

ÚSPORY V SAMOSPRÁVE

Dňa 10.12.2009 sa v Piešťanoch konal, v rámci podujatia „Diskusné fórum Piešťany 2009“, seminár o možnostiach úspor v samospráve, ktorý je reakciou na obdobie krízy a z nej vyplývajúci tlak na mestské rozpočty. Pozvaní boli predstavitelia miest a obcí, ktorým bol touto formou vytvorený priestor na diskusiu a vzájomnú výmenu názorov a nápadov, prípadne konkrétnych riešení vedúcich k úspore výdavkov. Diskusia bola moderovaná zástupcami konzultačnej spoločnosti SAPIENT a KVPC. Svojimi skúsenosťami z reakcie rakúskych miest na krízu prispel aj zástupca Centra pre verejnú správu (KDZ) z Viedne. Vzhľadom na účasť a obmedzený počet diskutovaných tém je tento seminár možné považovať za štartovací ročník, na ktorom organizátori zbierali potrebné skúsenosti.

Na základe reakcií účastníkov sa organizátori rozhodli, že v budúcnosti sa bude seminár konať v odlišnom termíne, a to dvakrát do roka – v apríli/máji a septembri/októbri. Jeho zameranie by malo byť užšie a pozvaní by mali byť konkrétni odborníci na danú problematiku z mestských úradov, ako aj zástupcovia dodávateľských firiem a zahraniční hostia. Pôjde o diskusnú platformu, na ktorej sa budú prezentovať nové prístupy k riešeniu otázok v danej oblasti s potenciálom konkrétnych úspor v rozpočtoch samospráv. Podmienkou pritom bude nenáročnosť na investičné výdavky a relatívna rýchlosť možnosti dosiahnutia týchto úspor.

V nasledujúcom texte prinášame záznam z diskusie účastníkov a veríme, že na budúcich podujatiach budete našimi hosťami. O čase a mieste konania Vás budeme včas informovať.

1. Príjmová a úverová politika miest

1.1. Dopady krízy

Kríza sa dotkla rozpočtov slovenských miest približne v polovici roka 2009 a prejavila sa najmä prostredníctvom zníženia výnosov dane z príjmov fyzických osôb. Keďže nastavenie rozpočtov jednotlivých miest je rôzne, vplyv krízy sa prejavil s rozdielnou intenzitou. Niektoré mestá boli prinútené robiť radikálne škrty vo výdavkoch, prepúšťať zamestnancov, skracovať pracovný čas a mzdu, či obmedziť niektoré verejné služby (napr. nižší štandard údržby zelene, osvetlenia ulíc, obmedzenie činnosti či dokonca návrhy na zrušenie mestskej polície). Iné sa s krízou vyrovnali pomerne bezbolestne, dokonca boli schopné kompenzovať pokles podielových daní inými príjmami (výnosy z majetku, zlepšenie výberu miestnych daní a poplatkov). Kríza všeobecne viedla k obmedzeniu investičnej činnosti, čo vyplýva z výpadku plánovaných kapitálových príjmov (nepriaznivé obdobie na odpredaj majetku, nová právna úprava odpredajov). Mnohé mestá využívajú na krytie dočasných deficitov v bežnom rozpočte prebytky naakumulované z predchádzajúcich rokov alebo vďaka dočasnej výnimke v zákone rozpočtových pravidlách zvyšujú svoju úverovú záťažnosť (použitie kap. príjmov na bežné výdavky a krytie kap. výdavkov úvermi). Všeobecne však medzi mestami panuje zhoda, že kríza má aj pozitívne stránky, nakoľko núti zamyslieť sa nad opodstatnenosťou niektorých výdavkov.

1.2. Daňová politika na komunálnej úrovni

V jednom krajskom meste sa vďaka sprísneniu kontroly podarilo zvýšiť výber poplatkov za komunálny odpad a miestnych daní natoľko, že dôsledky krízy v rozpočte nepociťujú. Kontroly boli zamerané predovšetkým na zistenie rozdielov medzi hlásenými a skutočnými množstvami komunálneho odpadu zo strany podnikateľských subjektov alebo hláseným a skutočným počtom osôb v domácnosti. Nedoplatky na dani z nehnuteľností sa zas podarilo znížiť sprísnením sankčných mechanizmov, po vyhlásení prvých exekúcií sa platobná disciplína enormne zvýšila. Sprísňovanie kontrolných mechanizmov je v súčasnosti dobrý postup, nakoľko zvyšovanie sadzieb daní a poplatkov sa vo volebnom roku presadzuje len veľmi ťažko.

Bez ohľadu na krízu majú mestá v rukách dva základné nástroje, ktorými môžu zvyšovať vlastné daňové výnosy.

Prvým je zvyšovanie atraktivity pre prihlásenie sa k trvalému pobytu. Najmä vo väčších mestách býva a pracuje viac obyvateľov, ako je prihlásených na trvalý pobyt, čím dané mesto prichádza o podiel na dani z príjmu za tieto osoby. Ponukou zvýhodnených cien komunálnych služieb pre občanov mesta je možné zvýšiť motiváciu týchto ľudí prihlásiť sa v meste na trvalý pobyt.

Druhým spôsobom je väčšia diferenciácia základov a sadziieb pri dani z nehnuteľností. Už súčasná legislatíva umožňuje pri pozemkoch vytvárať si vlastné cenové mapy a diferencovať sadzby podľa druhu a využitia pozemku. Pri stavbách táto možnosť chýba, no i tu sa dá sadzba diferencovať podľa lokality a druhu stavby. Daňová politika by mala vytvárať motivácie pre rozvoj mesta a zvyšovanie budúcich daňových príjmov.

1.3. Úverové zaťaženie a reštrukturalizácia dlhu

V nadväznosti na dostupnosť prostriedkov z EÚ je značná časť nových úverov viazaná na spolufinancovanie nenávratných zdrojov. Takýto vývoj je v poriadku, pokiaľ financované projekty sú v súlade s plánom hospodárskeho a sociálneho rozvoja mesta. V niektorých prípadoch však dostane prednosť výhodná ponuka pred skutočnou potrebou. Pomerne bežná je roztrieštenosť portfólia do množstva malých úverov, úverov s rozdielnou dobou splatnosti, nerovnomerného rozloženia úrokových nákladov v čase a prílišná expozícia voči jednej financujúcej banke. Reštrukturalizáciou úverového portfólia sa dajú ušetriť nemalé prostriedky, napríklad pri úverovom zaťažení 10 mil. eur môže iba pokles sadzby o 1 percentuálny bod (napr. pri zlúčení menších úverov a predĺžení ich splatnosti) predstavovať úsporu výdavkov 50-60 tis. eur ročne.

2. Komunálne služby

Komunálne služby sú v mestách obyčajne zabezpečované dvoma spôsobmi – buď vlastnou mestskou spoločnosťou, alebo dodávateľsky na základe verejnej súťaže. Pri vlastných spoločnostiach je dôležité, aby ich ekonomika bola nastavená korektne a tieto podniky nedotovali mestské rozpočty prostredníctvom cien stanovených pod nákladovou úrovnou. V prípade externého dodávateľa je vhodné uzatvárať rámcové kontrakty na dlhšie obdobie, aby si dodávateľská firma vedela odpisy potrebnej techniky rozložiť na dlhšie časové obdobie, a rámcový kontrakt pravidelne (ročne/raz za pár rokov) dopĺňať cenou určenou na základe aktuálnych trhových podmienok (tak ako to funguje napr. aj pri úveroch od bánk). Ak je dodávaná služba väčšieho rozsahu, resp. má nad obecný charakter, oplatí a využiť metódu združeného obstarávania spolu s okolitými obcami/mestami a získať tak väčšiu vyjednávaciu silu a lepšie podmienky (viď nižšie). Pri rozhodovaní o tom, ktorý z oboch prístupov použiť, je vhodné riadiť sa základným pravidlom, že outsourcovať by sa mali také služby, ktoré môže externý dodávateľ ponúknuť aj iným subjektom okrem mesta, a teda vďaka úsporám z rozsahu je schopný ponúknuť nižšie ceny.

2.1. Odpadové hospodárstvo

Súčasná legislatíva je nastavená v prospech separácie odpadu, čo je však z hľadiska praktického napĺňania problematické. Kompetencie v odpadovom hospodárstve sú na obecnej úrovni, a teda značne roztrieštené. Regionálna stratégia likvidácie odpadu (napr. krajské spaľovne) by bola modernejším a nákladovo efektívnejším riešením, ako prevádzkovanie komunálnych skládok odpadu bez jeho predchádzajúceho spracovania. Nasadenie moderných technológií zvozu a likvidácie odpadu je však limitované ich ekonomikou. Aby boli rentabilné, vyžaduje si to aglomerácie s 500 tis. a viac obyvateľmi, čo v prípade málo urbanizovaného Slovenska je len ťažko dosiahnuteľné. Pri obstarávaní takýchto služieb by teda bolo vhodné sa združovať do väčších záujmových skupín (susedné mestá, mestá a príľahlý vidiek), prípadne lobovať v prospech posunutia časti zodpovednosti aj na úroveň VÚC.

V tejto oblasti navyše obvykle fungujú dlhodobé dodávateľské zmluvy a úspory je teda možné len ťažko dosiahnuť v krátkodobom horizonte. Účinnejšou kontrolou dodávateľov týchto služieb je však možné zvýšiť ich kvalitu, resp. znížiť cenu v prípade preukázateľných pochybení. Nie je mali na takéto formy kontroly tlačiť, najlepšie by bolo hneď pri obstarávaní dodávateľa ukotviť podobné povinnosti zmluvne. V prípade mestských spoločností takáto starosť odpadá, nakoľko spoločníci majú toto právo vyplývajúce z legislatívy. Na výstavbu regionálnych komponentov, ako skládky, kompostárne, spaľovne a pod. by sa mali obce združovať, nakoľko teraz sa vo väčšine prípadov budujú nekoordinovane (napr. ak dostane obec dotáciu, vybuduje si lokálnu kompostáreň). V niektorých prípadoch si susedné mestá/obce dokonca sťažujú situáciu resp. občania z okolia miest zvažujú svoj odpad do kontajnerov v mestách vzhľadom na reštriktívne nastavenie systému zberu v ich obci (cena, frekvencia).

Mestá väčšinou za odvoz a likvidáciu odpadu doplácajú z vlastných rozpočtov, neprenášajú teda všetky náklady na svojich obyvateľov. V rozpočte sa dá ušetriť aj zvýšením poplatkov hradených obyvateľmi a podnikateľskými subjektmi, ale podobne ako v prípade daní, aj toto je vo volebnom roku nepravdepodobné. Problémom sú aj neplatiči, ktorých je v niektorých prípadoch až 20%. Sprísnením kontroly a sankcií za neplatenie je teda možné podstatným spôsobom zvýšiť výber týchto poplatkov.

2.2. Voda, kanalizácie a zásobovanie teplom

V týchto oblastiach často zaťažujú mestá i podniky poskytujúce im služby nevysporiadané majetkové vzťahy. Majetok (napr. z akcií Z alebo obstaraný neskôr mestom), ktorý by mal byť vo vlastníctve vodárenských či teplárenských spoločností, je vo vlastníctve mesta a nevstupuje tak do nákladov a teda ani regulovaných cien služieb. Riešením je prevod majetku do základného imania spoločností, v ktorých má mesto majetkový podiel, resp. jeho (bez-)odplatný prevod v prípade, že ide o zmluvného dodávateľa. V oblasti nakladania s vodou sa úspory dajú hľadať v znížení objemu tzv. balastnej vody, teda dažďovej vody stekajúcej do kanalizácie z verejných plôch a priestranstiev, za ktorú mesto musí platiť poplatky. Cielenými opatreniami je možné odkanalizovaný objem a teda aj platby znížiť, vyžiada si to však počiatočné investície. Niektoré mestá sa dohodli s vodárenskou spoločnosťou, že preinvestuje do obnovy sietí prostriedky vo výške platieb za balastnú vodu. Obdobne sa dá počítať i s úsporami v tepelnom hospodárstve, vyžiada si to však investície do energetickej efektívnosti budov resp. vyregulovania sústavy. Podobné projekty sú návratné relatívne rýchlo, ak sa na ne využijú aj nenávratné zdroje financovania (EÚ fondy), ich ekonomiku však narúša odpájanie sa jednotlivých odberateľov (i celých obytných blokov) od sústavy. V oblasti tepelného hospodárstva sa niektorým mestám osvedčila aj konkurencia v oblasti dodávok tepla do sústavy, ktorá vytvára tlak na znižovanie cien. Príjem môže plynúť mestám i z odpredaja podielu v týchto spoločnostiach, pokiaľ nie je jeho veľkosť dostatočná na ovplyvňovanie ich chodu (min. 10% akcií).

2.3. Verejná zeleň a verejné osvetlenie

V oboch prípadoch prevláda v mestách systém outsourcingu, a teda je dôležitá kvalita obstarávania, zmluvných vzťahov a následná kontrola dodávateľov. Na kontrolu nie je potrebný rozsiahly aparát, stačí jeden pracovník alebo vytvorenie možností pre včasnú komunikáciu s verejnosťou. Pri starostlivosti o zeleň sa mestám osvedčilo uzavrieť zmluvu na dlhšie obdobie, pričom cena sa každoročne určuje nanovo na základe porovnania s okolitými mestami. Osvetlenie si vyžaduje ešte dlhší zmluvný vzťah, a to najmä ak jeho súčasťou je i obnova technológie. V takomto prípade je možné rekonštrukciu zrealizovať aj pri nezmenených cenách, nakoľko nasadením modernejšej technológie sa zníži príkon sústavy. Každoročne sa potom zmluvne dohodnutá cena upravuje len o zmenu elektrickej energie ako hlavného vstupu. Pri dlhodobých zmluvách však mesto podstupuje i isté riziko, preto by malo v rámci súťaže voliť spomedzi dôveryhodných/osvedčených dodávateľov.

3. Doprava

3.1. Verejná hromadná doprava (mesto, región)

Mestá nemajú možnosť vidieť reálne kalkulácie týkajúce sa cenotvorby dopravcov, musia akceptovať ako podklady len oficiálne informácie, ktoré im dopravca poskytne. Dopravcovia sa v tejto súvislosti odvolávajú na skutočnosť, že sú privátnymi spoločnosťami, ktoré nemusia klientovi ukazovať svoje detailné podklady z ktorých vychádzajú pri kalkuláciách. Náklady na mestskú dopravu tvoria výraznú časť mestských rozpočtov. Na druhej strane sú dopravné firmy závislé od týchto peňazí. V oblasti dopravy sú veľké rezervy v nákladoch, ktoré sa ale ťažko riešia priamočiaro, pretože do vzťahov s dopravcami vstupujú často subjektívne záujmy členov zastupiteľstiev, resp. výrazne riešenie ovplyvňuje lobbing dopravných firiem. Takto stroskotala i snaha racionalizovať sieť liniek mestskej dopravy v jednom zo zúčastnených miest, kde by po úprave liniek došlo až k 40% poklesu nákladov na dopravu bez radikálneho obmedzenia dostupnosti tejto služby. Sú však i pozitívne prípady, keď došlo v zhode medzi zastupiteľstvom a úradom v otázke výber dopravcu, ten bol vybraný v otvorenom tendry a boli dosiahnuté veľmi výhodné podmienky.

Všetky mestá majú problém s prímestskými linkami, t.j. obcami, ktorých obyvatelia síce využívajú mestskú dopravu, ale na jej fungovanie neprispievajú v rovnakej miere, ako obyvatelia miest. Situácia zachádza tak ďaleko, že niektoré obce uvažujú o nákupe vlastných autobusov. Mnoho miest rieši situáciu v doprave prostredníctvom vlastných citybusov, ktoré dopĺňajú oficiálneho dopravcu a pomáhajú najmä dôchodcom a obyvateľom z okrajových častí miest. Znovu sa jedná o nesystémové riešenie, keď počet citybusov sa v mestách výrazne zvyšuje, nad rámec pôvodných predpokladov. Tento spôsob dopravy stojí nemalé prostriedky, vo svojej podstate konkuruje veľkému dopravcovi.

Všetky mestá si poradili s legislatívnymi obmedzeniami pri vyberaní parkovného a poplatky za parkovanie vyberajú. Formy sú rôzne, od poplatku za možnosť zhladať pamiatky, až po normálne parkovné.

3.2. Cestná infraštruktúra (opravy a údržba)

Všetky mestá na Slovensku musia v súčasnosti riešiť obnovu siete mestských komunikácií, v ktorých sa prejavuje obrovský investičný deficit za posledných 20 rokov. Cesty sú zastarané, majú narušené podlažia, ich opravovanie formou „plátania dier“ dokáže na čas situáciu vyriešiť, ale situácia je z roka na rok horšia. Na systematickú obnovu ciest, ich modernizáciu a celkovú rekonštrukciu mestá nemajú prostriedky, jedná sa o desiatky miliónov eur, ktoré za normálnych okolností mestá nie sú schopné nájsť vo svojich rozpočtoch. Účastníci sa zhodli, že na tento účel by pomohli prostriedky z eurofondov, ktorých v rámci Priority 4.1. je na tento účel veľmi málo.

Samotné opravovanie ciest je dnes v mestách riešené takmer výhradne dodávateľským spôsobom. Účastníci tvrdia, že veľké rezervy v tejto oblasti nevidia, možno v procese kontroly kvality a včasnosti dodávok jednotlivých výkonov, ale tam aj tak najlepšiu prácu v kontrole robia samotní občania, ktorí rýchlo signalizujú každú chybu dodávateľskej spoločnosti.

4. Všeobecné verejné služby

4.1. Správa a prevádzka majetku mesta

S témou súvisia dve pod témy. Prvá rieši otázku nákladov všetkých využívaných priestorov zamestnancami úradov a ostatných organizácií v správe mesta. Druhá súvisí s efektívnosťou využitia majetku mesta, či už formou prenájmov nevyužitých priestorov, alebo ich odpredajom v prípade výhodnosti takéhoto riešenia. Priestor na „zahusťovanie“ súčasných kancelárií veľmi nie je, tak či tak sa po čase narazí na obmedzenia súvisiace s hygienickými normami upravujúcimi využitie priestorov. Veľký priestor na šetrenie nákladov vidia vo vyregulovaní jednotlivých budov z pohľadu spotreby všetkých druhov energií. Pri skúmaní výhodnosti, resp. nevýhodnosti súčasných prenájmov by pomohol interný audit, zameraný na podmienky prenájmov jednotlivcov a subjektov, takže efektívne riešenie nie je vždy možné dosiahnuť. Niektoré mestá zabezpečovali prenájmy majetku prostredníctvom súkromných spoločností, ale táto forma sa neosvedčila, bola v konečnom dôsledku pre mesto menej výhodná, ako interný výkon týchto činností.

4.2. Zamestnanosť a mzdy v komunálnej sfére

V oblasti nákladov súvisiacich so zamestnancami zatiaľ mestá nepristupujú k radikálnejším opatreniam. Ak sa znižujú počty zamestnancov, tak skôr „evolučne“, t.j. neobsadzujú sa uvoľnené pracovné miesta. Takmer všetky mestá prijali opatrenia zamerané na zmrazenie plátov najvyšších manažérov, na platy ostatných zamestnancov sa väčšinou doteraz nesiahlo. Ako rezervné opatrenie, ktoré čiastočne rieši časť mzdových nákladov, je možné zvažovať dočasné zavedenie 4-dňového pracovného času. Z dlhodobého pohľadu ale takéto opatrenie nič nerieši. Mestá obmedzuje v samostatnom riešení miezd záväznosť mzdových taríf v prípade, že nemajú vypracované svoje vlastné systémy odmeňovania, čo im zákon umožňuje. Mnoho miest radšej zostáva v oficiálnych tabuľkách, pretože vedenie má obavy z rozhodnutí zastupiteľstiev, ktoré by v prípade schvaľovania vlastných tabuliek pre zamestnancov úradu mohli prijať unáhlené rozhodnutie a snažiť sa šetriť na nesprávnom mieste.

4.3. Verejné obstarávanie

Účastníci seminára mali veľmi pozitívne skúsenosti s elektronickým obstarávaním. Jeho väčšie využitie v niektorých mestách naráža na pravidlá, ktoré definujú rozdelenie tovarov a služieb na klasické a elektronické obstarávanie. Skutočné úspory pri obstarávaní je však možné očakávať až pri zapojení aukčného spôsobu obstarania pri elektronických tendroch. Myšlienka združeného obstarávania vybraných tovarov a služieb pre viaceré mestá a obce naraz sa stretla so záujmom účastníkov, všetci však potvrdili, že to nie je súčasná prax v obstarávaní. Kríza výrazne pomohla procesu obstarávania, na niektoré služby, na ktoré nedokázali pred rokom obstarat' dodávateľa v cenách, ktoré im vyhovovali, dnes majú viacerých záujemcov. Keď sa výhoda spojí s elektronickými aukciami, tak vo výsledných zmluvách získavajú mimoriadne výhodné ceny.