lorinčík, Krásna, Ťahanovce, KVP a podobne, nie iba umelé administratívne celky.

5. Nákladovosť, duplicita, transakčné náklady a výnosy z rozsahu

Prináša odpoveď na to, či model znižuje počet paralelných orgánov, rozpočtov, úradných kapacít, sporov a koordinačných nákladov a či zachováva výnosy z rozsahu pri mestských službách.

6. Politická priechodnosť a prechodová stabilita

Prináša odpoveď na to, či sa daná reforma, respektíve zmena dá uskutočniť bez toho, aby narazila na vysoký odpor spojený s vyššími transakčnými nákladmi.

3.1.1. Porovnanie a zhodnotenie vybraných modelov

Súhrnná matica

Škála: 1 = slabé, 5 = veľmi dobré.

<i>Model</i>	<i>Zodpovednosť</i>	<i>Riadenie mesta a služieb</i>	<i>Kapacita služieb</i>	<i>Lokálne väzby</i>	<i>Náklady, duplicita, rozsah</i>	<i>Priechodnosť</i>	<i>Spolu</i>	<i>Celkové hodnotenie</i>
A úprava dnešného stavu	2	2	2	5	2	5	18	stabilizácia, nie reforma
B 4 silné mestské časti	3	3	3	2	2	4	17	drahší a dvojkoľajný kompromis
C jedno mesto	5	5	5	4	5	2	26	najčistejší cieľový model

Model A: zachovanie dnešného modelu s úpravou vzťahov

Tento model nemení počet správnych jednotiek ani počet úrovní miestnej správy. Jeho cieľom je vyjasniť administratívne vzťahy, znížiť konflikty medzi mestom a mestskými časťami a zlepšiť fungovanie existujúceho systému.

Prakticky by si tento model vyžadoval presnejšie vymedzenie kompetencií v štatúte mesta, jasnejšie pravidlá financovania mestských častí, transparentnejšie pravidlá zverovania majetku, štandardizovaný spôsob riešenia sporov medzi mestom a mestskými časťami a silnejšie koordinačné mechanizmy pri investíciách, údržbe a verejných službách. Nešlo by teda o zmenu modelu samosprávneho usporiadania, ale o pokus znížiť existujúce trecie plochy v dnešnom modeli.

Jeho hlavnou výhodou je politická priechodnosť. Neberie mestským častiam ich postavenie, neotvára otázku lokálnej identity a nevyvoláva veľké prechodové riziká. Zároveň zachováva existujúce lokálne väzby, čo je dôležité najmä tam, kde majú mestské časti vlastnú historickú alebo sociálnu identitu.

Jeho výraznou slabinou je, že nerieši jadro problému. Zachováva dvojúrovňové riadenie, viacero politických centier, rozdielnu administratívnu kapacitu mestských častí a potrebu neustálej a nákladnej koordinácie. Z pohľadu efektívnosti ide skôr o stabilizačnú úpravu existujúceho stavu, nie o skutočnú reformu.

Rizikom tohto modelu je, že môže vytvoriť dojem reformy bez skutočnej zmeny rozhodovacej logiky. Aj pri lepšom štatúte zostanú zachované viaceré politické centrá, rozdielna kapacita mestských častí a možnosť presúvať zodpovednosť medzi mestom

a mestskými časťami. Ak by sa nenastavili veľmi presné pravidlá, išlo by skôr o kultiváciu riešení súčasných problémov a niektorých problémových trendov, než o zameranie sa na príčiny týchto problémov.

Zhrnutie:

Model A je najmenej konfliktná, ale aj najmenej transformačná možnosť. Zachováva lokálne identity a politickú stabilitu, no upravuje niektoré nástroje a rieši skôr prejavy súčasných problémov, než ich príčiny.

Model B: štyri mestské časti s posilnenými kompetenciami

Tento model znižuje počet mestských častí, ale zachováva logiku dvojúrovňového modelu. Jeho logika je inšpirovaná Bratislavou a pracuje s mestskými časťami ako územnými samosprávnymi a správnymi celkami, ktoré vo vymedzenom a jednotnom rozsahu vykonávajú originálne a prenesené kompetencie (tak, ako tomu je v hlavnom meste). Prenesenie podobnej logiky do Košíc by mohlo formálne sprehľadniť rozdelenie úloh a vytvoriť väčšie mestské časti s reálnejšou kapacitou.

Administratívne môže priniesť určitú racionalizáciu. Namiesto mnohých mestských častí vzniknú štyri väčšie celky, ktoré môžu mať väčšiu personálnu a odbornú kapacitu. Táto kapacita by však nevznikala v jednom mestskom centre, ale vo viacerých samostatných politicko-administratívnych jednotkách.

Z ekonomického pohľadu je však toto usporiadanie nákladnejšie ako súčasný stav. V mnohých nových oblastiach dôjde k viacnásobnému výkonu kompetencií, ktoré sú zároveň v porovnaní s dnešnými kompetenciami mestských častí komplexnejšie. Okrem toho sa stratia výrazné výnosy z rozsahu, ktoré dnes Košice vďaka svojej veľkosti pri výkone kompetencií magistrátom dosahujú. Rovnako problematické môže byť (vzhľadom na viacnásobný výkon kompetencií) získanie dostatočného množstva vhodných odborníkov na ich zabezpečenie.

Slabinou pri tomto modeli zostáva dvojúrovňovosť. Mesto by stále muselo riešiť rozdelenie kompetencií, financií, zodpovednosti a politickej legitimity medzi magistrátom a štyrmi mestskými časťami. Z pohľadu obyvateľa môže zostať otáznou, či za konkrétnu úlohu zodpovedá mesto alebo mestská časť a toto sa ešte viac môže prejavovať pri majetkových veciach v súvislosti s mechanizmom zverenia majetku mestským časťam.

Osobitným rizikom tohto modelu je, že štyri veľké mestské časti by sa pravdepodobne nestali iba administratívnymi jednotkami, ale aj novými silnými politickými obvodmi. Ich starostovia by mali vlastnú volebnú legitimitu a prirodzenú motiváciu preukazovať výsledky najmä „svojim“ voličom. To môže oslabiť mestskú logiku poskytovania služieb naprieč celým územím Košíc. Pri niektorých službách a kapacitách by mohlo vzniknúť pokušenie uprednostňovať rezidentov vlastnej mestskej časti pred obyvateľmi z iných

častí mesta. Košice by tak mohli stratiť časť dnešnej vnútromestskej územnej voľby, keď obyvatelia úplne bežne využívajú služby podľa dostupnosti, kvality alebo praktickej blízkosti, nie podľa administratívnej hranice. Výsledkom by mohlo byť nové vnútromestské napätie a prebudenie problému čierneho pasažiera vo vnútri samotného mesta.

Problémom je aj identitná a demokratická logika tohto modelu. Štyri veľké mestské časti sú umelé administratívne konštrukty, ktoré nemajú nič s urbanistickým či kultúrnym rozvojom jednotlivých súčastí mesta. Obyvatelia sa cítia v prvom rade ako Košičania a tiež ako obyvatelia konkrétnej prirodzenej lokality (sídelskej jednotky), no takéto členenie u nich pravdepodobne nevyvolá pozitívne reakcie smerujúce k novej identite („Košičania z jednotky“, „Košičania z dvojky“ atď. alebo obyvatelia „Košíc I“, obyvatelia „Košíc II“ atď). Pri takomto modeli ľahko môže u obyvateľov dôjsť k pocitu, že „stratili svoju mestskú časť“ a ponúknutá alternatíva je pre nich príliš umelá. Inými slovami, môžu skôr cítiť, že o pôvodnú mestskú časť prišli, ale namiesto jasného jedného mesta dostali novú umelú jednotku.

Tento model preto stráca časť výhod dnešného modelu aj časť výhod jednotného mesta. Berie pôvodným mestským častiam ich samostatnú reprezentáciu, ale namiesto nej neponúka čisté a prehľadné jedno mesto. Vytvára novú medziúroveň, ktorá môže byť administratívne racionálnejšia, ale identitne slabá. V neposlednom rade bude pri nej problematické zabezpečiť aj plošne uspokojivú politickú reprezentáciu.

Zhrnutie:

Model B je administratívne robustnejší, než model A, no zároveň je to drahší a nečistý kompromis medzi dnešným stavom a mestom bez dvojúrovňovej samosprávy. Na jednej strane redukuje počet mestských častí, no stále zachováva dvojúrovňovosť, pričom vytvára štyri nové a identitne umelé politické obvody. V neposlednom rade tiež oslabuje logiku jedného mestského priestoru.

Model C: jedno mesto fungujúce s jednoúrovňovou samosprávou

Tento model je inštitucionálne najčistejší a vychádzame pri ňom aj z demografických prognóz, ktoré poukazujú na možný výrazný pokles obyvateľstva mesta. Košice by podľa tohto modelu fungovali ako jedno mesto s jedným politickým vedením, jedným zastupiteľstvom, jedným rozpočtom a jednou administratívou. Jeho výhodou je maximálna prehľadnosť zodpovednosti – každý obyvateľ vie, že za výkon samosprávy zodpovedá mesto, respektíve jeho predstavitelia. V tomto modeli je pomerne jednoduché aj porovnávanie kvality služieb, pretože tieto sú doručované jednotným mechanizmom.

Z hľadiska riadenia je to najlepší cieľový model. Umožňuje jednotné plánovanie dopravy, územného rozvoja, sociálnych služieb, investícií, údržby a ďalších verejných služieb. Znižuje duplicity, koordinačné náklady a kompetenčné spory. Zároveň neznamena, že lokálny hlas musí úplne zaniknúť, keďže mesto môže využívať, podobne ako napríklad iné

veľké krajské mestá, výbory v mestských častiach, viacmandátové volebné obvody a rôzne participatívne mechanizmy.

Zrušenie mestských častí ako samostatných právnických osôb preto nemožno komunikovať ako zrušenie miestnych komunít. Tie nezanikajú tým, že niekde prestane existovať samostatný úrad alebo samostatná politická úroveň. Kľúčové je odlíšiť prirodzenú lokalitu od inštitucionálnej duplicity. Kavečany, Myslava, Lorinčík, Poľov, Krásna, Ťahanovce či sídliskové časti mesta aj v tomto modeli ostávajú rozpoznateľnými priestormi mestského života, ktorý môže byť obohatený o primerané formy lokálnej participácie.

Pri tomto modeli pretrváva otázka politickej reprezentácie menších území. Ani pri dnešnom usporiadaní nemajú všetky mestské časti garantované zastúpenie v mestskom zastupiteľstve a tento problém nerieši ani model jedného mesta. To však nie je nevyhnutne chyba. Mestský poslanec nemá byť iba delegátom jednej lokality, ale spolurozhodovateľom za celé mesto. Napriek tomu je potrebné rešpektovať a zvážiť obavy menších mestských častí, že sa stratia v širších volebných obvodoch.

Toto riziko možno zmierniť vhodným nastavením volebných obvodov, najmä viacmandátových obvodov, ktoré budú rešpektovať prirodzené väzby a nenechajú malé lokality úplne pohltiť veľkými sídliskami. Prechod na jednotné mesto by preto mal byť spojený s garanciami, že menšie a okrajové lokality nebudú iba formálne súčasťou väčšieho celku, ale že budú mať reálny prístup k rozhodovaniu o lokálnych prioritách. Bez takýchto poistiek by sa funkčne najčistejší model mohol politicky javiť ako centralizácia. S nimi však môže ísť o model, ktorý spája jednotné riadenie mesta s uchovaním miestneho hlasu.

Zhrnutie:

Model C je najčistejší cieľový model z pohľadu riadenia mesta, zodpovednosti, kapacity aj nákladov. Jeho slabinou nie je funkčnosť, ale tiež politická a lokálno-identitná tvrdosť prechodu, ktorú by bolo vhodné zmierniť vhodnými participačnými formami.

Hlavný záver

Model A: Zachováva identitu a politickú stabilitu, ale nerieši štrukturálny problém dvojúrovňového modelu a vykazuje vysokú neefektívnosť.

Model B: Posilňuje administratívne definované štyri mestské časti, ale zachováva dvojkoľajnosť, vytvára nové politické obvody a pracuje s umelou identitou.

Model C: Vytvára najčistejšie jedno mesto, no vyžaduje dôveryhodnú náhradu miestneho hlasu a citlivé nastavenie prechodu.

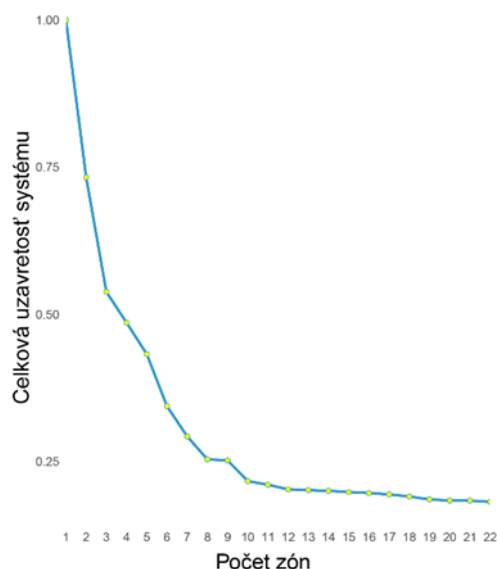
Model C je najlepší cieľový model z pohľadu správy mesta. Model B je menej presvedčivý, pretože berie pôvodným mestským častiam vlastnú reprezentáciu a namiesto nej vytvára nové umelé celky, ktoré posilňuje a tým vytvára aj novú situáciu z hľadiska miery decentralizácie vnútri mesta. Model A môže byť použiteľný len ako stabilizačný scenár reagujúci na niektoré trendy, ale nie ako skutočná reforma.

V kontexte uvedeného platí, že Košice môžu byť jedno mesto bez toho, aby stratili svoje časti. Miestny hlas je možné zabezpečiť cez výbory mestských častí, vhodne nastavené viacmandátové volebné obvody a skutočnú participáciu. V konečnom dôsledku je však rozhodnutie v rukách samotných obyvateľov a ich politických reprezentantov, ktorí by sa mali na mesto a jeho fungovanie pozrieť cez optiku dlhodobého vývoja a nie iba z perspektívy bezprostredných skúseností.

3.2. Funkčná regionalizácia Košíc

Košice patria medzi mestá s mimoriadne fragmentovanou vnútornou administratívnou štruktúrou, ktorej súčasná podoba je výsledkom historického vývoja a inštitucionálnych kompromisov skôr než systematického zohľadnenia reálnych funkčných väzieb v mestskom priestore. V kontexte súčasných diskusií o reforme územno-správneho usporiadania preto vystupuje do popredia otázka, do akej miery existujúce mestské časti zodpovedajú každodennej priestorovej organizácii mesta. Jedným z vhodných spôsobov, ako túto otázku empiricky overiť, je analýza dochádzkových väzieb do zamestnania, ktoré predstavujú dôležitý indikátor vnútornej funkčnej integrácie mestského systému.

Na identifikáciu možného funkčného zoskupovania mestských častí Košíc sme použili regionalizačnú procedúru založenú na algoritme CURDS (Coombes et al., 1986; Coombes, 2010). Vstupom boli údaje o dennej dochádzke do zamestnania medzi 22 mestskými časťami (SODB 2021). V jednotlivých krokoch algoritmus vždy identifikoval mestskú časť s najnižšou mierou obojstrannej uzavretosti a následne ju priradil k tej časti, ku ktorej vykazovala najsilnejšiu interakciu meranú Smartovou mierou. Po každom zlúčení sa prepočítala nová matica tokov a sledovala sa celková uzavretosť systému (obr. 1), vyjadrená ako podiel vnútorných tokov na všetkých dochádzkových tokoch. Cieľom postupu bolo overiť, pri akej úrovni agregácie začnú vznikať funkčne kompaktnejšie celky a do akej miery administratívne mestské časti zodpovedajú reálnym denným väzbám dochádzky do zamestnania.



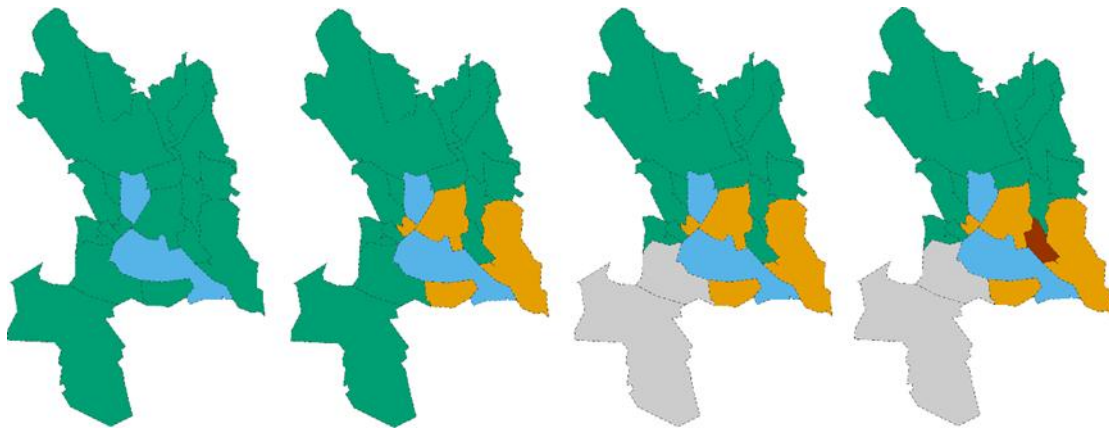
Obrázok 1. Celková uzavretosť systému pre rôzne počty funkčných zón v rámci regionalizácie založenej na dennej dochádzke do zamestnania.

Výsledky naznačujú, že administratívne mestské časti Košíc majú nízku funkčnú autonómiu z hľadiska dochádzky do zamestnania. Dochádzkové väzby výrazne prekračujú ich hranice a k podstatnejšiemu nárastu uzavretosti dochádza až pri agregácii do malého počtu väčších celkov. To svedčí o vysokej priestorovej integrácii mestského systému dochádzky do zamestnania. Krivka systémovej uzavretosti ukazuje, že pri pôvodnom členení na 22 mestských častí ostáva v rámci tej istej jednotky iba 18,1 % dochádzkových tokov. To potvrdzuje vysokú otvorenosť mestských častí a intenzívne prekračovanie ich hraníc pri každodennej dochádzke do zamestnania. Výraznejší nárast uzavretosti sa objavuje až pri agregácii do menšieho počtu väčších celkov, pričom hranica 0,5 je dosiahnutá až pri troch zónach. Výsledky preto naznačujú, že administratívne mestské časti nie sú z hľadiska dochádzky prirodzenými funkčnými jednotkami a že dochádzkový systém Košíc je organizovaný na vyššej, viac agregovanej priestorovej úrovni.

Varianty s viac ako 4 zónami sú analyticky slabé. Už pri 5 zónach je systémová uzavretosť len 0,432, teda vnútorné toky predstavujú iba 20 792 z 48 080 dochádzkových pohybov. Pri ešte jemnejšom členení je situácia ešte slabšia — pri 6 zónach je uzavretosť 0,344, pri 7 zónach 0,293. To znamená, že riešenia s viac ako štyrmi zónami zachytávajú skôr administratívne fragmenty než funkčne kompaktnéjšie dochádzkové celky.

Najzaujímavejšie sú preto varianty so 3 a 4 zónami. Pri 4 zónach uzavretosť stúpne na 0,486 (23 361 z 48 080 tokov ostáva vnútri zón) a pri 3 zónach už dosahuje 0,538 (25 873 z 48 080). Práve tieto riešenia naznačujú určitú, hoci nie úplne čistú, zonálnosť mesta v smere sever – juh (obr. 2). V oboch prípadoch sa totiž vytvára rozsiahla zóna viazaná na Staré Mesto, ktorá zahŕňa najmä severné a severovýchodné časti mesta, zatiaľ čo Juh si

ešte určitý čas drží samostatnejšie postavenie. Súčasne sa však ukazuje, že nejde o jednoduché lineárne delenie, ale o asymetrickú funkčnú štruktúru.



Obrázok 2. Varianty funkčnej regionalizácie mestských častí Košíc do 2 až 5 zón na základe dochádzky do zamestnania (Mapy zobrazujú výsledky hierarchického agregáčného postupu, v ktorom boli mestské časti postupne spájané podľa intenzity vzájomných dochádzkových väzieb a miery uzavretosti. Jednotlivé varianty ilustrujú, ako sa pri znižovaní počtu zón formujú väčšie funkčné celky mestského systému dochádzky.)

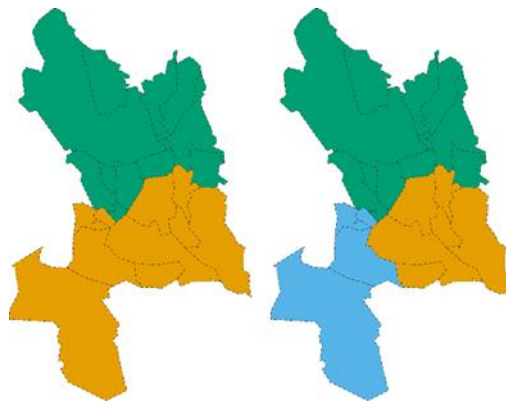
Šaca sa osamostatňuje pomerne skoro a drží sa samostatne dlho. Už pri skorších zlúčeníach sa vytvorí dvojica Šaca + Poľov a tá pretrváva až do variantu so 4 zónami; až pri prechode na 3 zóny sa Šaca pripája k rozsiahlej zóne Starého Mesta. V 4-zónovom riešení má táto zóna síce len 534 vnútorných dochádzkových tokov, ale zároveň je veľmi výrazným cieľom dochádzky: eviduje 3 711 príchodov oproti 1 268 odchodom. To dobre zodpovedá polohe významného zamestnávateľského areálu U. S. Steel Košice v Šaci.

Riešenie typu „vnútorné mesto verus vonkajšie mesto“ sa v dátach nevytvára. Naopak, väčšina mestských častí sa postupne pripája do veľkej zóny, ktorú formuje MČ Staré Mesto. Pri 5 zónach táto zóna zahŕňa už 13 mestských častí, pri 4 zónach 14, pri 3 zónach 16 a pri 2 zónach až 20 z 22 mestských častí. To je silný argument proti predstave koncentrických vnútorných a vonkajších zón: periférnejšie časti sa nespájajú do samostatného „vonkajšieho mesta“, ale sú funkčne viazané na širšie centrálné jadro.

Zóna Starého Mesta je z hľadiska dochádzky jednoznačne určujúca. Viazu sa na ňu najmä severné mestské časti ako Sever, Kavečany, Ťahanovce, Sídliisko Ťahanovce, Dargovských hrdinov či Sídliisko KVP, ale nielen tie. Už vo 4-zónovom variante do nej patria aj južnejšie a juhovýchodnejšie časti ako Nad jazerom a už skôr aj Vyšné Opátske. To znamená, že rozhodujúca zóna nemá čisto severný charakter; ide skôr o dominantný funkčný celok organizovaný okolo centrálnej mestskej oblasti a jej hlavných pracovných väzieb.

Z hľadiska možných úvah o reforme územnosprávneho usporiadania Košíc naznačujú výsledky analýzy, že existujúce administratívne členenie mesta nie je plne v súlade s jeho funkčnou organizáciou. Súčasná sústava mestských častí preto pôsobí skôr ako historicko-inštitucionálny rámec než ako priestorová štruktúra zodpovedajúca každodenným väzbám obyvateľov. Ak by bolo cieľom nastaviť správne členenie tak, aby viac reflektovalo reálne priestorové interakcie, racionálnejšie by sa javili buď modely založené na menšom počte väčších celkov, alebo aj výraznejšie zjednodušenie administratívnej štruktúry mesta.

Tieto zistenia tak poskytujú relevantný analytický podklad pre diskusiu o zlučovaní mestských častí, prípadne o zásadnejšej reorganizácii smerujúcej k jednej administratívnej úrovni mesta. Takéto riešenie by mohlo lepšie zodpovedať vysokej miere vnútornej prepojenosti mestského systému a zároveň prispieť k väčšej prehľadnosti a efektívnosti správy územia. Zároveň však treba zdôrazniť, že funkčné väzby odvodené z dochádzky do zamestnania predstavujú iba jednu z dimenzií priestorovej organizácie mesta. Pri prípadných inštitucionálnych zmenách je preto nevyhnutné zohľadniť aj ďalšie aspekty, najmä lokálnu identitu obyvateľov, historický vývoj jednotlivých častí mesta, dostupnosť verejných služieb, mieru politickej reprezentácie a praktické dôsledky na fungovanie samosprávy.



Obrázok 3. Arbitrárne členenie Košíc do 2, respektíve 3 zón (dvojzónové usporiadanie by z funkčného hľadiska bolo koherentnejšie než členenie na tri zóny).

Hoci použitá regionalizačná procedúra nevedla k jednoznačne presvedčivému vymedzeniu priestorovo kompaktných funkčných regiónov, naznačila základnú orientáciu dochádzkových väzieb v rámci mesta. Výsledky ukazujú, že z hľadiska dennej dochádzky do zamestnania je vnútorná štruktúra Košíc skôr diferencovaná v severo-južnom smere, zatiaľ čo logika delenia v osi západ – východ sa empiricky nepotvrďuje. Kým pôvodné algoritmické riešenie pre tri zóny dosiahlo systémovú uzavretosť 0,538 a pri východo-západne orientovanom, priestorovo kompaktnom variante uzavretosť klesla len na

približne 0,456, najpresvedčivejšie sa ukázalo alternatívne usporiadanie založené na vyčlenení juhovýchodného a juhozápadného pásu mesta (obr. 3). V jeho trojzónovej podobe dosiahla uzavretosť 0,613 (29 477 vnútorných tokov z 48 080), po zlúčení oboch menších zón do jedného južného celku dokonca 0,638 (30 667 vnútorných tokov). Tento výsledok naznačuje, že dvojzónové usporiadanie by z funkčného hľadiska bolo koherentnejšie než členenie na tri zóny, ktoré už pôsobi do istej miery analyticky vynútené. Zároveň však ani model dvoch mestských zón neposkytuje dostatočne presvedčivý argument pre vytvorenie stabilnej dvojúrovňovej vnútornej štruktúry mesta. **Z pohľadu funkčnej organizácie dennej dochádzky do zamestnania sa preto ako najracionálnejší javí model, v ktorom by boli Košice chápané ako jeden vnútorný -- silne integrovaný mestský celok, teda aj ako jediná administratívna jednotka.**

3.3. Zhodnotenie alternatív z hľadiska výdavkov

Úspory boli vypočítané z údajov o výdavkoch jednotlivých mestských častí na výdavky v kategórii COFOG 01.1 V každom (relevantnom) modeli boli úspory vypočítané ako rozdiel medzi výdavkami pôvodných mestských častí a vzťažného benchmarku – sídla novej mestskej časti (v modeli B) alebo mestskej časti s najnižšími nákladmi (v modeli C) ku ktorým boli pripočítané úspory na strane magistrátu (model B).

Model A: bez zásadných úspor

Model B: (náklady MČ (p.c.) + úspora magistrátu (p.c.) – náklady MČBA (p.c.))*obyvateľov

Model C: (náklady MČ (p.c.) – náklady najlepšej MČ (p.c.))*počet obyvateľov

Model A: nulový variant (počet mestských častí sa nezmení, sprehľadnia a zjednodušia sa vzájomné vzťahy medzi mestom – magistrátom a mestskými časťami – úradmi mestských častí

Kedže v tomto prípade neprichádza k zníženiu počtu mestských častí a zmena spočíva predovšetkým v úprave a sprehľadnení vzájomných vzťahov a kompetencií, nie je použitou metodikou možné úspory tohoto charakteru zachytiť a kvantifikovať. Pre ich kvantifikáciu by bolo potrebné vykonať procesný audit spočívajúci v zmapovaní procesov, ich následnom meraní, optimalizácii a opätovnom meraní (prípadne použitia simulácie na odhad skrátenia času). Takýto druh analýzy však nebol predmetom zadania tejto analýzy. Na základe skúseností a poznatkov z realizácie podobných opatrení však predpokladáme mierny pozitívny dopad na rozpočet mesta (magistrátu) ako aj mestských častí.

Model B: 4 silné mestské časti a mesto (zachovanie dvojúrovňovej mestskej samosprávy)

Ide o model, v ktorom dôjde k zníženiu počtu mestských častí a ich kompetencie sa zmenia (zvýšia po vzore mestských častí Bratislavy), pričom mestské časti na seba preberú predovšetkým kompetencie v oblasti školstva a sociálnych vecí.

Pre odhad nákladov na zabezpečenie administratívnej časti výkonu kompetencií budú ako benchmark použité výdavky veľkostne najviac podobnej mestskej časti v Bratislave. Keďže výdavky Magistrátu hlavného mesta SR Bratislavy sú v prepočte na jedného obyvateľa dlhodobo vyššie ako v prípade rovnakých výdavkov magistrátu mesta Košice, budú tieto znížené o 8 € na jedného obyvateľa a rok. Táto suma sa opiera o vyjadrenia predstaviteľov ZMOS, ktorí uvádzajú, že sa túto sumu je v prípade spoločných obecných úradov možné realizovať originálne a prenesené kompetencie administratívnej povahy. Vyjadrenie pochádza z roku 2021, čo je približne v strede pozorovaného obdobia, preto túto sumu budeme vnímať ako „priemernú“.

Výpočet celkových úspor bude vyčíslený ako rozdiel súčasných nákladov mestských častí Košíc a nákladov „nových“ mestských častí odvodených od nákladov mestských častí Bratislavy, ku ktorému budú pripočítané úspory na strane magistrátu mesta Košice.

Model C: jedno mesto s jednoúrovňovou samosprávou

Výpočet úspor v tejto alternatíve bude vychádzať z nákladov mestskej časti Dargovských hrdinov¹. Táto má z mestských častí Košíc dlhodobo najnižšie náklady (v prepočte na jedného obyvateľa) evidované v kategórii COFOG 01.1. Zároveň tak ako väčšina ostatných mestských častí nie je zodpovedá za realizáciu kompetencií pre iné mestské časti (sociálne služby) a neprevádzkuje predškolské zariadenia.

Výpočty a výsledky

Pre zachovanie porovnateľnosti s analýzou aktuálneho stavu pracujeme, pokiaľ nie je uvedené inak, rovnako s výdavkami za obdobie 10 rokov v období 2015 – 2024 alebo ich ročným priemerom.

¹ Mestská časť Dargovských hrdinov patrí medzi veľké mestské časti čo znamená, že v značnej miere dokáže pri produkcii služieb využívať výnosy z rozsahu a zároveň demonštruje, že je možné kompetencie mestskej časti vykonávať na území Košíc za sumu približne 24,-€ na jedného obyvateľa a rok (priemer za obdobie 2015 – 2024).

Model A

Kedže v prípade modelu A nedôjde k úprave počtu mestských častí ani presunu kompetencií, nie je možné v tejto oblasti predpokladať žiadne významné úspory. Dopad tohto modelu na rozpočet miestnej samosprávy Košíc je nízky a vyplýva skôr z vylepšovania procesných nastavení.

Model B

Vychádza z úspor dosiahnutých presunom časti agendy z magistrátu mesta Košice na mestské časti a dodatočných nákladov spojených s vybudovaním kapacít potrebných na zabezpečenie takto presunutých kompetencií.

Ako prvé sme preto vypočítali výdavky COFOG 01.1 jednotlivých mestských častí Bratislavy, ktoré nám spolu s priemerným počtom obyvateľov poslúžia ako referenčné hodnoty pre stanovenie nákladov na výkon rozšírených kompetencií (v rovnakom rozsahu ako v Bratislave) štyrmi novými mestskými časťami.

Tabuľka 1: Výdavky na COFOG 01.1 správnych jednotiek Bratislavy

	priemerná populácia 2015-2024	výdavky COFOG 01.1 p.c. /rok	efektívnosť MČ
Bratislava	449989	251,17€	71,24%
Bratislava - mestská časť Čunovo	1577	246,20€	60,29%
Bratislava - mestská časť Devín	1744	355,27€	30,13%
Bratislava - mestská časť Devínska Nová Ves	16381	210,64€	72,75%
Bratislava - mestská časť Dúbravka	34333	100,51€	80,04%
Bratislava - mestská časť Jarovce	2566	231,37€	74,82%
Bratislava - mestská časť Karlova Ves	34051	94,29€	81,28%
Bratislava - mestská časť Lamač	7480	158,32€	77,70%
Bratislava - mestská časť Nové Mesto	41338	96,97€	85,80%
Bratislava - mestská časť Petržalka	107390	83,38€	81,85%
Bratislava - mestská časť Podunajské Biskupice	22538	97,55€	81,57%
Bratislava - mestská časť Rača	24031	116,77€	81,30%
Bratislava - mestská časť Rusovce	4162	197,40€	76,74%
Bratislava - mestská časť Ružinov	76630	106,09€	83,54%
Bratislava - mestská časť Staré Mesto	43394	137,77€	80,95%
Bratislava - mestská časť Vajnory	5925	245,02€	67,86%
Bratislava - mestská časť Vrakuňa	20232	88,08€	83,97%
Bratislava - mestská časť Záhorská Bystrica	6217	139,48€	79,97%

4 navrhované košické mestské časti majú nasledovnú (priemernú) populáciu:

- Košice 1 (Staré Mesto) 65 892 obyvateľov
- Košice 2 (Západ) 80 765 obyvateľov
- Košice 3 (Dargovských hrdinov) 28 363 obyvateľov
- Košice 4 (Juh) 58 511 obyvateľov.

Ako referenčné im boli na základe najbližšieho počtu obyvateľov priradené nasledovné mestské časti Bratislavy. Pre Košice 1 a Košice 2 Ružinov, pre Košice 3 Rača a pre Košice 4 to bola mestská časť Nové Mesto.

Priemerné ročné výdavky na jedného obyvateľa (p.c.; per capita) magistrátu mesta Košice na COFOG 01.1 boli v období rokov 2015 – 2024 vo výške 87,02 €. Ich zníženie o 8 € (viď vyššie) tak pri priemernej populácii Košíc 233 532 obyvateľov predstavuje „úspory“ vo výške 1 868 256,- € (za celých 10 rokov sledovaného obdobia). Len pre ilustráciu uvádzame, že výdavky magistrátu hlavného mesta SR Bratislavy boli v sledovanom období vo výške 251,17 € na obyvateľa a rok. Magistrát mesta Košice sa výškou svojich výdavkov priblížil výdavkom Petržalky, najväčšej mestskej časti Bratislavy vo výške 83,38 €, pričom zabezpečuje širší rozsah kompetencií.

Referenčné výdavky mestských častí Bratislavy boli potom pre násobené počtom obyvateľov nových mestských častí Košíc, čím boli vypočítané (predpokladané) náklady potrebné na zabezpečenie rovnakého rozsahu kompetencií. Celková výdavky (náklady) nových mestských častí by predstavovali 24 544 600,31 € oproti súčasným 11 461 662,26 €. Spolu s úsporou výdavkov magistrátu Košíc by celková bilancia predstavovala navýšenie o 11 214 682,05 €.

Tabuľka 2: Výpočet nákladov spojených so zmenou usporiadania a kompetencií pre model B so 4 mestskými časťami

		počet obyvateľov "okres"	referenčná mestská časť Bratislava	populácia referenčnej mestskej časti	náklad COFOG 01.1 p.c. benchmark BA 2025- 2024	náklady „novej“ mestskej časti	náklady súčasných mestských častí Košíc	náklady súčasných mestských častí Košíc	
Košice 1	Košice - mestská časť Kavečany						145 043,08€		
Košice 1	Košice - mestská časť Ťahanovce						317 736,26€		
Košice 1	Košice - mestská časť Sever						690 078,76€		
Košice 1	Košice - mestská časť Staré Mesto	65892	Ružinov	76630	106,09	6 990 482,28€	1 129 900,52€	3 254 160,75€	
Košice 1	Košice - mestská časť Sídlisko Ťahanovce						798 620,11€		
Košice 1	Košice - mestská časť Džungľa						172 782,02€		
Košice 2	Košice - mestská časť Lorinčík						206 730,86€		
Košice 2	Košice - mestská časť Pereš						153 657,97€		
Košice 2	Košice - mestská časť Myslava						189 239,83€		
Košice 2	Košice - mestská časť Západ	80765	Ružinov	76630	106,09	8 568 358,85€	1 307 748,72€	4 122 963,75€	
Košice 2	Košice - mestská časť Šaca						856 410,58€		
Košice 2	Košice - mestská časť Poľov						239 272,53€		
Košice 2	Košice - mestská časť Sídlisko KVP						743 573,18€		
Košice 2	Košice - mestská časť Luník IX						426 330,08€		
Košice 3	Košice - mestská časť Dargovských hrdinov	28363	Rača	24031	116,77	3 311 947,51€	615 018,94€	841 034,54€	
Košice 3	Košice - mestská časť Košická Nová Ves						226 015,60€		
Košice 4	Košice - mestská časť Barca						424 565,44€		
Košice 4	Košice - mestská časť Šebastovce						114 773,68€		
Košice 4	Košice - mestská časť Krásna						558 122,92€		
Košice 4	Košice - mestská časť Nad jazerom						862 755,72€		
Košice 4	Košice - mestská časť Juh	58511	Nové Mesto	41338	96,97	5 673 811,67€	1 038 758,89€	3 243 503,22€	
Košice 4	Košice - mestská časť Vyšné Opátske						244 526,57€		
		233 531				24 544 600,31€	11 461 662,26€	-13 082 938,05 €	výsledok MČ
								1 868 256,00€	výsledok magistrát
								-11 214 682,05 €	spolu

Model C

Kedže aj po znížení počtu správnych úrovní bude potrebné vykonávať kompetencie, ktoré sú dnes v gescii mestských častí, vybrali sme najnižšie dosiahnuté. Tieto mala mestská časť Dargovských hrdinov a to vo výške 24,15 €. Prenásobením počtom obyvateľov Košíc sme dostali odhad pre celkové náklady na výkon kompetencií mestských častí. Výber najnižšej hodnoty je podporený aj schopnosťou magistrátu mesta Košice v plnej miere využívať výnosy z rozsahu a šírky (economies of scale and scope) aj v porovnaní s inými samosprávami na Slovensku a magistrátom Bratislavy.

Tabuľka 3: Výpočet možných úspor pri jednej samosprávnej úrovni

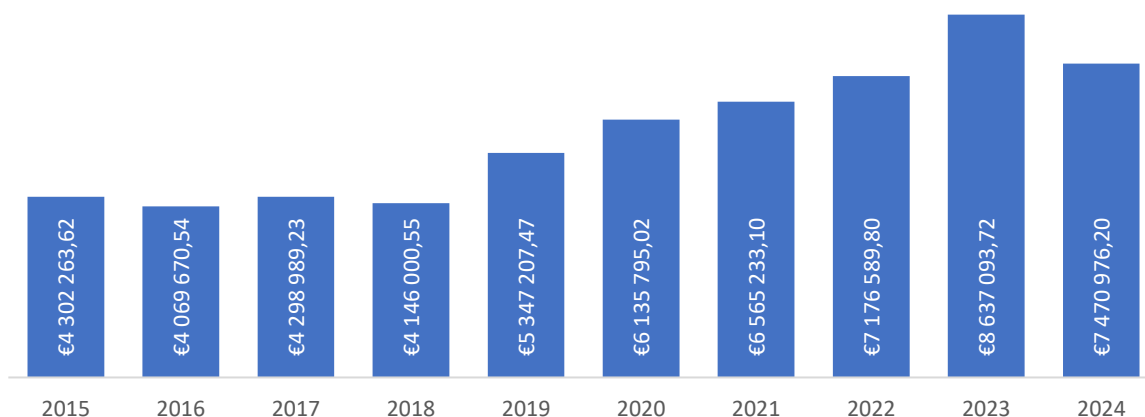
	pop. priemer 2014-2025	Priemerný rok COFOG 01.1 (p.c.)	úspora rok (p.c.)	úspora rok MČ	úspora 10 rokov MČ	úspora ako podiel výdavkov
Košice	233532	87,02€	-	-	-	
Košice - mestská časť Barca	3663	115,91€	91,76€	336 101,82€	3 361 018,22€	41,40%
Košice - mestská časť Dargovských hrdinov	25466	24,15€	0 €	0 €	0 €	0,00%
Košice - mestská časť Džungľa	728	237,34€	213,19€	155 200,39€	1 552 003,85€	50,12%
Košice - mestská časť Juh	22051	47,11€	22,96€	506 214,22€	5 062 142,22€	17,59%
Košice - mestská časť Kavečany	1336	108,57€	84,41€	112 777,90€	1 127 778,95€	39,51%
Košice - mestská časť Košická Nová Ves	2897	78,02€	53,87€	156 051,34€	1 560 513,42€	29,57%
Košice - mestská časť Krásna	5786	96,46€	72,31€	418 387,61€	4 183 876,08€	46,02%
Košice - mestská časť Lorinčík	892	231,76€	207,61€	185 188,53€	1 851 885,31€	83,97%
Košice - mestská časť Luník IX	6739	63,26€	39,11€	263 579,25€	2 635 792,46€	45,74%
Košice - mestská časť Myslava	2462	76,86€	52,71€	129 781,08€	1 297 810,77€	30,76%
Košice - mestská časť Nad jazerom	23645	36,49€	12,34€	291 715,01€	2 917 150,09€	19,24%
Košice - mestská časť Pereš	2045	75,14€	50,99€	104 270,02€	1 042 700,16€	25,68%
Košice - mestská časť Poľov	1192	200,73€	176,58€	210 485,03€	2 104 850,26€	64,24%
Košice - mestská časť Sever	19528	35,34€	11,19€	218 466,03€	2 184 660,32€	10,34%
Košice - mestská časť Sídliisko KVP	22960	32,39€	8,24€	189 075,62€	1 890 756,19€	10,52%
Košice - mestská časť Sídliisko Ťahanovce	21427	37,27€	13,12€	281 145,41€	2 811 454,09€	27,29%
Košice - mestská časť Staré Mesto	20476	55,18€	31,03€	635 393,03€	6 353 930,33€	11,78%
Košice - mestská časť Šaca	5823	147,07€	122,92€	715 781,70€	7 157 816,96€	30,62%
Košice - mestská časť Šebastovce	755	152,02€	127,87€	96 539,98€	965 399,82€	64,11%
Košice - mestská časť Ťahanovce	2397	132,56€	108,41€	259 847,30€	2 598 472,97€	62,24%
Košice - mestská časť Vyšné Opátske	2611	93,65€	69,50€	181 469,38€	1 814 693,79€	47,73%
Košice - mestská časť Západ	38652	33,83€	9,68€	374 280,10€	3 742 801,00€	13,55%
				5 821 750,73€	58 217 507,26€	

Priemerné ročné úspory, ktoré by znížením počtu správnych úrovní na 1 bolo možné dosiahnuť sú vo výške 5 821 740,73 € ročne alebo približne 58 mil. € za 10 rokov (2015 – 2024) sledovaného obdobia. Zároveň je to približne 51% výdavkov mestských častí v COFOG 01.1 a teda výdavkov potrebných na zabezpečenie ich vlastnej prevádzky.

Zaujímavé je zistenie, že v prípade 5 súčasných mestských častí predstavujú možné úspory viac ako 50 % celkových výdavkov a v jednom prípade dokonca viac ako 80 % celkových výdavkov mestskej časti.

Vyššie uvedené úspory vo výške približne 58 mil. € vychádzajú z celého sledovaného obdobia. Ich miera sa však v čase mení a ako ukazuje nasledujúci graf (obrázok 4) – postupne rastú. V rokoch 2015 až 2018 dosahovali približne 4 mil. € za rok a medzi rokmi 2019 a 2023 narástli z 5,3 mil. € na 8,6 mil. €. V roku 2024 došlo k poklesu na 7,4 mil. €. Vývoj v ostatných rokoch naznačuje, že z dlhodobého hľadiska bude potenciál úspor rásť a dosahovať vyššie hodnoty ako 5,8 mil. € ročne. Za každé jedno 4-ročné volebné obdobie tak tieto úspory predstavujú viac ako 23,2 mil. € len na znížení počtu mestských častí. Ďalšie úspory je možné dosiahnuť optimalizáciou procesov a dosahovaním výnosov z rozsahu po presune agendy do jedného úradu.

Obrázok 4: Porovnanie objemu úspor v jednotlivých rokoch sledovaného obdobia



Obrázok 5: Porovnanie úspor jednotlivých alternatív usporiadania



3.4. Zhodnotenie modelov z hľadiska majetkových pomerov

Majetok obce/mesta je jedným zo základných, ústavou SR garantovaných, pilierov ekonomickej samostatnosti obce/mesta a nezávislosti rozhodovania o užívaní majetku. Slúži na plnenie zákonom vymedzených kompetencií obce/mesta. Majetok obce/mesta môže byť nástrojom na zabezpečenie hospodárskeho a sociálneho rozvoja obce/mesta, ale aj vlastnej podnikateľskej činnosti obce/mesta. Zákon obci/mestu ukladá majetok zveľaďovať a zhodnocovať. Slúži na verejné účely, ako sú infraštruktúra, správa škôl či parkov, a možno ho prenajímať na podporu podnikania alebo výstavby, ak je to pre mesto výhodné.

3.4.1. Výhody a nevýhody rôznych majetkových usporiadaní

Dvojstupňové usporiadanie územnej samosprávy v Košiciach (mesto + mestské časti) prináša z pohľadu vlastníctva a nakladania s majetkom viacero štruktúrálnych nevýhod. Ide o nasledovné nevýhody:

- **Fragmentácia vlastníctva**
Majetok je rozdelený medzi mesto a jednotlivé mestské časti, čo vedie k neprehľadnosti vlastníckych vzťahov. To komplikuje rozhodovanie aj investičné plánovanie.
- **Duplicitné rozhodovacie procesy**
Pri nakladaní s majetkom (prenájom, predaj, rekonštrukcie) je často potrebný súhlas viacerých úrovní samosprávy. To predlžuje procesy, zvyšuje administratívnu záťaž a môže brzdiť rozvojové projekty.
- **Neefektívne využívanie majetku**
Mestské časti môžu spravovať majetok s rozdielnou mierou odbornosti a kapacít. Výsledkom je nerovnomerná kvalita správy, nevyužívané alebo podvyužívané nehnuteľnosti a nižšia ekonomická efektívnosť.
- **Obmedzená strategická koordinácia**
Mesto ako celok má síce strategické ciele, no mestské časti môžu sledovať vlastné priority. To vedie k nekoordinovaným rozhodnutiam pri investíciách, územnom rozvoji či správe majetku, čo znižuje celkovú efektívnosť využitia verejných zdrojov.
- **Komplikovanosť majetkových prevodov**
Presuny majetku medzi mestom a mestskými časťami môžu byť administratívne náročné a často sú politicky citlivé. To sťažuje optimalizáciu portfólia majetku podľa aktuálnych potrieb.

- **Nižšia vyjednávacía sila**
Fragmentácia vlastníctva oslabuje schopnosť mesta ako celku vystupovať voči investorom alebo partnerom. Väčšie projekty si vyžadujú koordináciu viacerých vlastníkov, čo môže odradiť investorov.
- **Riziko nejednotných pravidiel**
Rôzne mestské časti môžu uplatňovať odlišné pravidlá pri prenájme či predaji majetku (napr. ceny, podmienky), čo narúša transparentnosť a rovnosť podmienok.
- **Zvýšené prevádzkové náklady**
Viacero správcov majetku znamená duplicitu agend (právne služby, evidencia, údržba), čo zvyšuje celkové náklady na správu verejného majetku.

Oproti tomu zrušenie mestských častí v Košiciach a samospráva jedného mesta by z pohľadu využívania a správy majetku prinieslo viaceré systémové výhody, ktoré možno interpretovať v kontexte zvýšenia efektívnosti, transparentnosti a strategického riadenia verejných aktív. Posilnila by sa schopnosť mesta Košice nakladať so svojím majetkom ako s jednotným strategickým zdrojom, čo by mohlo viesť k lepšiemu investičnému prostrediu a udržateľnejšiemu mestskému rozvoju. Ide najmä o nasledovné výhody:

- **Konsolidácia vlastníctva a väčšia prehľadnosť**
Zjednotenie majetku pod jednu správu (mesto ako celok) by eliminovalo súčasnú fragmentáciu vlastníckych vzťahov. To by umožnilo presnú evidenciu (centralizovaná inventarizácia majetku, poisťovanie majetku, odbúranie nevýhod súvisiacich so správou zvereného majetku, vid' uvedené nižšie), jasné kompetencie a zjednodušené rozhodovanie o využití majetku.
- **Efektívnejšie strategické plánovanie**
Centralizovaná správa majetku by umožnila lepšie prepojenie s územným plánovaním a investičnou politikou mesta. Mesto by mohlo flexibilnejšie alokovať majetok podľa dlhodobých rozvojových priorít namiesto čiastkových záujmov mestských častí.
- **Zníženie administratívnej a byrokratickej záťaže**
Odstránenie duplícít v rozhodovacích procesoch by viedlo k flexibilnejšiemu a lacnejšiemu nakladaniu s majetkom. Mohli by sa dosiahnuť tzv. úspory z rozsahu (economies of scale) pri prevádzkových nákladoch (napr. na evidenciu, právne služby, údržbu), keďže by odpadla duplicita medzi mestskými časťami.
- **Lepšie využitie ekonomického potenciálu majetku**
Jednotná správa by umožnila optimalizovať portfólio majetku – identifikovať nevyužívané aktíva, konsolidovať ich a efektívnejšie ich prenajímať alebo speňažovať.
- **Zvýšenie vyjednávacej sily mesta**

Mesto ako jeden vlastník by malo silnejšiu pozíciu voči investorom a partnerom. To by mohlo viesť k výhodnejším podmienkam pri verejno-súkromných partnerstvách či developerských projektoch, ako aj pri vyjednávaní s poisťovňami či bankami.

- **Jednotné pravidlá a vyššia transparentnosť**

Zavedenie jednotných pravidiel pre prenájom, predaj a správu majetku by znížilo riziko nerovnakého zaobchádzania a zvýšilo transparentnosť hospodárenia.

- **Profesionálnejšia správa majetku**

Centralizácia by umožnila vytvoriť špecializované odborné kapacity (napr. mestský asset management), čo by zvýšilo kvalitu správy, údržby a zhodnocovania majetku.

- **Jednoduchšie majetkové transformácie**

Presuny majetku medzi rôznymi funkciami (napr. zo školstva do sociálnych služieb) by boli rýchlejšie a menej administratívne náročné.

3.4.2. Výhody a nevýhody zverovania majetku

Celkovo zverenie majetku mestským častiam predstavuje nástroj decentralizácie, ktorý môže zvýšiť efektívnosť pri každodennej správe a zároveň posilniť lokálnu demokraciu, pokiaľ je sprevádzané jasnými pravidlami a kontrolnými mechanizmami zo strany mesta. Zverenie majetku mesta mestským častiam má v súvislosti s decentralizáciou viaceré výhody, najmä v oblasti operatívosti a priblíženia správy majetku k občanom:

- **Lepšia znalosť lokálnych potrieb**

Mestské časti majú bližší kontakt s obyvateľmi a lepšie poznajú špecifiká územia. Vďaka tomu môžu efektívnejšie rozhodovať o využití majetku (napr. verejné priestory, komunitné objekty).

- **Rýchlejšie operatívne rozhodovanie**

Delegovanie správy umožňuje flexibilnejšie a rýchlejšie riešenie bežných situácií, ako sú opravy, krátkodobé prenájmy či organizácia lokálnych aktivít, bez potreby zdĺhavého schvaľovania na úrovni mesta.

- **Posilnenie miestnej samosprávy**

Zverenie majetku zvyšuje kompetencie a zodpovednosť mestských častí, čím podporuje princíp subsidiarity a demokratickú participáciu na lokálnej úrovni.

- **Efektívnejšia správa drobného a komunitného majetku**

Menšie objekty (napr. ihriská, kultúrne domy, parky) sú často efektívnejšie spravované na lokálnej úrovni, kde je možné pružne reagovať na potreby údržby a využívania.

- **Vyššia angažovanosť obyvateľov**

Keď o majetku rozhoduje mestská časť, obyvatelia majú väčší pocit vplyvu a vlastníctva, čo môže viesť k vyššej miere participácie a ochrany verejného majetku.

- **Odláhčenie centrálnej úrovne mesta**

Mesto sa môže viac sústrediť na strategické riadenie, veľké investície a koncepčné plánovanie, zatiaľ čo mestské časti zabezpečujú každodennú operatívnu správu.

- **Možnosť experimentovania a inovácií**

Jednotlivé mestské časti môžu testovať rôzne prístupy k správe majetku (napr. nové formy využitia verejných priestorov), čo môže priniesť inovatívne riešenia využiteľné pre celé mesto.

- **Lepšia dostupnosť služieb**

Správa majetku na úrovni mestských častí môže zlepšiť dostupnosť verejných služieb, keďže rozhodovanie aj realizácia sú bližšie k užívateľom.

Z pohľadu efektívnosti a riadenia verejných aktív prináša zverenie majetku mesta do správy mestských častí (bez prevodu vlastníctva) viaceré nevýhody, obdobne ako to bolo uvedené všeobecne pri modeli dvojúrovňovej samosprávy mesta Košice v úvode tejto časti. Ide o nasledovné:

- **Rozptýlenie rozhodovacích právomocí**

Aj keď vlastníkom zostáva mesto, rozhodovanie o bežnom nakladaní (prenájom, údržba, krátkodobé využitie) je delegované na mestské časti. To môže viesť k nekoordinovaným rozhodnutiam, ktoré nie sú v súlade so strategickými cieľmi mesta ako celku.

- **Obmedzená strategická kontrola mesta**

Mesto má síce formálne kontrolné mechanizmy, no v praxi je jeho schopnosť operatívne zasahovať do správy majetku limitovaná. To môže viesť k suboptimálnemu využívaniu majetku.

- **Nejednotnosť pravidiel a postupov**

Jednotlivé mestské časti môžu uplatňovať odlišné prístupy k prenájmu, cenotvorbe či údržbe majetku. Výsledkom je nerovnosť podmienok a nižšia transparentnosť.

- **Riziko neefektívneho hospodárenia**

Nie všetky mestské časti disponujú rovnakými odbornými kapacitami. Slabšia správa môže viesť k podhodnoteným prenájomom, zanedbanej údržbe alebo nevyužitému majetku.

- **Komplikovanejšia evidencia a kontrola**

Majetok síce zostáva v účtovníctve mesta, ale fakticky ho spravujú mestské časti. To zvyšuje nároky na evidenciu, audit a kontrolu a môže viesť k nepresnostiam.

- **Obmedzená flexibilita pri väčších projektoch**

Ak chce mesto realizovať investíciu alebo zmeniť využitie majetku, musí často rokovať s mestskou časťou, ktorá má majetok zverený. To spomaľuje procesy.

- **Konflikty záujmov**

Mestská časť môže preferovať lokálne záujmy (napr. krátkodobý prenájom), zatiaľ čo mesto sleduje širšie strategické ciele (napr. dlhodobý rozvoj územia). To môže viesť k napätiu.

- **Slabšia vyjednávacía pozícia mesta:**

Ak je majetok rozptýlený v správe viacerých mestských častí, mesto ako celok môže mať horšiu pozíciu pri rokovaní s investormi.

- **Riziko „uzamknutia“ majetku**

Niektoré mestské časti (respektíve ich politickí reprezentanti) môžu byť menej ochotné „uvoľniť“ zverený majetok pre širšie projekty mesta, čo znižuje jeho celkovú využiteľnosť.

Majetok mesta je považovaný za kľúčový nástroj zabezpečenia ekonomickej samostatnosti miestnej samosprávy, plnenia verejných funkcií resp. zabezpečovania lokálnych a preferovaných verejných statkov a podpory regionálneho rozvoja, pričom predstavuje významný komponent tzv. „hard“ infraštruktúry a vytvára predpoklady pre zabezpečovanie verejných statkov predstavujúcich tzv. „soft“ infraštruktúru.

Analýza majetkových pomerov poukazuje na výraznú fragmentáciu vlastníctva a asymetriu v rozdelení majetku medzi mestom a mestskými časťami Košíc, pričom mesto disponuje dominantným podielom aktív, pričom spôsob kvantifikácie ukazovateľov hodnoty majetku použitých v tejto analýze prináša aj výsledky poukazujúce na lepšie resp. porovnateľné majetkové vybavenie niektorých existujúcich mestských častí prípadne navrhovaných mestských častí združujúcich tieto pôvodné mestské časti najmä v oblasti dlhodobého nehnuteľného majetku.

3.4.3. Posúdenie navrhovaných modelov

V súvislosti s ťažkopádnosťou a neefektívnosťou dvojstupňového usporiadania územnej samosprávy v Košiciach pri posudzovaní modelov A, B a C možno v oblasti vlastníctva, nakladania, riadenia a správy majetku zvažovať:

- **hybridný prístup** pri modeloch A a B, teda zachovať výhody decentralizácie pre lokálnu správu, odporúča sa však výrazne posilniť centralizáciu v strategickom riadení a kontrole majetku, čím sa minimalizujú nevýhody dvojstupňového modelu bez nutnosti jeho úplného zrušenia.
- **územnú a samosprávnu reformu** pri modeloch B a C, v rámci ktorej sa realizuje redukcia počtu MČ (model B) alebo ich zlúčenie/zrušenie (model C), čím sa zníži/eliminuje fragmentácia majetku a zjednoduší sa jeho riadenie. Ide však o politicky a legislatívne náročné riešenie.

Je možné formulovať viaceré systematické odporúčania smerujúce k zvýšeniu efektívnosti, transparentnosti a strategickej koordinácie v oblasti vlastníctva, nakladania, riadenia a správy majetku, ktoré sú s rôznou intenzitou aplikovateľné v jednotlivých modeloch:

1. **Centralizácia strategického riadenia majetku, vytvorenie centrálného registra majetku (asset management system) a jednotná majetková politika**
 - zaviesť model, v ktorom mesto ponechá mestským častiam operatívnu správu (napr. údržba), no strategické rozhodnutia (predaj, dlhodobý prenájom, investície) budú výlučne v kompetencii mesta, čím sa zabezpečí súlad s dlhodobými rozvojovými cieľmi
 - vytvoriť digitalizovaný a pravidelne aktualizovaný register všetkého majetku mesta a mestských častí umožní lepšiu kontrolu, plánovanie a identifikáciu nevyužívaných aktív
 - vypracovať záväzný rámec pravidiel pre všetky mestské časti (cenotvorba, prenájmy, evidencia, údržba) pre odstránenie nejednotnosti a zvýšenie transparentnosti
2. **Profesionalizácia správy majetku**
 - zriadiť špecializovaný útvar alebo mestskú organizáciu pre správu majetku, ktorá bude disponovať odbornými kapacitami (ekonómovia, právnici, realitní experti)
3. **Optimalizácia rozsahu zvereného majetku a zjednodušenie majetkových presunov**
 - prehodnotiť, ktorý majetok má zostať v správe mestských častí (najmä lokálny, komunitný) a ktorý by mal byť centralizovaný (strategické nehnuteľnosti, rozvojové územia)
 - legislatívne alebo internými predpismi zjednodušiť procesy presunu majetku medzi mestom a mestskými časťami, aby bolo možné flexibilne reagovať na potreby rozvoja
4. **Zavedenie výkonnostných ukazovateľov (KPI), posilnenie kontrolných mechanizmov, podpora medziúrovňovej koordinácie**
 - hodnotiť mestské časti podľa efektívnosti správy majetku (napr. výnosy z prenájmu, miera využitia, náklady na údržbu), čím sa zvýši motivácia k efektívnemu hospodáreniu
 - zaviesť pravidelné audity a reporting zo strany mestských častí smerom k mestu, čím sa zvýši dohľad nad hospodárením s majetkom
 - vytvoriť formálne koordinačné platformy (napr. spoločné komisie mesta a mestských častí), ktoré budú riešiť majetkové otázky a investície
5. **Dlhodobé systémové riešenie – územná a samosprávna reforma**
 - zvážiť redukciu počtu mestských častí alebo ich zlúčenie/zrušenie, čo by znížilo fragmentáciu majetku a zjednodušilo riadenie a správu majetku

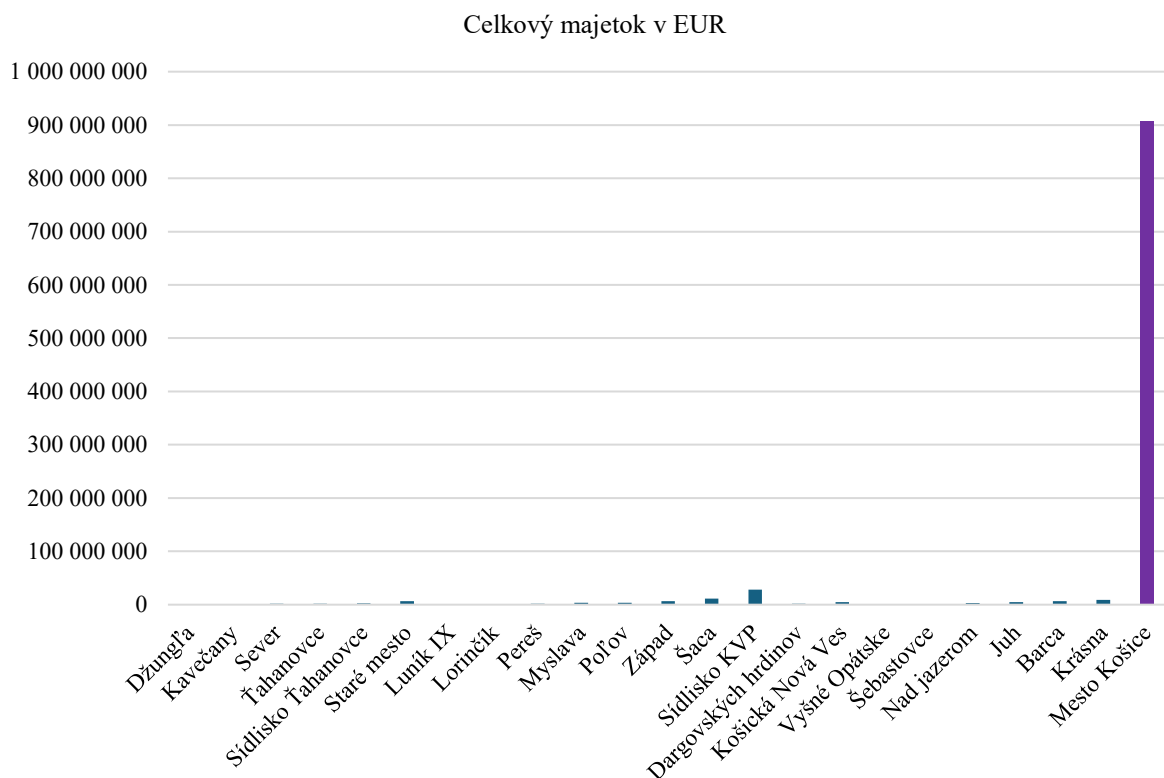
Model A

V súčasnom usporiadaní dvojstupňovej samosprávy mesta Košice a pri predpoklade zachovania dvojstupňovej samosprávy by bolo otázne, či a nakoľko by sa menili aj vzťahy v oblasti usporiadania majetkových vzťahov medzi mestskými časťami a magistrátom mesta Košice.

Bez akýchkoľvek zmien v tejto oblasti by pri zachovaní súčasného stavu 22 mestských častí + mesto Košice naďalej pretrvávala výrazná asymetria v hodnote celkového majetku mesta Košice a mestských častí (viď Obrázok 6 zostavený na základe údajov z individuálnej účtovnej závierky za rok 2024 mesta Košice a účtovných závierok mestských častí rovnako za rok 2024).

Ak vychádzame z toho, že majetok obce/mesta slúži primárne na zabezpečenie potrieb obyvateľov, plnenie samosprávnych úloh, rozvoj územia a zveľaďovanie hodnôt, je otázne, ako dokážu mestské časti, ktoré disponujú len s veľmi limitovaným majetkom, plnohodnotne plniť to, čo im ukladá zákon.

Obrázok 6: Výsledky analýzy majetku mesta Košice a mestských častí



S ohľadom na uvedené, mesto Košice disponuje komparatívnou aj absolútnou výhodou. Otázne je, nakoľko by sa menili aj vzťahy v oblasti usporiadania majetkových vzťahov

medzi mestskými časťami a magistrátom mesta Košice pri eventuálnej redukcii počtu mestských častí (model B).

V súvislosti s nízkym objemom majetku mestských častí je často diskutovaný tzv. zverený majetok mesta mestským časťami. Zverený majetok mesta mestským časťami (v Bratislave a Košiciach) je inštitút, na základe ktorého mesto ako vlastník odovzdáva časť svojho majetku do správy mestskej časti, aby táto mohla zabezpečovať samosprávne funkcie na svojom území. Mesto Košice zveruje do správy mestských častí hnutelný aj nehnuteľný majetok. V oblasti zvereného hnutelného majetku mestským časťami Košíc ide najčastejšie o obrazy, umelecké a výtvarné diela, hudobné nástroje, ale aj o polohovacie postele a akumulčné pece. V oblasti zvereného nehnuteľného majetku ide v prevažnej časti o komunikácie (III. tr., II. tr. a I. tr.), chodníky a rôzne typy budov, čo sa týka účelu ich využívania (napr. bytový dom, zdravotné stredisko, kultúrne zariadenie).

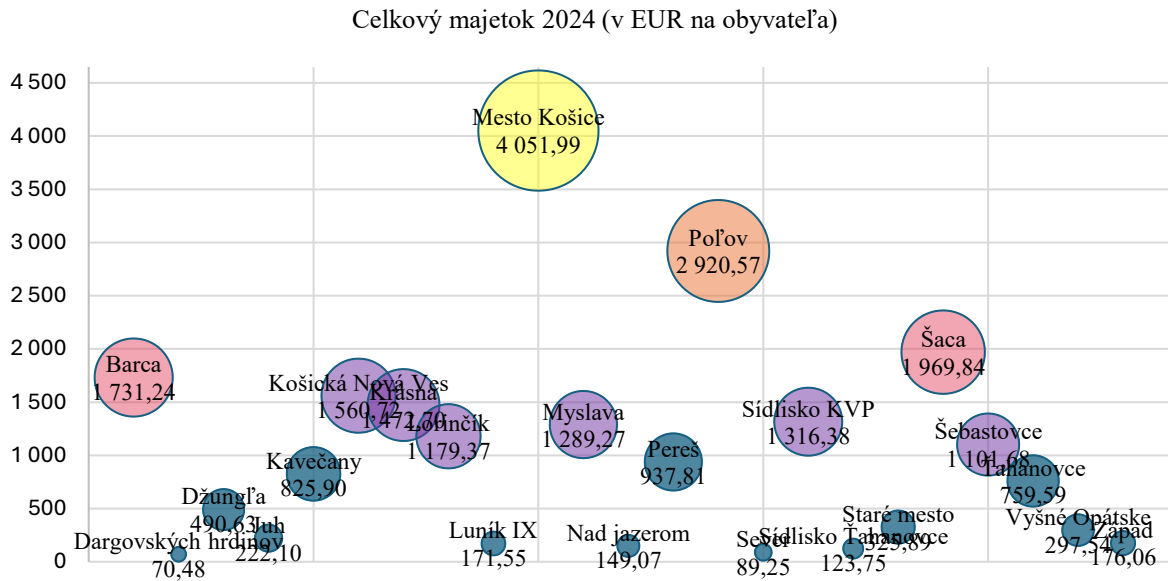
Práve v oblasti uvedených druhov zvereného nehnuteľného majetku mestských častí je badateľná limitovaná schopnosť mestských častí zabezpečovať potreby obyvateľov, plniť samosprávne úlohy, podporovať rozvoj územia a zveľaďovať hodnoty, keď tento zverený nehnuteľný majetok v podstate tvorí tzv. „hard“ infraštruktúru, ktorá je nevyhnutným predpokladom zabezpečovania nielen základných „nevyhnutných“ lokálnych verejných statkov (cesta, chodník, budova), ale aj ostatných verejných statkov, patriacim ku tzv. „soft“ infraštruktúre (kultúrne služby, zdravotná starostlivosť).

Ako v majetku mesta Košice, tak aj v majetku mestských častí dominantnú časť aktív predstavuje neobežný majetok, z toho dlhodobý hmotný majetok a z toho položky Stavby a Pozemky. Z pohľadu obežného majetku je najobjemnejšia položka mestských častí položka Finančné účty, čo je rozdiel oproti pozorovanému výsledku v prípade mesta Košice, kde je najobjemnejšou položkou obežných aktív mesta Košice položka Zúčtovanie medzi subjektami verejnej správy.

Kvôli objektívnosti sú nasledovné uvedené komparatívne analýzy v prepočte na jedného obyvateľa v snahe reflektovať veľkosť majetku analyzovanej jednotky v súvislosti s jej veľkosťou meranou počtom obyvateľov (údaje o počte obyvateľov publikované Štatistickým úradom Slovenskej republiky tiež za rok 2024).

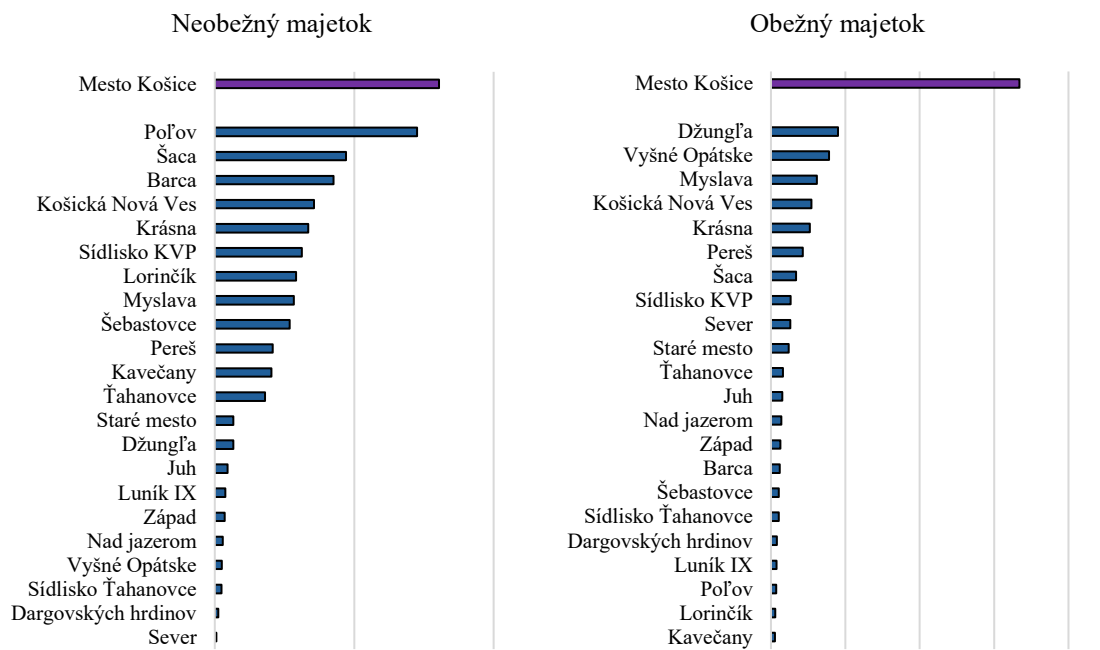
Pri porovnaní majetku mesta Košice a majetku mestských častí v prepočte na jedného obyvateľa je možné pozorovať, že celkový majetok mesta Košice v EUR v prepočte na jedného obyvateľa opäť výrazne dominuje nad majetkom mestských častí v EUR na obyvateľa (viď Obrázok 7), aj keď dominancia mesta Košice už nie je taká zdrvivúca v porovnaní s vyjadrením absolútnej hodnoty celkového majetku v EUR uvedeného na Obrázku 6.

Obrázok 7: Celkový majetok mesta Košíc a ich mestských častí prepočítaný na jedného obyvateľa

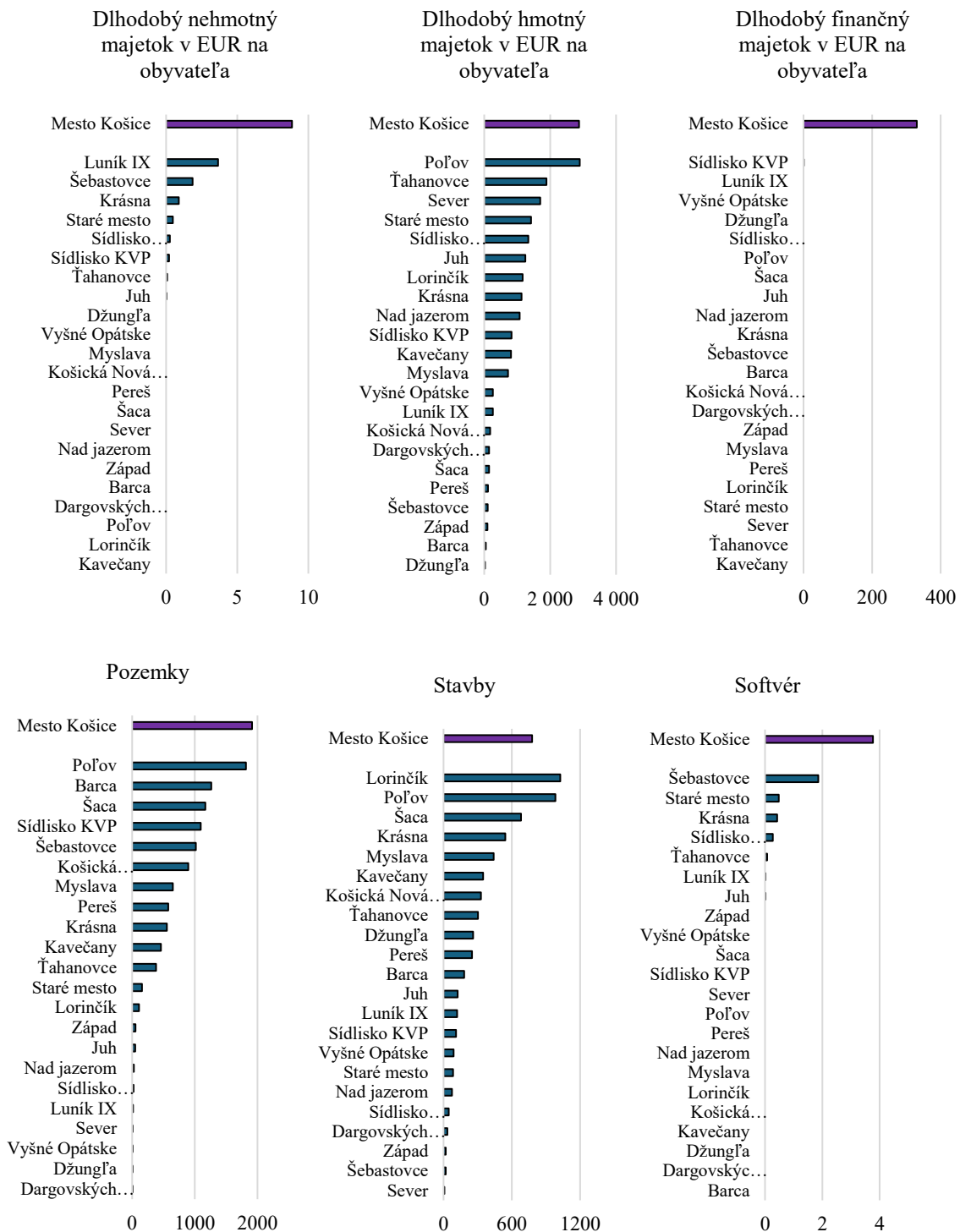


Hoci v prípade neobežného majetku v EUR na obyvateľa mesto Košice vykazuje najvyššiu hodnotu, dominancia mesta Košice už nie je tak výrazná v prospech MČ Poľov, ktorá disponuje porovnateľne veľkým dlhodobým nehmotným majetkom.

Obrázok 8: Majetok mesta Košíc a ich mestských častí prepočítaný na jedného obyvateľa



Obrázok 9: majetok mesta Košíc a ich mestských častí prepočítaný na jedného obyvateľa



Pri zohľadnení štruktúry majetku mesta a MČ veľkosť majetku mesta Košice v EUR na obyvateľa prevažuje takmer pri všetkých sledovaných položkách s výnimkou dlhodobého hmotného majetku, kde majetok mestskej časti Košice – Poľov (v EUR na obyvateľa) mierne prevyšuje dlhodobý hmotný majetok mesta Košice a pri jeho dielčej položke Stavby je to Košice – Lorinčík.

Model B

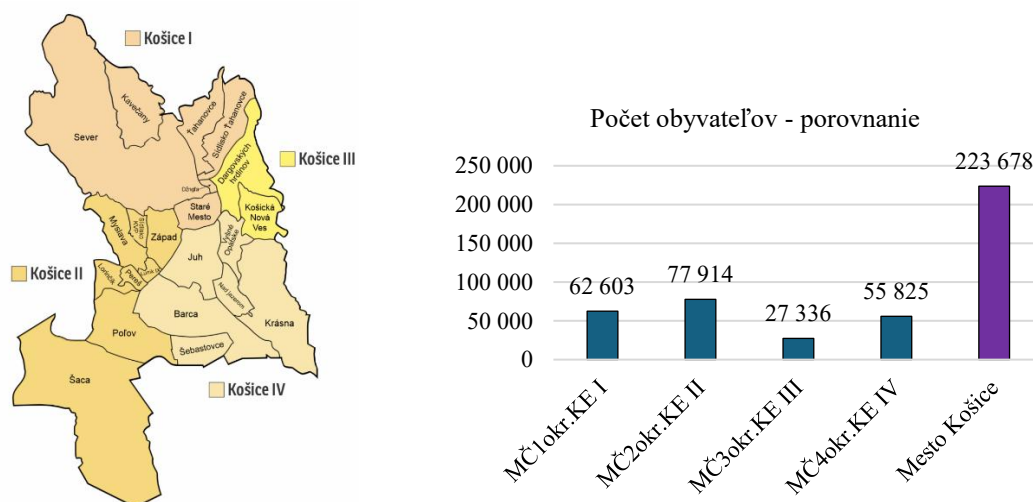
Rozdelenie do mestských častí podľa súčasných okresov Košíc:

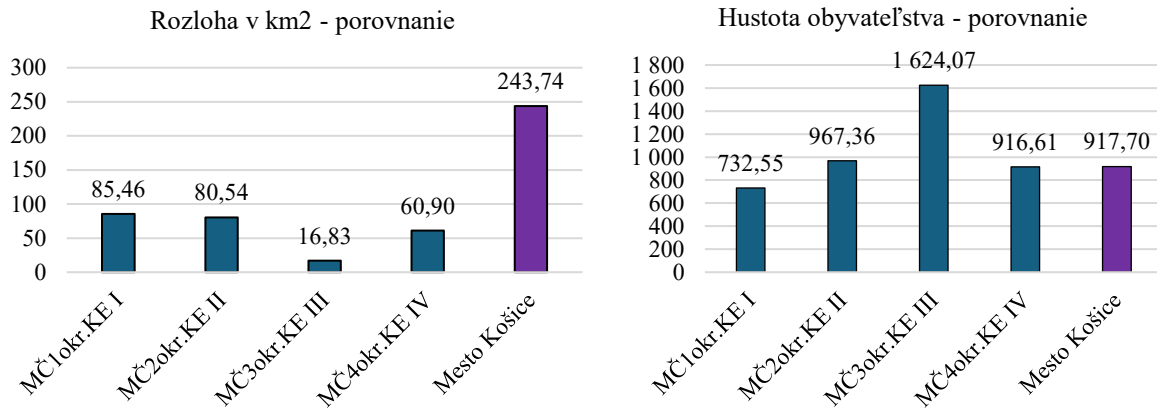
- Košice I: Sever, Kavečany, Ťahanovce, Sídliisko Ťahanovce, Džungľa, Staré mesto
- Košice II: Sídliisko KVP, Myslava, Západ, Luník IX, Pereš, Lorinčík, Poľov, Šaca
- Košice III: Dargovských Hrdinov, Košická Nová Ves
- Košice IV: Juh, Vyšné Opátske, Šebastovce, Nad Jazerom, Krásna

Mestské časti v rámci okresu Košice III majú výrazne menší počet obyvateľov, menšiu rozlohu, ale hustotou obyvateľstva prevyšujú ostatné mestské časti (viď Obrázok 10). To odpovedá prevažne sídliskovému charakteru mestských častí zlučovaných do novej mestskej časti Košice III.

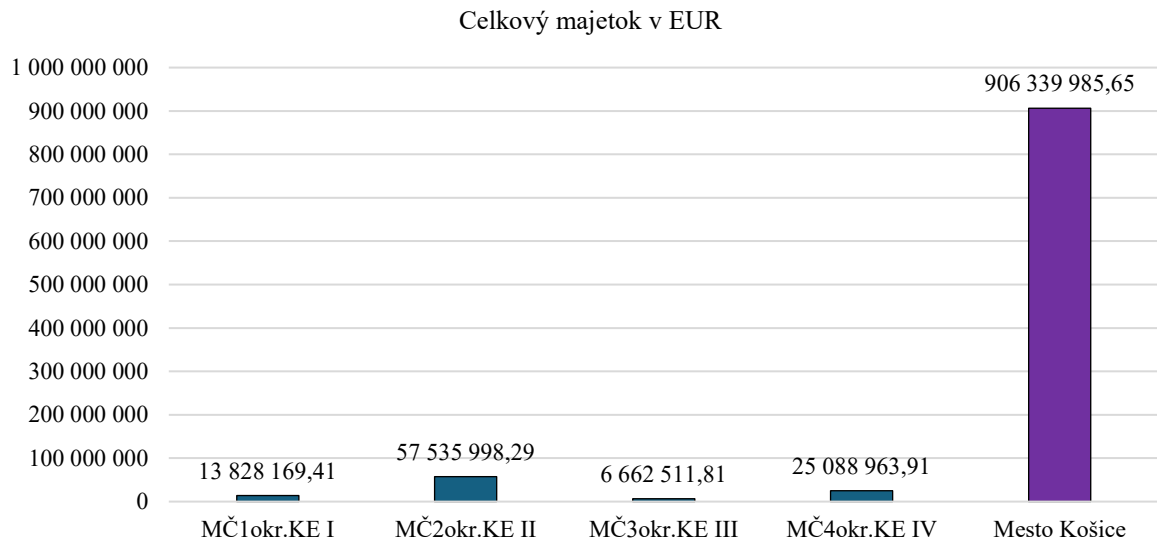
Prerozdelenie mestských častí v tomto modeli má kopírovať 4 existujúce okresy v rámci Košíc a výrazne nemení aktuálne prerozdelenie celkového majetku novovzniknutých celkov v porovnaní s mestom Košice. Celkový majetok mesta v EUR absolútne dominuje oproti majetku 4 mestských častí, tak ako to bolo pri variante zachovania 22 mestských častí.

Obrázok 10: Štylizované fakty



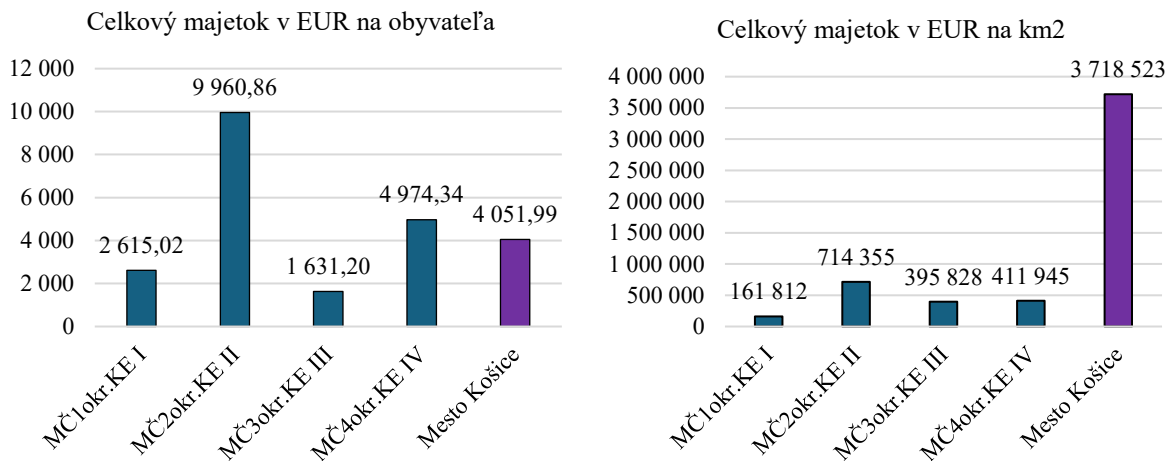


Obrázok 11: Prerozdelenie majetku mestských častí medzi štyri navrhované mestské časti podľa okresov Košíc podľa stavu v roku 2024



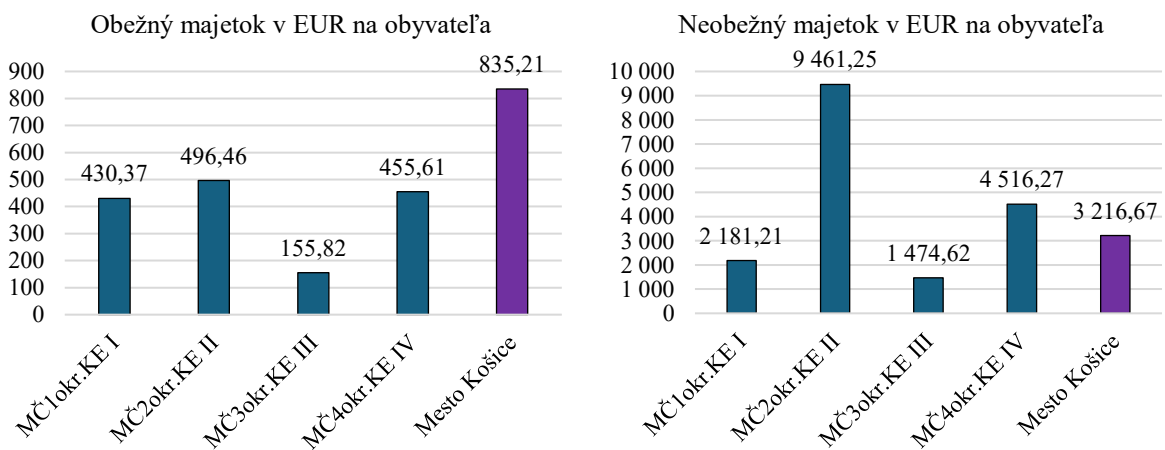
Pri prepočte na jedného obyvateľa je hodnota majetku novej mestskej časti Košice II výrazne vyššia v porovnaní s ostatnými novými mestskými časťami i samostatným mestom Košice, no tento rozdiel sa vytráca pri vyjadrení majetku v EUR na km². Táto skutočnosť je spôsobená tým, že počet obyvateľov v novej mestskej časti Košice II s vyššou hodnotou majetku a spravidla i s väčšou rozlohou (nízka hustota obyvateľstva – napr. Poľov, Šaca) je skôr nižší (Obrázok 12).

Obrázok 12: Prerozdelenie majetku podľa stavu z 2024



Pri obežnom majetku dominuje mesto Košice, pri neobežnom majetku obsahujúcom nehnuteľný majetok dominuje mestská časť Košice II, pretože táto mestská časť by zahŕňala súčasné mestské časti ako sú Poľov, Šaca a Lorinčík, ktoré disponujú vo vyjadrení nehnuteľného majetku na obyvateľa v EUR porovnateľnými objemami ako samotné mesto Košice, čo v súčte prevyšuje hodnoty pre mesto Košice (Obrázok 13).

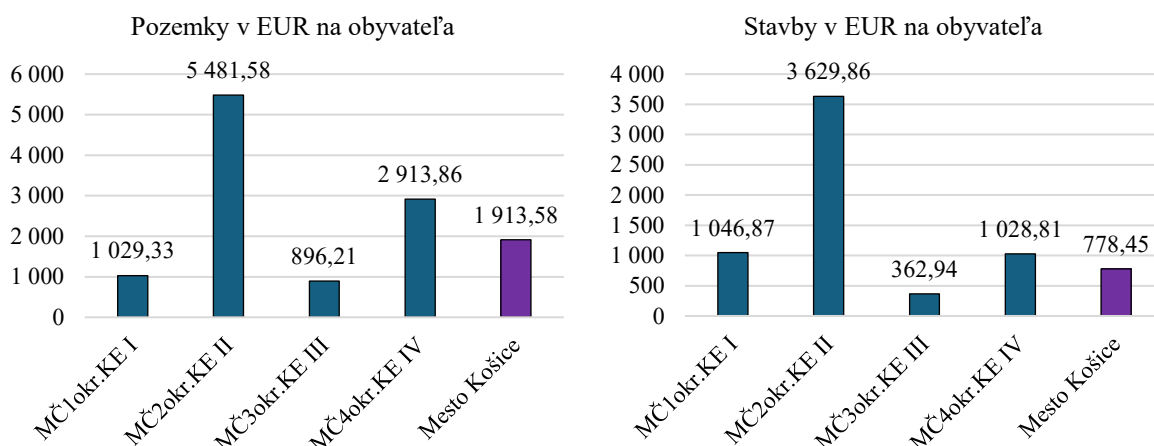
Obrázok 13: Prerozdelenie obežného a neobežného majetku v EUR na obyvateľa podľa stavu v roku 2024



Pri pohľade na majetok vedený ako pozemky a stavby v EUR na obyvateľa, pri ktorom mesto Košice nedosahuje dominanciu, by mestská časť Košice II viedla vzhľadom na štruktúru nehnuteľného majetku (Obrázok 14) z rovnakého dôvodu ako v predošlom

prípade majetok (vysoká hodnota dlhodobého nehnuteľného majetku na obyvateľa v súčasných mestských častiach Poľov, Šaca a Lorinčík).

Obrázok 14: Pozemky a Stavby EUR na obyvateľa podľa stavu v roku 2024



Komplikovanosť modelu B a jeho nákladnosť úzko súvisí aj s prípadným novým usporiadaním majetkových vzťahov medzi novými mestskými časťami a magistrátom mesta Košice, pretože ako je uvedené vyššie, súčasné prerozdelenie vlastníctva a správcovstva majetku nezodpovedá myšlienke vytvorenia redukovaného počtu kompetenčne silných mestských častí.

Model C

Hrozbami súčasného dvojúrovňového modelu sú potenciálne duplicitné rozhodovacie procesy, pričom faktom je, že mestské časti rozhodujú o nepomerne menšom objeme majetku; nízka miera strategickej koordinácie; neefektívne využívanie majetku a poddimenzovanosť profesionálneho aparátu na úrovni mestských častí.

Komparácia modelov naznačuje, že najmä zrušenie mestských častí mesta Košice by znížilo fragmentáciu majetku a vytvorila by priestor na zvýšenie efektívnosti jeho správy, aj keď ide o politicky náročné riešenie. Hoci analýza uvádza aj výhody decentralizácie, najmä v oblasti lokálnej operatívnej samosprávy na úrovni mestských častí, čím pripúšťa opodstatnenosť zvažovania modelov A a B, nevýhody s tým spojené v podmienkach mesta Košice a jeho mestských častí sú zjavné, čím odporúčania vyplývajúce z analýzy uprednostňujú model smerujúci k zrušeniu mestských častí, t. j. posúvajú normatívne závery smerom k modelu C.

Záver

Vzhľadom na výsledky analýzy majetku pri prerozdelení na štyri mestské časti (model B) poukazujúce na pretrvávajúcu fragmentáciu a asymetriu (disproporciu) majetku medzi mestom Košice a jeho mestskými časťami, vzhľadom na veľkosť mesta a jeho využívania občanmi a vzhľadom na výsledky a odporúčania simultánných analýz, ktoré vyhodnocujú model štyroch mestských častí ako umelý a nezohľadňujúci faktory ako napr. „lokálnu identitu“, „izolovaný celok“, sa prikláňame k modelu C, teda k jednému mestu bez v majetkovo-právnych vzťahoch samostatne vystupujúcich mestských častí.

4. Definovanie rozhodujúcich (určujúcich) ukazovateľov signalizujúcich úroveň ekonomickej náročnosti, resp. kvality výkonu kompetencií

4. 1. Analýza vybraných verejných služieb a efektívnosti vybraných verejných služieb

Pred výberom vhodných miest pre čerpanie vhodných inšpirácií bolo potrebné vykonať predbežnú komparatívnu analýzu. Jej zámerom nie je porovnávať Košice s hlavnými mestami alebo s výrazne väčšími metropolitnými centrami, ktoré fungujú v odlišných ekonomických, demografických a inštitucionálnych podmienkach. Významnejšiu analytickú hodnotu prináša porovnanie s mestami, ktoré plnia podobnú úlohu regionálnych centier, disponujú porovnateľnou veľkosťou populácie, podobnou ekonomickou štruktúrou alebo prešli obdobnou transformačnou trajektóriou. Takýto prístup umožňuje identifikovať praktické riešenia, ktoré sú prenositeľné do podmienok Košíc, a zároveň vytvára priestor na formulovanie odporúčaní pre zlepšenie efektívnosti miestnej samosprávy, riadenia verejných služieb a hospodárenia mesta.

Zvažované boli viaceré mestá reprezentujúce aspoň časť charakteristík, ktoré sú príznačné aj pre Košice (napríklad Rzeszów, Lublin, Brno, Ostrava, Olomouc, Zlín, Miskolc, Debrecen, Linz, Graz, Salzburg, Lipsko, Kasel) a do užšieho výberu boli zvolené viaceré z nich (Brno, Ostrava, Rzeszów, Linz a Lipsko). Každé z nich predstavuje odlišný model rozvoja a verejnej správy, pričom všetky sú relevantné pre rôzne aspekty fungovania Košíc. Brno predstavuje najbližší funkčný ekvivalent Košíc v stredoeurópskom priestore. Ide o druhé najväčšie mesto krajiny, významné univerzitné centrum a hospodárske jadro mimo hlavného mesta. Z pohľadu samosprávy je mimoriadne zaujímavé najmä riešenie vzťahov medzi mestom a mestskými časťami, organizácia verejných služieb a metropolitná spolupráca. Ostrava je vhodným porovnávacím partnerom najmä vzhľadom na svoju priemyselnú minulosť a potrebu ekonomickej transformácie. Podobne ako Košice bola dlhodobo závislá od ťažkého priemyslu a v súčasnosti sa snaží diverzifikovať svoju ekonomiku prostredníctvom nových investícií, inovácií a revitalizácie brownfieldov. Rzeszów predstavuje príklad dynamicky rastúceho regionálneho centra vo východnej časti krajiny. Mesto je známe aktívnou investičnou politikou, rozširovaním svojho územia a schopnosťou efektívne využívať externé zdroje financovania. Jeho skúsenosti môžu byť relevantné najmä pri hodnotení rozvojových a investičných politík Košíc. Linz je zaujímavý najmä z pohľadu organizácie komunálnych služieb prostredníctvom mestských spoločností. Predstavuje príklad mesta, ktoré úspešne prešlo transformáciou z tradičného priemyselného centra na moderné inovačné a technologické centrum. Jeho model riadenia mestských podnikov, majetku a investícií

môže byť pre Košice mimoriadne podnetný. Lipsko je príkladom úspešnej transformácie mesta po roku 1990. V posledných desaťročiach dokázalo premeniť svoju ekonomickú základňu, prilákať významných investorov a efektívne rozvíjať metropolitnú spoluprácu. Jeho skúsenosti sú relevantné najmä pri otázkach strategického rozvoja, investičnej politiky a revitalizácie mestského prostredia.

Analýza sa sústredila na sedem základných oblastí, ktoré spoločne vytvárajú komplexný obraz o fungovaní samosprávy.

- Riadenie a organizačné usporiadanie samosprávy

Prvou oblasťou je samotné inštitucionálne usporiadanie mesta. Osobitnú pozornosť si zasluhuje vzťah medzi centrálnou samosprávou a mestskými časťami, rozdelenie kompetencií, rozhodovacie procesy a organizačná štruktúra magistrátu.

V prípade Košíc ide o mimoriadne dôležitú tému, keďže mesto disponuje 22 mestskými časťami. Takto vysoký počet samostatných samosprávnych jednotiek je v európskom kontexte skôr výnimočný a môže vytvárať zvýšené administratívne náklady, duplicitu činností a komplikácie pri koordinácii verejných služieb.

Analýza preto bola zameraná na primerané prínosy v podobe lepšej reprezentácie obyvateľov a vyššej dostupnosti služieb, alebo či dvojúrovňové usporiadanie samosprávy naopak vytvára neefektívnosti, ktoré by bolo možné eliminovať.

- Finančné hospodárenie

Druhou oblasťou je finančná výkonnosť samosprávy. Predmetom porovnania boli najmä príjmy a výdavky na obyvateľa, podiel vlastných príjmov na celkových príjmoch, úroveň zadlženia, tvorba rezerv a schopnosť financovať investície z vlastných zdrojov.

Osobitná pozornosť bola venovaná dlhodobej finančnej udržateľnosti. Skúsenosti rakúskych miest ukazujú, že samotná výška dlhu nie je rozhodujúca. Kľúčové je, či mesto dokáže vytvárať prevádzkové prebytky a zabezpečiť financovanie budúcich investícií bez nadmerného zadlžovania.

- Mestské spoločnosti a komunálne podniky

Tretou oblasťou sú mestské spoločnosti, ktoré v mnohých mestách zabezpečujú podstatnú časť verejných služieb. Predmetom porovnania boli viaceré ukazovatele (napr. počet mestských spoločností, rozsah ich činností, hodnota spravovaného majetku, počet zamestnancov, finančné výsledky, transparentnosť riadenia, vzťah medzi mestom a spoločnosťami).

- Personálna politika

Štvrtou oblasťou je organizácia a nákladovosť pracovnej sily. Porovnanie zahŕňalo počet zamestnancov magistrátu, počet zamestnancov mestských častí, počet pracovníkov mestských spoločností, personálne náklady na obyvateľa i štruktúru pracovných pomerov. Cieľom bolo zistenie, či existujú možnosti racionalizácie personálnych kapacít bez negatívneho dopadu na kvalitu poskytovaných služieb.

- Poskytovanie verejných služieb

Piata oblasť sa týka samotnej výkonnosti samosprávy pri zabezpečovaní verejných služieb. Predmetom porovnania boli najmä odpadové hospodárstvo, verejná doprava, správa komunikácií, sociálne služby, školstvo a športová a kultúrna infraštruktúra. Hodnotenie sa nesústreďovalo iba na výšku výdavkov, ale predovšetkým na pomer medzi nákladmi, kvalitou a dostupnosťou služieb.

- Správa majetku a investičná politika

Šiestou oblasťou je hospodárenie s majetkom a realizácia investícií. Porovnanie bolo zamerané na hodnotu majetku mesta, investície na obyvateľa, stav infraštruktúry, správu budov, energetickú efektívnosť, využívanie externých zdrojov financovania. Ukázalo sa, že Osobitný význam má schopnosť samosprávy vytvárať dlhodobé investičné stratégie a zabezpečovať obnovu infraštruktúry bez nadmerného rastu dlhu.

- Metropolitné riadenie a regionálna spolupráca

Poslednou oblasťou je spolupráca mesta s okolitými obcami a širším regiónom. Moderné mestá fungujú ako centrá širších funkčných mestských regiónov. Obyvatelia dochádzajú za prácou, vzdelaním či službami cez administratívne hranice mesta, čo vytvára potrebu koordinácie v oblasti dopravy, územného plánovania a investícií.

Ako už bolo naznačené, pri hodnotení efektívnosti fungovania samosprávy mesta Košice je potrebné prekročiť tradičné porovnávanie rozpočtových ukazovateľov a sústrediť sa na širší súbor faktorov, ktoré ovplyvňujú schopnosť mesta poskytovať kvalitné verejné služby, podporovať hospodársky rozvoj a zabezpečovať dlhodobú finančnú udržateľnosť.

Najvýraznejším špecifikom Košíc v porovnaní so sledovanými mestami je rozsah vnútorného územného členenia. Košice disponujú 22 mestskými časťami s vlastnými orgánmi samosprávy. V porovnaní s nimi majú ostatné mestá sice rôzne formy vnútorného členenia (Linz disponuje jednoúrovňovou samosprávou), ale rozhodujúca časť kompetencií, financií a personálnych kapacít zostáva sústredená na úrovni centrálnej mestskej samosprávy.

V tomto kontexte vyniká Brno, ktoré je vnútorne ešte členitejšie, než je to v prípade Košíc, no jeho fungovanie je súčasťou dlhodobo budovaného modelu metropolitného riadenia a koordinácie nadmestského charakteru. Mesto patrí medzi lídrov v oblasti metropolitnej

spolupráce v strednej Európe a systematicky buduje mechanizmy koordinácie s okolitými obcami. Z pohľadu efektívnosti riadenia sa ukazuje, že súčasný model Košíc prináša vyššie prevádzkové náklady než je to v porovnateľných mestách. Fragmentácia rozhodovania komplikuje koordináciu investícií, správu majetku, plánovanie dopravy či poskytovanie verejných služieb.

Z finančného pohľadu predstavujú najzaujímavejšie príklady Linz a Salzburg. Rakúske mestá vo všeobecnosti vykazujú vyššiu mieru profesionalizácie finančného riadenia, výraznejší dôraz na tvorbu rezerv a systematickejšie prepojenie rozpočtového plánovania s investičnou politikou. Najmä Salzburg ukazuje, že aj mesto s vyššou úrovňou zadĺženia môže zostať finančne stabilné, pokiaľ vytvára dostatočné prevádzkové prebytky. Naopak, skúsenosť Linzu naznačuje, že problémom nie je samotná výška dlhu, ale deficitné hospodárenie, ktoré znižuje schopnosť financovať budúce investície.

Pre Košice z toho vyplýva potreba presunúť pozornosť z krátkodobého rozpočtového hospodárenia na dlhodobú finančnú udržateľnosť, vrátane tvorby rezerv, plánovania obnovy majetku a hodnotenia investičnej kapacity mesta.

Linz predstavuje model, v ktorom významná časť verejných služieb funguje prostredníctvom silného mestského holdingu a dcérskych spoločností. Takýto systém umožňuje profesionálnejšie riadenie, lepšie investičné plánovanie a väčšiu flexibilitu pri realizácii rozvojových projektov. Súčasne však vytvára riziko nižšej transparentnosti a zložitejšej verejnej kontroly. Salzburg využíva decentralizovanejší model, kde jednotlivé spoločnosti fungujú samostatnejšie a významná časť služieb zostáva priamo v rozpočte mesta.

Košice sa nachádzajú medzi týmito dvoma modelmi a skúsenosti zo zahraničia ukazujú, že mestské spoločnosti môžu predstavovať významný rozvojový nástroj, pokiaľ sú integrované do jednotnej stratégie mesta.

Vo všetkých sledovaných mestách patrí personál medzi najvýznamnejšie výdavkové položky. Rozdiely však existujú v miere centralizácie administratívy. Brno, Linz aj Lipsko disponujú silnými profesionálnymi magistrátmi, ktoré sú schopné zabezpečovať rozsiahle analytické, projektové a investičné kapacity. Naopak, fragmentované modely samosprávy majú tendenciu vytvárať duplicity administratívnych činností.

V prípade Košíc je v tejto oblasti najväčší racionalizačný potenciál vo vzťahu medzi magistrátom a mestskými časťami.

Ak sa zameriame na rozvojové politiky, najcennejšie skúsenosti ponúkajú Ostrava, Linz a Lipsko. Ostrava bola dlhé desaťročia symbolom ťažkého priemyslu a baníctva. Po útlme tradičných odvetví prešla rozsiahlou ekonomickou transformáciou založenou na diverzifikácii ekonomiky, revitalizácii priemyselných areálov a podpore nových odvetví. Linz realizoval podobnú transformáciu smerom k inováciám, technológiám a výskumu. Priemyselný charakter mesta síce zostal zachovaný, no bol doplnený o nové

technologické odvetvia a silnejšie prepojenie s výskumným prostredím. Lipsko predstavuje jeden z najúspešnejších príkladov postsocialistickej transformácie v Európe. Kombinácia investícií do infraštruktúry, revitalizácie území a aktívnej investičnej politiky umožnila mestu výrazne posilniť jeho ekonomickú pozíciu.

Košice sa dnes nachádzajú v podobnej situácii ako tieto mestá pred niekoľkými desaťročiami. Dlhodobá konkurencieschopnosť mesta bude závisieť od schopnosti rozšíriť ekonomickú základňu za hranice tradičného priemyslu a vytvoriť silnejšie prepojenia medzi univerzitami, výskumom a podnikateľským sektorom.

Najväčší priestor na zlepšenie možno identifikovať pravdepodobne v oblasti metropolitného riadenia. Brno patrí medzi najrozvinutejšie príklady metropolitnej spolupráce v strednej Európe. Mesto systematicky buduje partnerstvá s okolitými obcami v oblasti dopravy, sociálnych služieb, územného plánovania a investícií. Rozvoj metropolitnej oblasti je vnímaný ako spoločná úloha celého funkčného regiónu, nie iba samotného mesta. Európske skúsenosti zároveň ukazujú, že mnohé výzvy presahujú administratívne hranice jednotlivých samospráv a vyžadujú koordinované riešenia na úrovni celého mestského regiónu.

Pre Košice je táto téma mimoriadne aktuálna. Funkčný mestský región zahŕňa desiatky obcí, ktorých obyvatelia denne využívajú pracovné príležitosti, školy, zdravotnícke zariadenia a dopravnú infraštruktúru mesta. Napriek tomu zostáva úroveň koordinácie relatívne obmedzená (čo vo veľkej miere súvisí aj s národnou legislatívou). Z dlhodobého hľadiska bude schopnosť vytvoriť efektívny model metropolitnej spolupráce pravdepodobne jedným z najdôležitejších faktorov ďalšieho rozvoja Košíc.

Porovnanie naznačuje, že Košice disponujú potenciálom porovnateľným s vybranými stredoeurópskymi mestami, no zároveň čelia viacerým štrukturálnym výzvam. Najväčší rozvojový potenciál Košíc možno identifikovať v štyroch oblastiach:

- racionalizácia vnútorného usporiadania samosprávy a prehodnotenie vzťahov medzi mestom a mestskými časťami, alebo vytvorenie jedného mesta bez dvojúrovňovej samosprávy
- posilnenie strategického riadenia mestských spoločností a ich lepšie prepojenie s rozvojovou politikou mesta
- transformácia ekonomickej základne mesta smerom k inováciám, výskumu a znalostnej ekonomike podľa skúseností Linzu, Ostravy a Lipska
- budovanie metropolitného modelu riadenia, ktorý umožní koordinovaný rozvoj mesta a jeho zázemia podobne ako v prípade Brna.

Práve kombinácia týchto štyroch faktorov sa vo všetkých sledovaných mestách ukazuje ako spoločný menovateľ úspešnej a efektívnej mestskej samosprávy.

Pre hlbšie porovnanie a hľadanie inšpirácií sú v nasledujúcej časti porovnávané samosprávy rakúskych miest Linz a Salzburg. V oboch mestách pôsobí jednoúrovňová samospráva, čo zodpovedá modelu C, ktorý je uvádzaný v predchádzajúcich častiach.

4.1.2. Základné informácie o porovnávaných mestách

Vybrané rakúske mestá sú porovnateľné z hľadiska počtu obyvateľov aj hustoty zaľudnenia, hoci Salzburg je o niečo hustejšie osídlený. Isté rozdiely možno pozorovať v raste populácie, ktorý je mierne rýchlejší v Linzi. Počet trvalo bývajúcich obyvateľov Linzu vzrástol od roku 2005 o viac než desatinu, pričom v roku 2016 prekročil hranicu 200 000 obyvateľov a v roku 2023 hranicu 210 000 obyvateľov. V Salzburgu sa počet obyvateľov od roku 2001 zvýšil iba o 9,5 %.

Ukazovateľ	Linz	Salzburg
Počet obyvateľov	214 000	158 000
Rast populácie od roku 2015	+8 %	+6 %
Rast populácie od roku 2005	+13 %	+8 %
Rozloha	95,99 km ²	65,65 km ²
Hustota obyvateľstva	2 225 obyv./km ²	2 401 obyv./km ²
Nadmorská výška	266 m	424 m
Typ samosprávy	Štatutárne mesto od 1850	Štatutárne mesto od 1850

Tieto mestá patria medzi 15 rakúskych štatutárnych miest. Bežne majú spolkové krajiny právomoc regulovať povinné úlohy samospráv, viaceré aspekty finančného hospodárenia (najmä medzivládne transfery, zadlžovanie a záväzky) a volebné cykly prostredníctvom tzv. obecného poriadku (Gemeindeordnung). Rakúska ústava však stanovuje, že mestá s viac ako 20 000 obyvateľmi môžu po splnení zákonného postupu získať vlastný štatút. Tento štatút má prednosť pred všeobecnými obecnými predpismi a preto sú tieto mestá z právneho hľadiska čiastočne odlišné od vidieckych obcí. Štatút však nesmie byť v rozpore s federálnymi zákonmi ani s ústavou.

Medzi najvýznamnejšie inštitucionálne osobitosti patria:

- organizovanie komunálnych volieb vo vlastných termínoch

- postavenie samostatného okresu (Bezirk)
- správa prostredníctvom magistrátu (Magistrat) vedeného riaditeľom magistrátu (Magistratsdirektor)
- vyššia miera nezávislosti od dohľadu spolkových krajín nad samosprávami (Gemeindeaufsicht).

Napriek tomu sa tieto mestá zásadne nelíšia od ostatných rakúskych obcí. Naďalej zodpovedajú za rovnaké úlohy ako ostatné samosprávy v Rakúsku. Rozdiely spočívajú predovšetkým v detailoch riadenia a správy, čo nebráni ich porovnávaní s inými mestami v Európskej únii. Práve naopak – možnosť vytvárať si vlastný inštitucionálny rámec robí ich správu ešte zaujímavejšou z pohľadu výskumu ako aj praktických inšpirácií.

4.1.3. Hospodárske pomery porovnávaných miest

Štruktúra hospodárstva mesta je dôležitým faktorom, pretože ovplyvňuje priority verejnej správy. Ekonomická štruktúra Linzu je výraznejšie orientovaná na sekundárny sektor. Ten zamestnáva približne 21 % všetkých pracujúcich, zatiaľ čo v Salzburgu je to len 10 %. Výroba tovarov predstavuje druhý najväčší podsektor hospodárstva Linzu. Dôvodom je podstatne väčší význam:

- hutníckeho priemyslu (4,4 % oproti 0 %),
- strojárkeho priemyslu (1,9 % oproti 0,2 %),
- chemického priemyslu (1,5 % oproti 0,1 %),
- výroby elektrických zariadení (1,4 % oproti 0,1 %),
- opráv a montáže strojov a zariadení (1,2 % oproti 0,4 %).

Terciárnemu sektoru v Linzi dominuje zdravotníctvo a sociálne služby. Zdravotnícke služby tvoria väčší podiel zamestnanosti (10,4 % oproti 5,7 % v Salzburgu), rovnako ako sociálne služby (5 % oproti 2,6 %). Linz mierne preyšuje Salzburg aj v kategórii ostatných ekonomických služieb (9,1 % oproti 7,1 %). Tento rozdiel je spôsobený najmä väčším využívaním dočasného zamestnávania, ktorý je bežným nástrojom zabezpečovania pracovnej sily v priemyselnej výrobe.

Salzburg má relatívne malý sekundárny sektor, no významne ho charakterizuje obchod. Obchodný podsektor predstavuje 16,6 % zamestnanosti, zatiaľ čo v Linzi iba 9,9 %. Dôvodom je najmä význam:

- maloobchodu (10 % oproti 5,1 %),
- automobilového a obchodného sektora (2,5 % oproti 0,9 %).

Salzburg zároveň preyšuje Linz v oblasti vzdelávania a odbornej prípravy (12,6 % oproti 7 %). Tento podsektor zaznamenal výrazný rast – počet pracovných miest sa zvýšil z 9 087 v roku 2011 (8,4 %) na 15 106 v roku 2021.

Okrem toho má Salzburg takmer dvojnásobný podiel zamestnanosti v:

- ubytovacích a gastronomických službách (6,7 % oproti 3,5 %),
- umení, kultúre, zábave a voľnočasových aktivitách (2,8 % oproti 1,7 %).

Primárny sektor, ktorý zahŕňa poľnohospodárstvo, lesníctvo, poľovníctvo a rybníctvo, je v oboch mestách zanedbateľný – v Salzburgu to je 0,3 % (315 osôb) a v Linzi 0,1 % (196 osôb). Tieto údaje potvrdzujú, že Linz je priemyselné mesto, ktorého ekonomika stojí na pracovníkoch, výrobcach a priemyselných podnikoch. Naproti tomu, Salzburg je mestom obchodu a kultúrneho turizmu, pričom v posledných rokoch zaznamenal aj výrazný rast sektora vzdelávania.

Na základe týchto rozdielov sa verejní aj súkromní manažéri snažia rozvíjať svoje silné stránky prostredníctvom špecifických stratégií na prilákanie medzinárodných investorov. Investície predstavujú prvý krok k využitiu nevyužitého potenciálu regiónu. Súkromný sektor využíva širokú sieť fondov rizikového kapitálu (venture capital), ktoré prepájajú startupy s dôveryhodnou sieťou investorov. Je dôležité poznamenať, že tieto siete investorov často tvoria organizácie územnej samosprávy alebo subjekty financované z verejných zdrojov, ako napríklad univerzity, energetické spoločnosti a rôzne marketingové organizácie. Takýmto spôsobom môže verejný sektor ovplyvňovať, ktoré spoločnosti uspejú na trhu.

Dobrým príkladom zo Salzburgu je spoločnosť NEXT FLOOR, špecializovaná na sektor pohostinstva. Je prepojená s:

- Univerzitou v Salzburgu,
- Fachhochschule Salzburg,
- Österreich Werbung,
- Salzburg AG,
- Berchtesgadener Land Tourismus,
- viacerými súkromnými podnikmi.

Salzburg je atraktívny najmä pre investorov do nehnuteľností. Mesto ponúka vysokú kvalitu života a množstvo kultúrnych podujatí založených na tradičnej kultúre, čo priťahuje najmä bohatších a starších obyvateľov. Na súkromnom trhu nájomného bývania má Salzburg najvyššie nájomné v Rakúsku – približne 11,90 € za m². Túto orientáciu na vyššie príjmové skupiny podporuje aj silná pozícia automobilového sektora. V Salzburgu sídli Porsche Holding, ktorý mestu prináša významné daňové príjmy. Tretím pilierom ekonomiky je cestovný ruch. Salzburg je celosvetovo známy ako rodisko Wolfganga Amadea Mozarta a miesto natáčania filmu The Sound of Music (1965), ktorý je dodnes populárny najmä v USA. Okolie mesta je navyše bohaté na jazerné a horské oblasti, kde sa nachádza množstvo súkromných rekreačných nehnuteľností.

Linz je tradične priemyselné mesto, avšak uvedomuje si, že rastúca automatizácia bude meniť charakter výroby. Preto sa usiluje stať centrom inovácií a nových technológií. Mesto poskytuje dotácie pre:

- firmy využívajúce umelú inteligenciu,
- podniky v energetike a stavebníctve,
- firmy pôsobiace v high-tech priemysle.

Príkladom je fond OOE HightechFonds, ktorý nakupuje podiely v regionálnych technologických startupoch. Medzi jeho partnerov patria:

- banky,
- spolková krajina Horné Rakúsko,
- spoločnosť spravujúca majetkové účasti krajiny,
- inkubátor tech2b,
- Agentúra pre rozvoj regiónu Horné Rakúsko,
- Rakúska hospodárska komora.

Mesto Linz navyše poskytuje zakladateľské štipendium úspešným uchádzačom vo výberovom konaní. Keďže Linz je silnejšie naviazaný na priemysel, čakajú ho väčšie výzvy spojené s technologickými zmenami. Prispôbiť výrobu budúcim potrebám nebude jednoduché a bude si to vyžadovať kvalitné priemyselné riadenie. Rozhodujúce slovo však nebudú mať iba verejné inštitúcie, ale predovšetkým súkromní investori. Platí totiž, že verejné politiky môžu tieto procesy podporovať a vytvárať vhodné podmienky, no samy o sebe ich nedokážu vynútiť.

4.1.4. Tvorba verejných politík v porovnávaných mestách

Miestne samosprávy v Rakúsku sú decentralizovanými jednotkami príslušnej spolkovej krajiny (Bundesland). Spolková krajina určuje právny rámec, v ktorom môžu obce a mestá konať, a zároveň vykonáva dohľad nad ich hospodárením a správou. Rakúske obce – či už ide o štatutárne mestá alebo nie – majú podľa ústavy a federálnych zákonov pomerne široké právomoci pri rozhodovaní o výdavkoch, avšak len veľmi obmedzené možnosti pri tvorbe príjmov.

Miestne samosprávy môžu určovať výšku poplatkov za služby, ktoré poskytujú, ale prakticky nemajú vplyv na dane, ktoré generujú významné príjmy. Dve najvýznamnejšie komunálne dane, a to daň z podnikateľskej činnosti (Kommunalsteuer) a daň z nehnuteľností (Grundsteuer) nie sú v kompetencii samospráv meniť ich. Hlavná časť príjmov miest pochádza zo zdieľaných daní (Ertragsanteile), preto príjmová stránka mestských rozpočtov vo veľkej miere odráža celkový makroekonomický stav Rakúska.

Rakúske samosprávy musia zabezpečovať najmä:

- verejnú správu (mestský úrad),
- predškolské a základné vzdelávanie,
- základné umelecké školy,
- verejné služby (voda, odpadové hospodárstvo, kanalizácia),
- miestne komunikácie,
- protipovodňovú ochranu,
- cintoríny,
- verejné osvetlenie,
- hasičské zbory,
- údržbu verejných priestranstiev.

Okrem toho odvádzajú významné povinné príspevky spolkovým krajinám (Landesumlagen), najmä na sociálne účely. Tieto odvody sa automaticky odpočítavajú z príjmov zo zdieľaných daní.

Nad rámec povinných úloh môžu mestá realizovať vlastné politiky. Konkrétny proces sa síce líši podľa legislatívy jednotlivých spolkových krajín, no vo všeobecnosti funguje nasledovne:

- Každých päť rokov si všetci občania EÚ s trvalým pobytom na území mesta volia mestské zastupiteľstvo (Gemeinderat).
- Mestské zastupiteľstvo následne vytvára odborné výbory (Ausschüsse), ktorých úlohou je pripraviť návrhy politických strán tak, aby boli právne realizovateľné a politicky priechodné.
- Členmi výborov bývajú spravidla poslanci zastupiteľstva. V niektorých mestách sa uplatňuje princíp rovnomerného zastúpenia, keď každá politická strana deleguje do výboru svojho zástupcu.
- Výbory pripravujú návrhy rozhodnutí a uznesení (Beschlüsse), ktoré sú následne predložené zastupiteľstvu. To môže: 1) návrh schváliť, 2) zamietnuť, 3) vrátiť výborom na dopracovanie.
- Nie všetky rozhodnutia prechádzajú týmto procesom. Pri menších úpravách alebo vykonávacích nariadeniach môže rozhodovať mestská rada (Gemeindevorstand) alebo samotný primátor, podľa toho, ako to upravujú miestne predpisy.
- Mestské zastupiteľstvo aj mestská rada sú podporované sieťou nevolených aktérov, medzi ktorých patria poradné orgány, pracovné skupiny, externí experti, výkonný personál mestských a súkromných spoločností, rôzne formy participácie verejnosti.

Z hľadiska rozpočtu a stavu verejných financií sa v rakúskych mestách dve najdôležitejšie rozhodnutia vzťahujú k:

1. rozpočtu mesta

Najdôležitejšími rozpočtovými dokumentmi sú návrh rozpočtu na nasledujúci rok (Voranschlag) a záverečný účet (Rechnungsabschluss). Finančný referent pripravuje návrh rozpočtu s prihliadnutím na hospodárenie mestských organizácií a transfery. Jeho úlohou je porovnať očakávané príjmy (zdieľané dane, investičné dotácie a pod.) a očakávané výdavky. Rozpočet plní najmä varovnú funkciu pre vedenie mesta a kontrolné orgány spolkovej krajiny, najmä v situáciách, keď by bežné príjmy nestačili na krytie prevádzkových výdavkov a dlhových služieb.

Po prerokovaní vo výboroch a zapracovaní zmien schvaľuje rozpočet mestské zastupiteľstvo. Rovnaký postup sa používa aj pri schvaľovaní záverečného účtu, hoci ten býva zväčša formálnejší, pretože hodnotí už uskutočnené hospodárenie.

2. poplatkom

Rakúske samosprávy stanovujú poplatky za dodávku vody, odvoz odpadu, kanalizáciu, mestské parkoviská a cintoríny. Ďalšie poplatky sa môžu týkať napríklad materských škôl alebo stravovania detí. Výška týchto poplatkov je často politicky citlivou témou, pretože:

- obyvatelia každé zvýšenie okamžite pocítia,
- môže neprimerane zaťažovať sociálne slabšie skupiny,
- občania ho priamo spájajú s vedením mesta.

Pri určovaní poplatkov preto často participujú odborníci, napríklad rozpočtoví analytici, stavební inžinieri a podobne, ktorí vypočítajú ekonomicky odôvodnenú výšku poplatku, ktorú následne prerokujú politické orgány. Mestské zastupiteľstvo sa potom môže rozhodnúť zvýšiť poplatky len o infláciu alebo zohľadniť aj odpisy majetku, administratívne náklady a rezervy na obnovu infraštruktúry.

4.1.5. Rozpočty a príjmy porovnávaných miest

Mestský rozpočet poskytuje predstavu o rozsahu poskytovaných verejných statkov a služieb. Jeho interpretácia si však vyžaduje odborné znalosti, pretože samotné čísla môžu vytvárať skreslený obraz o fungovaní samosprávy. Rakúske mestské rozpočty sa členia do desiatich hlavných rozpočtových oblastí (Bereichsbudgets), ktoré zodpovedajú členeniu COFOG:

- | | |
|----|---|
| Č. | Oblasť rozpočtu |
| 0 | Reprezentatívne orgány a všeobecná správa |
| 1 | Verejný poriadok a bezpečnosť |
| 2 | Vzdelávanie, šport a veda |
| 3 | Kultúra, umenie a náboženské záležitosti |
| 4 | Sociálna politika a podpora bývania |

- 5 Zdravotníctvo
- 6 Cesty, vodné stavby a doprava
- 7 Podpora hospodárstva
- 8 Verejné služby
- 9 Financie

V roku 2024 dosiahli porovnávané mestá nasledovné bežné príjmy:

- Linz: 906,5 mil. €
- Salzburg: 749,5 mil. €

Viac ako dve tretiny príjmov oboch miest pritom pochádzajú z rozpočtovej oblasti 9 – Financie a najvýznamnejšie položky tejto oblasti sú:

- Podiel na zdieľaných daniach (Ertragsanteile)
Linz: 351,1 mil. €
Salzburg: 288,3 mil. €
- Kompenzačné transfery podľa potrieb (Bedarfszuweisungen)
Linz: 21,1 mil. €
Salzburg: 18,9 mil. €
- Vlastné poplatky, odvody a dane
Linz: 250,6 mil. €
Salzburg: 170,4 mil. €

Zdieľané dane zahŕňajú najmä DPH, daň z príjmov fyzických osôb a daň z príjmov právnických osôb. Rakúske obce dostávajú približne 11,85 % výnosu z týchto daní.

Najväčším zdrojom príjmov vytvorených priamo na území mesta je oblasť 8 – Verejné služby, do ktorej patria príjmy z:

- vodného hospodárstva,
- odpadového hospodárstva,
- kanalizácie,
- cintorínov,
- ďalších mestských podnikov.

A práve tu sa ukazuje výrazný rozdiel medzi porovnávanými mestami:

- Salzburg: 158,5 mil. €
- Linz: 25,3 mil. €

Tento rozdiel však neznamena, že Salzburg poskytuje viac služieb. Dôvod je totiž účtovný. Pokiaľ ide o Linz, toto mesto väčšinu komunálnych služieb zabezpečuje prostredníctvom spoločnosti Linz AG, ktorá je právne samostatnou spoločnosťou vo vlastníctve mesta. Príjmy z týchto služieb sa preto nezobrazujú priamo v mestskom rozpočte.

Pokiaľ ide o Salzburg, väčšina služieb zostáva priamo súčasťou mestského rozpočtu. Mesto tu účtuje napríklad odpadové hospodárstvo, kanalizáciu, domovy dôchodcov i mestskú dopravu. Do rozpočtu sa tak premieta aj 31,3 mil. € príjmov zo siedmich domovov dôchodcov či 46,9 mil. € príjmov z mestskej dopravy.

Dodávka vody je v oboch mestách zabezpečovaná externými spoločnosťami, no pri cintorínoch sa opäť prejavuje rozdiel v modeli poskytovania služieb:

- Salzburg prevádzkuje cintoríny priamo,
- Linz využíva spoločnosť Linz AG aj na tieto služby.

Ďalší zaujímavý rozdiel sa nachádza v oblasti 4 – Sociálna politika. Linz vykazuje úhrady za starostlivosť v domovoch dôchodcov v tejto rozpočtovej kapitole. Ide o sumu viac než 50 mil. €. Salzburg tieto príjmy eviduje v oblasti verejných služieb (kapitola 8). Z toho vyplýva, že pri sledovaní rakúskych miest musí byť do úvahy braný fakt, že aj pri harmonizovanom účtovníctve existujú rozdiely v metodike vykazovania.

Významné príjmy generuje aj oblasť 2 – Vzdelávanie. Tieto príjmy pochádzajú najmä z príspevkov rodičov za škôlky a detské zariadenia, z transferov od spolkových krajín, z transferov od okolitých obcí.

4.1.6. Výdavky porovnávaných miest

Výdavková štruktúra miest Linz a Salzburg je podstatne rozmanitejšia než ich príjmová stránka. Kým príjmy sú vo veľkej miere závislé od zdieľaných daní a transferov, výdavky odrážajú konkrétne politické priority, rozsah poskytovaných služieb a spôsob ich organizačného zabezpečenia. V roku 2024 dosiahli prevádzkové výdavky mesta Linz 928 miliónov eur, zatiaľ čo Salzburg vynaložil 704,7 milióna eur. Pri interpretácii týchto údajov je však potrebné zohľadniť, že významnú časť rozpočtov tvoria povinné transfery vyšším úrovňam verejnej správy a že obe mestá využívajú rozdielne modely organizácie komunálnych služieb.

0 – Verejná správa

Rozpočtová oblasť verejnej správy zahŕňa činnosť mestského zastupiteľstva, prevádzku magistrátu, spoločné obecné služby, mestský archív, partnerstvá s inými mestami a

správu zamestnancov verejnej správy. Ide o jednu z najvýznamnejších výdavkových položiek oboch miest.

- Linz: 162,5 mil. €
- Salzburg: 145,1 mil. €

Približne polovicu výdavkov tvoria transfery, zatiaľ čo druhú polovicu predstavujú najmä mzdy a prevádzkové náklady. Táto oblasť patrí medzi základné funkcie samosprávy a jej výška do značnej miery odráža rozsah administratívnych úloh vykonávaných mestom.

1 – Verejný poriadok a bezpečnosť

Do tejto oblasti patria hasiči, civilná ochrana, ochrana pred katastrofami, varovné systémy a špecializované komunálne kontrolné orgány, napríklad stavebný alebo veterinárny dozor.

- Linz: 27,7 mil. €
- Salzburg: 22,0 mil. €

V oboch mestách ide prevažne o personálne náročné služby. Mzdy predstavujú približne 80 % výdavkov v Linzi a až 90 % v Salzburgu. Rozdiely medzi mestami sú v tejto oblasti relatívne malé.

2 – Vzdelávanie, šport a veda

Vzdelávacia politika zahŕňa materské školy, základné školy, odborné školy, mládežnícke programy, športové organizácie a centrá vzdelávania dospelých.

- Linz: 150,7 mil. €
- Salzburg: 80,6 mil. €

V oboch mestách predstavujú najväčšiu časť rozpočtu personálne náklady. Významný rozdiel sa však prejavuje v spôsobe poskytovania služieb. Salzburg využíva vo väčšej miere externých poskytovateľov a neziskové organizácie, ktorým poskytuje finančné transfery. Preto tvoria transfery v Salzburgu až 30 % výdavkov tejto kapitoly, zatiaľ čo v Linzi iba 9 %. Medzi podporované organizácie patria napríklad zariadenia predškolskej výchovy alebo integračné centrá pre deti.

3 – Kultúra

Kultúra predstavuje relatívne malú časť rozpočtu, ale zároveň patrí medzi oblasti, kde majú miestni politici najväčší priestor ovplyvňovať smerovanie mesta.

- Linz: 47,7 mil. €
- Salzburg: 46,3 mil. €

Pri celkovom objeme rozpočtu sú obe mestá porovnateľné, zásadný rozdiel však nastáva pri hudbe a scénických umeniach:

- Linz: 7,7 mil. €
- Salzburg: 36,5 mil. €

Salzburg historicky ťaží zo svojho postavenia centra klasickej hudby a medzinárodne uznávanej kultúry. Financuje preto široké spektrum hudobných a divadelných inštitúcií:

- Musikum: 2,3 mil. €
- Mozarteumorchester: 4,8 mil. €
- Rockhouse: 0,7 mil. €
- Landestheater: 9,8 mil. €
- Salzburger Festspiele: 10,7 mil. €

Tieto výdavky však nemožno chápať iba ako náklad. Kultúrne podujatia vytvárajú značné sekundárne ekonomické efekty prostredníctvom cestovného ruchu, spotreby návštevníkov a medzinárodnej propagácie mesta.

Linz naopak smeruje väčšiu časť kultúrnych investícií do modernej a technologicky orientovanej kultúry, napríklad prostredníctvom projektov Ars Electronica.

4 – Sociálna politika

Sociálna politika predstavuje jednu z najväčších výdavkových oblastí oboch miest.

- Linz: 265,0 mil. €
- Salzburg: 98,9 mil. €

Rozdiel medzi mestami je výrazný, ale vo veľkej miere súvisí s odlišným účtovným vykazovaním domovov dôchodcov. V Linzi sú zariadenia pre seniorov vykazované v sociálnej oblasti a generujú výdavky vo výške 105,4 milióna eur. V Salzburgu sú tieto zariadenia účtované v kapitole verejných služieb.

Okrem starostlivosti o seniorov zahŕňa táto kapitola sociálnu prácu, sociálne bývanie, pomoc rodinám, mladistvým a ďalšie podporné služby. Salzburg prevádzkuje aj systém Bewohnerservice, ktorý občanom pomáha s administratívnymi úkonmi a digitálnymi službami.

5 – Zdravotníctvo

Výdavky na zdravotníctvo sú vo veľkej miere tvorené povinnými transfermi na financovanie nemocničného systému.

- Linz: 114,4 mil. €
- Salzburg: 37,7 mil. €

Najväčšou položkou sú príspevky na nemocnice:

- Linz: 95,8 mil. €
- Salzburg: 32,3 mil. €

Okrem toho sa financujú aj záchranné služby, veterinárna starostlivosť či environmentálne opatrenia.

6 – Doprava a infraštruktúra

Táto kapitola zahŕňa správu ciest, mostov, vodných stavieb, železničnej infraštruktúry a ďalších dopravných zariadení.

- Linz: 25,0 mil. €
- Salzburg: 29,2 mil. €

V Linzi je táto oblasť spojená s vyššími úrokovými nákladmi vyplývajúcimi z financovania rozsiahlych investícií do infraštruktúry.

7 – Podpora hospodárstva

Ide o najmenšiu rozpočtovú kapitolu.

- Linz: 4,4 mil. €
- Salzburg: 0,6 mil. €

Financujú sa najmä turistické združenia, podpora podnikania a marketingové aktivity.

8 – Verejné služby

Najväčšie rozdiely medzi mestami sa prejavujú práve v tejto oblasti. Salzburg vykazuje v rozpočte množstvo služieb, ktoré Linz zabezpečuje prostredníctvom mestských spoločností.

Oblasť	Linz (mil. €)	Salzburg (mil. €)
Verejné toalety	0,8	1,2
Čistenie ulíc	10,2	4,9
Parky a ihriská	11,7	8,9
Verejné osvetlenie	5,8	4,5
Cintoríny	2,0	3,1
Trhy	2,4	1,0
Mestské bývanie	2,7	10,9
Domovy dôchodcov	–	45,2

Oblasť	Linz (mil. €)	Salzburg (mil. €)
Kanalizácia	–	13,2
Odpadové hospodárstvo	–	22,0
Mestská doprava	–	72,6
Linz AG / Salzburg AG	8,6	13,8

Najväčší rozdiel sa prejavuje vo verejnej doprave. Salzburg účtuje náklady na autobusovú a trolejbusovú dopravu priamo vo svojom rozpočte, pričom významnú časť predstavuje transfer spoločnosti Salzburg AG vo výške 25,3 milióna eur. Linz považuje verejnú dopravu za súčasť činnosti Linz AG, a preto sa tieto výdavky v rozpočte mesta objavujú iba obmedzene.

V tejto oblasti sa nachádzajú aj investície do významných rozvojových projektov. Salzburg v roku 2024 financoval spoločnosť zodpovednú za projekt S-Link, plánované podzemné železničné spojenie mestom. Hoci mesto pôvodne plánovalo investovať 18 miliónov eur, skutočné výdavky dosiahli 1,9 milióna eur. Projekt bol následne odmietnutý v miestnom referende.

Výdavky verejných služieb ovplyvnila aj federálna politika cenového stropu energií (Gebührenbremse). V dôsledku tohto opatrenia potrebovala Linz AG dodatočnú podporu vo výške 3,5 milióna eur a Salzburg AG 1,4 milióna eur.

9 – Financie

Posledná rozpočtová oblasť zahŕňa správu daní, finančné operácie, majetkové účasti a transfery vyšším úrovniam verejnej správy.

- Linz: 52,9 mil. €
- Salzburg: 33,0 mil. €

Najväčšou položkou sú všeobecné transfery:

- Linz: 32,7 mil. €
- Salzburg: 22,5 mil. €

Porovnanie celkových príjmov a výdavkov ukazuje rozdielnú finančnú situáciu oboch miest. Linz v roku 2024 hospodáril s deficitom, zatiaľ čo Salzburg dosiahol výrazný prebytok.

Mesto	Príjmy	Výdavky	Výsledok
Linz	906,5 mil. €	928,0 mil. €	-21,5 mil. €
Salzburg	749,5 mil. €	704,7 mil. €	+44,8 mil. €

Deficit Linzu znamenal potrebu využívať rezervy, predávať krátkodobé aktíva alebo prijímať nové úvery. Dlhodobé financovanie prevádzkových výdavkov prostredníctvom dlhu pri tom nie je udržateľné, pretože zvyšuje budúce splátky a úrokové zaťaženie. Salzburg naopak vytvoril dostatočný prevádzkový prebytok, ktorý mu umožnil financovať investície z vlastných zdrojov a zároveň znižovať zadlženie. Vďaka tomu nepredstavoval dodatočnú záťaž pre verejné financie vyšších úrovní.

Výdavková štruktúra oboch miest ukazuje, že rozhodujúca časť finančných zdrojov smeruje do povinných verejných služieb, predovšetkým do sociálnej starostlivosti, zdravotníctva, vzdelávania, verejnej správy a komunálnych služieb. Linz zabezpečuje značnú časť týchto služieb prostredníctvom mestských spoločností, čo znižuje ich viditeľnosť v samotnom mestskom rozpočte. Salzburg naopak väčšinu služieb vykazuje priamo v rozpočte mesta. Osobitnú pozíciu má kultúra, ktorá je v Salzburgu chápaná nielen ako verejná služba, ale aj ako významný nástroj podpory cestovného ruchu a ekonomického rozvoja.

4.1.7. Daňová politika a tvorba rezerv porovnávaných miest

Možnosti rakúskych miest ovplyvňovať vlastné daňové príjmy sú veľmi obmedzené. Najvýznamnejšie dane sú regulované federálnou legislatívou a samosprávy majú len minimálny priestor na určovanie ich výšky. Z tohto dôvodu je daňová politika miest oveľa menej významným nástrojom riadenia, než je tomu v niektorých iných krajinách.

Najdôležitejšou miestnou daňou je daň z podnikateľskej činnosti (Kommunalsteuer), ktorá predstavuje trojpercentný odvod z objemu hrubých miezd zamestnancov. Táto daň je úzko prepojená s ekonomickou aktivitou mesta a predstavuje najvýznamnejší vlastný daňový príjem samospráv.

Druhou významnou daňou je daň z nehnuteľností (Grundsteuer), ktorá sa vzťahuje na väčšinu súkromných nehnuteľností. Hoci mestá môžu základnú sadzbu násobiť určitým koeficientom, autori upozorňujú, že daň zostáva nízka a dlhodobo neprešla zásadnejšou reformou.

Tretou daňou, ktorú môžu samosprávy ovplyvňovať najvýraznejšie, je daň za psa:

Daň za psa	Linz	Salzburg
------------	------	----------

Prvý pes	54 €	60 €
Druhý pes	54 €	82 €
Každý ďalší pes	54 €	109 €

Príjmy z jednotlivých daní v roku 2024 boli v porovnávaných mestách nasledovné:

Daň	Linz	Salzburg
Kommunalsteuer	199,4 mil. €	112,8 mil. €
Grundsteuer	23,2 mil. €	16,1 mil. €
Daň za psa	0,4 mil. €	0,3 mil. €

Tieto dane tvorili približne štvrtinu prevádzkových príjmov Linzu a približne sedemnást percent príjmov Salzburgu. Zvyšok príjmov bol závislý najmä od zdieľaných daní a transferov. Dôležitou súčasťou príjmovej politiky miest sú aj poplatky za poskytované služby. Na rozdiel od daní ich môžu samosprávy ovplyvňovať vo väčšej miere.

Poplatok	Linz	Salzburg
Turistický poplatok	2,7 mil. €	5,4 mil. €
Parkovací poplatok	5,9 mil. €	2,9 mil. €
Správne poplatky	2,5 mil. €	2,1 mil. €
Komisionálne poplatky	0,1 mil. €	0,2 mil. €

Význam turistického poplatku je obzvlášť viditeľný v Salzburgu, kde je cestovný ruch jedným z pilierov miestnej ekonomiky. Parkovacie poplatky zohrávajú významnú úlohu najmä v Linzi. Základným problémom rakúskeho systému je skutočnosť, že mestá majú len veľmi obmedzené možnosti aktívne ovplyvňovať svoje príjmy. Ich finančná situácia je preto vo veľkej miere závislá od vývoja národnej ekonomiky a od výnosov zo zdieľaných daní.

Rezervy predstavujú jeden z najdôležitejších nástrojov finančnej stability samospráv. Mesta ich vytvárajú najmä na kompenzáciu budúcich nákladov súvisiacich s obnovou majetku a na zvládanie období ekonomického oslabenia. Odpisy majetku sú síce účtované ako výdavky, ale nepredstavujú okamžitý peňažný tok. Práve preto si samosprávy vytvárajú rozpočtové rezervy, ktoré zostávajú súčasťou ich majetku a slúžia ako finančná poisťka do budúcnosti.

Rezervy majú fungovať proticyklicky. V obdobiach hospodárskeho rastu by mali narastať a v časoch ekonomických problémov by sa mali využívať na stabilizáciu rozpočtu. V sledovanom období sa však rakúske samosprávy dostali pod tlak kombinácie

stagnujúcich príjmov zo zdieľaných daní a vysokej inflácie. Výsledkom bolo čerpanie rezerv v oboch mestách:

Mesto	Rezervy 2023	Rezervy 2024
Linz	15,4 mil. €	15,0 mil. €
Salzburg	33,6 mil. €	17,7 mil. €

Tu je zaujímavé poukázať na to, že v danom období Salzburg počas jediného roka spotreboval takmer polovicu svojich rezerv, zatiaľ čo Linz zaznamenal iba mierny pokles celkových rezerv. Najvýznamnejšie rezervné fondy sú vytvárané v oblastiach s vysokou hodnotou infraštruktúry a majetku:

- Kanalizácia: približne tretina všetkých rezerv
- Verejná doprava: približne desatina všetkých rezerv

Takéto rezervy majú zabezpečiť, aby mestá dokázali financovať budúce opravy a obnovu infraštruktúry bez náhleho zadlžovania. Schopnosť vytvárať rezervy počas ekonomicky priaznivých období patrí medzi základné znaky kvalitného verejného riadenia. Ak mesto nedokáže vytvárať finančné rezervy v dobrých časoch, môže byť počas hospodárskeho poklesu nútené odkladať investície, zvyšovať zadlženie alebo financovať svoje potreby drahšími úvermi. Rezervná politika preto predstavuje dôležitý nástroj dlhodobej finančnej stability samosprávy.

4.1.8. Majetkové účasti porovnávaných miest

Majetkové účasti predstavujú významnú súčasť hospodárenia oboch miest a sú dôležité pre pochopenie ich skutočnej ekonomickej sily. Samotný mestský rozpočet totiž nezachytáva všetky aktivity samosprávy. Veľká časť verejných služieb je zabezpečovaná prostredníctvom mestských spoločností, ktoré spravujú majetok v hodnote miliárd eur a vykonávajú činnosti od energetiky až po bytovú výstavbu.

V Linzi je systém organizovaný prostredníctvom centrálného holdingu Unternehmensgruppe der Stadt Linz Holding GmbH, ktorý je stopercentne vlastnený mestom. Účtovná hodnota vlastného imania holdingu presahuje 1,2 miliardy eur a predstavuje najvýznamnejšiu majetkovú účasť mesta. Úlohou holdingu je prepájať magistrát s jednotlivými mestskými spoločnosťami a koordinovať ich činnosť. Riaditeľom holdingu je zároveň finančný riaditeľ mesta.

Pod holding patria všetky najvýznamnejšie podniky zabezpečujúce verejné služby a správu mestského majetku.

Spoločnosť	Hodnota majetku	Podiel holdingu
Linz AG	1 640 mil. €	100 %
Immobilien Linz KG	1 000 mil. €	100 %
Gemeinnützige Wohnungsgesellschaft Linz GmbH	744,4 mil. €	100 %
Tabakfabrik Linz GmbH	65,1 mil. €	100 %
Linzer Lokalbahn AG	64,9 mil. €	54,1 %
Seniorenzentren	56 mil. €	100 %
Donauparkstadion	44,9 mil. €	100 %
Immobilien Linz GmbH	29,8 mil. €	100 %
Flughafen Linz	19,9 mil. €	50 %

Najvýznamnejšou spoločnosťou je Linz AG, ktorá zabezpečuje dodávku energií, verejnú dopravu, vodné hospodárstvo a kanalizačné služby. Významnú úlohu zohrávajú aj spoločnosti spravujúce mestské nehnuteľnosti, bytový fond, športovú infraštruktúru, zariadenia pre seniorov či letisko.

Salzburg využíva odlišný model. Namiesto jedného dominantného holdingu vlastní viacero samostatných spoločností s rozdielnym zameraním.

Spoločnosť	Účtovná hodnota vlastného imania	Hodnota aktív	Podiel mesta
Salzburg AG für Energie, Verkehr und Telekommunikation	202,1 mil. €	2 430 mil. €	31,31 %
Gemeinnützige Salzburger Wohnbaugesellschaft	168,8 mil. €	1 204,5 mil. €	50 %
Stadt Salzburg Immobilien GmbH	346,7 mil. €	418,7 mil. €	99 %
Stadt Salzburg Beteiligungs GmbH	64 mil. €	64 mil. €	100 %
Salzburger Regionalstadtbahn Projektgesellschaft	4,8 mil. €	23,9 mil. €	33,33 %
Salzburg Museum GmbH	3,2 mil. €	15,1 mil. €	50 %
TSG Tourismus Salzburg GmbH	6,8 mil. €	12 mil. €	100 %

Spoločnosť	Účtovná hodnota vlastného imania	Hodnota aktív	Podiel mesta
Zoo Salzburg Gemeinnützige GmbH	4,9 mil. €	10,9 mil. €	50 %
Untersbergbahn GmbH	6,3 mil. €	7,3 mil. €	96,8 %
Kommunale gswb Liegenschaftsverwaltung GmbH	0,003 mil. €	0,3 mil. €	80 %

Kým Linz kladie dôraz na energetiku, dopravu a komunálne služby organizované prostredníctvom holdingu, Salzburg venuje veľkú pozornosť bývaniu, cestovnému ruchu a kultúre. Medzi významné mestské spoločnosti patria turistická organizácia, múzeum, zoológická záhrada či lanovka na Untersberg.

Ukazuje sa, že pri hodnotení finančnej situácie miest nestačí analyzovať iba samotný rozpočet. Významná časť majetku a činností je totiž sústredená v mestských spoločnostiach, ktoré formálne vystupujú ako samostatné právnické osoby.

4.1.9. Spolupráca miest

Linz a Salzburg patria medzi veľké štatutárne mestá, ktoré dokážu väčšinu verejných služieb zabezpečovať vlastnými kapacitami. Na rozdiel od menších obcí preto nemajú silnú potrebu vytvárať rozsiahle medziobecné združenia za účelom poskytovania základných služieb.

Linz sa do klasických medziobecných združení prakticky nezapája. Salzburg je v tejto oblasti aktívnejší a spolupracuje s okolitými obcami prostredníctvom viacerých organizácií. Najvýznamnejším príkladom je matričný a štátno-občiansky zväz, ktorý združuje Salzburg a ďalších deväť obcí: Standesamts- und Staatsbürgerschaftsverband Salzburg (ročný príspevok mesta Salzburg je vo výške 0,9 mil. €).

Mesto Salzburg sa zároveň podieľa na regionálnom združení Salzburgu a okolitých obcí, ktorého cieľom je koordinácia územného plánovania a rozvoja infraštruktúry. Ďalšou formou spolupráce je združenie pre ochranu vôd a čistenie odpadových vôd: Reinhaltverband Großraum Salzburg (ročný príspevok mesta Salzburg je vo výške 0,3 mil. €).

Významnou súčasťou spolupráce je aj partnerstvo so súkromným sektorom. Mestá podporujú organizácie, ktoré poskytujú verejnoprospešné služby v oblasti sociálnej starostlivosti, vzdelávania, starostlivosti o deti a seniorov. Linz poskytuje významnú podporu súkromným domovom dôchodcov, a to v ročnej výške 20,6 mil. €. Mesto zároveň financuje organizácie zabezpečujúce predškolskú starostlivosť: KVL – KiTa Verbund Linz

(ročný príspevok mesta Linz formou dotácie je vo výške 3,1 mil. €). Podporované sú tiež súkromné školy a stavebné projekty zamerané na zlepšenie bezbariérovosti budov.

V Salzburgu fungujú podobné princípy. Príkladom je podpora súkromnej lekárskej univerzity: Paracelsus Medizinische Privatuniversität (ročný príspevok mesta Salzburg formou dotácie je vo výške 75 000 €).

Spolupráca s verejnými aj súkromnými partnermi umožňuje mestám rozširovať ponuku služieb bez potreby budovať všetky kapacity vo vlastnej organizačnej štruktúre.

4.1.10. Štruktúra zamestnancov porovnávaných miest

Personálne náklady predstavujú približne štvrtinu všetkých prevádzkových výdavkov miest. Z pohľadu fungovania samosprávy ide o jednu z najvýznamnejších rozpočtových oblastí. Linz zamestnáva viac pracovníkov ako Salzburg, avšak celkové personálne náklady oboch miest sú veľmi podobné.

Kategória	Linz	Náklady Linz	Salzburg	Náklady Salzburg
Verejní úradníci	261,8	45,4 mil. €	547,3	52,1 mil. €
Zmluvní zamestnanci	2 241,7	156 mil. €	2 484,4	167,2 mil. €
Zamestnanci podľa kolektívnych zmlúv	1 000,1	25,5 mil. €	–	–
Spolu	3 503,6	226,9 mil. €	3 031,7	219,3 mil. €

Najväčšiu časť pracovnej sily tvoria zmluvní zamestnanci. Významný rozdiel sa prejavuje v počte verejných úradníkov, ktorých má Salzburg podstatne viac. Práve táto kategória patrí medzi finančne najnáročnejšie formy zamestnávania. Okrem pracovníkov priamo zamestnaných mestom pôsobí veľký počet zamestnancov aj v mestských spoločnostiach.

Spoločnosti v Linzi	Počet osôb	Prepočítané na plné úväzky
Centrá pre seniorov	772	598,3
Linzer Veranstaltungen GmbH	13	11,8
IKT Linz	28	24,8

Spoločnosti v Linzi	Počet osôb	Prepočítané na plné úväzky
Immobilien Linz	10	8,8
Mestské múzeá Linzu	13	12

Spoločnosti v Salzburgu	Počet osôb	Prepočítané na plné úväzky
Odpadové hospodárstvo	1	1
Salzburg Museum	24	20,1
TSG Tourismus Salzburg	4	3,3

Personálne údaje mestských spoločností sú menej transparentné než údaje samotných samospráv. Významná časť pracovnej sily sa nachádza mimo priamej organizačnej štruktúry mesta. Okrem toho je v posledných rokoch badateľný postupný ústup od tradičného systému verejných úradníkov. Mestá sa snažia využívať flexibilnejšie formy zamestnávania, ktoré lepšie reagujú na meniace sa potreby verejného sektora.

4.1.11. Investície a majetok porovnávaných miest

Investície predstavujú druhú najdôležitejšiu kategóriu výdavkov po bežných prevádzkových nákladoch. Ich úlohou je zabezpečiť rozvoj mesta, modernizáciu infraštruktúry a zvyšovanie kvality verejných služieb.

Investície v rakúskych mestách smerujú najmä do nákupu pozemkov, výstavby a rekonštrukcie budov, technickej infraštruktúry, zariadení a vybavenia, kultúrnych objektov a majetkových účastí.

Majetková štruktúra oboch miest je podobná. Dominujú dlhodobé aktíva, najmä budovy, pozemky a technická infraštruktúra.

Kategória	Linz (mil. €)	Salzburg (mil. €)
Nehmotný majetok	1,3	1,8
Hmotný majetok	1 716,3	1 432,5
Dlhodobý finančný majetok	0,4	10,0
Majetkové účasti	1 234,4	824,7

Kategória	Linz (mil. €)	Salzburg (mil. €)
Dlhodobé pohľadávky	27,3	14,3
Dlhodobé aktíva spolu	2 979,7	2 283,3
Krátkodobé pohľadávky	49,3	24,8
Zásoby	3,0	3,6
Peňažné prostriedky	23,6	174,8
Krátkodobý finančný majetok	0	1,4
Časové rozlíšenie	0	0,8
Krátkodobé aktíva spolu	75,9	205,4
Aktíva spolu	3 055,6	2 488,7

Najvýraznejší rozdiel predstavuje objem peňažných prostriedkov. Salzburg disponuje výrazne vyššou likviditou, čo súvisí s jeho prebytkovým hospodárením.

Závazky predstavujú budúce finančné zaťaženie miest a priamo ovplyvňujú výšku splátok a úrokových nákladov. Zaujímavým zistením je, že Salzburg vykazuje vyššiu zadlženosť než Linz. Vďaka vysokým prevádzkovým prebytkom však tento dlh nepredstavuje bezprostredný problém. Naopak, Linz síce vykazuje nižšiu úroveň zadlženia, ale jeho deficitné hospodárenie zhoršuje schopnosť dlh dlhodobo financovať.

Fondy a nadácie predstavujú nástroj, prostredníctvom ktorého možno zapájať súkromný kapitál do financovania verejnoprospešných aktivít. Ich význam spočíva v tom, že znižujú tlak na verejné rozpočty a zároveň umožňujú financovať špecifické oblasti rozvoja mesta.

V Salzburgu sa využívajú najmä tieto fondy:

- Všeobecný kultúrny fond
- Fond historického centra
- Fond Salzburského festivalu.

Ich úlohou je podporovať kultúrne aktivity, ochranu historického dedičstva a významné medzinárodné podujatia. Fondy a nadácie zvyšujú ochotu súkromných darcov podporovať verejnoprospešné projekty, pretože poskytujú väčšiu istotu účelového využitia finančných prostriedkov.

Ako sa ukazuje, finančná sila mesta nezávisí iba od jeho rozpočtu, ale aj od hodnoty majetku, kvality investícií, schopnosti hospodáriť s dlhom a od rozsahu majetkových

účastí v mestských spoločnostiach. Pri hodnotení skutočnej ekonomickej situácie je preto potrebné analyzovať celý systém mestských organizácií a majetkových vzťahov, nielen samotný rozpočet samosprávy.

4.1.12. Záverečné porovnanie Linzu a Salzburgu

Dlhodobý úspech mesta nezávisí iba od aktuálneho stavu verejných financií, ale aj od schopnosti vytvárať vhodné podmienky pre hospodársky rozvoj, investície a budovanie miestnej identity.

Za jednu z najvýznamnejších silných stránok Salzburgu možno považovať úspešný rozvoj sektora vzdelávania. Investície do vzdelávania zvyšujú kvalifikáciu pracovnej sily a podporujú tvorbu ľudského kapitálu, ktorý následne vytvára vyššie príjmy obyvateľov a prináša dodatočné daňové výnosy. Salzburg zároveň dosiahol významný pokrok v podpore startupov a inovatívnych podnikov prostredníctvom verejne podporovaných fondov rizikového kapitálu. Tým vytvára priaznivé prostredie pre vznik nových podnikateľských aktivít a modernizáciu miestnej ekonomiky.

Významnou výhodou Salzburgu je aj jeho finančná situácia. Hoci mesto vykazuje vyššiu úroveň zadĺženia a vyššie náklady na obsluhu dlhu, tieto záväzky sú kompenzované stabilnými rozpočtovými prebytkami. Vďaka nim je mesto schopné financovať investície z vlastných zdrojov a zároveň postupne znižovať zadĺženie. V porovnaní s Linzom tak disponuje väčšou finančnou flexibilitou a vyššou schopnosťou reagovať na budúce ekonomické výzvy.

Pokiaľ ide o slabé stránky porovnávaných miest, v prípade Linzu je možné kriticky hodnotiť rozsiahle využívanie mestských spoločností pri zabezpečovaní verejných služieb. Hoci tento model umožňuje flexibilnejšie riadenie, zároveň znižuje transparentnosť hospodárenia a komplikuje priamu kontrolu zo strany volených orgánov mesta. Významná časť majetku, zamestnancov a finančných tokov sa nachádza mimo samotného rozpočtu mesta, čo môže sťažovať celkové hodnotenie hospodárenia samosprávy.

Z hľadiska politického rozhodovania platí, že kvalita verejnej správy môže byť negatívne ovplyvnená straníckymi konfliktmi, najmä v situáciách, keď sú politické sily vyrovnané a rozhodovanie je silne polarizované. Preto má pre rozvoj miest kľúčový význam spolupráca naprieč politickým spektrom a schopnosť dosahovať konsenzus či kompromis pri strategických rozhodnutiach. V prípade Linzu aj Salzburgu k stabilite dlhodobo prispieva skutočnosť, že obe mestá boli dlhší čas vedené primátormi, ktorí hľadali politické kompromisy, čo znižovalo intenzitu politických sporov.

Medzi najvýznamnejšie príležitosti patrí budovanie jedinečnej identity mesta. Salzburg predstavuje príklad mesta, ktoré dokázalo využiť svoje historické a kultúrne dedičstvo ako zdroj ekonomickej prosperity. Jeho medzinárodná reputácia spojená s klasickou hudbou, Mozartom a Salzburšským festivalom vytvorila silnú značku, ktorá podporuje cestovný

ruh a priťahuje návštevníkov z celého sveta. Príklady iných rakúskych miest však ukazujú, že aj mestá bez podobného historického dedičstva môžu vytvárať vlastnú identitu prostredníctvom špecifických kultúrnych, spoločenských alebo hospodárskych aktivít.

Veľkú príležitosť možno nájsť aj v transformácii hospodárskej základne miest. Ako príklad môže slúžiť Linz, ktorý sa postupne snaží transformovať z tradičného priemyselného centra na technologické a inovačné centrum. Takáto zmena si vyžaduje identifikáciu perspektívnych odvetví, podporu startupov a inovatívnych podnikov, vytváranie partnerstiev medzi verejným sektorom, univerzitami a podnikateľskou sférou a zároveň intenzívnu spoluprácu s regionálnymi, národnými a európskymi partnermi. Práve schopnosť rozpoznať nové ekonomické príležitosti a podporiť ich rozvoj patrí medzi najdôležitejšie úlohy modernej verejnej správy.

Ďalšou príležitosťou je využívanie fondov a nadácií financovaných súkromným kapitálom. Takéto mechanizmy umožňujú financovať kultúrne, vzdelávacie a sociálne projekty bez priameho zaťaženia mestského rozpočtu. Zároveň zvyšujú ochotu súkromných darcov prispievať na verejnoprospešné účely, pretože poskytujú väčšiu istotu účelového využitia finančných prostriedkov.

V prípade Linzu predstavujú najväčšie nebezpečenstvo pre verejné financie pokračujúce prevádzkové deficity, rastúca závislosť od zdieľaných daní, potreba financovať výdavky prostredníctvom dlhu a nižšia transparentnosť vyplývajúca z rozsiahleho využívania mestských spoločností. Salzburg čelí predovšetkým riziku vysokej závislosti od kultúrneho turizmu, rastúcich cien bývania a ekonomickej závislosti od atraktivity kultúrneho sektora a cestovného ruchu.

Salzburg v porovnaní s Linzom na základe prezentovaných dát vychádza ako finančne stabilnejšie a strategicky lepšie diverzifikované mesto, ktoré úspešne kombinuje kultúru, vzdelávanie, cestovný ruch a podporu podnikania. Na druhej strane, Linz disponuje silnou priemyselnou základňou, rozsiahlym majetkom a významnými mestskými spoločnosťami. Nemožno ale opomenúť, že zároveň čelí väčším výzvam v oblasti rozpočtovej udržateľnosti a transformácie svojej ekonomiky. Budúci úspech oboch miest bude s veľkou pravdepodobnosťou závisieť najmä od ich schopnosti prispôbovať sa hospodárskym zmenám, podporovať inovácie a dlhodobo udržiavať finančnú stabilitu.

4.2. Príklady dobrej praxe koordinácie aktivít v mestských častiach bez samosprávnej pôsobnosti - Identifikácie príkladov dobrej praxe v porovnateľných mestách

Košice sú v stredoeurópskom priestore špecifické tým, že ich územie je zo samosprávneho hľadiska výrazne fragmentované, pričom každá z 22 mestských častí má vlastné volené orgány – starostu a miestne zastupiteľstvo. Ďalším špecifikom je nerovnomerná miera decentralizácie naprieč týmito mestskými časťami, keďže disponujú rozdielnym objemom kompetencií.

V európskom kontexte nájdeme mnoho s Košicami porovnateľných miest, ktoré sú zároveň regionálnymi centrami, univerzitnými alebo priemyselne sa transformujúcimi mestami, a ktoré zároveň nemajú v mestských častiach, okrskoch či obvodoch samostatné volené samosprávne štruktúry. Ide napríklad o Linz, Salzburg, Olomouc, Debrecen, Miskolc či Norimberg. Ich spoločným znakom je, že politická legitimita a rozhodovanie sú sústredené na úrovni jedného mestského zastupiteľstva, primátora/starostu a centrálnej mestskej administratívy.

Linz a Salzburg sú štatutárne mestá. V rakúskom systéme štatutárne mestá spájajú funkcie obce a okresnej správnej autority, čo znamená, že mestská samospráva vykonáva nielen komunálne úlohy, ale aj časť úloh, ktoré by inde vykonával okresný úrad. V tomto kontexte je dôležité upozorniť, že aj nedávne reformné požiadavky ZMOS obsahujú mechanizmy, ktoré by takéto úlohy mali preniesť na okresné a krajské mestá, čo by sa dotklo aj Košíc. V Linzi základný právny rámec mesta upravuje štatút hlavného mesta spolkovej krajiny. Oficiálna stránka mesta Linz opisuje štatút ako dokument upravujúci právne postavenie mesta, kompetencie mestského zastupiteľstva, mestského senátu, primátora a magistrátu, práva a povinnosti členov zastupiteľstva, vlastnú pôsobnosť mesta, rozpočet, postupy rozhodovania a dohľad spolkovej krajiny. Tento model nepracuje s volenými mestskými časťami ako samostatnými úrovňami samosprávy. Celé územie mesta je spravované prostredníctvom mestského zastupiteľstva, mestského senátu, primátora a magistrátu. Salzburg funguje podobne. Mestské zastupiteľstvo je najvyšším orgánom v oblasti samosprávnej pôsobnosti a jeho členovia sú volení na päť rokov. Okrem toho v meste pôsobí mestský senát, ktorého členovia sú ustanovení na základe výsledku volieb, pričom tento orgán pôsobí ako stály riadiaci výbor mestského zastupiteľstva pre právne a finančné otázky.

Z hľadiska územnej starostlivosti je podstatné, že mestské časti v týchto rakúskych mestách nepredstavujú samostatnú politickú úroveň. Neexistuje tam model, v ktorom by každá mestská časť mala vlastné volené zastupiteľstvo s vlastným rozpočtom a starostom. Rozdelenie mesta na štvrte alebo lokality slúži najmä na orientáciu,

štatistiku, plánovanie a organizáciu služieb. Politická zodpovednosť zostáva jednotná a výkon verejných služieb zabezpečuje magistrát alebo mestské spoločnosti.

Pre Košice je rakúsky model dôležitý najmä tým, že ukazuje alternatívu k silnej vnútornej fragmentácii. Linz aj Salzburg dokážu pokrývať celé územie mesta bez miestnych volených samosprávnych orgánov, pričom využívajú kombináciu centrálného rozpočtovania, odborných útvarov magistrátu a mestských spoločností. Takýto model znižuje riziko duplicitných administratívnych štruktúr, ale kladie vyššie nároky na kvalitu centrálného plánovania, dostupnosť služieb v jednotlivých lokalitách a mechanizmy občianskej participácie.

Na rozdiel od niektorých českých štatutárnych miest, mesto Olomouc nie je územne členené na samostatne pôsobiace samosprávne mestské obvody alebo mestské časti s vlastnými zastupiteľstvami a radami. Celé mesto tvorí jeden samosprávny celok, v ktorom všetky rozhodovacie právomoci vykonávajú orgány mesta – zastupiteľstvo, rada, primátor a magistrát. Vzťahy medzi centrálnou samosprávou a jednotlivými časťami mesta preto nie sú založené na delbe samosprávnych kompetencií, ale na systéme komisií mestských častí, ktoré predstavujú poradné a iniciačné orgány.

Základným princípom správy vzťahov medzi mestom a jeho jednotlivými časťami je zachovanie jednotného riadenia mesta pri súčasnom zabezpečení priameho kontaktu medzi vedením mesta a obyvateľmi jednotlivých lokalít. Rada mesta zriaďuje komisie vo všetkých mestských častiach, pričom každá komisia má presne vymedzené územie svojej pôsobnosti a jej existencia je viazaná na funkčné obdobie rady mesta. Komisie mestských častí nepredstavujú orgány územnej samosprávy a nemajú vlastnú rozhodovaciu právomoc. Ich úlohou je sprostredkovať miestne poznatky, potreby a požiadavky obyvateľov orgánom mesta. Na druhej strane, komisie môžu pripravovať stanoviská a návrhy na základe vlastnej iniciatívy alebo na základe požiadaviek rady mesta či jednotlivých odborov magistrátu. V praxi sa využíva rozsiahla sieť spolupráce medzi komisiami a jednotlivými organizačnými zložkami mesta. Vďaka tomu vzniká prepojenie medzi miestnymi problémami jednotlivých mestských častí a odbornými útvarmi magistrátu, ktoré zabezpečujú ich riešenie. Komisie zohrávajú významnú úlohu aj pri rozvoji komunitného života. Štatút im umožňuje organizovať alebo spoluorganizovať kultúrne, spoločenské a komunitné podujatia pre verejnosť, pričom výslovne zakazuje ich spájanie s činnosťou politických strán a hnutí. Cieľom je podporovať občiansku participáciu, susedské vzťahy a identitu jednotlivých častí mesta bez politizácie ich činnosti. Tým sa posilňuje spoločenská funkcia komisií ako reprezentantov záujmov miestnych komunít.

Komisie nemajú vlastné rozpočty ani právnu subjektivitu a finančné prostriedky určené na ich činnosť schvaľuje zastupiteľstvo mesta. Objednávky služieb alebo tovaru realizuje magistrát, čo zabezpečuje jednotný systém hospodárenia a finančnej kontroly. Tento model zachováva integrované riadenie verejných financií pri súčasnom zohľadnení

potrieb jednotlivých mestských častí, čo je vhodné zväžiť aj pri prípadnom využití modelu jedného mesta (bez samosprávneho statusu mestských častí) v Košiciach.

Debrecen a Miskolc predstavujú relevantné porovnávacie prípady z Maďarska. Obidve mestá majú postavenie miest so župnými právami, čo je maďarský ekvivalent silného mestského centra s rozšírenými verejnými úlohami. Maďarský ústavný rámec stanovuje, že právomoci miestnej samosprávy vykonáva zastupiteľský orgán a tento orgán vedie starosta. Debrecen má vlastné organizačné a rokovacie pravidlá samosprávy prijaté mestským zastupiteľstvom. Mestské nariadenia Debrecenu sú prijímané mestským zhromaždením, teda centrálnym zastupiteľským orgánom mesta. Samosprávna štruktúra Debrecenu je založená na jednotnom mestskom zastupiteľstve, primátorovi a primátorskom úrade, nie na volených mestských častiach. Miskolc je dôležitý ako postindustriálne mesto, ktoré je z hľadiska transformačných výziev bližšie Košiciam než kultúrne alebo administratívne silnejšie mestá. Jeho organizačný a funkčný poriadok je prijatý ako nariadenie mestského zastupiteľstva mesta so župnými právami. Aj tu je základným orgánom mestské zhromaždenie, ktoré vykonáva samosprávne právomoci za celé mesto. V maďarskom modeli je územná starostlivosť zabezpečovaná centralizovane. Mestské zastupiteľstvo prijíma strategické, rozpočtové a regulačné rozhodnutia pre celé územie mesta. Primátor a úrad zabezpečujú výkon rozhodnutí, správu agendy a koordináciu služieb. Územné rozdiely vo vnútri mesta sa riešia najmä prostredníctvom volebných obvodov, odborných komisií, územného plánovania, mestských investičných programov a poskytovania služieb cez mestské organizácie.

Pre Košice je maďarský model zaujímavý preto, že mestá podobnej veľkosti dokážu fungovať bez samostatných miestnych samospráv na úrovni mestských častí. Výhodou je jednotné strategické riadenie, jednotný rozpočet a jednoduchšia zodpovednosť. Nevýhodou môže byť riziko slabšej lokálnej reprezentácie, ak mesto nemá dostatočne rozvinuté mechanizmy konzultácií, participatívneho plánovania alebo lokálnych kontaktných miest.

Norimberg je väčší než Košice, ale je veľmi užitočný ako nemecký benchmark pre mesto, ktoré pokrýva rozsiahle urbanizované územie bez volených mestských častí typu košických mestských častí. Mestské zastupiteľstvo je politickým zastúpením občanov a najvyšším orgánom, ktorý rozhoduje o všetkých dôležitých záležitostiach a určuje zásady a smernice pre administratívu. Zastupiteľstvo vytvára výbory, ktoré rozhodujú vo veciach svojej pôsobnosti alebo pripravujú rozhodnutia. Záležitosti mesta sú v rukách mestského zastupiteľstva a mestskej administratívy, pričom obe vedie primátor. Bežné záležitosti rieši administratíva a primátor vo svojej pôsobnosti. Organizačná schéma mesta ukazuje silne funkčne členenú mestskú administratívu, ktorá zahŕňa napríklad oblasť služieb občanom, digitalizácie a práva, migračný a integračný úrad, štatistický úrad, komunikačné útvary a ďalšie odborné organizačné jednotky. Územné členenie Norimbergu má predovšetkým štatistický a administratívno-servisný charakter. Územie

Norimbergu je rozdelené na 87 štatistických obvodov a každý z nich sa ďalej skladá z menších dištriktov. Popri tom fungujú občianske úrady v rôznych častiach mesta, napríklad Bürgeramt Mitte, ktoré zabezpečujú dostupnosť vybraných služieb bez toho, aby vytvárali samostatnú politickú úroveň.

Nemecký model je pre Košice dôležitý tým, že rozlišuje medzi územnou dostupnosťou služieb a politickou decentralizáciou. Mesto môže mať viacero lokálnych pracovísk, štatistických obvodov, plánovacích území alebo občianskych kontaktných bodov, ale nemusí mať pre každé z nich osobitnú volenú samosprávu. Takýto model umožňuje poskytovať služby územne blízko obyvateľom, no zároveň zachováva jednotné strategické rozhodovanie, jednotné rozpočtové pravidlá a centralizovanú zodpovednosť.

Spoločným znakom spomínaných miest je, že územné časti mesta nemajú vlastnú samosprávnú subjektivitu porovnateľnú s košickými mestskými časťami. Starostlivosť o celé územie mesta sa zabezpečuje inými nástrojmi. Prvým nástrojom je jednotné politické rozhodovanie. Mestské zastupiteľstvo alebo mestské zhromaždenie rozhoduje o rozpočte, majetku, investíciách, reguláciách a strategických dokumentoch pre celé mesto. Tým sa predchádza tomu, aby jednotlivé časti mesta sledovali vlastné priority bez dostatočného prepojenia na celomestský rozvoj. Tento model je jasne viditeľný v Norimbergu, kde je mestské zastupiteľstvo najvyšším politickým orgánom a výbory pripravujú alebo prijímajú odborné rozhodnutia. Podobne v Salzburgu je mestské zastupiteľstvo najvyšším orgánom samosprávy a mestský senát je stálym orgánom pre právne a finančné otázky.

Druhým nástrojom je profesionálna centrálna administratíva. Magistrát alebo primátorský úrad zabezpečuje výkon rozhodnutí, odbornú prípravu politik, správu majetku, povoľovacie procesy, sociálne služby, dopravné plánovanie, školskú infraštruktúru a každodenný kontakt s občanmi. Rakúske štatutárne mestá sú v tomto smere zvlášť silné, pretože plnia aj úlohy okresnej správnej authority. A dobrý príklad ponúka v tomto smere aj mesto Olomouc.

Tretím nástrojom je funkčné územné členenie. Norimberg používa štatistické obvody, ktoré slúžia na detailné sledovanie územia, plánovanie a analýzu potrieb jednotlivých lokalít. Takéto členenie nenahrádza samosprávu, ale poskytuje dátový základ pre spravodlivejšie rozdelenie investícií, služieb a údržby. S tým súvisí aj štvrtý nástroj, ktorým sú lokálne pracoviská a služby v teréne. Centralizovaný politický model neznamena, že všetky služby musia byť fyzicky sústredené v centre mesta. Norimberg napríklad využíva občianske úrady v rôznych častiach mesta. Podobný princíp možno uplatniť aj v Košiciach: politická zodpovednosť môže byť centralizovaná, ale kontaktné miesta, klientske služby, terénna sociálna práca, údržba alebo správa verejných priestorov môžu byť distribuované územne.

Piatym nástrojom sú mestské spoločnosti a príspevkové organizácie. V rakúskych mestách majú mestské spoločnosti významnú úlohu pri zabezpečovaní verejných

služieb. Z pohľadu Košíc je to dôležité preto, že efektívnosť starostlivosti o celé územie nemusí závisieť od existencie samostatných mestských častí, ale od kvality riadenia verejných služieb, zmlúv, výkonových ukazovateľov a kontroly mestských organizácií.

Pokiaľ ide o politickú reprezentáciu, táto je v daných mestách sústredená na úrovni celého mesta a dostupnosť služieb sa zabezpečuje administratívne, nie samosprávne. To znamená, že rozhodovanie o rozpočte, investíciách a službách je jednotnejšie a technokracickejšie. Ak je tento model dobre nastavený, umožňuje rýchlejšie strategické rozhodovanie, jednotné štandardy služieb a lepšiu kontrolu nad výdavkami. Ak je však nastavený slabo, môže viesť k pocitu periférnosti niektorých častí mesta, čo je vhodné vyprecizovať v strategických rozvojových dokumentoch a následne uplatňovať pri implementácii rozvojových programov.

V danom kontexte nie je najdôležitejšou otázkou, či mestské časti majú alebo nemajú volené orgány. Rozhodujúce je, či mesto dokáže zabezpečiť rovnováhu medzi celomestským riadením a lokálnou dostupnosťou služieb. Porovnávané mestá ukazujú, že lokálna dostupnosť sa dá dosiahnuť aj bez volených mestských častí, ak mesto využíva kvalitné dáta, územné plánovanie, lokálne pracoviská, transparentné investičné kritériá a pravidelnú a primeranú participáciu obyvateľov. Navyše, napríklad v Olomouci sa osvedčilo fungovanie komisií, ktorých pôsobnosť sa vzťahuje na územia mestských častí.

Z porovnania vyplýva, že Košice by pri diskusii o efektívnosti svojho vnútorného usporiadania nemali porovnávať iba počet mestských častí, ale najmä funkcie, ktoré mestské časti reálne vykonávajú. Kľúčovou otázkou je, ktoré úlohy si vyžadujú samostatnú politickú reprezentáciu a ktoré by bolo možné efektívnejšie zabezpečiť centralizovanou mestskou správou s lokálnymi pracoviskami. Prvým možným smerom je posilniť celomestské plánovanie a rozpočtovanie. Investície, údržba verejných priestorov, sociálne služby, školská infraštruktúra a doprava by mali byť riadené podľa jednotných kritérií pre celé územie mesta. Model Linzu, Salzburgu a Norimbergu ukazuje, že územné rozdiely možno riešiť prostredníctvom odborných útvarov a dátového plánovania, nie nevyhnutne cez samostatné miestne samosprávy. Druhým smerom je oddeliť politickú decentralizáciu od dostupnosti služieb. Ak je cieľom zabezpečiť, aby obyvatelia mali služby blízko bydliska, možno to dosiahnuť sieťou klientskych centier, územných pracovísk a terénnych služieb. Norimberg ukazuje, že mesto môže mať viacero lokálnych občianskych úradov bez toho, aby vytváralo samostatnú volenú úroveň. Tretím smerom je zaviesť silnejšie mechanizmy územného monitoringu. Ak chcú Košice znižovať fragmentáciu, prípadne chcú zaviesť model jedného mesta bez mestských častí, potrebujú definovať také štatistické a plánovacie jednotky, ktoré budú sledovať potreby jednotlivých lokalít. Príklad Norimbergu ukazuje, že štatistické obvody môžu byť dôležitým nástrojom spravodlivého plánovania služieb. Štvrtým smerom je posilniť participáciu mimo formálnej samosprávnej štruktúry. Centralizovaný model musí byť doplnený o verejné konzultácie, tematické a územné fóra, poradné komisie alebo lokálne kontaktné

mechanizmy, prípadne aj o participatívne rozpočty. Inak hrozí, že obyvatelia okrajových častí mesta budú vnímať centralizáciu ako oslabenie svojho hlasu.

Existencia samostatných volených mestských častí vo väčších mestách nie je nevyhnutnou podmienkou efektívnej starostlivosti o celé územie mesta. Vybrané príklad nám ilustrujú, ako fungujú mestá s jednotným politickým jadrom, v ktorom rozhodovanie zabezpečuje mestské zastupiteľstvo, primátor a profesionálna administratíva. Územnú dostupnosť služieb riešia tieto mestá prostredníctvom magistrátu, odborných útvarov, mestských organizácií, štatistického členenia, lokálnych pracovísk a plánovacích mechanizmov.

Pre Košice z toho vyplýva, že diskusia o mestských častiach by nemala byť vedená iba ako otázka zachovania súčasného roztriešteného modelu, redukcie počtu mestských častí alebo ich rušenia. Mala by byť vedená ako otázka funkčnej efektívnosti – ktoré úlohy majú byť vykonávané celomestsky, ktoré potrebujú lokálnu prítomnosť a či existujú aj také služby, ktoré si skutočne vyžadujú vlastnú volenú samosprávnu štruktúru. Najdôležitejším cieľom nie je centralizácia sama osebe, ale lepšia koordinácia, nižšia duplicita, spravodlivejšie rozdelenie zdrojov a rovnaká kvalita služieb pre celé územie mesta.

5. Definovanie (určenie) legislatívno-právneho rámca pre zavedenie optimálneho modelu výkonu kompetencií

5.1. Návrh odporúčaných zmien štatútu mesta a ostatných relevantných právnych predpisov a návrh spôsobu finančného a majetkového vysporiadania medzi mestom a mestskými časťami

5.1.1. Model A

Model A, označovaný ako nulový variant reformy správy mesta Košice, predstavuje model zachovania existujúceho počtu mestských častí pri súčasnej snahe zásadne zefektívniť fungovanie dvojúrovňového systému samosprávy. Reformný prístup nevychádza z potreby meniť územné členenie mesta alebo rušiť mestské časti, ale z potreby odstrániť dlhodobé identifikované problémy súvisiace s nejasným rozdelením kompetencií, duplicity výkonu verejných služieb, rozdrobenosťou administratívnych kapacít a komplikovanými vzťahmi medzi magistrátom mesta a jednotlivými mestskými časťami (viď analytické závery).

Súčasný model fungovania mesta Košice je historicky špecifický a založený na silnej autonómii mestských častí, ktoré disponujú vlastnou právnou subjektivitou, volenými orgánmi a vlastnými administratívnymi aparátmi. Tento systém síce umožňuje zachovanie lokálnej reprezentácie a bližší kontakt samosprávy s obyvateľmi, zároveň však vytvára vysokú mieru administratívnej fragmentácie. V praxi dochádza k prekrývaniu kompetencií medzi mestom a mestskými časťami, nejednotnému výkonu verejných služieb, komplikovanému financovaniu a častým sporom o rozsah právomocí a zodpovednosti. Výsledkom je znížená efektívnosť riadenia mesta ako celku, rozdielna kvalita poskytovaných služieb v jednotlivých mestských častiach a zvýšené prevádzkové náklady samosprávy.

Nulový variant reformy preto vychádza z predpokladu, že hlavným cieľom nie je redukcia počtu mestských častí, ale racionalizácia systému riadenia mesta. Zachovanie mestských častí umožňuje ponechať existujúce komunitné väzby, lokálnu identitu a politickú reprezentáciu jednotlivých území, pričom samotná reforma sa sústreďuje na vnútorné nastavenie kompetencií, financovania a výkonu administratívnych činností.

Základným predpokladom realizácie nulového variantu je prijatie zmien na úrovni národnej legislatívy, predovšetkým novelizácia zákona Slovenskej národnej rady č.

401/1990 Zb. o meste Košice v znení neskorších predpisov. Tento zákon predstavuje osobitnú právnu úpravu postavenia mesta Košice a mestských častí a v súčasnosti ponecháva značnú časť kompetenčného usporiadania na vnútornú úpravu prostredníctvom Štatútu mesta Košice. Budúca novela by mala výrazne precizovať rozdelenie kompetencií medzi magistrát a mestské časti tak, aby bolo jednoznačne určené, ktoré úlohy patria výlučne mestu, ktoré patria mestským častiam a ktoré kompetencie majú charakter spoločného alebo koordinovaného výkonu.

Takáto právna úprava by mala odstrániť existujúce kompetenčné prekryvy, ktoré sa dnes prejavujú najmä v oblasti správy verejných priestranstiev, údržby komunikácií, starostlivosti o verejnú zeleň, kultúrnych a športových zariadení či pri výkone niektorých správnych agend. Súčasne by mala legislatíva posilniť koordinačné postavenie mesta ako celku, a to najmä v otázkach strategického rozvoja, investičnej politiky, územného plánovania a nastavovania jednotných štandardov verejných služieb. Mesto by malo disponovať silnejšími nástrojmi koordinácie činností mestských častí a právomocou zabezpečovať jednotný výkon vybraných politík na celom území mesta. V neposlednom rade je potrebné vysporiadať sa s funkčnosťou takých inštitútov, ako je napríklad rada starostov.

Významnou súčasťou reformy by mala byť aj racionalizácia výkonu administratívnych a podporných činností. Súčasný model, v ktorom každá mestská časť disponuje vlastným administratívnym aparátom, vedie k vysokej miere duplicity a neefektívnemu využívaniu personálnych aj finančných zdrojov. Reforma by preto mala umožniť centralizáciu viacerých odborných a servisných činností na úroveň magistrátu alebo vytváranie spoločných organizačných kapacít pre viaceré mestské časti. Ide najmä o oblasti právnych služieb, verejného obstarávania, informačných technológií, personálnej agendy, ekonomických služieb či správy majetku. Mestské časti by si pritom zachovali svoje politické a komunitné funkcie, avšak časť administratívnych činností by sa vykonávala centrálnne alebo spoločne.

Kľúčovým implementačným nástrojom reformy v prípade uprednostnenia tohto modelu bude Štatút mesta Košice. Práve prostredníctvom štatútu bude možné detailne upraviť nové kompetenčné usporiadanie, nastaviť mechanizmy koordinácie a definovať konkrétne oblasti centralizácie alebo spoločného výkonu služieb. Štatút by mal vytvoriť jasný systém zodpovednosti za jednotlivé verejné služby a súčasne zaviesť jednotné štandardy výkonu samosprávy na území celého mesta. Zároveň môže vytvoriť mechanizmy pravidelnej koordinácie medzi mestom a mestskými časťami, vrátane pravidiel riešenia sporov, spoločného plánovania investícií a koordinácie strategických rozvojových projektov.

5.1.2. Model B

Model B predstavuje kvalitatívne i kvantitatívne odlišný model samosprávy mesta Košice. Tento model predpokladá zásadnú zmenu samotného charakteru dvojúrovňovej samosprávy. Ide o model približujúci postavenie mestských častí systému fungujúcemu v Bratislave, v ktorej mestské časti vykonávajú podstatne širší rozsah originálnych i prenesených kompetencií, najmä v oblasti školstva, sociálnych služieb a správy vybraných verejných služieb.

Model B predstavuje čiastočnú decentralizáciu výkonu samosprávy z úrovne magistrátu na úroveň väčších mestských častí. Reforma by preto nebola iba otázkou redukcie počtu mestských častí, ale aj zásadného preskupenia kompetencií, majetku, finančných tokov a zamestnaneckých kapacít medzi mestom a mestskými časťami.

Pokiaľ ide o kompetencie, došlo by k presunu významných kompetencií z magistrátu na mestské časti, predovšetkým v oblastiach regionálneho školstva, sociálnych služieb, sociálnej pomoci, správy vybraných zariadení sociálnych služieb, komunitných služieb a časti miestnej infraštruktúry. Mestské časti by sa tak stali podstatne silnejšími samosprávnymi jednotkami s vyššou mierou zodpovednosti za každodenné poskytovanie verejných služieb. S tým by súviseli aj možné majetkové úpravy, čo by celý reformný proces značne komplikovalo. Ak by k tomu malo prísť, reforma by si vyžadovala detailnú právnu úpravu vlastníckych vzťahov, správy majetku a pravidiel nakladania s majetkom medzi mestom a mestskými časťami.

Model B by priniesol aj masívny presun zamestnancov z magistrátu a mestských organizácií na novovytvorené mestské časti. Týkalo by sa to najmä zamestnancov školských zariadení, odborných pracovníkov v sociálnych službách, ekonomických a personálnych útvarov, pracovníkov zabezpečujúcich správu decentralizovaných služieb. Vznikla by tak potreba riešiť prechod práv a povinností z pracovnoprávných vzťahov podľa Zákonníka práce, reorganizáciu organizačných štruktúr a nové nastavenie zamestnávateľských vzťahov. Mestské časti by sa stali podstatne väčšími zamestnávateľmi než v súčasnosti, resp. pri modeli A.

Ešte výraznejšie rozdiely by sa prejavili vo finančných vzťahoch. Model B by si vyžiadal zásadnú reformu fiškálnych vzťahov medzi mestom a mestskými časťami. Mestské časti by museli získať:

- podstatne vyšší podiel na podielových daniach,
- nové rozpočtové zdroje,
- stabilné financovanie prenesených a originálnych kompetencií,
- možnosť financovať prevádzku škôl a sociálnych zariadení.

Súčasne by bolo potrebné nanovo definovať rozpočtové určenie príjmov medzi mestom a mestskými časťami, vrátane pravidiel financovania investícií, údržby majetku a

spolufinancovania projektov. Model B by tak znamenal vznik podstatne silnejších lokálnych rozpočtových jednotiek a oslabenie koncentrácie finančných zdrojov na úrovni magistrátu.

Zásadné rozdiely by existovali aj v oblasti organizačných a riadiacich vzťahov. Tento model by smeroval k výraznejšiemu polycentrickému modelu riadenia mesta, v ktorom by mestské časti disponovali vyššou mierou samostatnosti a rozhodovacích právomocí. Magistrát by sa viac sústredil na strategické plánovanie, koordináciu rozvoja mesta, veľké investície a nadmestské politiky, zatiaľ čo každodenný výkon viacerých verejných služieb by bol decentralizovaný.

Takýto model by si vyžadoval aj podstatne rozsiahlejšie zmeny v Štatúte mesta Košice. Bolo by potrebné nanovo definovať celý systém kompetenčných, finančných a organizačných vzťahov medzi mestom a mestskými časťami. Štatút by musel detailne upraviť:

- rozdelenie kompetencií,
- pravidlá financovania,
- správu majetku,
- koordináciu výkonu služieb,
- mechanizmy kontroly a zodpovednosti,
- pravidlá spolupráce medzi mestom a mestskými časťami.

Model B by preto predstavoval podstatne hlbšiu systémovú reformu, než sa to na prvý pohľad môže zdať. Model B by znamenal transformáciu Košíc smerom k decentralizovanejšiemu modelu veľkého mesta podobnému systému fungovania Bratislavy, čo však vzhľadom na odhadovaný demografický vývoj mesta pôsobí kontraproduktívne. Takáto reforma by bola navyše organizačne, finančne aj politicky výrazne náročnejšia. Na druhej strane, uprednostnenie tohto modelu by mohlo viesť k posilneniu lokálnej samosprávy a väčšej blízkosti verejných služieb k obyvateľom jednotlivých mestských častí.

5.1.3. Model C

Model C je najradikálnejší a zároveň inštitucionálne najčistejší model reformy Košíc. Košice by sa z právneho hľadiska zmenili na štandardné jednotné mesto s jedným primátorom, jedným mestským zastupiteľstvom, jedným rozpočtom, jedným úradom a jednou administratívnou zodpovednosťou.

Novela zákona o meste Košice schválená NR SR 28. apríla 2026 síce vytvára rámec na zásadné zníženie počtu mestských častí, najmä na štyri mestské časti, prípadne na alternatívny model schválený v referende, najviac však s desiatimi mestskými časťami. Nezavádza však úplné zrušenie mestských častí a premenu Košíc na jedno bežné mesto.

Preto by tento model vyžadoval ďalšiu, podstatne hlbšiu novelizáciu zákona č. 401/1990 Zb. o meste Košice, prípadne prijatie úplne nového zákona o postavení mesta Košice. Schválená novela z roku 2026 teda pre model C nestačí.

Základnou legislatívnou zmenou by bolo vypustenie právnej úpravy mestských častí ako samostatných právnických osôb. Zákon by musel výslovne ustanoviť, že mestské časti zanikajú, ich orgány sa rušia a mesto Košice sa stáva ich univerzálnym právnym nástupcom. Znamenalo by to zánik miestnych zastupiteľstiev, starostov, miestnych úradov a samostatných rozpočtov mestských častí. Súčasne by bolo potrebné upraviť volebný systém tak, aby obyvatelia volili iba primátora mesta Košice a poslancov mestského zastupiteľstva. Mesto Košice by sa začalo riadiť predovšetkým všeobecnou legislatívou upravujúcou fungovanie obecnej, respektíveestskej samosprávy. Ak by bol prijatý model C a Košice by sa transformovali na jedno štandardné mesto bez mestských častí, veľká časť dnešného štatútu by stratila význam. Zanikla by potreba upravovať: vzťahy medzi mestom a mestskými časťami, rozdelenie kompetencií, financovanie mestských častí, postavenie starostov a miestnych zastupiteľstiev, majetkové vzťahy medzi mestom a mestskými časťami, systém transferov a koordinácie.

Napriek tomu by štatút pravdepodobne úplne nezanikol, pretože jeho možná existencia vyplýva zo zákona o obecnom zriadení. Podľa zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení má obecné zastupiteľstvo právomoc vydávať štatút obce alebo mesta ako základný vnútorný organizačný predpis samosprávy. Štatút preto majú aj bežné slovenské mestá, hoci spravidla v omnoho jednoduchšej podobe než Košice dnes. Pri modeli C by sa teda Štatút mesta Košice pravdepodobne zmenil z komplexného „ústavného dokumentu dvojúrovňového mesta“ na štandardný vnútorný organizačný predpis podobný štatútom iných krajských miest, napríklad Prešov alebo Žilina.

Takýto štatút by upravoval najmä organizačnú štruktúru magistrátu, postavenie primátora, mestského zastupiteľstva a komisií, symboly mesta, pravidlá rokovania orgánov mesta, hospodárenie mesta, participatívne mechanizmy, prípadné mestské obvody alebo kontaktné pracoviská, či pravidlá komunikácie s obyvateľmi.

Z praktického hľadiska by teda model C znamenal, že Košice by sa právnym režimom výrazne priblížili ostatným krajským slovenským mestám. Osobitný zákon o meste Košice by mohol byť:

- buď úplne zrušený,
- alebo redukovaný iba na minimum osobitostí (napríklad postavenie druhého najväčšieho mesta Slovenska).

V istom prípade by mohli Košice fungovať prakticky výlučne podľa všeobecného zákona o obecnom zriadení ako ktorékoľvek iné mesto na Slovensku. V takom modeli by štatút zostal zachovaný iba ako štandardný interný normatívny dokument mesta, nie ako základný pilier osobitného systému správy mesta.

Najväčší zásah by nastal v majetkových vzťahoch. Všetok majetok mestských častí by prešiel na mesto Košice. Išlo by o budovy miestnych úradov, pozemky, školy a školské zariadenia, kultúrne a športové objekty, bytový fond, techniku, vybavenie, pohľadávky, záväzky, zmluvy, nájomné vzťahy, súdne spory a prípadné úvery. Zákon by musel jasne stanoviť univerzálnu sukcesiu, aby nevznikla právna neistota pri vlastníctve, zmluvách, eurofondových projektoch alebo záväzkoch mestských častí. Potrebný by bol centrálny majetkový audit a následné zjednotenie evidencie majetku pod mestom.

Finančne by model C znamenal zánik všetkých rozpočtov mestských častí a vznik jedného rozpočtu mesta. Zrušili by sa transfery medzi mestom a mestskými časťami, podiely mestských častí na mestských príjmoch a samostatné rozpočtové pravidlá mestských častí. Všetky príjmy aj výdavky by boli súčasťou rozpočtu mesta Košice. Výhodou by bola maximálna prehľadnosť a odstránenie kompetenčných sporov o financovanie. Rizikom by bola koncentrácia rozhodovania na magistráte, preto by bolo vhodné v rozpočte zaviesť aspoň územné členenie výdavkov, aby bolo možné sledovať, koľko mesto investuje do jednotlivých lokalít.

V pracovnoprávnej oblasti by mesto Košice prevzalo zamestnancov miestnych úradov a organizácií mestských častí. Musel by sa uplatniť prechod práv a povinností z pracovnoprávných vzťahov, po ktorom by nasledovala organizačná zmena magistrátu. Prakticky by to znamenalo zrušenie miestnych úradov, integráciu ich zamestnancov do jednotnej organizačnej štruktúry mesta, zjednotenie pracovných podmienok, odmeňovania, pracovných náplní a riadiacich líní. Časť pracovných miest by sa zachovala v kontaktných pracoviskách v území, ale bez samostatného úradu a bez vlastného politického vedenia.

Z hľadiska správy verejných služieb by magistrát prevzal všetky kompetencie, ktoré dnes vykonávajú mestské časti. Výhodou by bolo jednotné plánovanie, jednotné štandardy služieb, väčšia odborná kapacita a jasná politická zodpovednosť. Obyvateľ by už neriešil, či je konkrétna agenda v kompetencii mesta alebo mestskej časti. Za výkon samosprávy by zodpovedalo výlučne mesto.

Hlavnou výhodou tohto modelu je jednoznačná zodpovednosť. Naopak, jej hlavným rizikom je procesná tvrdosť, a možná rezistencia vyplývajúca z pocitu straty lokálnej (miestnej) identity, miestnej politickej reprezentácie a potenciálneho oslabenie hlasu menších sídelných súčastí mesta.

Zoznam literatúry

Allio, L. 2023. Politické poradenstvo týkajúce sa právomoci, pôsobnosti, financovania a koordinačnej úlohy regionálnej úrovne samosprávy na Slovensku. Rada Európy. Centrum expertízy pre dobre spravovanú spoločnosť.

Andrejčák, A. 2024. Zákon o meste Košice v kontexte mestských častí [Online]. Západočeská univerzita v Plzni. <http://hdl.handle.net/11025/57935>

Balážová, E. 2006. Benchmarking služieb miestnej samosprávy na Slovensku. Bratislava: TIS.

Bezák, A. 2014. Funkčné mestské regióny na Slovensku v roku 2001. In: Lauko, V. a kol. (eds.): Regionálne dimenzie Slovenska. Bratislava (Univerzita Komenského v Bratislave), pp. 169-198.

CEGG. 2021. Partnerské hodnotenie územnej konsolidácie na Slovensku. CEGG/PAD/2021/3. Rada Európy. Centrum expertízy pre dobre spravovanú spoločnosť.

Černěnko, T. 2010. Efektívnosť miestnej samosprávy (Dizertačná práca). Ekonomická univerzita v Bratislave, Národohospodárska fakulta.

Černěnko, T. 2024. Reforma miestnej samosprávy: Argumenty pre reformu. Vydavateľstvo Ekonóm.

Černěnko, T. – Harvan, P. – Kubala, J. 2017. Skrytý poklad v samospráve. Ministerstvo financií SR.

Gábor, Š. – Novotný, L. – Pregi, L. 2025. Revealing Spatial Patterns of Dockless Shared Micromobility: A Case Study of Košice, Slovakia. *Urban Science*, 9(4), 107.

Ionižá, S. 2021. Poradné stanovisko na zlepšenie štruktúry a kompetencií územnej samosprávy na Slovensku. Rada Európy. Centrum expertízy pre dobre spravovanú spoločnosť.

Kaliňák, M. 2021. Podľa ZMOSu spolupráca ukazuje ďalšie smerovanie komunálu. ZMOS. Zverejnené 22. 4. 2021.

Kolektív. 2021. Kompetenčné zázemie samospráv. Bratislava: Združenie miest a obcí Slovenska.

Kolektív. 2020. Výkon a financovanie originálnych kompetencií. Bratislava: Združenie miest a obcí Slovenska.

Kolektív. 2019. Výkon a financovanie prenesených kompetencií. Bratislava: Združenie miest a obcí Slovenska.

- Nestorová Dická, J. 2013. Sociálno-demografické dimenzie postsocialistického mesta Košice. Košice (Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach).
- Novotný, L. 2014. Procesy priestorovej redistribúcie obyvateľstva a ich vplyv na zmeny štruktúry obyvateľstva vo funkčnom mestskom regióne Košice. Košice (UPJŠ).
- OECD. 2024. Recommendation of the Council on human-centred public administrative services. OECD Publishing.
- OECD. 2021. Fiscal Federalism 2022: Making Decentralisation Work. Paris: OECD Publishing.
- OECD. 2019. Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy-Makers. Paris: OECD.
- Orlando, M. 2022. Politické poradenstvo týkajúce sa postavenia hlavného mesta Bratislava a mesta Košice. Rada Európy. Centrum expertízy pre dobre spravovanú spoločnosť.
- Pregi, L. – Novotný, L. 2025. Vplyv selektívnej migrácie na vekovú štruktúru obyvateľstva funkčných mestských regiónov Bratislava a Košice. In: Konferencia Suburbanizácia - komunita, identita a každodennosť 28. - 29. 4. 2025. Bratislava (Geografický ústav SAV).
- Pregi, L. – Novotný, L. 2019. Selective migration of population in functional urban regions of Slovakia. Journal of Maps, 15, 94-102.
- SODB. 2021a. Národná analytická správa: Publikácia komplexne analyzujúca populáciu SR. Bratislava: Štatistický úrad SR.
- SODB. 2021b. Rodinné správanie populácie Slovenska: Publikácia analyzujúca rodinné správanie populácie SR. Bratislava: Štatistický úrad SR.
- SODB. 2021c. Skryté príbehy sčítania: Publikácia odhaľujúca štatistické zistenia prostredníctvom dátových príbehov. Bratislava: Štatistický úrad SR
- Šebová, M. – Maličká, L. 2021. Kapacity a procesy verejnej správy: Personálne kapacity samosprávy. Magistrát mesta Košice / Košice 2.0.
- ŠÚ SR. 2021. Sčítanie obyvateľov, domov a bytov 2021.
- Trutkowski, C. 2023. Politické poradenstvo týkajúce sa posilnenia postavenia miest a obcí na Slovensku. Rada Európy. Centrum expertízy pre dobre spravovanú spoločnosť.
- ÚV SR. 2023. Bližšie k občanom. Pokračovanie decentralizácie posilní potenciál i stabilitu Slovenska a všetkých jeho regiónov. Biela kniha. Bratislava: Úrad vlády SR.
- ZMOS – SK8. 2026. Územná samospráva ako stabilný a silný partner štátu. Návrh spoločného pozičného dokumentu združenia Samosprávne kraje Slovenska (SK8) a Združenia miest a obcí Slovenska (ZMOS) k reforme verejnej správy.

