

A



B



C



Budúce usporiadanie samosprávy mesta Košíc

Porovnávacia analýza relevantných modelov a odporúčania pre rozhodovanie o reforme samosprávy mesta Košíc

Policy Brief

Manažérske zhrnutie

Mesto Košice vstupuje do obdobia, v ktorom bude potrebné rozhodnúť o budúcom modeli výkonu samosprávy. Súčasný dvojúrovňový systém, pozostávajúci z mesta a 22 mestských častí ako samostatných právnických osôb, vznikol v špecifických spoločenských a politických podmienkach začiatku 90. rokov. Odvtedy sa však výrazne zmenili demografické, ekonomické, dopravné aj spoločenské podmienky fungovania mesta.

Analýza ukazuje, že Košice dnes fungujú ako jeden integrovaný mestský organizmus. Väčšina obyvateľov denne využíva služby, infraštruktúru a pracovné príležitosti naprieč celým územím mesta bez ohľadu na hranice mestských častí. Súčasne sa rozhodujúca časť verejných služieb a investícií realizuje na úrovni mesta. Napriek tomu zostáva výkon samosprávy rozdelený medzi viacero úrovní rozhodovania, čo vytvára zvýšené náklady na koordináciu, komplikované kompetenčné vzťahy a nejednoznačnú zodpovednosť za výsledky verejných politík.

Analytický dokument posudzuje tri základné alternatívy budúceho vývoja:

- Model A: zachovanie súčasného dvojúrovňového systému s úpravou vzťahov
- Model B: štyri kompetenčne silné mestské časti + mesto
- Model C: jedno mesto s jednotným riadením

Hlavným záverom porovnávacej analýzy je to, že s rastúcou mierou integrácie rastie potenciál efektívnosti riadenia, kvality koordinácie a racionalizácie verejných zdrojov. Súčasne však rastie potreba citlivého riešenia otázok miestnej identity, participácie a politickej akceptácie reformy. Preto sa autori prikláňajú k modelu C, no s upozornením, že bude potrebné citlivo pristúpiť k širokej diskusii o reforme samosprávy mesta, k informačnej kampani, ako aj k následnému mixu nástrojov, ktorých účelom by malo byť zabezpečenie hlasu a zdrojov aj pre okrajové časti mesta.

1. Východiská a potreba reformy

Košice predstavujú druhé najväčšie mesto Slovenskej republiky a plnia úlohu hospodárskeho, kultúrneho, vzdelávacieho a administratívneho centra východného Slovenska. Počas posledných desaťročí sa mesto vyvíjalo ako jednotný funkčný priestor. Výstavba dopravnej infraštruktúry, rozvoj pracovného trhu, koncentrácia verejných služieb a rastúca mobilita obyvateľov postupne oslabili praktický význam administratívnych hraníc jednotlivých mestských častí.

Súčasný model správy mesta však stále vychádza z predpokladu, že jednotlivé mestské časti predstavujú samostatné jednotky s vlastnou politickou reprezentáciou, administratívou a rozpočtom. Takéto usporiadanie prináša viaceré výhody, najmä z pohľadu lokálnej reprezentácie a blízkosti samosprávy k obyvateľom. Zároveň však vytvára viacero štrukturálnych problémov, a to najmä:

- rozdielnu administratívnu kapacitu jednotlivých mestských častí
- nejednotné poskytovanie služieb
- komplikované rozhodovacie procesy
- duplicitu niektorých činností
- zvýšené náklady na koordináciu pri poskytovaní rôznych služieb a pri rozhodovaní na rôznych úrovniach
- nejasnú politickú zodpovednosť.

Významným faktorom pre zváženie iného usporiadania samosprávy Košíc je aj dlhodobý demografický vývoj. Väčšina prognóz predpokladá pokles počtu obyvateľov mesta. Takýto vývoj vytvára tlak na efektívnejšie využívanie verejných zdrojov a na znižovanie nákladov spojených s prevádzkou verejnej správy.

2. Nový legislatívny rámec

Významným impulzom pre otvorenie diskusie o reforme bola novela zákona o meste Košice schválená v priebehu roka 2026. Novela vytvorila právny rámec umožňujúci zásadnú reorganizáciu vnútorného usporiadania mesta vrátane významnej redukcie počtu mestských častí. Zároveň však novela nepredstavuje úplné opustenie dvojúrovňového modelu samosprávy. Naďalej predpokladá existenciu mestských častí ako samosprávnych jednotiek, hoci v menšom počte. Zároveň nerieši kompetenčné duplicity, neefektívnosť riadenia a ani zabezpečenie politickej reprezentácie všetkých aktuálnych mestských častí. Diskusia o budúcnosti Košíc preto už nie je otázkou toho, či je možné meniť súčasný systém, ale akým spôsobom by mala byť reforma realizovaná. Podporujú to aj názory obyvateľov Košíc, keďže väčšina z nich sa v reprezentatívnom prieskume vyslovuje za zmenu.

3. Kritériá hodnotenia analyzovaných modelov

Pri posudzovaní jednotlivých modelov boli využité viaceré kritériá, ktoré umožňujú porovnať ich krátkodobé aj dlhodobé účinky na fungovanie mesta.

- Prehľadnosť zodpovednosti
Občan by mal vedieť jednoducho identifikovať, kto zodpovedá za konkrétnu službu alebo rozhodnutie.
- Schopnosť riadiť mesto ako celok
Mesto musí byť schopné realizovať jednotnú dopravnú, investičnú, sociálnu a rozvojovú politiku.
- Administratívna kapacita
Samospráva musí disponovať dostatočnými odbornými kapacitami na výkon svojich kompetencií.
- Zachovanie miestnych väzieb
Reforma by mala rešpektovať historické a komunitné väzby jednotlivých častí mesta.
- Náklady a duplicity
Dôležitým kritériom je schopnosť znižovať administratívne náklady a obmedzovať vznik paralelných štruktúr.
- Politická a implementačná realizovateľnosť
Aj najlepšie odborné riešenie musí byť schopné úspešnej implementácie v reálnom politickom a spoločenskom prostredí.

4. Hodnotenie modelov

Model A: zachovanie súčasného dvojúrovňového systému s úpravou vzťahov

Model A predstavuje najmenej invazívny prístup k reforme. Jeho podstatou je zachovanie existujúcich mestských častí pri súčasnom zlepšení koordinácie a spresnení kompetenčných vzťahov a pôsobností medzi mestom a mestskými časťami. Tento model minimalizuje politické konflikty a implementačné riziká. Aj keď predpokladá isté úpravy v majetkovoprávných a personálnych oblastiach, zachováva existujúce inštitucionálne usporiadanie.

Na druhej strane, tento model ponecháva väčšinu systémových problémov bez zásadného riešenia. Dvojúrovňový systém zostáva zachovaný a spolu s ním aj náklady na koordináciu a komplikovanejšie rozhodovacie procesy. Model A preto predstavuje skôr stabilizačné opatrenie než skutočnú reformu.

Model B: štyri kompetenčne silné mestské časti + mesto

Model B býva často interpretovaný ako jednoduchá redukcia počtu mestských častí. V skutočnosti však ide o podstatne hlbšiu systémovú zmenu založenú na rozsiahlej decentralizácii vnútri mesta. Nové mestské časti by disponovali výrazne širšími kompetenciami a prevzali by časť úloh, ktoré dnes vykonáva magistrát alebo mestské organizácie.

Išlo by najmä o:

- Školstvo
- sociálne služby
- komunitné služby
- správu vybraných verejných zariadení
- časť infraštruktúrnych kompetencií.

Takýto model by si vyžiadal rozsiahle presuny majetku, zamestnancov, rozpočtových zdrojov a rozhodovacích právomocí. Výhodou modelu je posilnenie miestnej úrovne samosprávy a vytvorenie silnejších samosprávnych jednotiek v novovytvorených mestských častiach schopných zabezpečovať širší rozsah služieb.

Jasnou nevýhodou je zachovanie dvojúrovňového systému a vznik nových koordinačných nákladov. Štyri nové mestské časti sú navrhnuté umelo, bez previazania s mobilitou obyvateľov vnútri mestských hraníc. Z pohľadu správy by sa stali významnými rozpočtovými a administratívnymi centrami, čo by si vyžadovalo vytvorenie rozsiahlych odborných aparátov.

Model B preto nemožno vnímať ako jednoduché zjednodušenie súčasného systému. Ide o decentralizačnú reformu, ktorá by zásadným spôsobom zmenila charakter riadenia mesta a potenciálne by mohla vytvárať konfliktné línie v strategickom uvažovaní medzi úrovňou mesta a silnými mestskými časťami. Navyše, ak je obava s vytrácania miestnej identity reálna, štyri umelo definované mestské časti nereflektujú túto obavu a komplikujú celú situáciu tým, že do priestoru mesta zavádzajú umelé hranice spájajúce mestské časti bez reálnej previazanosti na mobilitu obyvateľov, alebo ich preferencie.

Model C: jedno mesto s jednotným riadením

Model C predstavuje najvyšší stupeň integrácie. Košice by fungovali ako mesto s jedným zastupiteľstvom, jedným rozpočtom a jednou administratívnou štruktúrou. Tento model prináša najvyšší potenciál z hľadiska efektívnosti, transparentnosti, odstránenia duplicit, strategickej koordinácie a racionalizácie nákladov. Významnou výhodou je aj jednoznačná politická zodpovednosť. Občan by presne vedel, kto je zodpovedný za výkon verejných služieb a rozvoj mesta.

Najväčšou výzvou modelu je potreba zabezpečiť primerané mechanizmy miestnej participácie a zachovania lokálnej identity. Skúsenosti z iných európskych miest však ukazujú, že miestna identita nie je viazaná na existenciu samostatnej samosprávnej jednotky, respektíve na akékoľvek administratívne hranice. V praxi ju možno podporovať prostredníctvom komunitných rád, participačných mechanizmov či miestnych rozvojových programov.

5. Strategické implikácie pre mesto Košice a odporúčania pre ďalší postup

Rozhodovanie o budúcom modeli samosprávy nie je iba otázkou organizačnej štruktúry. Ide predovšetkým o rozhodnutie o tom:

- ako budú prideľované verejné zdroje
- kto bude niesť zodpovednosť za verejné služby
- ako bude mesto reagovať na demografické zmeny
- ako bude koordinovať svoj budúci rozvoj.

Bez ohľadu na zvolený model bude potrebné venovať osobitnú pozornosť digitalizácii procesov, profesionalizácii výkonu samosprávy a ďalšiemu vzdelávaniu odborných kapacít predovšetkým na úrovni zamestnancov poskytujúcich kľúčové služby, transparentnosti rozhodovania, ako aj zapájaniu verejnosti do rozhodovacích procesov. Samotná zmena inštitucionálneho modelu totiž automaticky nezaručuje vyššiu kvalitu verejných služieb. Tá závisí aj od kvality riadenia, odborných kapacít a schopnosti samosprávy efektívne reagovať na potreby obyvateľov.

Aj keď sa porovnávací analýza prikláňa k modelu C, v praxi je potrebné pristúpiť k ďalším aktivitám, aby diskusia o reforme samosprávneho usporiadania Košíc bola čo najotvorenejšia, najzrozumiteľnejšia a aby v konečnom dôsledku bolo zabezpečené, že konečné prijaté rozhodnutie bude v čo najväčšej miere reflektovať potreby obyvateľov mesta a prinesie im zlepšenie kvality pri službách, ktoré sú im poskytované.

Záver

Košice sa nachádzajú v jedinečnej situácii. Po prvýkrát od vzniku súčasného systému existuje legislatívny, odborný, ako aj politický priestor na prehodnotenie modelu výkonu samosprávy. Predmetom rozhodovania nie je iba počet mestských častí. Ide o širšiu otázku budúceho spôsobu riadenia druhého najväčšieho mesta Slovenska.

Porovnávací analýza ukazuje, že súčasný model prináša viaceré systémové obmedzenia a že vyššia miera integrácie vytvára väčší potenciál pre efektívnejšie riadenie mesta, lepšiu koordináciu verejných politík a hospodárnejšie využívanie verejných zdrojov. V tomto kontexte platí, že konečné rozhodnutie by malo vychádzať predovšetkým z dlhodobých potrieb mesta, kvality poskytovaných služieb a schopnosti samosprávy zabezpečiť udržateľný rozvoj Košíc v nasledujúcich desaťročiach.