

Vysoká škola ekonomická v Praze

Národohospodářská fakulta

Hlavní specializace: Regionální studia

**ZHODNOCENÍ SPOLUPRÁCE OBCÍ
V ČR S VYUŽITÍM PRAKTICKÝCH
PŘÍKLADŮ SPOLUPRÁCE**

diplomová práce

Autor: Bc. Kamila Burešová

Vedoucí práce: doc. Ing. Jitka Peková, CSc.

Rok: 2010

Prohlašuji na svou čest, že jsem diplomovou práci vypracovala samostatně a s použitím uvedené literatury.

Bc. Kamila Burešová
V Praze, dne 20. 8. 2010

Poděkování

Děkuji vedoucí mé diplomové práce doc. Ing. Jitce Pekové, CSc. za cenné rady a připomínky, které mi pomáhaly při psaní této práce.

Dále děkuji Ing. Marcele Valové, tajemnici Regionu Zlínsko, a Ing. Zdeňku Miklasovi, manažerovi Místní akční skupiny Ploština, za ochotné poskytnutí interních výkazů a informací.



ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE

Autorka práce: Bc. Kamila Burešová
Studijní program: Ekonomie a hospodářská správa
Obor: Regionální studia

Název tématu: **Zhodnocení spolupráce obcí v ČR s využitím praktických příkladů spolupráce**

Rozsah práce: 60 stran

Zásady pro vypracování:

1. Postavení a působnost obcí v ČR.
2. Spolupráce obcí v ČR a její význam pro obce jako faktor regionálního rozvoje. Právní úprava spolupráce obcí po roce 1990.
3. Finanční aspekty spolupráce obcí.
4. Analýza forem spolupráce obcí se zaměřením zejména na dobrovolné svazky obcí a místní akční skupiny.
5. Zhodnocení spolupráce obcí na konkrétním příkladu dobrovolného svazku obcí a místní akční skupiny.

Seznam odborné literatury:

1. Galvasová, I. Spolupráce obcí jako faktor rozvoje. 1. vyd. Brno: Georgetown, 2007. ISBN 978-80-86251-20-2.
2. Jílek, M.: Fiskální decentralizace, teorie a empirie. ASPI, a. s. Praha 2008. ISBN 978-80-7357-35-35
3. Peková, J. Hospodaření a finance územní samosprávy. Praha: Management Press, 2004. ISBN 80-7261-086-4.
4. Peková, J., Pilný, J., Jetmar, M.: Veřejná správa a finance veřejného sektoru, 3. přepracované vydání. Praha: ASPI 2008. ISBN 978-80-7357-315-5
5. Provozničková, Romana. Financování měst, obcí a regionů. 2. aktualiz. a rozš. vyd.. Praha:

GRADA, 2009. ISBN 978-80-247-2789-9

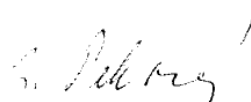
6. Pěchula, M. a kol.: Rozvoj venkova v programovacím období 2007 – 2013 v kontextu reforem SZP EU, Praha: IREAS, 2006. ISBN 80-86684-42-3
7. Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů

Datum zadání diplomové práce: **listopad 2009**

Termín odevzdání diplomové práce: **květen 2010**



Bc. Kamila Burešová
řešitelka



doc. Ing. Jitka Peková, CSc.
vedoucí práce



prof. RNDr. René Wokoun, CSc.
vedoucí ústavu

doc. Ing. Jiří Schwarz, CSc.
děkan NF VŠE

Anotace

Tato práce se zaměřuje na spolupráci obcí v ČR, na komplexní zmapování této problematiky a na zhodnocení možných forem spolupráce obcí. Práce se týká především malých obcí, které mohou navázáním spolupráce získat dodatečné finanční prostředky podněcující socioekonomický rozvoj regionu a dosáhnout úspor z rozsahu.

Diplomová práce je rozdělena na tři části. První a druhá kapitola tvoří teoretickou část práce. První kapitola stručně charakterizuje postavení a působnost obcí v ČR, vysvětluje historické souvislosti vysokého počtu obcí v ČR, popisuje aktuální velikostní strukturu českých obcí a poté přechází k hlavnímu tématu práce - spolupráci obcí v ČR. Druhá kapitola seznamuje se všemi možnými formami spolupráce obcí jak meziobecní, tak i s jinými subjekty v území. Třetí kapitola je praktickou částí práce, ve které je analyzována a zhodnocena činnost dvou odlišných forem spolupráce obcí. Konkrétně jsem si vybrala dobrovolný svazek obcí Region Zlínsko a Místní akční skupinu Ploština. Obě spolupracující uskupení se nachází v okrese Zlín a jejich členy jsou až na výjimky malé obce.

Klíčová slova

spolupráce obcí, malé obce, formy spolupráce obcí

Annotation

This thesis focuses on cooperation among municipalities in the Czech Republic, on total description of this issue and on evaluation of the forms of the cooperation. The thesis relates especially to small municipalities which can acquire additional financial resources by establishing cooperation and therefore initiate socio-economic development of the region and economies of scale.

Diploma thesis is divided into three parts. The first and the second part make up the theoretical part of this thesis. The first chapter characterizes the position and the competency of municipalities in the Czech Republic, clears up the historical context of high number of Czech municipalities, describes current municipal size-structure and then goes over to main theme of this thesis – cooperation among municipalities in the Czech Republic. The second chapter introduces all possible forms of the cooperation, both inter-municipal and also between municipalities and other local subjects. The third chapter is the practical one and there are two different forms of cooperation analyzed and their activities evaluated. Concretely, I have chosen a voluntary group of municipalities named Region Zlínsko and Local action group named Místní akční skupina Ploština. Both of the cooperative groups are situated in the region of Zlín and their members are (with only some exceptions) small municipalities.

Keywords

municipality cooperation, small municipalities, forms of municipality cooperation

Obsah

ÚVOD.....	1
<u>1. SPOLUPRÁCE OBCÍ V ČR.....</u>	<u>3</u>
1.1. OBCE V ČR.....	3
1.1.1. ROLE OBECNÍ SAMOSPRÁVY.....	5
1.1.2. PŮSOBNOST OBCÍ.....	7
1.2. HISTORICKÉ SOUVISLOSTI VÝVOJE POČTU OBCÍ	8
1.2.1. VÝVOJ POČTU OBCÍ V LETECH 1948 – 1989	9
1.2.2. VÝVOJ POČTU OBCÍ PO ROCE 1990	11
1.3. AKTUÁLNÍ VELIKOSTNÍ STRUKTURA OBCÍ ČR.....	14
1.3.1. MALÉ OBCE	15
1.4. SPOLUPRÁCE OBCÍ V ČR.....	18
1.4.1. SPOLUPRÁCE OBECNĚ.....	19
1.4.2. SPOLUPRÁCE OBCÍ.....	20
1.4.3. TYPY SPOLUPRÁCE OBCÍ A JEJICH ČLENĚNÍ	22
1.5. PRÁVNÍ ÚPRAVA V OBLASTI SPOLUPRÁCE OBCÍ	25
1.5.1. PRÁVNÍ ÚPRAVA SPOLUPRÁCE OBCÍ PO ROCE 1990	25
1.5.2. SOUČASNÁ PRÁVNÍ ÚPRAVA SPOLUPRÁCE OBCÍ	26
1.6. FAKTORY EFEKTIVITY SPOLUPRÁCE OBCÍ	28
<u>2. CHARAKTERISTIKA JEDNOTLIVÝCH FOREM SPOLUPRÁCE OBCÍ.....</u>	<u>30</u>
2.1. ČISTĚ MEZIOBECNÍ SPOLUPRÁCE NA REGIONÁLNÍ ÚROVNI	32
2.1.1. DOBROVOLNÝ SVAZEK OBCÍ.....	32
2.1.2. SPOLEČNÁ PRÁVNICKÁ OSOBA	34
2.1.3. SMLOUVA UZAVŘENÁ KE SPLNĚNÍ KONKRÉTNÍHO ÚKOLU	35
2.2. SPOLUPRÁCE OBCÍ SE SUBJEKTY V ÚZEMÍ.....	36
2.2.1. MÍSTNÍ AKČNÍ SKUPINA (MAS)	36
2.2.2. PUBLIC-PRIVATE-PARTNERSHIP (PPP)	39
2.2.3. ZÁJMOVÉ SDRUŽENÍ PRÁVNICKÝCH OSOB	40
2.2.4. SMLOUVA O SDRUŽENÍ.....	41
2.3. NÁRODNÍ STRUKTURY SPOLUPRÁCE	41
2.3.1. SVAZ MĚST A OBCÍ ČR (SMO ČR)	42
2.3.2. SDRUŽENÍ MÍSTNÍCH SAMOSPRÁV (SMS ČR)	42

2.3.3. NÁRODNÍ SÍŤ ZDRAVÝCH MĚST ČR (NSZM ČR)	42
2.4. SPOLUPRÁCE S OBCEMI JINÝCH STÁTŮ	43
2.4.1. PŘESHRANIČNÍ IMPULSNÍ CENTRA	44
2.4.2. EUROREGIONY	44
2.4.3. PARTNERSKÁ OBCE A MĚSTA ("TOWN-TWINNING").....	45
<u>3. FINANČNÍ ASPEKTY SPOLUPRÁCE OBCÍ.....</u>	<u>46</u>
3.1. PŘÍJMOVÁ STRÁNKA ROZPOČTU OBCÍ	47
3.1.1. RUD A SNAHA MALÝCH OBCÍ O ZMĚNU ZÁKONA O RUD	49
3.2. FINANCOVÁNÍ SPOLUPRÁCE.....	51
<u>4. DOBROVOLNÝ SVAZEK OBCÍ REGION ZLÍNSKO.....</u>	<u>54</u>
4.1. ČLENSKÉ OBCE RZ	54
4.2. ÚČEL ZALOŽENÍ RZ.....	56
4.2.1. BUDOVÁNÍ PÁTEŘNÍ CYKLOSTEZKY OTROKOVICE – VIZOVICE A SÍŤ CYKLISTICKÝCH TRAS VE ZLÍNSKÉM REGIONU	57
4.3. ORGÁNY RZ	60
4.4. ČLENSKÉ PŘÍSPĚVKY OBCÍ RZ	61
4.5. HOSPODAŘENÍ RZ	62
4.5.1. ANALÝZA HOSPODAŘENÍ RZ V ROCE 2005.....	64
4.5.2. ANALÝZA HOSPODAŘENÍ RZ V ROCE 2006.....	66
4.5.3. ANALÝZA HOSPODAŘENÍ RZ V ROCE 2007	67
4.5.4. ANALÝZA HOSPODAŘENÍ RZ V ROCE 2008.....	68
4.5.5. ANALÝZA HOSPODAŘENÍ RZ V ROCE 2009	70
4.5.6. VÝVOJ PŘÍJMŮ, VÝDAJŮ A SALDA HOSPODAŘENÍ RZ V LETECH 2005 AŽ 2009	72
4.6. SPOLEČNĚ REALIZOVANÉ PROJEKTY REGIONEM ZLÍNSKO	76
4.7. ZHODNOCENÍ ČINNOSTI REGIONU ZLÍNSKO	77
<u>5. MÍSTNÍ AKČNÍ SKUPINA PLOŠTINA</u>	<u>79</u>
5.1. MASP A JEJÍ ČLENOVÉ.....	80
5.2. NÁPLŇ ČINNOSTI MASP	84
5.3. ORGÁNY MASP	84
5.4. HOSPODAŘENÍ MASP.....	86
5.5. MASP A OSA IV. LEADER.....	87
5.6. ZDROJE FINANCOVÁNÍ ČINNOSTI MASP PŘED ROKEM 2009	89
5.7. FINANCOVÁNÍ ČINNOSTI MASP V ROCE 2009	91
5.7.1. KONKRÉTNÍ PROJEKT V RÁMCI 1. VÝZVY MASP	95

5.7.2. PROJEKT „TRNKOVÁ STEZKA“	97
5.8. FINANCOVÁNÍ ČINNOSTI MASP V ROCE 2010	98
5.9. ZHODNOCENÍ ČINNOSTI MASP	99
<u>ZÁVĚR.....</u>	<u>102</u>
 <u>ZDROJE</u>	 <u>106</u>
 <u>SEZNAM GRAFŮ</u>	 <u>112</u>
 <u>SEZNAM OBRÁZKŮ</u>	 <u>112</u>
 <u>SEZNAM TABULEK</u>	 <u>112</u>
 <u>PŘÍLOHY</u>	 <u>113</u>

Seznam použitých zkratk

ČR	Česká republika
ČSÚ	Český statistický úřad
DSO	Dobrovolný svazek obcí
EAFRD	Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova
EU	Evropská unie
FO	Fyzická osoba
MAS	Místní akční skupina
MASP	Místní akční skupina Ploština
MF ČR	Ministerstvo financí ČR
MMR ČR	Ministerstvo pro místní rozvoj ČR
MSP	Malé a střední podnikání
MV ČR	Ministerstvo vnitra ČR
MZe ČR	Ministerstvo zemědělství ČR
NSZM	Národní síť zdravých měst
OP	Operační program
PO	Právnícká osoba
PRV	Program rozvoje venkova
RO SZIF	Regionální odbor Státního zemědělského intervenčního fondu
ROP SM	Regionální operační program Střední Morava
RUD	Rozpočtové určení daní
RZ	Region Zlínsko
SFDI	Státní fond dopravní infrastruktury
SLDB	Sčítání lidu, domů a bytů
SMO	Svaz měst a obcí
SMS	Sdružení místních samospráv
SZIF	Státní zemědělský intervenční fond
SPL	Strategický plán LEADER
ÚÚR	Ústav územního rozvoje
VH	Valná hromada
ZK	Zlínský kraj

Úvod

Pro Českou republiku je typické velké množství převážně menších obcí, což souvisí s historicky dlouho utvářenou sídelní strukturou v kombinaci s vývojem počtu obcí po roce 1990. Přestože je celoevropským trendem snižování počtu obcí, v České republice (dále jen „ČR“) je tomu naopak. Po obnovení obecního zřízení v roce 1990 došlo v ČR k masivní dezintegraci a autonomizaci obcí. Ty se i přes více než 20 let boje s nedostatkem finančních prostředků stále nechtějí slučovat. Demokracie tak zvítězila nad efektivností veřejné správy, na což nejvíce doplatila právě její kvalita, která nebyla a stále není dostačující.

Nacházíme se tak v situaci, kdy je místní veřejná správa ČR velmi fragmentovaná. Tento problém je v ČR stále aktuální vzhledem k rostoucímu dluhu veřejných financí. Právě malé obce jsou více ohroženy rizikem zadlužení než obce s větším počtem obyvatel. Malé obce trpí nedostatkem finančních prostředků a nejsou na rozdíl od obcí větších velikostních kategorií schopny dosahovat úspor z rozsahu. Po zaplacení výdajů na administrativu a povinných mandatorních výdajů jim už mnoho finančních prostředků potřebných na rozvoj území obce nezbyvá.

Existují dvě možná řešení, jak kompenzovat nepříliš vhodnou velikostní strukturu obcí v ČR. Prvním je již zmíněné a u obcí nepopulární slučování obcí po vzoru ostatních evropských států s roztržštěnou sídelní strukturou. To, že o tuto možnost obce téměř nestojí, má kořeny v nuceném a necitlivém slučování obcí za komunistického režimu.

Druhým řešením je spolupráce s jinou obcí či obcemi, k čemuž obce v ČR přistupují velmi pozitivně a hojně tuto možnost již od roku 1990 využívají. Ve svazku si obce zachovávají požadovanou autonomii a suverenitu a zároveň mohou dosáhnout úspor z rozsahu, realizovat akce či projekty, na které by jim z vlastního rozpočtu finanční prostředky nezbyly a zlepšit poskytování určitých druhů služeb. Meziobecní spolupráce tedy může sloužit jako částečná náhrada za slučování obcí.

Tato problematika mě zaujala a rozhodla jsem se spoluprací obcí a jejími možnými formami zabývat v mé diplomové práci.

Hlavním cílem této práce bude komplexně zmapovat problematiku spolupráce obcí v ČR a zhodnotit jednotlivé formy spolupráce, které obcím česká legislativa nabízí. Dílčím cílem bude vysvětlení historických souvislostí vývoje počtu obcí v minulosti, které se zvoleným tématem spolupráce obcí úzce souvisí. Z hlediska možných forem spolupráce obcí se v práci nejvíce zaměřím na formu dobrovolného svazku obcí a formu místní akční skupiny. Tyto dvě formy spolupráce jsem si vybrala ke zkoumání v praktické části práce.

V první kapitole teoretické části práce objasním pojem obec jako základní článek územní samosprávy, její pravomoc a působnost. Budu se věnovat hlavně funkcím v rámci samostatné působnosti, do níž spolupráce obcí patří. Poté se zaměřím na avizované historické souvislosti vývoje počtu obcí v českých zemích. Dále přejdu k hlavnímu tématu práce – spolupráci obcí v ČR, popíši legislativní úpravu této oblasti a nastíním faktory, které mohou ovlivňovat efektivitu spolupráce. V druhé kapitole přijde na řadu výčet a popis všech možných forem spolupráce obcí. Poslední kapitola teoretické části práce se bude týkat finanční stránky spolupráce.

Spolupráci obcí ukážu v praktické části práce na konkrétním příkladu dvou odlišných forem spolupráce obcí. Prvním bude dobrovolný svazek obcí jako typicky nejčastější forma výhradně meziobecní spolupráce. Druhým příkladem bude místní akční skupina jako „novější“ platforma spolupráce obcí, jež se řadí do spolupráce obcí se subjekty v území (právníky a fyzickými osobami), vznikající s cílem realizovat své rozvojové aktivity pomocí dotací z Evropské unie. Ke zkoumání jsem si zvolila dobrovolný svazek obcí Region Zlínsko a Místní akční skupinu Ploština. Obě sdružení se nachází v okrese Zlín, v okolí mého rodného města Zlín. Zvolený výběr uskupení měl dva důvody. Za prvé mě zajímalo, jak úspěšné a aktivní jsou malé obce v místě mého bydliště při realizaci spolupráce a za druhé jsem měla možnost osobně navštívit představitele svazků a získat od nich potřebné aktuální informace, na které jsem se na rozdíl od internetových zdrojů mohla plně spolehnout.

V teoretické části práce budou použity metody řešené odborné literatury, popisu a zpracování statistických dat. Metodu analýzy a syntézy využiji v praktické části práce.

Celá práce i obě formy spolupráce v praktické části se budou týkat především malých obcí.

1. Spolupráce obcí v ČR

Vzhledem k tématu mé diplomové práce zabývající se spoluprací obcí v ČR, je vhodné hned na začátku vysvětlit pojem „obec“.

1.1. Obce v ČR

Obec je v ČR definována v Ústavě České republiky (resp. v ústavním zákoně č. 1/1993 Sb.) a v zákoně č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení).

- V Ústavě je problematice územní samosprávy věnován Článek 8 v Hlavě první a dále celá Hlava sedmá s názvem Územní samospráva. Článek 8 říká, že je zaručena samospráva územních samosprávných celků.¹ V Hlavě sedmé je v článku 99 psáno: *„Česká republika se člení na obce, které jsou základními územními samosprávnými celky, a kraje, které jsou vyššími územními samosprávnými celky.“*² Obce a kraje mají dle článku 100 právo na samosprávu (samostatná působnost), zároveň jim také může být dle článku 105 svěřen výkon státní správy (přenesená působnost) jen tehdy, stanoví-li to zákon. Do samostatné působnosti obce může stát zasahovat pouze *„vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem“*³.
- Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) ve znění pozdějších změn je základním právním předpisem v oblasti obecní územní samosprávy. Upravuje pravomoci a působnosti obcí. Obec je zde definována jako základní územní samosprávné společenství občanů, které tvoří územní celek a je vymezené hranicí území obce.⁴ Dále dle tohoto zákona je obec považována za veřejnoprávní korporaci – právnickou osobu, mající vlastní majetek, se kterým hospodaří účelně a hospodárně v zájmu občanů obce, ostatních subjektů v území a ve veřejném zájmu. Orgány obce jsou zastupitelstvo, kterým je obec samostatně

¹ Ústava České republiky, Hlava první, Článek 8,

² Ústava České republiky, Hlava sedmá, Článek 99

³ Ústava České republiky, Hlava sedmá, Článek 101

⁴ Zákon č. 128/2000 Sb. o obcích (obecní zřízení), Hlava I, Díl 1, § 1

spravována, dále je to rada obce, starosta, obecní úřad a zvláštní orgány obce (výbory zřizované zastupitelstvem a radou obce).

Výjimkou je hlavní město Praha, které se neřídí zákonem o obcích ani o krajích, ale speciálním zákonem 131/2000 Sb. o hlavním městě Praze. Praha je zde považována za hlavní město ČR, kraj i obec současně.

Samospráva v ČR je vykonávána na dvou úrovních (tzv. dvoustupňová územní samospráva). Jak bylo výše uvedeno, základními územně samosprávnými jednotkami jsou obce a vyššími samosprávnými celky jsou kraje. Obecní úroveň samosprávy byla obnovena v roce 1990 přijetím zákona č. 367/1990 Sb. o obcích (obecní zřízení). Byl opětovně zaveden model smíšené místní správy – tzn., že obec vykonává na základě zákona vlastní samosprávné funkce a v mezích zákona jí mohou být svěřeny některé úkony státní správy (přenesená působnost).⁵ V roce 2000 došlo k novele a k úplné náhradě tehdejšího zákona o obcích přijetím zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) (dále jen „zákon o obcích“).

Na rozdíl od obecní samosprávy začala krajská úroveň fungovat až o deset let později. Kraje, jako samosprávné celky, nebyly po zrušení krajských národních výborů v roce 1990 zavedeny a tak jedinými územně samosprávnými celky zůstaly až do roku 2000 obce. V první polovině 90. let 20. století se začal projevovat fakt, že kraj, jako prostřední článek veřejné správy, je z mnoha důvodů nepostradatelný. O znovuoobnovení krajské samosprávy se jednalo v rámci I. etapy reformy veřejné správy v druhé polovině 90. let. Vzniklo 14 krajů, které ustanovil ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků. Reálně fungovat však začaly až od 1. 1. 2000, respektive od 12. listopadu 2000, kdy proběhly první volby do nově zřízených krajských zastupitelstev a kraje tak získaly všechny kompetence na základě zákona o krajích⁶.

V II. etapě reformy veřejné správy došlo k 1. 1. 2003 ke zrušení okresních úřadů a k jejich nahrazení správními obvody obcí s rozšířenou působností.⁷

⁵ PEKOVÁ, Jitka, Finance územní samosprávy: Studijní pomůcka pro kombinované studium. In. Jihočeská Univerzita, zemědělská [online]. 2004 [cit. 2010-04-11].

⁶ Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů

⁷ PEKOVÁ, Jitka. *Hospodaření a finance územní samosprávy*. Praha: Management Press, 2004, str. 74

Základními rysy obce a kraje jakožto samosprávného společenství jsou: ⁸

- územní základ
- osobní základ (občané s trvalým pobytem)
- výkon samosprávy na katastrálním území obce

V souvislosti s obcemi se často mluví o sídlech a sídelní struktuře. Nezřídka dochází k jejich záměně, ale pojmy a tudíž ani soustavy obcí a sídel nejsou totožné. Sídlo je základní geografickou jednotkou osídlení, zatímco obec je základní územně samosprávná jednotka. Zásadní rozdíl mezi nimi je v tom, že obec má právní subjektivitu a může vystupovat v právních vztazích, kdežto sídlo nikoliv. Za sídlo lze považovat „*každé obydlené místo včetně příslušných ploch, které jsou jeho obyvatelstvem bezprostředně využívány*“ ⁹.

Počet sídel v roce 1991 byl dle Sčítání domů, lidu a bytů (dále jen „SLDB“), které provádí Statistický úřad ČR, 15 733. ¹⁰

1.1.1. Role obecní samosprávy

Obce, jako samosprávné celky v různé podobě, fungují na našem území už téměř 160 let. „*Klíčovou funkcí územní samosprávy je zabezpečit pro své obyvatelstvo celou řadu veřejných statků*“, především v rámci samostatné působnosti. Veřejnými statky se rozumí statky kolektivní spotřeby, při jejichž zabezpečování trh selhává. Soukromé subjekty nemají zájem, či ani nedokážou, tyto statky v požadované kvalitě a kvantitě produkovat a tak se toho ujímá stát a územní samospráva. ¹¹

Obec zabezpečuje veřejné statky čisté i smíšené. Čisté veřejné statky se vyznačují nedělitelností ve spotřebě, nevylučitelností ze spotřeby a nedělitelnou kvalitou

⁸ PEKOVÁ, Jitka. *Hospodaření a finance územní samosprávy*. Praha: Management Press, 2004, str. 79

⁹ GROSPÍČ, Jiří, a kol. *Úvod do regionálních věd a veřejné správy*. Praha: Aleš Čeněk, s.r.o., 2004, str. 24

¹⁰ VAJDOVÁ, J., ČERMÁK, D., ILLNER, M.: *Autonomie a spolupráce: důsledky ustanovení obecního zřízení po roce 1990*, Praha: SÚ AV ČR, 2006, str. 16

¹¹ PEKOVÁ, Jitka. *Hospodaření a finance územní samosprávy*. Praha: Management Press, 2004, str. 23

(např. veřejné osvětlení, služby hasičů, policie, atd.). Smíšené veřejné statky se liší od čistých tím, že kvantita jejich spotřeby je dělitelná – tedy lze určit kolik člověk daného statku či služby spotřebovává a stanovit tzv. modifikovanou cenu v podobě uživatelského poplatku (např. poplatek ze psa, vzdělání, městská hromadná doprava, atd.). Uživatelský poplatek slouží také jako prevence proti vzniku tzv. *efektu přetížení*¹², jež se v souvislosti s místními veřejnými statky často vyskytuje.

V každém státě má na fungování územní samosprávy podstatný vliv také velikost obcí. Je to např. rozsah decentralizovaných činností z centrální na místní úroveň, vztah mezi státní správou a územní samosprávou či pozice územní samosprávy vůči centrální vládě, atd.¹³ Pokud jsou ve státě zastoupeny spíše obce menších velikostních kategorií, může nastat situace, že při zajišťování určitých druhů statků a služeb obce nedosahují úspor z rozsahu. Z tohoto důvodu nejsou některé obce schopny uspokojivě plnit úkoly v rámci samostatné působnosti a nemají finanční prostředky na profesionální aparát. Dochází tak k neefektivnostem ve veřejné správě, což sebou samozřejmě přináší celou řadu problémů.

Čím je obec menší, tím je pro ni těžší dosahovat alokační efektivnosti při zajišťování místních veřejných statků. Tím je myšleno, že z důvodu omezenosti rozpočtových zdrojů především u menších obcí nejsou finance vynaloženy dle skutečné potřeby, ale dle rozpočtových možností. Alokační efektivnost lze zvýšit prostřednictvím dosažení úspor z rozsahu, kdy dochází ke snížení jednotkové ceny produktu či služby v závislosti na zvyšování celkového objemu produkce za určité období. Je možné jich dosáhnout například sdílením činností, kdy vznikají společné náklady pro více výrobních útvarů.¹⁴ Úspory z rozsahu může obec dosáhnout právě sloučením nebo spoluprací s jinou obcí či obcemi (např. když dodavatel poskytne množstevní slevu pro větší obec či pro obce ve svazku).

¹² efekt přetížení: jev, kdy při překročení určité kvantity veřejného statku v důsledku velké poptávky dochází k poklesu jeho kvality. PEKOVÁ, Jitka. *Hospodaření a finance územní samosprávy*. Praha: Management Press, 2004, str.. 25

¹³ KAMENÍČKOVÁ, Věra. Stojí za to usilovat o slučování? *Deník veřejné správy* [online]. 8. 10. 2003 [cit. 2010-02-22].

¹⁴ PROCHÁZKOVÁ, Alena. *Formy spolupráce obcí* [online]. Praha, 2008. 38 s. Bakalářská práce. VŠE Praha.

1.1.2. Působnost obcí

S působností obcí jsou spjaty funkce, které obce vykonávají. Rozlišujeme funkce v rámci samostatné a v rámci přenesené působnosti.

a) Samostatná působnost

Pro obec je zásadní plnění funkcí v rámci samostatné působnosti. V zákoně o obcích jsou tyto samosprávné funkce obcí vymezeny v Hlavě II - Samostatná působnost obce, paragraf 35 až 60.

Dle paragrafu 35, Dílu I daného zákona patří do samostatné působnosti obce *„záležitosti, které jsou v zájmu obce a občanů obce, pokud nejsou zákonem svěřeny krajům nebo pokud nejde o přenesenou působnost orgánů obce nebo o působnost, která je zvláštním zákonem svěřena správním úřadům jako výkon státní správy, a dále záležitosti, které do samostatné působnosti obce svěří zákon“*. Dále obec pečuje o území obce a snaží se vytvořit podmínky pro rozvoj sociální péče a uspokojení potřeb občanů obce. Jedná se zejména o uspokojení potřeby bydlení, ochrany a rozvoje zdraví, dopravy a spojů, potřeby informací, výchovy a vzdělávání, celkového kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku. Rozsah samostatné působnosti obce může být omezen pouze a jenom zákonem.

V samostatné působnosti zastupitelstvo obce vydává obecně závazné vyhlášky, hospodaří s majetkem obce, určuje druhy a výši místních poplatků a může zřizovat právnické osoby. V rámci samostatné působnosti dochází i ke spolupráci obcí. Tato problematika je vymezena v Hlavě II, Díl 3 – Spolupráce mezi obcemi, paragraf 46 až 54.

Úkoly v rámci samostatné působnosti jsou obcím ukládány zákonem o obcích. S plněním rozsahu těchto základních povinností mají potíže hlavně malé obce. Jako příklad lze uvést, že u malých obcí jsou administrativní náklady na jejich chod vzhledem k celkovým výdajům vyšší než u větších obcí. Přitom základní rozsah veřejných služeb musí ze zákona o obcích poskytovat všechny obce bez ohledu na počet obyvatel či rozlohu obce. Každá obec má ze zákona právo na samosprávu a občané jakékoli obce mají nárok na určitý standard poskytovaných služeb. Malé obce mají dlouhodobě problémy s financováním

veřejných služeb jako je např. osvětlení nebo údržba komunikací.¹⁵ Nabídka a kvalita veřejných statků služeb u různě velkých municipalit tak není jednotná.

b) Přenesená působnost

Výkon přenesené působnosti obcemi znamená výkon státní správy orgány obce s tím, že tato činnost podléhá kontrole orgánů státní správy nebo v určitých případech kontrole orgánů kraje. Funkcemi, které vykonávají obce ve své přenesené působnosti, se zabývá Hlava III s názvem Přenesená působnost.

Existují tři kategorie obcí dle rozsahu přenesené působnosti, kterou vykonávají:

- každá obec (tzv. obec I. stupně)
= výkon základního rozsahu přenesené působnosti orgány obce, za správní obvod se považuje území obce, v současnosti je jich 6 249
- obec s pověřeným obecním úřadem (obec II. stupně)
= výkon přenesené působnosti v určeném správním obvodu, jež je vymezen výčtem obcí uvedených ve vyhlášce Ministerstva vnitra ČR (dále jen „MV ČR“), je jich 205
- obec s rozšířenou působností (obec III. stupně)
vykonává obecní úřad obce s rozšířenou působností, vedle vlastní přenesené působnosti základního rozsahu a vedle přenesené působnosti pověřených obecních úřadů vykonává další, ve svěřeném rozsahu přenesenou, působnost ve správním obvodu určeném ve vyhlášce MV ČR, je jich 393.¹⁶

1.2. Historické souvislosti vývoje počtu obcí

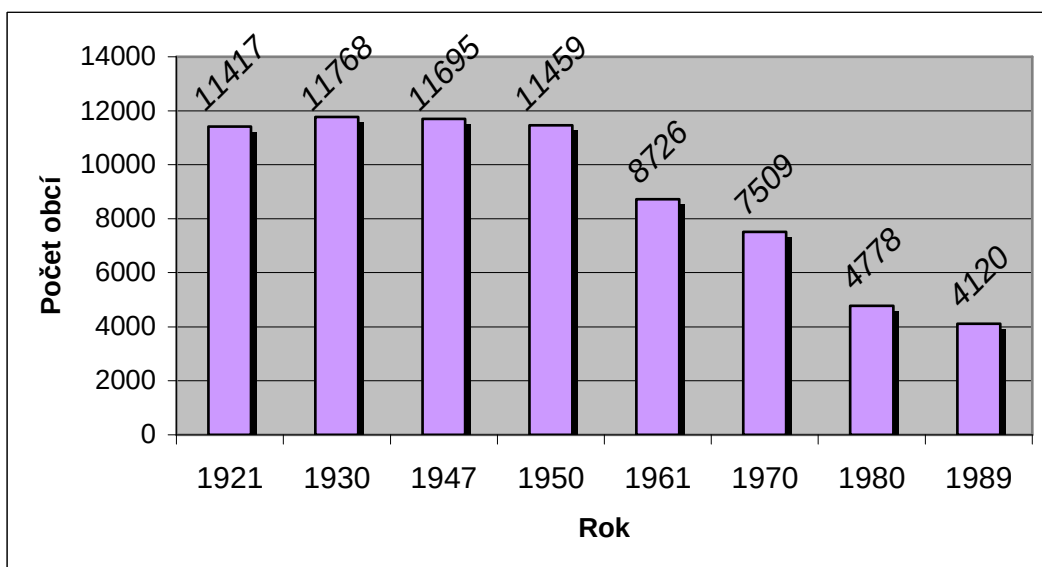
Historické souvislosti ve vývoji počtu obcí hrají velkou roli při vysvětlování dnešního stavu roztržité struktury obcí. Je tedy třeba je neopomíjet a vycházet z nich. Spolupráce obcí je pak přirozenou reakcí nabízející se v takovéto situaci.

¹⁵ Malé obce se možná dočkají vyššího příjmu ze státního rozpočtu. *Našepeníze.cz* [online]. 1. 4. 2010, 52, [cit. 2010-06-28].

¹⁶ Členění obcí podle rozsahu výkonu státní správy. *Portál územního plánování* [online]. 2009 [cit. 2010-04-11].

Obecní struktura, jak ji známe dnes, se postupně začínala utvářet od poloviny 19. století. Základem bylo tehdejší členění státu na cca 13 tisíc katastrálních obcí. Až do poloviny 20. století se počet obcí nijak výrazně neměnil a fluktoval kolem čísla 11 tisíc (viz Graf 1).¹⁷ Z toho vyplývá, že dnešní „vysoký“ počet obcí (6249)¹⁸ je proti roku 1950 téměř poloviční.

Graf 1: Vývoj počtu obcí v českých zemích v letech 1921 - 1989



Zdroj dat: VAJDOVÁ, Zdenka, a kol. *Autonomie a spolupráce: důsledky ustavení obecního zřízení v roce 1990*. Praha: SÚ AV ČR, 2006, vlastní úprava

1.2.1. Vývoj počtu obcí v letech 1948 – 1989

Pro pochopení, proč obce raději volí možnost spolupráce než sloučení s jinou obcí, je vhodné stručně popsat vývoj počtu obcí v letech komunistického režimu 1948 až 1989.

Před nástupem komunistické strany k moci se počet obcí pohyboval přibližně kolem čísla 11 700. Po roce 1948 se komunistická strana snažila o radikální snížení počtu obcí. Tyto násilné integrační procesy probíhaly permanentně až do roku 1989. První výrazný propad počtu obcí je v Grafu 1 pozorovatelný při srovnání roku 1950 s rokem 1961.

¹⁷ GALVASOVÁ, I., kol.: *Spolupráce obcí jako faktor rozvoje*, Praha: Georgetown, 2007, str. 18

¹⁸ Malý lexikon obcí ČR 2008, ČSÚ, údaj k 1. 1. 2008

Dle SLDB v těchto deseti letech zaniklo nebo se sloučilo s jinou obcí 2 733 obcí. Od roku 1961 se pak počet obcí trvale snižoval.

Další výrazný pokles počtu obcí byl zaznamenán mezi léty 1970 a 1980 hlavně díky koncepci tzv. *Střediskové soustavy obcí*, která vznikla roku 1967 ve Výzkumném ústavu výstavby a architektury (VÚVA). Tato koncepce roztřídila sídla do tří stupňů dle funkce, kterou plnily v soustavě obcí na: ¹⁹

a) „*středisková sídliště*“

- *I. stupně, středisko místního významu*
- *II. stupně, středisko obvodního významu*
- *III. stupně, středisko oblastního významu*

b) *ostatní sídla, která neměla střediskový význam, měla být rozdělena na sídliště*

- *trvalého významu*
- *dočasného významu*
- *ostatní sídliště“*

Ve střediskové soustavě byly menší obce proti vůli občanů v nich žijících uměle integrovány do větších tím způsobem, že zde byly postupně omezovány důležité aktivity (školy, zdravotnická zařízení, obchody, zásobování kvalitní pitnou vodou, provoz menších zemědělských výroben, atd.). Naopak ve větších sídlech střediskového typu byly budovány kulturní domy a později nákupní střediska nerespektující předešlou architekturu obcí. Nestřediskové obce postupně ztrácely svou identitu, nedalo se v nich žít a lidem nezbylo nic jiného, než se odstěhovat do větších sídel střediskového typu.

První koncepce střediskové soustavy z roku 1967 však nebyla tak účinná, jak si představitelé komunistické strany mysleli, a tak v roce 1971 Usnesením vlády ČSR č. 283 byla přijata další, důraznější koncepce uspořádání struktury osídlení. Touto reformou byl nesmazatelně narušen přirozený vývoj sídelní struktury ČR, na což nejvíce doplatil český venkov. ²⁰

¹⁹ Středisková soustava osídlení.: *Bruntál.net* [online]. 2. 5. 2006 [cit. 2010-04-11].

²⁰ Středisková soustava osídlení.: *Bruntál.net* [online]. 2. 5. 2006 [cit. 2010-04-11].

Vymezení středisek v rámci střediskové soustavy obcí dle Radima Perlína:²¹

1. „Středisko osídlení místního významu (SOMV): středisko s významným postavením v sídelní soustavě, velké sídlo s plně rozvinutou základní obchodní infrastrukturou, v celé ČR jich bylo vymezeno cca 600.
2. Nestřediskové sídlo trvalého významu (NSTV): menší sídlo s dominantní obytnou funkcí, které ovšem nemá další výrobní nebo obslužné funkce, často je i sídlem obecního úřadu.
3. Nestředisková sídla ostatní (NSO): ostatní menší sídla, zpravidla bez administrativní funkce“.

V horizontu následujících deseti let byl vidět znatelný pokles počtu obcí: v roce 1970 existovalo 7511 obcí, kdežto v roce 1980 jen 4778. V roce 1990, kdy byla středisková sídelní soustava odmítnuta veřejností i představiteli obcí, dosáhl počet obcí svého historického minima - 4100 obcí. Ve skutečnosti bylo obcí zhruba ještě o 600 méně, než se vykazovalo, protože fakticky byly napojeny na střediskovou obec bez možnosti mít své vlastní správní orgány a o čemkoliv rozhodovat. S reformou veřejné správy při přechodu na tržní ekonomiku došlo k obratu a počet obcí se naopak začal radikálně zvyšovat.

1.2.2. Vývoj počtu obcí po roce 1990

V téměř celé západní Evropě docházelo již od skončení 2. světové války k decentralizaci kompetencí a odpovědností ze státní správy na místní, především obecní samosprávu. S decentralizací byl spojen i trend snižování počtu obcí zejména v zemích s rozdrobenou sídelní strukturou. Sloučené obce pak na základě dosažených úspor z rozsahu byly schopny plnit nově přenesené kompetence. Demokratické decentralizační tendence se v ČR mohly rozvíjet až od listopadu 1989, po padesátileté pauze, která byla zapříčiněna obdobím nacismu a poté komunismu v českých zemích. V roce 1990 tak došlo k obnovení obecního zřízení a k reformě veřejné správy, ve které se po vzoru ostatních demokratických států Evropy přistoupilo k decentralizaci odpovědností a pravomocí. Ve vývoji počtu obcí byl však trend opačný než ve zbytku Evropy – došlo k masivní dezintegraci a autonomizaci

²¹ PERLÍN, Radim. Venkov, typologie venkovského prostoru. *Bruntálský kurýr* [online]. 2008 [cit. 2010-04-11].

obcí a tudíž ke zvýšení počtu především malých obcí. Obce tím získaly samostatnost, ale zároveň jim přibylo mnoho dalších úkolů k plnění, na které finančně a personálně nestačily.

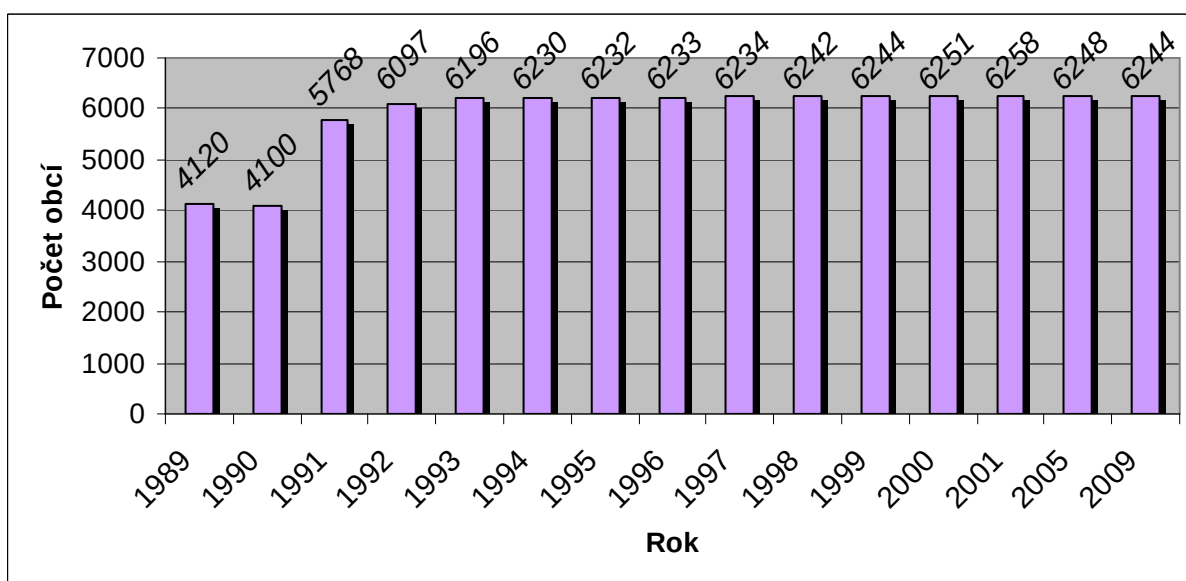
V nově vzniklé demokratické Československé republice jsme mohli sledovat dva procesy, které se týkaly obecní samosprávy. Prvním byl zmíněný rozpad obcí na menší obce a jejich osamostatňování. Výsledkem byl vznik mnoha nových malých obcí. V období mezi červnem 1990 a březnem 1991 se počet obcí zvýšil o více než 1 800 oproti původním 4 100, které byly zaregistrovány při SLDB provedenému k 1. 6. 1990.²² Tyto nově vzniklé obce ale nebyly tak finančně soběstačné, jak by si jejich zastupitelé přáli a předpokládali. Proto druhým procesem s tím spojeným byl vznik různých dobrovolných forem spolupráce obcí, prostřednictvím kterých mohly i malé obce uskutečňovat projekty, které by samy zrealizovat nedokázaly.

Tyto demokratické procesy započaly přijetím zákona č. 367/1990 Sb. o obcích (obecní zřízení), který obnovil, za socialismu ve skutečnosti nefungující územní samosprávu. Po vstupu zákona v platnost obce okamžitě využily možnosti stát se opět samostatnými a „rozhodovat samy za sebe“. Euforie po obnovení demokracie a svobody v roce 1990 tedy zasáhla i představitele obecní samosprávy.

Z Grafu 2, kde je znázorněn vývoj počtu obcí po roce 1989, by se rok 1994 dal považovat za počátek stabilizace počtu obcí. V dalších letech docházelo k nárůstu obcí pouze v řádech jednotek. Od roku 2000, kdy byl přijat nový zákon o obcích, který zpřísnil možnosti vzniku nových obcí, se počet obcí ustálil a pohybuje se kolem čísla 6 250.

²² Počet obcí v České republice v letech 1961-2007, ČSÚ [online]. [cit. 2010-04-09].

Graf 2: Počet obcí v ČR v letech 1989 - 2009



Zdroj dat: Počet obcí v ČR v letech 1961-2007, ČSÚ, vlastní zpracování

Od roku 1990 až dodnes se trend nezměnil. Obce stále trvají na zachování samostatnosti a odmítají se slučovat i přesto, že by tímto získaly mnoho výhod jako např.:²³

- úspory z rozsahu při zabezpečování veřejných statků a služeb
- větší vybavenost kvalifikovanými pracovníky a technickým vybavením
- možnost decentralizace více funkcí z centrální úrovně na samosprávu
- stabilizace rozpočtu skrz větší procento ze sdílených daní
- celkové zvýšení alokační efektivity územní samosprávy

Každá mince má však dvě strany a ani zde to není výjimkou. Po sloučení obcí se mohou vyskytnout negativní jevy jako např.:²⁴

- zhoršení podmínek pro místní demokracii (složitější občanská kontrola)
- slabší identifikace občanů s novou obcí
- nižší politická aktivita občanů v obci
- méně spravedlivé rozdělení veřejných statků a služeb

²³ KAMENÍČKOVÁ, Věra. Stojí za to usilovat o slučování? *Deník veřejné správy* [online]. 8. 10. 2003 [cit. 2010-02-22].

²⁴ VAJDOVÁ, J., ČERMÁK, D., ILLNER, M.: *Autonomie a spolupráce: důsledky ustanovení obecního zřízení po roce 1990*, Praha: SÚ AV ČR, 2006, str. 59

- diskriminace menšiny většinou (tzn. diskriminace menší obce či malých sídelních celků ve sloučené obci větší obcí).

Pokud by se obec přece jenom rozhodla pro sloučení s jinou obcí tak se při tomto procesu řídí ustanoveními zákona o obcích (Díl 3 - Území obce a jeho změny). Změnou území obce se rozumí i opačný proces – rozdělení obce (popř. oddělení části obce a vznik nové). Tato problematika je rovněž upravena v Dílu 3. Slučování obcí je oproti rozdělování všeobecně podporováno a je tedy poměrně jednoduchou záležitostí, kdy obce mezi sebou uzavírají dohodu o sloučení.

Pokud se chce obec rozdělit, musí splnit následující ne úplně snadné podmínky, které byly zákonodárci stanoveny za účelem zabránění zvyšování počtu samostatných obcí. *„Část obce, která se chce oddělit, musí mít samostatné katastrální území sousedící nejméně se dvěma obcemi nebo jednou obcí a cizím státem a tvořící souvislý územní celek; po oddělení musí mít alespoň 1 000 občanů. Stejně podmínky musí splňovat i obec po oddělení její části. S oddělením části obce musí vyslovit souhlas v místním referendu občané žijící na území té části obce, která se chce oddělit.“*²⁵

1.3. Aktuální velikostní struktura obcí ČR

Jak již bylo napsáno, převážnou většinu českých obcí tvoří obce malé velikosti, nacházející se zejména ve venkovských oblastech. Organizace veřejné správy, která se začala utvářet od 2. poloviny 19. století, navazuje na historicky utvářenou sídelní strukturu. Ta se v ČR vyznačuje velkou rozdrobeností (velké množství malých sídel), což má původ v dlouhém historickém vývoji sídelní sítě. Proto existuje mnoho velmi malých obcí se samostatnou působností. Pro potřeby této diplomové práce budu za obec malé velikosti považovat obec do 1000 obyvatel, kterých je v ČR téměř 80% z celkového množství obcí. Tuto hranici využívá ve svých projektech i společnost GaREP, spol. s.r.o.²⁶ spolupracující

²⁵ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), Hlava II, Díl 3, § 21

²⁶ Společnost GaREP zpracovává programové dokumenty regionálního rozvoje a rozvojové strategie pro regiony, svazky obcí, obce a města, je zapojena do řešení výzkumných projektů Ministerstva pro místní rozvoj ČR

s Ministerstvem pro místní rozvoj ČR (dále jen „MMR ČR“) v problematice rozvoje regionů. Za obec střední velikosti pak bude brána obec do 2000 obyvatel (90% všech obcí ČR).

Rozdílné vymezení pro malé obce využívá Věra Majerová²⁷, která se zabývá problematikou českého venkova na České zemědělské univerzitě v Praze. Ta považuje 2000 obyvatel za hranici pro malé obce.

Česká republika se vyznačuje odlišnou velikostní strukturou obcí v porovnání s ostatními státy Západní Evropy, v nichž po roce 1990 docházelo k integraci obcí, tedy k opačnému jevu než u nás a za obce malé jsou zde považovány obce mnohem větších velikostí. Výjimkou je Francie s typicky roztržštěnou sídelní strukturou (má přes 36 tisíc obcí). Zde se snaha o integrační procesy setkala s odporem obyvatel a tak se přistoupilo k tvorbě meziobecních seskupení.²⁸

1.3.1. Malé obce

Spolupráce obcí se týká především obcí malých a středních velikostí, někdy nazývaných venkovských. V zákoně o obcích může statut města získat obec, která má více než 3000 obyvatel. Tudíž dle tzv. negativního vymezení se za obec venkovského charakteru považuje obec s méně než 3000 obyvateli. Pro účely regionální analýzy se ale častěji pokládá za venkovskou ta obec, která má méně než 2000 obyvatel. Proto se při regionálních analýzách v literatuře uvádí místo hranice ze zákona toto číslo.

V Tabulce 1 jsou obce rozděleny do velikostních kategorií dle počtu obyvatel k 1. 1. 2008. Ze sloupce kumulované procento obcí jasně vyplývá, že téměř 80 % všech obcí v ČR tvoří obce malé velikosti s méně než 1000 obyvateli. Dokonce ve čtvrtině obcí je registrován počet obyvatel menší než 200. Do 2000 obyvatel pak má téměř 90 % obcí ČR. Je však důležité zmínit, že v nich žije pouze něco přes 26 % populace. Tedy celé tři čtvrtiny

²⁷ V publikaci MAJEROVÁ, Věra, a kol. *Český venkov 2008 : proměny venkova*. Praha: ČZU Praha, 2009.

²⁸ Spolupráce obcí jako faktor rozvoje - zkušenosti ze zahraničí. *Deník veřejné správy* [online]. 29. 5. 2008, [cit. 2010-03-22].

populace žijí v obcích s více jak 2000 obyvateli. Proto když spočítáme průměrný počet obyvatel v české obci (1 661 obyvatel v roce 2008), nevyjde nám až tak malé číslo, jak bychom čekali. Nemění to ale nic na tom, že ve srovnání s ostatními státy Evropy patříme před Francií k zemím s nejnižším průměrným počtem obyvatel v obci. V těsném závěsu je i Slovenská republika, která si prošla stejnými integračními procesy v minulosti jako my. Z dalších států s rozdrobenou obecní úrovní můžeme zmínit Maďarsko.

Sídelní struktura ČR není jednotná na celém území republiky. Je třeba oddělit Čechy s hustou sítí spíše malých sídel (hlavně v Jižních Čechách) a oblast Moravy a Slezska, kde se vyskytují častěji větší sídla umístěná vzdáleněji od sebe.

Tabulka 1: Velikostní struktura obcí v České republice k 1. 1. 2008

Počet obyvatel	Počet obcí	Počet obcí v %	Kumulativní součet obcí	Kumulované % obcí	Počet obyvatel	Počet obyvatel v %
do 199	1566	25,06	1566	25,06	192 090	1,85
200 - 499	2024	32,39	3590	57,45	660 126	6,36
500 - 999	1312	21	4902	78,44	922 543	8,89
1000 - 1999	692	11,07	5594	89,52	962 615	9,27
2000 - 4999	381	6,1	5975	95,62	1 153 506	11,11
5000 - 9999	141	2,26	6116	97,87	954 537	9,19
10 000 - 19 999	70	1,12	6186	98,99	977 386	9,42
20 000 - 49 999	42	0,67	6228	99,66	1 244 142	11,98
50 000 - 99 999	16	0,26	6244	99,92	1 159 570	11,17
nad 100 000	5	0,08	6249	100	2 154 615	20,76
ČR celkem	6249	100			10 381 130	100

Zdroj: Malý lexikon obcí ČR 2008, ČSÚ, vlastní úprava a výpočty

Odborníci se nikdy neshodli, a tak není nikde přesně uvedeno, jaká je optimální velikost obce pro efektivní fungování samosprávy. Proto nelze obce ke slučování v demokratickém státě nutit. *Například Platón říká, že ideální město by mělo mít velikost dostatečnou k tomu, aby plnilo všechny důležité funkce pro své občany, ale zároveň by mělo být přiměřeně malé k tomu, aby udrželo svoji jednotu.*²⁹ Obec sama musí přijít na to, zda je pro ni výhodné být raději samostatná, ale potýkat se s nedostatkem financí nebo se sloučit

²⁹ Územní změny obcí: Vztah velikosti samosprávy a účinnosti její práce je problémem. *Deník veřejné správy* [online]. 18. 11. 2004 [cit. 2010-03-22].

se sousední obcí, čímž se zvýší podíl na sdílených daních plynoucích do obecního rozpočtu a možnost zabezpečit obyvatelům větší škálu veřejných statků a služeb vyšší kvality. Obecně je vyšší efektivnosti územní samosprávy dosahováno ve větších obcích díky úsporám z rozsahu ze sdílení nákladů.³⁰ To znamená, že čím více služeb a statků obec poskytuje, tím klesají náklady na jejich zabezpečení.

Dalším problémem malých obcí je jejich zadlužování. Ministerstvo financí ČR (dále jen „MF ČR“) uvádí, že: „nejvíce obcí, v absolutním i relativním vyjádření, s vyšší mírou rizika hospodaření se nachází ve velikostní kategorii 101 – 500 obyvatel a v případě obcí s rizikovým hospodařením jde o velikostní kategorie 201 – 1 000 obyvatel“³¹. Proto se MF ČR snaží tomuto jevu zabránit jednak podporováním obcí ke slučování, jednak sledováním hospodaření obcí. Ke zjištění zadluženosti obcí dříve sloužil tzv. ukazatel dluhové služby, dnes se k tomu využívá výraz „monitorování hospodaření obcí“.

Pro přehlednost uvádím shrnutí problémů, se kterými se potýkají malé obce:

- nízká úroveň dopravní obslužnosti veřejnou hromadnou dopravou
- špatný stav dopravní infrastruktury
- neschopnost zabezpečit požadovanou škálu a kvalitu veřejných statků a služeb
- nízké mzdy pro pracovníky výkonných orgánů obce => demotivace pracovníků, nízká profesionalizace veřejné správy (nedostatek odborníků)
- nízká nabídka volných pracovních míst, odchod kvalifikované pracovní síly z regionu
- nedostatek finančních prostředků na investiční akce za účelem rozvoje obce
- neprofesionální veřejná správa (nekvalifikovaní pracovníci)
- nedostatečná technická vybavenost (počítače, internet, tiskárny, kamerový systém,...)
- pro banky nejsou dostatečně solventním klientem pro poskytnutí úvěru, vzhledem k vyššímu riziku zadlužení (stále jsou ale méně rizikové než soukromé subjekty)

³⁰ PEKOVÁ, Jitka. *Hospodaření a finance územní samosprávy*. Praha: Management Press, 2004, str. 165-166

³¹ Zadluženost územních samosprávných celků v roce 2008: Monitoring hospodaření obcí. *Ministerstvo financí ČR* [online]. 2009, [cit. 2010-04-11].

Na druhou stranu specifická struktura mnoha malých venkovských obcí je pro ČR typická a patří mezi kulturní bohatství a znak našeho státu, ze kterého bychom se měli snažit udělat spíše přednost. Již v minulosti se ukázalo, že násilné slučování obcí není funkční a lidé si to nepřejí. Dalším argumentem proti administrativnímu slučování malých obcí je, že právě malé obce jsou velmi důležité pro rozvoj venkovských oblastí, které by jinak upadaly. Jejich neopomenutelnou výhodou a důvod pro jejich rozvoj je např. kvalitní životní prostředí, nízká kriminalita a tudíž větší bezpečnost a také častější sociální kontakty mezi lidmi.

Jedna z možností, jak mohou malé obce vyřešit některé z výše zmíněných problémů je spolupracovat s jinými obcemi či subjekty v území. Spoluprací mohou obce např. kvalitněji poskytovat statky a služby, uskutečnit finančně nákladnější projekt podněcující místní rozvoj, získat kvalifikované pracovníky či realizovat úspory z rozsahu.

Potřebná fakta k pochopení současné struktury obcí v ČR byla vysvětlena a nyní mohou přejít přímo ke spolupráci obcí v ČR.

1.4. Spolupráce obcí v ČR

Obce v ČR mohou vzájemně spolupracovat, jak stanoví zákon o obcích pouze při výkonu samostatné působnosti. Právo na spolupráci obcí je dále zakotveno v Článku 10 Evropské charty místní samosprávy, která pro ČR vstoupila v platnost 1. 9. 1999. Píše se zde, že místní společenství mají právo spolupracovat při výkonu svých pravomocí a sdružovat se s jinými místními společenstvími či subjekty při prosazování společných zájmů.³²

Důležitým mezníkem v oblasti spolupráce českých obcí bylo předvstupní období a poté vstup ČR do Evropské unie (dále jen „EU“) v roce 2004. Uskupení obcí může zažádat o dotaci z rozpočtu EU, respektive z jednotlivých evropských fondů, pokud splní dotační požadavky. Kromě dotací ze státního či krajského rozpočtu se tak otevřel další prostor pro získávání finančních prostředků do rozpočtu svazků. Z důvodu podmíněnosti poskytnutí

³² Evropská charta místní samosprávy, Článek 10

dotace z fondů EU na účasti žadatele v určitých typech svazků obcí, došlo k rapidnímu nárůstu dobrovolných svazků obcí pojmenovaných nejčastěji mikroregiony.

1.4.1. Spolupráce obecně

Subjekty od pradávna využívají možnosti spolupracovat v mnoha oblastech lidské činnosti. Účelem spolupráce (či kooperace) je dosáhnout určitého cíle snadněji, rychleji, levněji atd., než by ho jedinec realizoval sám. Takovému „*efektu společného působení více prvků, který je obvykle větší nebo kvalitativně lepší než prostý součet efektů ze samostatného působení jednotlivých prvků*“³³, říkáme tzv. synergický efekt. Dalším pozitivním efektem plynoucím z kooperace je možnost sdílet zkušenosti s ostatními členy skupiny (svazku), a ty později využít v činnosti individuální.

Spolupráci lze popsat obecnou definicí jako: „*součinnost určitého množství subjektů při dosahování určitého společného cíle*“³⁴. Ke spolupráci může dojít mezi dvěma či více subjekty, kteří mají společný zájem, či jsou na sobě v určité oblasti závislí, ale navenek zůstávají stále autonomními.

Ze spolupráce by měla mít prospěch jak celá skupina, tak i jednotlivec, pro kterého by jinak kooperování nemělo význam. Pokud by se subjekty řídily tzv. paretoefektivním optimem, stačilo by, aby si kooperativní spoluprací alespoň jeden z nich polepšil, zatímco ostatní by si nepohoršili a všichni by byli spokojeni. V praxi to tak ale většinou nefunguje, každý jednatel chce pro sebe získat nějaké výhody.³⁵ Často převládne přirozená tendence jednotlivců starat se v první řadě sami o sebe a svůj prospěch na úkor prospěchu celku, což bývá často hlavním problémem spolupráce nezřídka vedoucím k jejímu ukončení. Vzniká tak sociální dilema, situace, kdy se dostává do konfliktu zájem individuální se zájmem kolektivu.³⁶

³³ Business center.cz [online]. 1998 [cit. 2010-04-09]. Slovník pojmů.

³⁴ GALVASOVÁ, I., kol.: Spolupráce obcí jako faktor rozvoje, Praha: Georgetown, 2007, str. 14

³⁵ Tamtéž, str. 15

³⁶ VAJDOVÁ, J., ČERMÁK, D., ILLNER, M.: *Autonomie a spolupráce: důsledky ustanovení obecního zřízení po roce 1990*, Praha: SÚ AV ČR, 2006, str. 101

1.4.2. Spolupráce obcí

Obce jsou důležitými aktéry regionálního rozvoje. Bohužel se stává, že obec nedokáže zabezpečit potřeby a úkoly, které jí byly svěřeny ze zákona v rámci samostatné působnosti. Potřeby tak přesahují možnosti obce, která má poté nedostatek finančních prostředků na rozvoj území obce. Spolupráce či sdružování obcí je jednou z možností, jak tuto situaci řešit a dosáhnout zefektivnění veřejných financí pomocí lepšího využití disponibilních zdrojů. Nutnost spolupráce při rozvoji území je zdůrazňována i v rámci regionální politiky ČR, která se snaží o vyvážený rozvoj regionů a snižování ekonomických a sociálních rozdílů mezi nimi.

Spolupráce a synergického efektu se tedy využívá i v rámci místní veřejné správy. Subjekty spolupráce jsou obce, které se zavážou se sousední obcí či obcemi k vytvoření určitého typu svazku za účelem dosažení předem stanoveného cíle. Členové svazků mají z kooperace užitek větší, než kdyby se o realizaci projektu či řešení určitého problému pokoušeli sami. Užitek z této činnosti je často vyjádřen v podobě úspor z rozsahu, sdružením prostředků k realizaci projektů nebo společným postupem vůči monopolům.³⁷ Podmínkou je jak racionální využívání disponibilních zdrojů při plnění stanovených cílů tak i kladné vnímání spolupráce ze strany členů svazku a dlouhodobost a stabilita spolupráce. Spolupráce má většinou účelový charakter.

V oblasti spolupráce obcí také vzniká již zmíněné sociální dilemma. Za jednotlivce si můžeme dosadit starostu či starostku obce, kteří hájí zájmy vlastní obce na úkor svazku jako celku. Solidarita a smluvní partnerství s ostatními obcemi se poté dostávají na okraj jejich zájmu.³⁸ Tím dochází k neefektivnostem při spolupráci. Předejít tomuto lze stanovením přesných podmínek spolupráce ve stanovách svazku v kombinaci s dobrou formulací cílů na začátku každé akce či projektu. Důležitá je také důvěra ve své partnery,

³⁷ Volně převzato z GALVASOVÁ, I., a kol.: Spolupráce obcí jako faktor rozvoje, Praha: Gergetown, 2007, str. 61

³⁸ VAJDOVÁ, J., ČERMÁK, D., ILLNER, M.: *Autonomie a spolupráce: důsledky ustanovení obecního zřízení po roce 1990*, Praha: SÚ AV ČR, 2006, str. 102

jíž lze dosáhnout pravidelně prováděným auditem za účelem zjištění, jak každá obec využívá svůj podíl ve svazku.³⁹

Při tvorbě systému spolupráce je vhodné řídit se tzv. principem subsidiarity zakotveným od roku 1992 v právu EU. Vysvětlení tohoto principu v praxi je, že „*Unie nepřijme opatření (s výjimkou oblastí spadajících do její výlučné pravomoci), pokud je efektivnější učinit toto opatření na národní, regionální nebo lokální úrovni*“⁴⁰. Ve veřejné správě je princip subsidiarity chápán tak, že rozhodnutí a zodpovědnost za ně mají být uskutečňovány na takové úrovni veřejné správy, která je co nejbližší občanům, kterých se rozhodnutí bezprostředně týká. Podmínkou je, aby tato úroveň dokázala plnit úkoly efektivně a hospodárně. Pokud tomu tak není, je třeba svěřit výkon činnosti úrovni vyšší.

Princip subsidiarity je možno aplikovat i na spolupráci obcí. Řízením dle této zásady by obce měly při vytváření svazků do svých činností zahrnout jen ty činnosti, které vyžadují vyšší než obecní úroveň řešení. Činnosti, které obec zabezpečí efektivně sama, by potom zůstaly v kompetenci obce. Dodržováním principu subsidiarity si obce zachovávají individuální suverenitu a zároveň se jim otevírá prostor pro dosažení úspor z rozsahu např. při kolektivním zabezpečování veřejných statků.

Před rokem 2000 obce využívaly pozitivních efektů spolupráce především v oblasti dopravní a technické infrastruktury síťového charakteru a životního prostředí (např. odpadové hospodářství). Několik let zpátky se tento trend změnil a převážná většina spolupracujících uskupení dnes vzniká za účelem propagace území, kooperace v sektoru cestovního ruchu (veřejný statek nadmístního významu) či kvůli rozvoji venkovské turistiky. Vysvětlením tohoto trendu je, že se při řešení zmíněných témat zúčastněné subjekty potencionálně nejsnáze dohodnou.

³⁹ VAJDOVÁ, J., ČERMÁK, D., ILLNER, M.: *Autonomie a spolupráce: důsledky ustanovení obecního zřízení po roce 1990*, Praha: SÚ AV ČR, 2006, str. 103

⁴⁰ Evropská komise: *Evropská unie v ČR (a)* [online]. 2009 [cit. 2010-05-26]. Subsidiarita.

1.4.3. Typy spolupráce obcí a jejich členění

Typy spolupráce obcí jsou velmi rozdílné co do formy svazku, počtu registrovaných obcí, účelu a intenzity spolupráce, tak i do velikosti území spravovaného svazkem. Do obecní spolupráce nemusí patřit výlučně jen obce, ale může se jí účastnit i soukromý sektor, popř. jiné subjekty ve veřejné správě. Pokud mluvíme o spolupráci obcí, vždy musí být členem svazku obec.

Dle typu aktérů spolupráce můžeme rozlišovat: ⁴¹

- čistě meziobecní spolupráci
- spolupráci obcí s fyzickými či právníckými osobami v území (tzn. soukromým sektorem na ziskovém nebo neziskovém principu)
- spolupráci obcí s jinými subjekty veřejného sektoru

Z hlediska formalizace typů spolupráce lze rozdělit spolupráci obcí do tří úrovní: ⁴²

- institucionalizovaná (mají organizační strukturu, např. svazky obcí)
- smluvní
- ad hoc – tzn. uskupení založená k určitému účelu

Můžeme také oddělit spolupráci vnitrostátní (tzn. spolupracují subjekty v rámci ČR) od spolupráce mezinárodní (spolupráce se subjekty v zahraničí).

Dále lze svazky členit podle účelu jejich založení. Iva Galvasová je na základě tohoto kritéria dělí na *monotematické svazky* a na *mikroregiony*:

- Monotematické svazky vznikají za účelem uskutečnění předem vymezeného úkolu v určité specifické oblasti a po jeho realizaci většinou zanikají. Jsou to hlavně svazky s cílem vybudování technické infrastruktury (čističky odpadních vod, kanalizace, svoz odpadu, plynofikace, atd.). Jinou důležitou specifickou oblastí, ve které obce často spolupracují, je cestovní ruch.

⁴¹ GALVASOVÁ, I., kol.: Spolupráce obcí jako faktor rozvoje, Praha: Georgetown, 2007, str. 25

⁴² Tamtéž

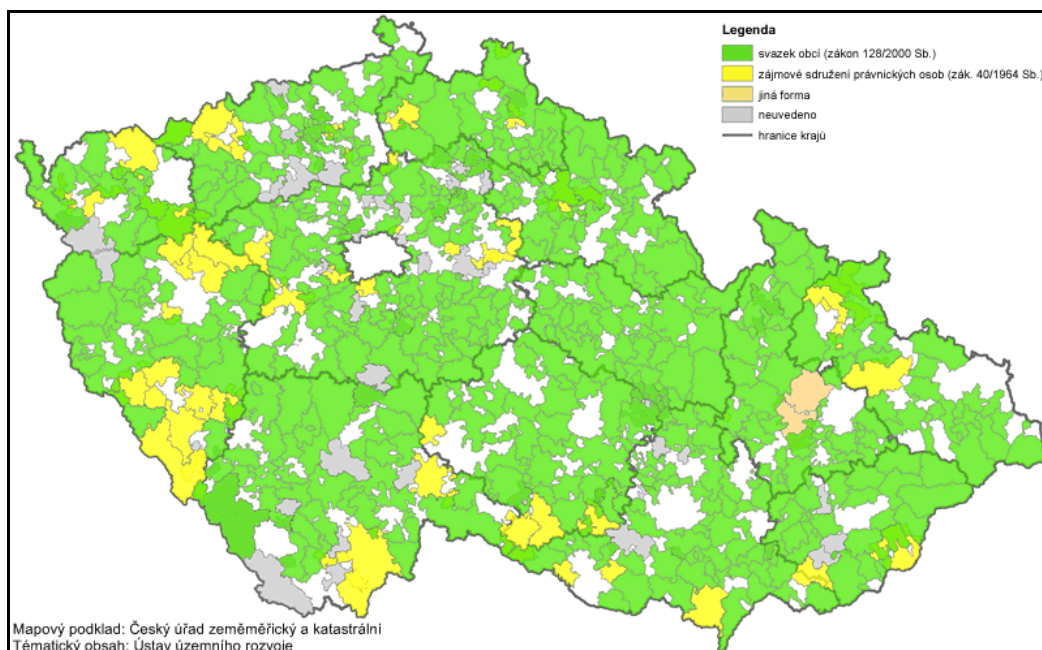
➤ Naopak mikroregiony se snaží o komplexní rozvoj území svazku využitím strategického plánování, nemají jednoúčelově zaměřené projekty a jejich doba trvání není omezená. Převážná většina mikroregionů má právní formu dobrovolného svazku obcí (viz Obrázek 1), přesto nemůžeme tyto pojmy považovat za totožné. Druhou nejčastější formou mikroregionů je v Obrázku 1 vyznačeno zájmové sdružení právnických osob.

Pojem mikroregion není nikde přesně definován, jedná se spíše o pojem geografický, který na rozdíl od pojmu dobrovolný svazek obcí česká legislativa nezná. Často se používá v regionálních vědách a může být blízký pojmu spádové území, které se řídí principem soudržnosti. Obce mikroregionu mají společné znaky, např. stejné přírodní podmínky, kulturní prostředí či historický vývoj, s čímž je spojeno řešení mnoha shodných problémů.

Monitoring mikroregionů

Databáze mikroregionů v ČR nebyla nikdy zcela dokonalá. MMR ČR pověřilo v roce 2000 monitoringem mikroregionů organizační složku státu Ústav územního rozvoje (dále jen „ÚÚR“). Do té doby neexistovala ucelená databáze mikroregionů a jejich rozvojových dokumentů. ÚÚR ze začátku zjišťoval počet mikroregionů skrze dotazníkové šetření na okresní a později na krajské úřady. Až v roce 2005 ÚÚR oslovil dotazníky přímo samotné mikroregiony. Databáze ale stále nebyla kompletní, protože návratnost dotazníků zdaleka nedosahovala 100 % a nedocházelo k průběžné aktualizaci údajů. Proto se soupis mikroregionů získaný takovou metodou nedal považovat za věrohodný. Mikroregiony zde nebyly členěny dle právní formy, a pokud svazek zanikl, nedošlo k jeho výmazu z registru. V roce 2006 byl na ÚÚR založen nový informační systém - registr GIS mikroregionů ČR. V tomto systému údaje aktualizují on-line sami zástupci mikroregionů. Bohužel ani tento systém není ideální. Databáze stále není kompletní, řada odkazů nefunguje a hledání mikroregionů je velmi nepřehledné. V ČR tedy ani dnes neexistuje aktualizovaný seznam všech mikroregionů a jejich právní formy.

Obrázek 1: Právní forma mikroregionů v ČR (2008)



Zdroj: Ústav územního rozvoje, On-line systém evidence mikroregionů a jejich rozvojových dokumentů iMR

Problémem v oblasti spolupráce je častý výskyt jevu, kdy je jedna obec členem několika svazků najednou. Česká legislativa neomezuje, v kolika svazcích obec může figurovat a tak se členská základna uskupení různě překrývá. Pokud je obec členem svazku, ve kterém se neplatí povinné členské příspěvky, může nastat situace, kdy dochází jen k formálnímu členství obce než k aktivnímu působení a zapojení se do chodu společenství (např. v některých místních akčních skupinách). Pokud by obec musela platit příspěvky do rozpočtu svazku a přínosy ze spolupráce by nebyly zajištěny, jistě by si rozmyslela, zda pro ni není výhodnější svazek opustit. Někdy dokonce svazky, ač založeny, v reálu vůbec neexistují.⁴³

Mnohdy dochází také k tomu, že když obce zjistí, že jimi založený svazek nefunguje (problémy s financováním, právní překážky), nesnaží se nedostatky odstranit, ale založí novou formu spolupráce. Proto v ČR existuje nepřehledné množství svazků a sdružení obcí, ve kterých dochází k tzv. „*tříštění kapacit*“⁴⁴, bez jakékoli právní regulace.

⁴³ GALVASOVÁ, I., kol.: Spolupráce obcí jako faktor rozvoje, Praha: Georgetown, 2007, str. 71

⁴⁴ Tamtéž, str. 75

V rámci přenesené působnosti obce spolupracovat nemůžou (viz negativní vymezení v zákoně o obcích). Přesto by se za určitý druh „nerozvojové“ spolupráce dal považovat případ, kdy se obce dohodnou, že jedna obec převezme výkon činností stanovených ze zákona všem obcím za jinou obec. Takto obce mohou ušetřit a dosáhnout úspor finančních prostředků určených na výkon přenesené působnosti. Úředně spolu obce, které vykonávají přenesenou působnost ve stejném správním obvodu obce s rozšířenou působností, uzavírají veřejnoprávní smlouvu „*podle níž budou orgány jedné obce vykonávat přenesenou působnost nebo část přenesené působnosti pro orgány jiné obce (jiných obcí), která je (které jsou) účastníkem veřejnoprávní smlouvy*“⁴⁵.

1.5. Právní úprava v oblasti spolupráce obcí

Jednoznačný a přehledný legislativní rámec oblasti spolupráce obcí je předpokladem k jejímu kvalitnímu fungování v praxi. Měl by umožňovat realizaci takové formy spolupráce, která je v dané situaci a pro daný subjekt nejvýhodnější. Pokud jsou ale legislativní pravidla určité právní formy spolupráce pro obec bariérou v efektivním dosažení cílů a v rozvoji obce, dochází ke hledání optimálnější formy vstupováním do nových a nových svazků. Tento problém byl již zmíněn a pramení z toho, že česká legislativa nestanoví hranici, v kolika sdruženích může být obec členem.

1.5.1. Právní úprava spolupráce obcí po roce 1990

Oficiální pokusy o spolupráci obcí započaly přijetím zákona č. 367/1990 Sb. o obcích (obecní zřízení). Zde byl této problematice věnován pouze paragraf 17 v Hlavě druhé – Působnost obce, Oddíl první – Samostatná působnost. Text paragrafu zněl: „*Obce mohou k obhajobě svých práv a zájmů vytvářet sdružení, navazovat partnerské vztahy a spolupracovat s obcemi jiných států a být členem mezinárodních sdružení místních orgánů*“⁴⁶. Spolupráce v něm byla upravena velmi volně, podrobnější specifikace forem spolupráce chyběla.

⁴⁵ Zákon č. 128/2000 Sb. o obcích (obecní zřízení), Hlava III, § 63

⁴⁶ Zákon č. 367/1990 Sb. o obcích (obecní zřízení), Hlava druhá, Oddíl I, § 17

Po novelizaci tohoto zákona v roce 1991 a 1992 vyšlo jeho úplné znění pod číslem 410/1992 Sb. V této právní úpravě byl zaveden pojem dobrovolné svazky obcí, jako specifický druh zájmového sdružení právnických osob.⁴⁷ V Hlavě druhé, druhém oddílu, se tomuto tématu věnoval paragraf 20a) až 20e). Místo zrušeného paragrafu 17 byl tedy vložen celý nový oddíl. Celkově tak bylo spolupráci obcí věnováno více prostoru, i když oproti současnosti se svazky věnovaly úkolům převážně v oblasti technické infrastruktury. Pokusím se o stručné shrnutí oddílu Dobrovolné svazky obcí a jiná seskupení obcí.

V pěti paragrafech je napsáno, že obce mohou vytvářet dobrovolné svazky obcí, jejich postavení, vznik a zánik však dle poznámky pod čarou upravuje paragraf 20f až 20j. občanského zákoníku⁴⁸ s názvem Zájmová sdružení právnických osob. Z toho vyplývá, že obce tehdy mohly zakládat zájmová sdružení jako právnické osoby v občansko-právních vztazích. Předmětem činnosti svazku byly stejně jako dnes pouze pravomoci v samostatné působnosti obce. Dále je v oddílu specifikováno, že svazek sestavuje rozpočet, hospodaří podle něj, vede si účetnictví a jeho hospodaření za uplynulý rok je přezkoumáno příslušným okresním úřadem nebo auditorem. Občané obcí ve svazku, kteří dosáhli 18 let, se mohou účastnit zasedání orgánu svazku, nahlížet do zápisů o jeho jednání a podávat návrhy. Obce a svazky mohou spolupracovat též s obcemi jiných států a být členy mezinárodních sdružení místních orgánů.⁴⁹

1.5.2. Současná právní úprava spolupráce obcí

Za současnou právní úpravu se považuje doba od přijetí aktuálně platného zákona o obcích č. 128/2000 Sb. Až přijetím tohoto zákona došlo k výraznějším novinkám v oblasti spolupráce obcí a v právních možnostech smluvní spolupráce. Spolupráci obcí se v zákoně věnuje Hlava II, Díl 3 – Spolupráce mezi obcemi a Díl 4 – Spolupráce s obcemi jiných států. Celkem je této oblasti věnováno 10 paragrafů. Paragraf 46, odstavec 1 stanoví základní podmínku při spolupráci obcí a to, že mohou spolupracovat jen při výkonu samostatné působnosti.

⁴⁷ Zákon č. 410/1992 o obcích (obecní zřízení), Hlava druhá, Oddíl druhý, § 20a – § 20e

⁴⁸ Zákon č. 40/1964 Sb. občanský zákoník, § 20f až § 20j

⁴⁹ Zákon č. 410/1992 o obcích (obecní zřízení), Hlava druhá, Oddíl druhý, § 20a – § 20e

Zásadní změnou oproti dřívější právní úpravě je, že se obce již neřídí ustanovením občanského zákoníku o zájmových sdruženích právnických osob a o smlouvě o sdružení. Výjimkou jsou úpravy registrace, zrušení a zániku svazku obcí, kdy se obce naopak musí řídit pasáží z občanského zákoníku o zájmových sdruženích právnických osob.

Právní úpravou o sdružování občanů⁵⁰ se obce mohou řídit jen tehdy, jsou-li členy občanského sdružení kromě nich i jiné osoby, tzn. nejedná se o čistě meziobecní spolupráci.

Paragraf 46, odstavec 2 zákona o obcích stanoví, že se spolupráce obcí uskutečňuje zejména v následujících typech spolupráce:

- a. na základě smlouvy uzavřené ke splnění konkrétního úkolu,**
- b. na základě smlouvy o vytvoření dobrovolného svazku obcí,**
- c. zakládáním právnických osob podle zvláštního zákona⁵¹ dvěma nebo více obcemi**

Výše zmíněné typy spolupráce se řadí do čistě meziobecní spolupráce. Slovo „zejména“ v textu § 45 značí, že kromě uvedených typů existují i další formy spolupráce, které zákon přesně nestanoví.

Paragraf 54 upravuje *spolupráci obcí s právnickými a fyzickými osobami*. Pro tento typ spolupráce lze použít ustanovení občanského zákoníku o zájmových sdruženích právnických osob a o smlouvě o sdružení.

Poslední typ spolupráce obcí, kterému je věnována Hlava II, Díl 4, § 55 zákona o obcích, je *Spolupráce s obcemi jiných států*. Jedná se opět o spolupráci čistě meziobecní.

Jednotlivé formy spolupráce budou podrobněji specifikovány a charakterizovány v Kapitole 2. Ideálně by si měla obec zvolit takovou formu spolupráce, která by pro ni byla v dané situaci nejefektivnější.

⁵⁰ Zákon č. 83/1990 Sb. o sdružování občanů

⁵¹ Zákon č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník

1.6. Faktory efektivity spolupráce obcí ⁵²

Podmínka efektivního fungování je u každé z forem spolupráce obcí velmi důležitá. Efektivita má dvě složky – efektivnost (účinnost) a účelnost. Efektivnost značí, zda bylo stanovených cílů dosaženo co nejefektivněji, tzn. z daných vstupů bylo dosaženo maximum výstupů. Účelnost znamená stupeň naplnění cílů, které si uskupení na začátku spolupráce stanovilo. Cíle vychází z účelu uskupení a měly by mít jak obecnou, tak i konkrétnější povahu, aby je bylo možno jednoznačně vymezit a změřit.

Za faktory efektivity se dají považovat všichni činitelé, jež působí na fungování spolupráce, jak v negativním tak v pozitivním smyslu. Vnější faktory, které nelze z pohledu uskupení ovlivnit, jsou: *legislativní pravidla*, *správní prostředí* (tj. fungování veřejné správy, byrokracie) a *ekonomický systém* (finanční možnosti, rozpočtové určení daní).

Vnitřní, svazkem ovlivnitelné, faktory jsou:

- *zvolení vhodné formy spolupráce vzhledem k charakteru činnosti svazku*
- *způsob financování*
- *kvalifikovaný personál*
- *množství spolupracujících subjektů* (optimálně tolik, kolik je jich schopno se spolu domluvit, dosáhnout stanovených cílů a využít synergického efektu)
- *způsoby řízení a komunikace, rozhodovací procesy*

Mezi další možnosti, jak lze v současnosti zkvalitnit spolupráci, patří např.:

- *zaměstnání manažera spolupráce*

Manažer je ústřední osobou spolupráce, která koordinuje subjekty spolupráce, překonává bariéry v jejich vzájemné komunikaci, řeší vzniklé problémy uskupení a zajišťuje mu organizační zázemí. Úspěch celého svazku pak závisí na jeho schopnostech, vzdělání a míře angažovanosti. Zaměstnávat osobu manažera není povinné, je to na vlastním uvážení a finančních možnostech svazku. Sdružení, která se rozhodnou kvalifikovaného

⁵² Volně čerpáno z BINEK, Jan; GALVASOVÁ, Iva. Faktory efektivity spolupráce obcí. *GaREP*, spol. s r.o. [online]. 2007 [cit. 2010-05-04], str. 91 - 104

manažera zaměstnat, však neprohloupí. Právě manažer může zajistit svazku efektivní využití finančních prostředků. Dále přebírá část práce starostů obcí ve svazku a ti se poté mohou věnovat vlastním činnostem v rámci své obce.

- *vytvoření www stránek svazku*

V dnešní době jsou webové stránky svazku téměř nepostradatelné. Už podle jejich vzhledu lze soudit, jak je svazek profesionální a zda prosperuje. Otázkou je, jak často dochází k jejich aktualizaci a zda se dá na uvedené informace skutečně spolehnout.

- *elektronická komunikace mezi členy svazku*

Komunikace prostřednictvím e-mailů je jednoduchá, praktická a rychlá. Obě komunikující strany mají písemně potvrzeny sdělované informace.

- *přístup k informacím*

Velmi důležité je mít přístup k relevantním informacím (např. jaké jsou vypsány dotační tituly, jak správně vyplnit žádost o dotaci, atd.). Následně záleží na jejich vhodném využití v praxi. Většinou je to úkol pro manažera svazku. Pokud obec manažera nemá, náleží sběr a využití informací na starostech obcí, kteří poskytují metodickou pomoc svým obcím. Informovány by měly být také všechny subjekty v území.

- *vypracování dlouhodobého strategického dokumentu rozvoje území svazku*

Strategický dokument (plán rozvoje) slouží k ujasnění si cílů a priorit uskupení v dlouhodobějším časovém horizontu. Stále více svazků si ho nechává vypracovat a řídí se jím při své činnosti. Existence strategického dokumentu je vyžadována i ze strany EU, pokud se subjekt uchází o dotace. Je to proto, že EU chce mít podloženy všechny dotované aktivity. Vypracovaný dokument slouží pro doložení potřebnosti dotací pro svazek vůči orgánům, které řídí poskytování dotací. Investice do jeho vyhotovení se svazku v budoucnu několikanásobně vrátí.

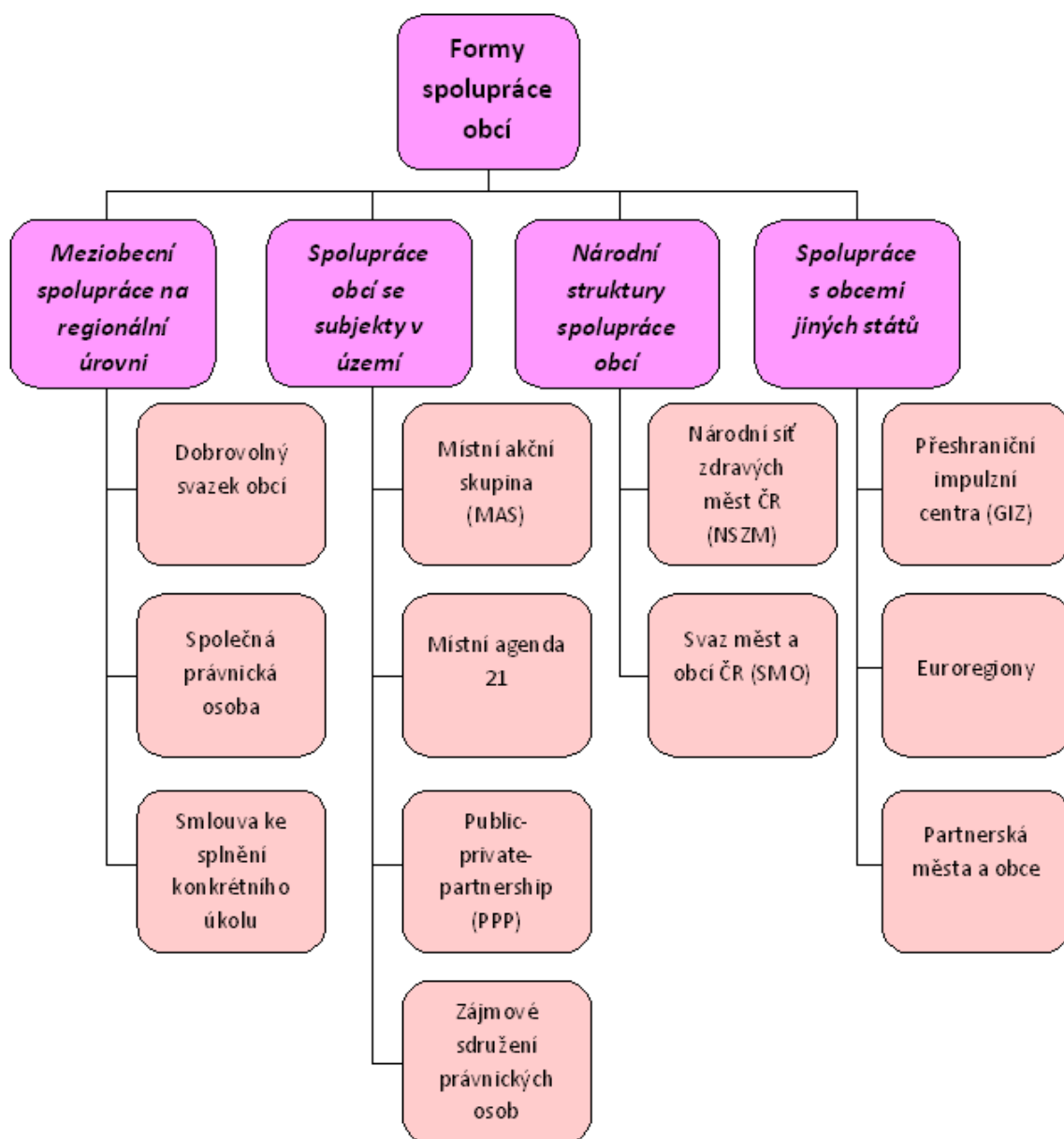
2. Charakteristika jednotlivých forem spolupráce obcí

V této kapitole se pokusím o stručný popis jednotlivých forem spolupráce obcí. Zaměřím se především na typ dobrovolného svazku obcí a na typ místní akční skupiny, jejichž reálné příklady budou tématem praktické části práce. Ostatní typy spolupráce popíši jen okrajově.

Nejdříve se budu věnovat čistě meziobecní spolupráci, poté přejdu ke spolupráci, ve které jsou aktéry kromě obcí i subjekty v území a nakonec nastíním typy spolupráce s obcemi jiných států.

Přehled všech typů spolupráce obcí podle Ivy Galvasové je zaznačen v Obrázku 2. Formy spolupráce jsou zde rozděleny podle subjektů, se kterými obce spolupracují. První skupina v Obrázku 2 je pojmenovaná Meziobecní spolupráce na regionální úrovni. Tvoří ji typy čistě meziobecní spolupráce vyjmenované v § 46 zákona o obcích. Druhou skupinou je spolupráce obcí se subjekty v území – fyzickými a právnickými osobami (možnost této spolupráce je zmíněna v § 54 zákona o obcích). Třetí skupina má název Národní struktury spolupráce obcí a poslední čtvrtá je spolupráce s obcemi jiných států (Díl 4 § 55 zákona o obcích).

Obrázek 2: Schéma členění způsobů a forem spolupráce dle Ivy Galvasové



Zdroj: GALVASOVÁ, I., kol.: *Spolupráce obcí jako faktor rozvoje*, Praha: Georgetown, 2007, str. 28, vlastní úprava

2.1. Čistě meziobecní spolupráce na regionální úrovni

Jedná se o spolupráci pouze mezi obcemi. Je tedy vyloučeno, aby členem vzniklého svazku byl jiný subjekt než obec. Handicapem této formy spolupráce je, že obce nemohou využít výhod, které se jim nabízí např. při spolupráci se soukromým sektorem.

2.1.1. Dobrovolný svazek obcí

Dobrovolný svazek obcí je základní a současně nejčastější formou dobrovolné spolupráce obcí, proto jí bude věnována ze všech forem spolupráce největší pozornost.

Dobrovolné svazky obcí (dále jen „DSO“) jsou upraveny především ustanoveními § 46 odstavce 2 písmene b) a § 49 až § 53 zákona o obcích. V otázkách právní způsobilosti svazku obcí, jeho registrace, zrušení a zániku se řídí ustanoveními občanského zákoníku⁵³. Hospodaření DSO upravuje zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů⁵⁴. Je to z toho důvodu, že vedle obecních a krajských rozpočtů patří i rozpočty DSO do soustavy územních rozpočtů.

Jedná se o čistě meziobecní spolupráci. DSO vzniká uzavřením smlouvy o vzniku DSO, kterou schvalují zastupitelstva jednotlivých obcí. Přílohou smlouvy jsou stanovy DSO, které musí obsahovat náležitosti taxativně vymezené v § 50, odstavci 2 a to:

- a) *„název a sídlo členů svazku obcí,*
- b) *název a sídlo svazku obcí a předmět jeho činnosti,*
- c) *orgány svazku obcí, způsob jejich ustavování, jejich působnost a způsob jejich rozhodování,*
- d) *majetek členů svazku obcí, který vkládají do svazku obcí,*
- e) *zdroje příjmů svazku obcí,*
- f) *práva a povinnosti členů svazku obcí,*

⁵³ Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, Hlava druhá, Oddíl druhý, § 20f - § 20j - Zájmová sdružení právnických osob

⁵⁴ Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů

- g) způsob rozdělení zisku a podíl členů na úhradě ztráty svazku obcí,*
- h) podmínky přistoupení ke svazku obcí a vystoupení z něj, včetně vypořádání majetkového podílu,*
- i) obsah a rozsah kontroly svazku obcí obcemi, které svazek obcí vytvořily“.*

Dle občanského zákoníku nabývá DSO právní způsobilosti zápisem do registru zájmových sdružení právnických osob vedeného u krajského úřadu příslušného podle sídla svazku obcí.

Obec může být členem několika DSO zároveň, popř. může vstupovat do svazků již vytvořených. DSO je právnickou osobou, hospodaří s majetkem, který do svazku vkládají členské obce a s majetkem získaným z vlastní činnosti svazku. Každoročně sestavuje rozpočet a jeho hospodaření se řídí stejně jako u obcí zákonem o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů⁵⁵. Předmět činnosti DSO je v § 50 zákona vymezen pouze demonstrativně. To znamená, že náplň činnosti každého DSO je různorodá, většina svazků však ve svých stanovách uvádí ochranu a prosazování společných zájmů členských obcí. Dalším často zmiňovaným podnětem ke vzniku svazků je hospodářský, sociální a kulturní rozvoj území svazku. DSO proto mají převážně charakter víceúčelové a dlouhodobé spolupráce. Členy DSO jsou většinou obce malých velikostních kategorií, protože právě jim se společným výkonem určitých činností nejvíce snižují administrativní náklady.

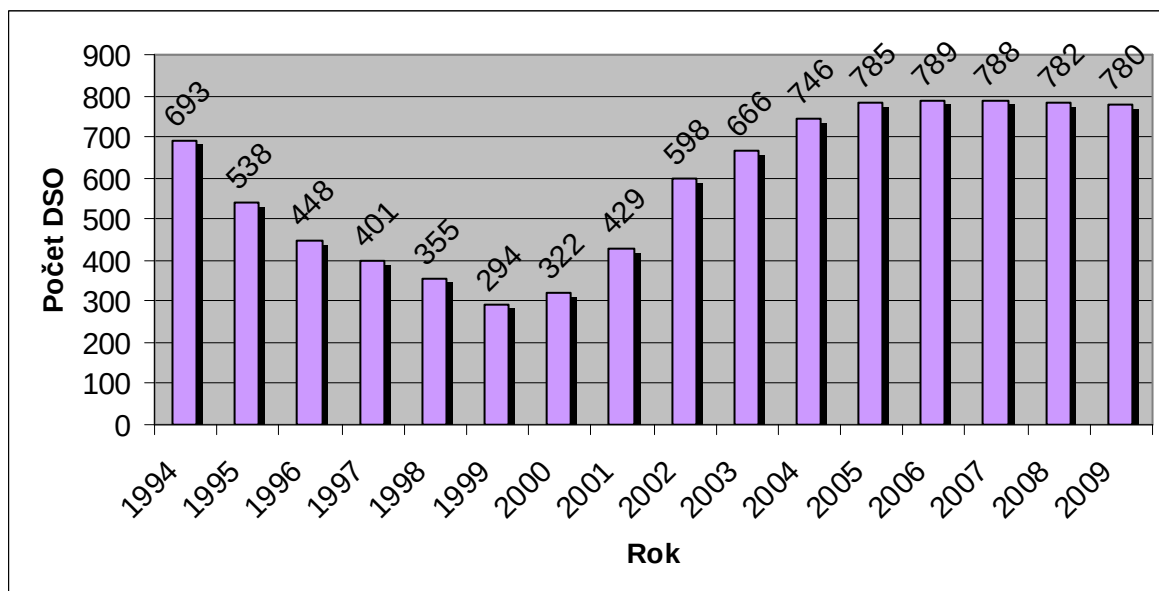
Rozpočty DSO patří do soustavy územních rozpočtů, kterou spravuje MF ČR. Počet DSO v jednotlivých letech od roku 1994 až do současnosti je veden v Registru organizací ARIS na webových stránkách příslušného ministerstva.

V Grafu 3 je znázorněn vývoj počtu DSO mezi léty 1994 až 2009. Od roku 1994 bylo možné sledovat postupný pokles počtu DSO. Tento trend se zastavil až v roce 1999, kdy byl vystřídán poměrně výrazným nárůstem DSO. Vysvětlením může být fakt, že DSO vzniklé v počátcích 90. let byly zřizovány za účelem splnění konkrétního úkolu a po jeho realizaci většinou zanikaly. Naopak po přijetí nového zákona o obcích v roce 2000 se DSO začaly orientovat spíše na dlouhodobější cíle a projekty a spolupráce získávala trvalejší

⁵⁵ Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů

charakter. Důvodem nebyly jen legislativní změny v zákoně, ale především vidina budoucího získání dotací z fondů EU, které byly zacíleny právě na větší projekty strategické povahy.

Graf 3: Vývoj počtu DSO v ČR v letech 1994 až 2009



Zdroj: ARISweb [online]. 2005 [cit. 2010-06-27]. Registr organizací - souhrnné sestavy, Přehled počtu ÚSC a jimi zřizovaných PO v členění podle okresů.

DSO jsou často základem pro další formy spolupráce, jako je např. místní akční skupina, zájmové sdružení právnických osob, atd.

2.1.2. Společná právnická osoba⁵⁶

Dvě a více obcí mohou založit novou právnickou osobu soukromého práva. Podnět k založení dávají zastupitelstva obcí. Vznik a činnost této obchodní společnosti se řídí pouze a jenom ustanoveními obchodního zákoníku, zákon o obcích o této společnosti nic bližšího nestanoví. Takto obcemi založená společnost může nabývat v souladu s ustanoveními § 23 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních

⁵⁶ Volně čerpáno z GALVASOVÁ, I., kol.: *Spolupráce obcí jako faktor rozvoje*, Praha: Georgetown, 2007, str. 33

rozpočtů právní formy akciové společnosti nebo společnosti s ručením omezeným. Tyto druhy společnosti mohou být založeny i za jiným účelem než je podnikání, pokud to zvláštní právní předpis nezakazuje (§ 56 odst. 1 ObchZ). Za vznik společnosti se považuje datum zápisu společnosti do obchodního rejstříku. Obce jako společníci ručí za závazky společnosti podle ustanovení obchodního zákoníku pro daný druh společnosti. Obce mají ve společnosti také svá práva a povinnosti podle jejich podílu ve společnosti. Pokud není výslovně určeno, že se společnost zakládá na dobu určitou, automaticky se počítá s tím, že byla založena na dobu neurčitou. Zánik společnosti se řídí klasickými ustanoveními obchodního zákoníku.

Tento typ spolupráce obcí se využívá hlavně v oblasti dopravních a teplárenských podniků, bytové správy, správy lesů a rybníků atd. Jedná se o spolupráci založenou na vzájemné důvěře společníků, která má trvalejší charakter.

2.1.3. Smlouva uzavřená ke splnění konkrétního úkolu

Obce v ČR využívají tuto formu spolupráce jako druhou nejčastější po dobrovolném svazku obcí.⁵⁷ Smlouvu v písemné formě mezi sebou uzavírají pouze obce a to na dobu určitou nebo neurčitou. Smluvními stranami mohou být dvě a více obcí. Aby byla smlouva platná, musí být předem schválena zastupitelstvy obcí. Pro vyloučení shody s předcházejícím typem spolupráce, je z předmětu smlouvy vyňat vznik právnické osoby.

Předmětem smlouvy je splnění konkrétního úkolu v oblasti samostatné působnosti obcí, jehož plnění přesahuje možnosti jednotlivých obcí. Příkladem jsou činnosti jako je stavba vodovodu, kanalizace, čističky odpadních vod a mnoho dalších. Jde o monotematickou formu meziobecní spolupráce, která obvykle po realizaci úkolu zaniká. V době trendu spolupráce dlouhodobějšího a strategičtějšího charakteru lze předpokládat, že tento typ spolupráce budou obce upřednostňovat méně a méně.

⁵⁷ GALVASOVÁ, I., kol.: *Spolupráce obcí jako faktor rozvoje*, Praha: Georgetown, 2007, str. 33

2.2. Spolupráce obcí se subjekty v území

Pokud obec může spolupracovat i s jinými subjekty v území než jsou obce, otevírají se jí četné možnosti spolupráce. Takto utvořená uskupení nabývají většinou pružnějších právních forem, což je nepochybně přínosné pro rozvoj dané lokality.⁵⁸ Rozhodování ve svazku je potom méně komplikované a méně zdlouhavé než u čistě meziobecní spolupráce.

Kromě obcí tedy mohou být subjekty spolupráce místní podnikatelé, kteří zprostředkovávají pracovní místa, mohou přilákat nové investory do území a v neposlední řadě poskytují finanční prostředky na realizaci projektů. Dále to jsou místní sdružení občanů, neziskové organizace, spolky či jednotlivci, kteří dobře znají potřeby a problémy občanů svých obcí a mohou přijít se zajímavými nápady ke zlepšení celkové ekonomické a sociální situace v území. Jako ukázkou tohoto typu spolupráce představím místní akční skupinu Public-Private Partnership, zájmové sdružení právnických osob a smlouvu o sdružení.

2.2.1. Místní akční skupina (MAS)⁵⁹

Prvním příkladem spolupráce obcí se subjekty v území týkající se především venkovského prostoru jsou místní akční skupiny (Local Action Groups). Místní akční skupiny (dále jen „MAS“) uplatňují při rozvoji svého území princip partnerství veřejného a soukromého (ziskového i neziskového) sektoru. Do rozhodování v území se tudíž na rozdíl od DSO mohou zapojit i subjekty mimo veřejnou správu, což je velká výhoda. Zástupci veřejného sektoru jsou obce či celé svazky obcí. Zástupci soukromého sektoru bývají místní podnikatelé, nestátní neziskové organizace nebo jednotliví občané. MAS jsou založeny v rámci iniciativy EU LEADER, která funguje v Evropském společenství od roku 1991 a je zaměřená na podporu rozvoje venkovských oblastí. V programovém období 2000 až 2006 byla iniciativa LEADER realizována v členských zemích EU pod názvem

⁵⁸ BINEK, Jan; GALVASOVÁ, Iva. Faktory efektivity spolupráce obcí. *GaREP, spol. s r.o.* [online]. 2007 [cit. 2010-05-04].

⁵⁹ EAGRI (Mze) : *Venkov* [online]. 2009 [cit. 2010-06-28]. Místní akční skupiny.

LEADER+. Vzhledem k pozdějšímu vstupu ČR do EU byl u nás tento program spuštěn až v roce 2004 a to:

- 1) pod názvem LEADER + jako podopatření OP Rozvoj venkova a multifunkční zemědělství
- 2) jako samostatný národní program s názvem LEADER ČR financovaný pouze ze státního rozpočtu ČR, byl vypsán Ministerstvem Zemědělství ČR (dále jen „MZe ČR“) na období 2004 až 2008.

Mezi léty 2003 a 2006 se v ČR za podpory MZe ČR a MMR ČR vytvořila síť cca 40 MAS, které vypracovaly svoje rozvojové strategie.⁶⁰

V aktuálním programovém období 2007 až 2013 je metoda (program) LEADER součástí Programu rozvoje venkova ČR jako osa IV. LEADER. Cílem je realizace místní rozvojové strategie - tzv. Strategického plánu LEADER (dále jen „SPL“), který povinně vypracovává každá MAS. SPL musí být v souladu s principy trvale udržitelného rozvoje. Program rozvoje venkova (dále jen „PRV“) vychází z Národního strategického plánu rozvoje venkova a je spolufinancován EU z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (dále jen „EAFRD“).

Osa IV. LEADER se dělí na 3 opatření:⁶¹

IV.1.1. Místní akční skupina

IV.1.2. Realizace místní rozvojové strategie

IV.2.1. Realizace projektů spolupráce

V rozhodujících orgánech MAS nesmí být zastoupení veřejného sektoru na úkor soukromého vyšší než 50 %. To je podmínka programu LEADER, která dělá mnoha MAS problémy a zbytečně je omezuje při rozvoji území. Na druhou stranu je tím zajištěno právo soukromého sektoru fakticky se podílet na rozhodování v území. Další podmínkou je, že MAS musí mít počet obyvatel od 10 000 do 100 000 a hustotu obyvatel do 150 obyv./km².

⁶⁰ PĚLUCHA, M. a kol.: *Rozvoj venkova v programovacím období 2007 – 2013 v kontextu reformy SZP EU*, Praha: IREAS, 2006. str. 127

⁶¹ SZIF [online]. 2010 [cit. 2010-06-26]. Osa IV. LEADER - Obecné informace.

MAS nabývají nejčastěji právní formy občanského sdružení, dále obecně prospěšné společnosti nebo zájmového sdružení právnických osob. MAS právní formy občanského sdružení se řídí příslušnými ustanoveními zákona o sdružování občanů⁶², MAS jako obecně prospěšná společnost se řídí zákonem o obecně prospěšných společnostech⁶³ a pro MAS právní formy zájmového sdružení právnických osob jsou závazná ustanovení občanského zákoníku⁶⁴. Ve všech výše zmíněných právních formách mají MAS právní subjektivitu.

Vzhledem k tomu, že se v MAS jedná o zlepšení kvality života ve venkovských oblastech, které jsou charakteristické zvýšeným podílem zemědělství na HDP, vede databázi MAS MZe ČR na internetovém portále eAGRI. Zprostředkovatelem finanční podpory z EAFRD je v ČR Státní zemědělský intervenční fond. V současnosti je registrováno 159 MAS, z toho bylo pro realizaci SPL v rámci PRV vybráno Hodnotitelskou komisí SZIFu 112 MAS. Původně mělo být dotováno pouze 80 MAS, ale bylo vypsáno druhé kolo žádostí o dotace a dodatečně se tak vyhovělo dalším 32 MAS. Úkolem MAS je pouze vybírat projekty k realizaci a poté přidělovat dotace schválené Státním zemědělským intervenčním fondem konečným žadatelům o dotaci. Maximálně 20 % z přidělených finančních prostředků může MAS využít na podporu své činnosti v rámci SPL a minimálně 80 % prostředků musí jít na projekty konečných žadatelů o dotaci.⁶⁵

Území všech MAS pokrývá velkou část rozlohy ČR, jak je patrné z Obrázku 3. Barevná místa jsou hranice existujících MAS, bílá místa značí obce a regiony, které nejsou součástí žádné MAS.

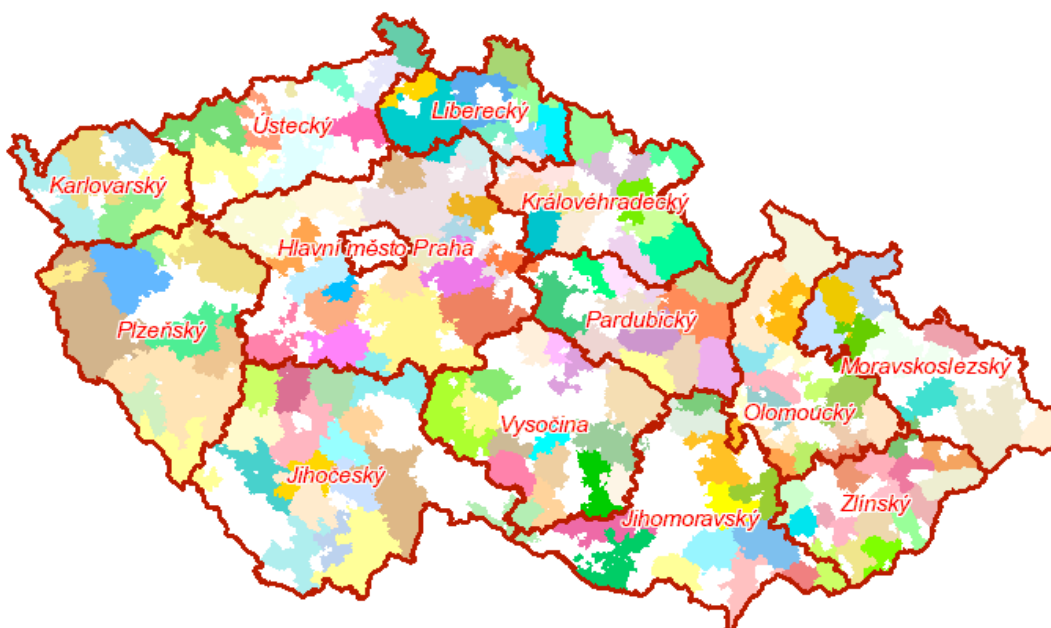
⁶² Zákon o sdružování občanů č. 83/1990 Sb.

⁶³ Zákon o obecně prospěšných společnostech č. 248/1995 Sb.

⁶⁴ Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník

⁶⁵ *EAGRI (Mze) : Venkov* [online]. 2009 [cit. 2010-06-28]. Místní akční skupiny.

Obrázek 3: Aktuální mapa MAS v ČR



Zdroj: EAGRI (MZe) : Venkov [online]. 2009 [cit. 2010-06-28]. Přehled MAS - Výběr na mapě.

2.2.2. Public-Private-Partnership (PPP)⁶⁶

Pro tuto spolupráci se používá český název Partnerství veřejného a soukromého sektoru nebo také obecná zkratka PPP projekty. Dochází při ní k využití zdrojů a možností soukromého sektoru při zabezpečování veřejných statků a služeb, jež jsou potom zajišťovány kvalitněji a efektivněji (tzn. za nižší náklady, než kdyby si projekt veřejný sektor zajistil sám). Dalším pozitivem pro veřejný sektor je, že většinu rizika na sebe přenáší soukromý sektor. Příkladem PPP projektů jsou významné infrastrukturní stavby (silnice, dálnice), administrativní či ubytovací zařízení, nemocnice, školy, atp. Partnerství musí být výhodné pro obě smluvní strany. Výhody pro veřejnou správu jsem již zmínila. Pro soukromý sektor je to „jistota“ pravidelného příjmu v rámci dlouhodobé spolupráce (řádově i několik desítek let). Podmínkou je dodržení smluvních podmínek a realizace zakázky včas a v požadované kvalitě. Po skončení projektu stavba obvykle zůstává ve správě soukromého subjektu, který ji provozuje. V některých případech dochází ke změně vlastnictví ve prospěch veřejného sektoru, ale většinou až po delší době.

⁶⁶ PPP Centrum ČR [online]. 2010 [cit. 2010-05-28]. Stručně o PPP.

Výhody PPP projektů jsou v ČR zmiňovány již od roku 2002 a podporovány hlavně ze strany MF ČR. Bohužel stále nedošlo k jejich plnému rozvoji, čemuž brání především legislativní úprava oblasti a nedostatek finančních zdrojů na akce většího významu. Velkým problémem je také otázka politické odpovědnosti, protože etapa uskutečnění projektu přesahuje několikanásobně dobu volebního období, ve kterém bylo rozhodnutí o PPP projektu učiněno.

2.2.3. Zájmové sdružení právnických osob

Zájmová sdružení právnických osob jsou upravena ustanoveními § 20f až § 20j zákona č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku, ve znění pozdějších předpisů. Tyto paragrafy byly již zmíněny v souvislosti s DSO, které se jimi řídí v otázkách právní způsobilosti, registrace, zrušení a zániku. Možnost této formy spolupráce obcí s právnickými osobami je stejně jako následující typ spolupráce - smlouva o sdružení zmíněna v zákoně o obcích ustanovení v § 54.

Podle občanského zákoníku se zájmová sdružení právnických osob zakládají za účelem ochrany zájmů zúčastněných právnických osob nebo k dosažení jiného účelu. Členem sdružení mohou být pouze právnické osoby (dále jen „PO“) a to nejméně dvě, které mezi sebou uzavírají písemnou smlouvu. Tzn., že fyzické osoby (dále jen „FO“) se nemohou stát členy takového svazku. Taktéž nelze, aby členy sdružení byly pouze obce. Takové sdružení by mělo formu dobrovolného svazku obcí, ke kterému se vztahují příslušná ustanovení zákona o obcích.

Sdružení je stejně jako DSO právnickou osobou, jež odpovídá svým majetkem za nesplnění svých povinností a které nabývá právní způsobilosti zápisem do registru sdružení vedeného u krajského úřadu příslušného podle sídla sdružení. Z toho plyne, že každý krajský úřad vede povinně registr zájmových sdružení právnických osob, do kterého se zapisují jak zájmové sdružení právnických osob, tak i DSO. Dalo by se říci, že DSO jsou specifickým druhem zájmového sdružení právnických osob.

2.2.4. Smlouva o sdružení

Spolupráce na základě smlouvy o sdružení se řídí ustanoveními § 829 až § 841 Hlavy 16 občanského zákoníku. Sdružení jako celek není právnickou osobou a nedisponuje právní subjektivitou. Nemá proto ani žádnou způsobilost k právům či povinnostem. Za závazky vůči třetím osobám ručí společníci společně a nerozdílně. Výhodou této formy je poměrně jednoduché založení, aniž by se musela složitě zakládat nová obchodní společnost. Nevýhodou je, že se sdružení bez právní subjektivity nemůže ucházet o dotace, nedostane úvěr od banky, nemůže zakládat jiné PO, atd. Rizikem je i zmíněné ručení společníků celým svým majetkem. Volba této formy spolupráce není pro obce příliš ideální v porovnání s možnostmi ve výše zmíněných celcích, které jsou PO.

Pozn.: Jarmila Galvasová do spolupráce se subjekty v území řadí i místní Agendu 21, ale zde se jedná spíše o program obcí a regionů, který zavádí principy *udržitelného rozvoje* ⁶⁷ do praxe, než o samostatnou formu spolupráce. Principy místní Agendy 21 může využívat jakákoli obec či svazek ke zkvalitnění své činnosti. ⁶⁸

2.3. Národní struktury spolupráce

Národními strukturami spolupráce se rozumí takové formy spolupráce, kdy vznikají organizace, které sdružují obce a města (popř. PO) po celé ČR. Na rozdíl od ostatních druhů spolupráce se nejedná o územní integritu, ale spíše o věcnou integritu (tzn., že členové sdružení nejsou územně propojeny, ale mají společné zájmy, problémy, atd.). ⁶⁹ Do této skupiny patří Svaz měst a obcí ČR, Sdružení místních samospráv ČR a Národní síť zdravých měst ČR.

⁶⁷ *Udržitelný rozvoj území* – existuje mnoho definic, zjednodušeně jde o takový rozvoj území, kdy jsou uspokojeny potřeby dnešní generace, aniž by byla ohrožena možnost uspokojení potřeb generací budoucích, základní principy obsahuje dokument OSN - Agenda 21

⁶⁸ CENIA, česká informační agentura životního prostředí [online]. 2007 [cit. 2010-05-17]. O místní Agendě 21.

⁶⁹ KOTVALOVÁ, Jana. Meziobecní spolupráce. *Veřejná správa* [online]. 2008, 6, [cit. 2010-06-28].

2.3.1. Svaz měst a obcí ČR (SMO ČR) ⁷⁰

Svaz měst a obcí ČR (dále jen „SMO“) *„je celostátní, dobrovolnou, nepolitickou a nevládní organizací, založenou jako zájmové sdružení právnických osob“*. Obhájí a chrání společné zájmy a práva obcí ČR, které jsou členy sdružení. V dnešní době je to téměř dva a půl tisíce obcí z celé ČR. SMO má právo připomínkovat legislativní návrhy na národní úrovni a na úrovni EU v oblastech týkajících se místní samosprávy. Od roku 2004 je SMO dokonce povinným připomínkovým místem, tzn., že legislativní návrhy (ohledně samosprávy) musí být automaticky předloženy SMO k připomínkám. Svou činností tak může SMO ovlivňovat regionální politiku. Zároveň slouží jako prostředník v komunikaci mezi vládou a obcemi.

2.3.2. Sdružení místních samospráv (SMS ČR) ⁷¹

Na začátku roku 2008 došlo z podnětu starostů Zlínského kraje k založení Sdružení místních samospráv (dále jen „SMS“). Ti byli přesvědčeni, že SMO dostatečně nehájí zájmy menších samospráv a nebojuje proti jejich daňové diskriminaci na úkor velkých měst. Předchůdcem sdružení byly nespokojené obce, které v roce 2007 podepsaly Smlouvu měst a obcí proti daňové diskriminaci. Tyto obce se rozhodly přetransformovat své zájmy do oficiální organizace, jejímiž členy se většina z nich stala. V současné době čítá SMS kolem tisíce menších měst a obcí z celé ČR, největší podporu má ve Zlínském a Olomouckém kraji a na severu Čech. Sídlem sdružení je Statutární město Zlín.

2.3.3. Národní síť Zdravých měst ČR (NSZM ČR) ⁷²

Národní síť Zdravých měst ČR (dále jen „NSZM“) byla založena v roce 1994 jako zájmové sdružení právnických osob, jehož členy mohou být obce, města, kraje, mikroregiony s právní subjektivitou, popř. i PO nemunicipálního charakteru (aktuálně je

⁷⁰ Svaz měst a obcí ČR [online]. 2010 [cit. 2010-05-28]. Kdo jsme.

⁷¹ Článek: Do Sdružení místních samospráv se již hlásí téměř 1000 obcí. *Infovenkov* [online]. [cit. 2010-06-23].

⁷² Volně čerpáno z Národní sítě Zdravých měst ČR [online]. 2009 [cit. 2010-06-26]. Základní informace o NSZM ČR.

to např. Centrum inovací a rozvoje). Podle oficiálních webových stránek sdružuje tato organizace 89 členů. Vzhledem k názvu sdružení se NSZM řídí principy udržitelného rozvoje, snaží se zkvalitnit život svých obyvatel a podporuje jejich zdravý životní styl. Členové NSZM uplatňují také program místní Agendy 21 a její kritéria, které jim pomáhají zjistit, co dělají dobře a kde naopak jsou jejich slabá místa.

2.4. Spolupráce s obcemi jiných států

Paragraf 55 zákona o obcích připouští spolupráci obcí s obcemi jiných států a také členství obcí v mezinárodních sdruženích místních orgánů. Obce nebo svazky obcí mezi sebou uzavírají písemnou smlouvu o vzájemné spolupráci. Vznik PO na základě této smlouvy je možný, pouze dovoluje-li to Parlamentem schválená mezinárodní smlouva, kterou ČR s daným státem uzavřela. Tyto formy spolupráce jsou stále populárnějšími vzhledem k sílící evropské integraci a snaze o sjednocení Evropy. Obce si vzájemně předávají zkušenosti (např. s činností samosprávy), pořádají společné kulturní a sportovní akce či organizují výměnné pobyty. Spolupráce je tedy výhodná pro obě strany. Opět se může jednat pouze o spolupráci v rámci výkonu samostatné působnosti. Jako příklad mezinárodní spolupráce zde uvádím stručnou charakteristiku přeshraničních impulsních center, euroregionů a partnerských obcí a měst.

2.4.1. Přeshraniční impulsní centra ⁷³

Myšlenka založit přeshraniční impulsní centra pochází z Rakouska (odtud název GIZ = Grenzüberschreitende ImpulsZentren). Dnes jsou GIZ jak v hraničních mikroregionech Rakouska, tak i ČR, Maďarska a Slovenska. Snahou je zintenzívnit spolupráci v příhraničních oblastech států. EU tyto centra podporovala skrze program Phare CBC a poté prostřednictvím iniciativy INTERREG III. A. V aktuálním programovém období jde pomoc z Cíle 3, konkrétně z operačního programu (dále jen „OP“) Přeshraniční spolupráce.

2.4.2. Euroregiony ⁷⁴

„Euroregiony jsou nadnárodním typem svazků či sdružení obcí a měst“. Jedná se o dobrovolnou přeshraniční spolupráci snažící se o pomyslné odstranění státních hranic a zmírnění nerovností mezi regiony nacházející se na obou jejich stranách. Hranice jsou považovány za „jizvy dějin“ přinášející periferním oblastem především nevýhody (např. poloha mimo hlavní dopravní tepny, nízká ekonomická úroveň, nízká hustota zalidnění, pozůstatek nadnárodních konfliktů z minulosti). Dnes jde v euroregionech hlavně o předávání zkušeností, společné řešení problémů a realizaci projektů v mnoha oblastech lidského života (např. infrastruktura, životní prostředí, cestovní ruch, atd.). K tomu jim pomáhají rozsáhlé dotace z fondů EU.

K dnešnímu datu v ČR existuje 13 euroregionů, jejichž území pokrývá více jak polovinu rozlohy ČR. Utvářejí se především v takových oblastech, které vykazují podobné kulturní, přírodní nebo historické znaky překračující hranice státu. Většina euroregionů má právní formu zájmového sdružení právnických osob (s právní subjektivitou) nebo je založena na základě smlouvy (bez právní subjektivity).

⁷³ Volně čerpáno z GALVASOVÁ, I., kol.: Spolupráce obcí jako faktor rozvoje, Praha: Georgetown, 2007, str. 42-43

⁷⁴ Volně čerpáno z *Evropská komise: Evropská unie v ČR* [online]. 2007 [cit. 2010-05-26]. Euroregiony.

2.4.3. Partnerská obce a města ("town-twinning")

Počátky této spolupráce spadají do období Evropy po 2. světové válce. K boomu partnerství došlo v 90. letech, čemuž částečně napomohl i kladný postoj ze strany EU. Obce či města různých států mezi sebou uzavírají smlouvu o partnerství většinou na základě dlouholeté spolupráce a přátelství. Spolupráce a předávání znalostí probíhá v oblasti kultury, sportu, vzdělání, charity atd. EU podporuje partnerství prostřednictvím grantů na výměnné pobyty občanů mezi městy či na pořádání konferencí a kongresů.

Jak vyplývá z této kapitoly, obce mají na výběr z mnoha rozličných forem spolupráce. Je jen na jejich uvážení, který typ je pro ně vzhledem k plánované činnosti nejvhodnější. Pokud se obce chtějí vyhnout zakládání právnické osoby, nabízí se jim jednodušší alternativa a to realizovat spolupráci pouze na základě uzavřené smlouvy.

Následující kapitola se bude věnovat příjmům obecních rozpočtů a finanční stránce spolupráce obcí.

3. Finanční aspekty spolupráce obcí

Motivace obcí ke spolupráci pramení z možnosti vylepšit si jak příjmovou tak i výdajovou stranu svého rozpočtu. V případě zlepšení příjmové strany rozpočtu se jedná o možnost získat dodatečné finanční prostředky na rozvoj území obce (tzv. fundraising⁷⁵). Na výdajovou stranu rozpočtu má pozitivní dopad dosažení úspor z rozsahu, čímž dochází ke snížení výdajů a ke zvýšení efektivity hospodaření.

Kromě sdílení zkušeností a technické podpory je ekonomický motiv spolupráce jedním z nejdůležitějších, ne-li úplně hlavní. Ekonomické výhody spolupráce mohou být v podobě úspor z rozsahu, sdružování prostředků, získání dotací na spolufinancování projektů či společný postup vůči velkým společnostem.⁷⁶ Stát nemá povinnost spolupráci obcí nijak finančně podporovat (dotace ze státních fondů nejsou nárokové), tudíž je pouze na svazcích, jak jsou aktivní a jaké zdroje jsou si schopny opatřit.

Realizace spolupráce však také něco stojí a na to by subjekty neměly v počáteční fázi spolupráce zapomínat. Aby byla spolupráce funkční, je třeba hned na začátku vypracovat finanční strategii, kde budou nastíněny náklady, jež při spolupráci vzniknou. Druhou částí strategie je soupis zdrojů, z nichž se tyto náklady budou financovat. Důležité je také přesné stanovení finančních a materiálových zapojení zúčastněných partnerů. K tomu slouží jasně definované stanovy sdružení.

Před přistoupením k samotným finančním aspektům spolupráce obcí, v následující subkapitole stručně shrnu, co nejvíce ovlivňuje příjmovou stránku rozpočtů obcí vzhledem k jejich výdajovým potřebám. Dále objasním, proč hlavně malé obce nemají dostatek finančních prostředků na investiční akce v území.

⁷⁵ Fundraising = strategie získávání finančních zdrojů, GALVASOVÁ, I., kol.: Spolupráce obcí jako faktor rozvoje, Praha: Georgetown, 2007. str. 62

⁷⁶ GALVASOVÁ, I., kol.: Spolupráce obcí jako faktor rozvoje, Praha: Georgetown, 2007, str. 61

3.1. Příjmová stránka rozpočtu obcí

Pro obce je stěžejní, aby měly dostatek finančních prostředků k zabezpečení veřejných statků a k financování rozvoje svého území. Sleduje se, nakolik je obec schopna financovat místní veřejné statky a služby ze svého rozpočtu. K tomuto účelu se používá pojem „fiskální kapacita“. Na druhé straně stojí „fiskální potřeba“, což jsou výdaje potřebné k zajištění požadovaných veřejných statků. Za tyto výdaje nese obec odpovědnost a podléhají externí kontrole. Ideálně by měla fiskální kapacita převyšovat fiskální potřebu, aby obci zbyly prostředky na uskutečnění investičních akcí ve prospěch rozvoje jejího území.

Další pozitivní stav rozpočtu je, když se příjmy rovnají výdajům. Bohužel u malých obcí tomu tak často není. Fiskální potřeba (výdaje) převyšuje fiskální kapacitu (příjmy). Vzniká tak tzv. fiskální vertikální nerovnováha, která vytváří tlak na dotace územním samosprávám z vyšších úrovní veřejné vlády.⁷⁷

Podle druhového třídění příjmů se příjmy obcí dělí na:

Třída 1 – Daňové příjmy

Třída 2 – Nedaňové příjmy

Třída 3 – Kapitálové příjmy

Třída 4 – Přijaté dotace

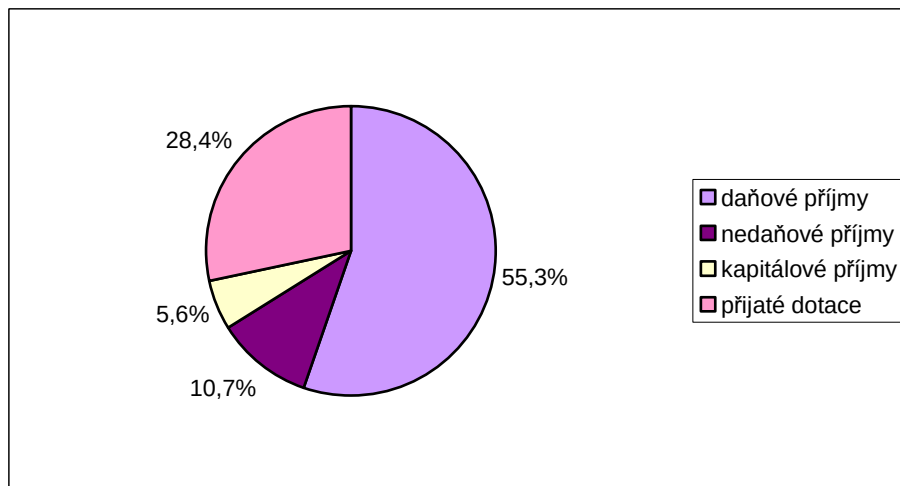
Na finanční situaci obcí má zásadní vliv podíl daňových příjmů v rozpočtu obce. Ty tvořily v roce 2009 více než polovinu (přesně 55,3 %) celkových příjmů obcí. V Grafu 4 je vyznačen podíl jednotlivých skupin (tříd) příjmů obcí v roce 2009 podle MF ČR. Majoritní část daňových příjmů tvoří příjmy ze sdílených daní, které plynou do státního rozpočtu ČR a až poté jsou dle podílu stanoveného v zákoně o rozpočtovém určení daní⁷⁸ rozdělovány obcím a krajům. Svěřenými daněmi, jejichž celá suma plyne přímo do rozpočtu obcí, jsou pouze daň z nemovitosti na území obce a daň z příjmů právnických

⁷⁷ JÍLEK, Milan. Fiskální pozice malých obcí. *KVF VŠE* [online]. 2007 [cit. 2010-06-25].

⁷⁸ Zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům, ve znění pozdějších předpisů

osob placená obcemi. Hospodaření obcí je tak výrazně podřízeno způsobu rozpočtového určení daní.

Graf 4: Struktura příjmů obcí ČR v roce 2009



Zdroj: Rozpočty obcí a krajů, MF ČR [online]. 2009

Obce nemohou svůj daňový výnos téměř nijak ovlivnit – mají minimální daňovou pravomoc.⁷⁹ Zastupitelstvo obce rozhoduje pouze o výši místních poplatků, jejichž 100% výnos plyne do rozpočtu obce. Tato suma je však v porovnání s daněmi z RUD nepatrná.

Nejmenší podíl z celostátně vybíraných daní plyne do rozpočtů malých obcí, které většinu daňových příjmů vydají na běžné výdaje (zajištění administrativního chodu obce, mandatorní výdaje). Na akce investičního charakteru jim potom mnoho financí nezbyvá. Pro malé obce tak mohou být dodatečné finanční prostředky pramenící ze spolupráce podnětem k samotnému zahájení spolupráce. Tyto finanční prostředky jim částečně kompenzují nižší daňové příjmy z RUD a umožňují uskutečnit investice do rozvoje obce. I toto může být jeden z důvodů, proč převážná většina obcí zapojených do spolupráce patří do menších velikostních kategorií.

⁷⁹ PEKOVÁ, Jitka. *Hospodaření a finance územní samosprávy*. Praha: Management Press, 2004, str. 273

3.1.1. RUD a snaha malých obcí o změnu zákona o RUD

Zákon o RUD byl k 1. 1. 2008 novelizován. Do té doby bylo stanoveno 14 velikostních kategorií obcí s tím, že každé kategorii byl přidělen koeficient. Hlavním kritériem přidělení procenta sdílených daní byl potom prostý počet obyvatel příslušné obce. Takto nastavená výše příjmu oslabila právě nejmenší obce do 100 obyvatel (viz Příloha 1). Z nížce nastavených koeficientů pro malé obce byl jasně vidět ekonomický tlak na slučování obcí. Vládní činitelé se tomuto nařčení nebránili a přiznali, že to bylo záměrem. I v důvodové zprávě při schvalování zákona o RUD bylo přímo napsáno: „*oslabení malých obcí je silným motivačním prvkem pro jejich žádoucí slučování*“⁸⁰. Dalším problémem byly skokové přechody i mezi dalšími kategoriemi obcí. Za kritické rozhraní byly považovány hranice 100, 10 000 a 100 000 obyvatel. Záměr zákonodárců, že se malé obce budou slučovat, nevyšel. Obce, které byly na pomezí vstupu do vyšší kategorie, se většinou na sloučení nedomluvily a vyřešily to tak, že „nakoupily“ obyvatele od jiných obcí a tím se přehouply do vyšší velikostní kategorie a dostaly mnohem více ze sumy sdílených daní. Příkladem města, kterému se to povedlo, je Jihlava. To poskytlo v roce 2005 každému obyvatele, který se přistěhoval, 3000 Kč.⁸¹

Aby byla zajištěna větší distribuční spravedlnost při přerozdělování daňových příjmů, začala od 1. 1. 2008 platit novela zákona o RUD. Tím MF ČR částečně vyhovělo požadavkům SMO ČR a došlo ke zmírnění diskriminace malých obcí. Bylo zrušeno 14 velikostních kategorií obcí a namísto toho byly zavedeny pouze 4 kategorie. Další změnou bylo zrušení skokových přechodů mezi kategoriemi, které nutily obce navzájem si přetahovat občany. Došlo k jejich nahrazení klouzavými (progresivními), což znázorňuje Tabulka 2. Od ostatních obcí jsou odděleny Praha, Brno, Plzeň a Ostrava, které mají svůj zvláštní koeficient a do Tabulky 2 nepatří.

⁸⁰ ELIÁŠ, Antonín. Pro slučování nemáme motivaci. *Deník veřejné správy* [online]. 2000 [cit. 2010-04-11].

⁸¹ ČERMÁK, Petr. Malé obce by mohly získat více peněz. *Peníze.cz* [online]. 2007 [cit. 2010-04-12].

Tabulka 2: Koeficienty postupných přechodů

Obce s počtem obyvatel od - do	Koeficienty postupných přechodů
do 300	1,0000
301 – 5000	1,0640
5001 – 30 000	1,3872
30 001 a více	1,7629

Zdroj: Zákon č. 243/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů

Důležitou změnou bylo také zvýšení celkového podílu obcí na sdílených daních na daňových výnosech státu, z dřívějších 20,59 procenta na 21,4 procenta.

Aktuální kritéria pro přerozdělení podílu obcí na sdílených daních jsou:

- *prostý počet obyvatel obce* - váha 3 %
- *celková výměra obce* – váha 3 %
- *počet obyvatel obce upravený koeficienty velikostních kategorií obcí* – váha 94 %

I novela zákona o RUD se setkala s kritikou odborníků. Ti říkají, že by každá obec či město mělo dostávat daňové příjmy podle toho, kolik a jaké služby svým občanům a návštěvníkům poskytuje. Kritéria by tedy měla být taková, aby se zohlednily skutečně vynaložené náklady té dané obce při výkonu veřejné správy. Lidé v malých obcích nemají o tolik rozdílné potřeby jako lidé ve velkých městech, která dostávají do rozpočtu nepopsatelně vyšší částky peněz. Dochází tak stále k nespravedlnostem v přerozdělení daňových výnosů, když si vezmeme, že příjem daní na občana nejmenší obce je až 6,5 krát menší než v Praze. Srovnat to můžeme se sousedními státy – Rakouskem či Slovenskem, kde je tento rozdíl pouze 2 až 2, 5 násobný.⁸² SMS ČR dále kritizuje, že čtyři největší města jsou zvýhodněna a ostatní města a obce finančně strádají.⁸³

V současnosti však mají finanční problémy jak malé, tak velké obce a města, kterých se dotkl propad v daňových příjmech způsobený finanční krizí. Ale na rozdíl od malých obcí

⁸² GAZDÍK, Petr. Rozpočtové určení daní - RUD. *Blog.aktuálně.cz* [online]. 12. 02. 2010, [cit. 2010-04-12].

⁸³ Malé obce se možná dočkají vyššího příjmu ze státního rozpočtu. *Naše peníze.cz* [online]. 1. 4. 2010, 52, [cit. 2010-06-28].

mají v takové situaci velké obce větší šanci získat úvěr od banky. Malé obce se proto sdružují a chybějící finanční prostředky získávají tímto způsobem.

3.2. *Financování spolupráce*

Tak jako existuje množství rozličných forem spolupráce, které se liší právní formou či organizační strukturou, tak se liší i jejich hospodaření. Uskupení, která jsou právními osobami a při činnosti se řídí stanovami svazku, financují spolupráci na podobném principu. Jako vhodný příklad jsou dobrovolné svazky obcí, zájmová sdružení právnických osob, MAS, atd. Při realizaci jejich spolupráce vznikají náklady na běžnou administrativní činnost svazku a náklady na realizaci projektů.

Příklady nejtypičtějších výdajů na běžnou činnost svazku (tzv. provozní výdaje): ⁸⁴

- platy zaměstnancům svazku
- pojistné na sociální zabezpečení a zdravotní pojištění
- nákup materiálu či služeb
- cestovné, pohoštění
- neinvestiční dotace členům svazku

Zdroje příjmů, z nichž jsou výdaje hrazeny: ⁸⁵

1. *vnitřní zdroje:*

- vstupní členské příspěvky při vzniku svazku
- pravidelné členské příspěvky
- mimořádné členské příspěvky a vklady (např. neinvestiční a investiční přijaté dotace od členů)

2. *vnější zdroje:*

- příjmy z cizích veřejných zdrojů (dotace a subvence od krajů, státu, z fondů EU)

⁸⁴ Volně převzato z více zdrojů: Stanovy Regionu Zlínsko, Závěrečné účty 2005 -2009 Regionu Zlínsko, GALVASOVÁ, I., kol.: Spolupráce obcí jako faktor rozvoje, Praha: GEORGETOWN, 2007, str. 61

⁸⁵ Taktéž

- příjmy z cizích soukromých zdrojů (příjmy od sponzorů, dary)
- návratné finanční zdroje (bankovní úvěry)

3. *příjmy z vlastní hospodářské činnosti*

- příjmy z poskytování služeb a výrobků (poradenská činnost, školení, atd.)

Náklady běžné činnosti svazku nejsou příliš vysoké, zato jsou pravidelné. Většinou na jejich pokrytí stačí peněžní prostředky z vlastních neinvestičních zdrojů. Výše členských příspěvků se obvykle odvozuje od počtu občanů obce a rozhoduje o nich valná hromada jako nejvyšší orgán sdružení. Povinné příspěvky jsou stálým příjmem převážně ve všech formách spolupráce.⁸⁶

Uskutečnění projektů je naopak velmi finančně náročné a proto i náklady na tuto činnost jsou mnohem vyšší. Hlavním zdrojem peněžních prostředků na jejich provedení v praxi jsou vnější zdroje, především investiční dotace, popř. to mohou být investiční dotace od členských obcí (tj. investiční vnitřní zdroje). Pouze z členských poplatků by rozvojové projekty nebylo možno nikdy realizovat. Na rozdíl od běžných výdajů na chod obce jsou tyto výdaje realizovány nepravidelně a nárazově. Nevýhodou u vnějších zdrojů je, že jejich získání je velmi obtížné a tudíž s nimi nelze předem jistě počítat. Některé svazky se nedostanou ani přes fázi vytvoření strategického dokumentu a sepsání žádosti o dotaci z evropských fondů, natož aby jim byla dotace skutečně přidělena. Buď nemají na vypracování kvalitní strategie peníze (kvalifikovaného odborníka), nebo nejsou schopni správně vyplnit žádost o dotaci a neznají nikoho, kdo by jim poradil. Jiné svazky ani neví, jaké byly vypsané dotační tituly a ochudí se tak o možnost o dotaci zažádat. Pokud je svazek natolik schopný a o dotaci regulérně požádá, v konkurenci žadatelů opět nemá jistotu, že bude vybrán a peněžní prostředky dostane. Svazku, který dotaci přece jenom obdrží, se investice vložená do vypracování strategického dokumentu několikanásobně vrátí, protože dokument se stane podkladem pro žádosti o dotace i v budoucnosti.⁸⁷

⁸⁶ GALVASOVÁ, I., kol.: Spolupráce obcí jako faktor rozvoje, Praha: Georgetown, 2007, str. 62

⁸⁷ Volně použité informace z rozhovoru s tajemnicí Regionu Zlínsko Marcelou Valovou a s manažerem Místní akční skupiny Ploština Zdeňkem Miklasem

Příjmy z vlastní hospodářské činnosti se obvykle u spolupráce rozumí takové příjmy, kdy svazek poskytuje určité služby neveřejného charakteru, za které si nechává platit (např. výběr vstupného z pořádané akce, poradenství). Další možností jak získat finanční prostředky jsou výnosy z vlastního majetku. Tyto peněžní prostředky jdou do rozpočtu svazku a většinou nedochází k jejich rozdělení mezi smluvní partnery (pokud není ve stanovách svazku uvedeno jinak).

Svazek také může zabezpečovat pro své obyvatelstvo veřejné statky a služby, za jejichž užití si nechá od občanů platit uživatelský poplatek (např. poplatek za svoz odpadu). V takovém případě jsou veřejné statky zabezpečovány kolektivně. Uživatelské poplatky pouze snižují náklady na poskytované statky a služby, které obcím vznikají. Největší příjmy z této činnosti vykazují DSO, které nejčastěji zabezpečují statky a služby pro své obyvatelstvo. Naproti tomu např. obce v rámci SMO ČR žádné služby jako celek neposkytují a tak jim v tomto směru nevznikají ani výdaje ani příjmy. Do rozpočtu Svazu přispívají pouze členskými příspěvky.

Spolupráce realizovaná pouze na základě smlouvy (např. smlouva ke splnění konkrétního úkolu, smlouva o sdružení, smlouva o partnerství) má jiný systém financování. Dochází pouze k financování daného smluvního úkolu či akce, protože smlouvou nedochází ke vzniku PO. Nevznikají tak ani žádné společné orgány uskupení, ani společný rozpočet. Neexistuje členství tudíž ani členské příspěvky. Ve smlouvě si partneři stanoví, v jaké oblasti budou spolupracovat, jakou částkou se jednotlivý partner bude na výsledném projektu podílet, atd. Protože nejde o PO, nemůže se uskupení ucházet o dotace ani žádat banku o úvěr. Mohou to udělat pouze jednotliví partneři každý sám za sebe.

Nyní přejdu k praktické části práce, kde prověřím fungování dvou rozdílných forem spolupráce obcí v praxi. Jako první budu zkoumat a zhodnotím činnost dobrovolného svazku obcí a poté činnost místní akční skupiny.

4. Dobrovolný svazek obcí Region Zlínsko

Region Zlínsko je dobrovolný svazek obcí založený podle § 46 odstavce 2 písmene b) zákona o obcích. RZ patří mezi dobrovolné svazky obcí okresu Zlín. Byl založen 22. 2. 2005 na ustavujícím shromáždění valné hromady. Předsedou svazku je v současné době Ondřej Andrys, zastupitel Statutárního města Zlína. Jeho dvouleté volební období vyprší na podzim 2010. Přestože RZ nemá příliš dlouhou historii, vybrala jsem si ho proto, že pocházím ze Zlína a všechny obce svazku dobře znám.

Obrázek 4: Okres Zlín



Zdroj: Wikipedie

Obrázek 5: Logo Regionu Zlínsko



Zdroj: [www stránky Regionu Zlínsko](http://www.strankyregionuzlinsko.cz)

V této části práce jsem vycházela především z informací a závěrečných účtů Regionu Zlínsko (dále jen „RZ“) za roky 2005 až 2009, které mi ochotně poskytla tajemnice svazku Marcela Valová. Dalším zdrojem dat pro mě byly webové stránky RZ, ze kterých lze stáhnout nejdůležitější dokument – stanovy svazku.

4.1. Členské obce RZ

RZ má v současnosti 15 členů. Zakládajícími členy byla města Zlín, Vizovice, Luhačovice, Fryšták a obce Lukov, Spytihněv, Trnava, Lukoveček, Vlčková a Držková. V září roku 2005 do svazku přistoupily obce Zádveřice – Raková, Kašava a Lípa. K 1. 1. 2008 přibýlo město Slušovice a obce Všemina a Březnice. K 1. 4. 2009 ze svazku vystoupila obec Spytihněv.

Jak bylo v teoretické části práce uvedeno, spolupráci navazují především obce malých velikostních kategorií. RZ je toho příkladem. Pět obcí svazku má pod 1000 obyvatel, dalších pět obcí má pod 2000 obyvatel. Tyto obce by se daly považovat za malé, zbytek svazku tvoří města. Největší je krajské město Zlín se 75 860⁸⁸ obyvateli, lehce přes 5000 obyvatel má známé lázeňské město Luhačovice. Města Fryšták, Slušovice a Vizovice mají pod 5000 obyvatel. Území členských obcí není zcela propojeno. Mimo leží město Luhačovice a Vizovice. I proto byly v roce 2010 osloveny další obce, zda by se nechtěly stát členy svazku. Po jejich případném vstupu by RZ tvořil územně propojený celek. Zatím obce tuto nabídku buď odmítly nebo se ještě nevyjádřily, a tak počet obcí zůstává stále na čísle 15.

Všichni členové svazku se vyznačují přirozenou etnografickou vazbou ke Zlínu. Město Zlín je proto jako přirozené centrum regionu sídlem RZ. Kancelář RZ se nachází v budově Magistrátu města Zlína, na adrese náměstí Míru 12, 760 01 Zlín. Zde lze nejčastěji zastihnout tajemnici svazku pí Valovou.

Obrázek 6: Zachycení členských obcí RZ na mapě



Zdroj: Propagační leták RZ Živé tradice, 2007

⁸⁸ Malý lexikon obcí ČR 2009, ČSÚ, údaj k 1. 1. 2009

„Členské obce a města svazku leží na území národopisného regionu Valašska, Slovácka a Luhačovského Zálesí. RZ je vnímán jako specifická historická a kulturní oblast s charakteristickými přírodními i sociálními podmínkami a tradicemi. Pro tuto oblast je typických mnoho prvků, mezi něž patří např. kroje, lidové zvyky, muzika, písně nebo kuchyně.“⁸⁹

4.2. Účel založení RZ

RZ byl založen za účelem „vzájemné koordinace aktivit, tvorby doporučení a námětů pro hospodářský, sociální a kulturní vývoj Zlínského kraje ve vztahu k rozvoji cestovního ruchu.“⁹⁰ Lze tedy říci, že členům svazku jde zejména o rozvoj cestovního ruchu na území členských obcí RZ. O to se RZ snaží např. propagací přírodních a kulturních památek, tradic či řemesel na veletrzích, jarmarcích a ve vydaných brožurách. Dále RZ finančně podporuje kulturní akce v regionu. Dle stanov svazku RZ také zprostředkovává kontakty a spolupracuje s vládou agenturou CzechTourism, Centrem pro regionální rozvoj při MMR ČR. Neoficiálně byl však RZ založen především ke koordinaci činností v rámci budování páteřní cyklostezky Otrokovice - Vizovice a sítě cyklistických tras ve zlínském regionu. Tomuto projektu se budu věnovat v následující subkapitole.

Dalším úkolem RZ je poskytovat metodickou pomoc členským obcím při různých činnostech (např. RZ v roli koordinátora projektu budování cyklostezky). V případě, kdy sami představitelé RZ obcím pomoci nedokážou, jsou schopni zajistit odborníky v dané oblasti (např. v roce 2008 RZ zajistil obcím a městům přednášku o možnostech čerpání evropských dotací v podání europoslance Tomáše Zatloukala).

RZ se neřídí při své činnosti žádným strategickým dokumentem. Představitelé svazku o možnosti jeho pořízení už jednali, ale zatím se nedospělo k žádnému rozhodnutí. Na podzim 2010 se budou konat nové volby do obecních zastupitelstev, kdy dojde ke změně složení správní rady a valné hromady RZ. Proto se řešení těchto důležitých témat

⁸⁹ Region Zlínsko: Dokumenty vydané Regionem Zlínsko, 2007

⁹⁰ Závěrečné účty Regionu Zlínsko 2005 - 2009

nechává až na období po volbách. Přitom je známo, že právě strategickým plánováním nejlépe začíná rozvoj území.

4.2.1. Budování páteřní cyklostezky Otrokovice – Vizovice a síť cyklistických tras ve zlínském regionu

Cyklisté si již několik let stěžují na chybějící souvislou cyklostezku mezi městy Vizovice – Zlín – Otrokovice. Pokud chtějí ujet tuto trasu na kole, musí v zájmu své bezpečnosti v určitých úsecích (bez cyklotrasy) sjíždět z hlavní cesty nebo jezdit po chodnících. Myšlenka realizace páteřní cyklostezky Otrokovice - Vizovice a síť cyklistických tras ve zlínském regionu byla podnětem k založení RZ. V roce 2007 se RZ stal garantem tohoto projektu. Cílem je 22 km dlouhá páteřní cyklostezka. Na ni budou navazovat po levé i pravé straně desítky kilometrů přípojných tras do obcí v širokém okolí. K projektu se připojilo celkem 26 obcí, tedy kromě 15 členských obcí RZ dalších 11 obcí mimo něj. Potřeba páteřní cyklostezky v této oblasti byla zmiňována i ve strategických dokumentech Zlínského kraje, proto se Zlínský kraj stal významným partnerem tohoto projektu. Náklady na páteřní cyklostezku byly odhadovány zhruba na 370 milionů korun.

Hlavním úkolem RZ v tomto projektu bylo zajistit vypracování studie budování páteřní cyklostezky a navazujících místních tras. Ve studii byla definována trasa páteřní cyklostezky a její možné napojení na další síť cyklotras v okolí. Úseky cyklostezky byly specifikovány na katastrech jednotlivých dotčených obcí. Na závěr se studie zabývala ekonomickou rozvahou projektu a harmonogramem dalšího postupu. Vypracování studie stálo 719 710 Kč.⁹¹ Právě při vyhotovení této studie svazek dosáhl úspor z rozsahu. Kdyby si jednotlivé obce nechaly vyhotovit studii samy, byly by celkové náklady na provedení mnohem vyšší. Některé obce by ani takovou akci neuskutečnily.

S výstavbou cyklostezky v obcích se začalo v roce 2008. Dle zápisu z jednání Řídícího výboru k projektu z roku 2009 je RZ definován jako partner a koordinátor, který celý projekt zastřešuje a shromažďuje informace. Dále se snaží poskytovat pomoc obcím, kterým se nedaří vyřešit problémy spojené s budováním cyklostezek na jejich území.

⁹¹ Materiály poskytnuté Regionem Zlínsko, studie Budování páteřní cyklostezky, 2007

Tím opět dochází k úspoře nákladů díky využití argumentace celku při komplikovaných vyjednávání při výkupu pozemků na trase, po které má cyklostezka vést. Např. předseda svazku Ondřej Andrys zajistil díky svým dlouholetým známostem s farářem obce Lukov odkup pozemků od fary. Přitom starosta obce se s farářem dohodnout nedokázal.

RZ při tomto projektu vyvíjí tlak na příslušné instituce, hledá případná náhradní řešení pro financování, sbírá informace a podklady od jednotlivých obcí, atd. Faktická výstavba tras cyklostezky je v kompetenci jednotlivých obcí. Ještě než se začne s výstavbou, musí každá obec sama zařídit zanesení úseku cyklostezky do územně plánovací dokumentace své obce a zajistit výkup pozemků od vlastníků. Pak dle finančních možností každé obce začíná výstavba příslušné trasy. Pro tyto účely mohou města a obce mezi sebou uzavírat dohody o partnerství na realizaci konkrétního projektu.⁹²

Plánovaný termín dokončení páteční cyklostezky byl stanoven na rok 2010, ale vyskytlo se několik překážek. Nejdříve to byly problémy s výkupem pozemků od vlastníků v některých obcích, popř. získání stavebního povolení pro rozpor s územním plánem. V současnosti se výstavba téměř zastavila, důvodem je nedostatek finančních prostředků. Do té doby obce čerpaly dotace z Regionálního operačního programu Střední Morava (dále jen „ROP SM“) určeného Zlínskému a Olomouckému kraji na programové období 2007 až 2013. Přesněji mohly zpracovat projekt a zažádat o dotace z prioritní osy č. 1 Doprava - 1.3. Bezmotorová vozidla. Bohužel pro RZ a členské obce byla celková alokace z této prioritní osy na projekty cyklostezek ve Zlínském kraji v roce 2009 vyčerpána, s čímž nikdo dopředu nepočítal. Do konce programového období, tedy do roku 2013, jsou alokovány prostředky na cyklostezky pouze v Olomouckém kraji. Jediné, co mohou v současné době obce dělat (pokud to ještě neuskutečnily), je vyvlastnit pozemky v místě cyklostezky, vypracovat prováděcí dokumentaci a zařídit vše potřebné, aby nic nebránilo v pokračování výstavby. V případě, že by dotaci z ROP SM obce opět dostaly, by se mohlo okamžitě začít se stavebními pracemi.

O řešení této nepříjemné situace se snaží předseda RZ Ondřej Andrys tím, že v květnu 2010 zažádal výbor Regionální rady Regionu soudržnosti Střední Morava

⁹² Zápis z jednání Řídícího výboru k projektu ze dne 12. 2. 2009

o zajištění finančních prostředků pro vybudování vyprojektované páteřní cyklostezky. Jako opodstatnění uvedl, že „by zakonzervování současného stavu způsobilo celkovou nefunkčnost a narušení systému s nedozírnými důsledky pro dopravní situaci a pro rozvoj cestovního ruchu na území Zlínska“⁹³. Předseda RZ navrhl, aby se „přelily“ finance z jiné kapitoly do té, která je vyhrazena na bezmotorovou dopravu. Nezdá se mi však, že by měl tento pokus naději na úspěch, protože o přelévání peněz by Regionální rada musela jednat přímo s Evropskou komisí, která není tomuto příliš nakloněna.

Obce měly a stále mají ještě jednu možnost, kde vzít finance na výstavbu jednotlivých cyklotras, a to zažádat o dotace ze Státního fondu dopravní infrastruktury. Podle vyjádření předsedy RZ byla pro obce tato možnost prakticky nereálná, protože na rozdíl od ROP SM, kde je hrazeno až 85 procent nákladů, Státní fond dopravní infrastruktury (dále jen „SFDI“) hradil ještě v roce 2009 maximálně 65 procent způsobilých výdajů. V přepočtu se jednalo o milionové částky, což byl pro obce znatelný rozdíl.⁹⁴ V roce 2010 je maximum příspěvku na vybranou akci z rozpočtu SFDI stanoveno na 75 %. Ale ani s takovou mírou spolufinancování od SFDI si obce stále nemohou výstavbu dovolit.

Kvůli pozastavení projektu cyklostezky přišel RZ o hlavní náplň své činnosti a proto se musel začít orientovat na jiné aktivity. Od roku 2009 se RZ zaměřuje především na poskytování neinvestičních dotací z rozpočtu RZ na drobné kulturně-společenské akce. Na možnost získání účelových nevratných dotací upozorňuje RZ vyhlášením výzev k předkládání žádostí o dotace. Oblastí podpory jsou neinvestiční dotace, které jsou určeny na podporu kulturních a společenských akcí nebo na rozvoj cestovního ruchu v členských obcích RZ. Žadatelem o dotaci může být FO či PO působící v oblasti neziskového sektoru na území RZ, popř. to může být přímo členská obec. O výši dotace rozhoduje správní rada RZ, většinou se konají 2 kola žádostí za rok.

⁹³ Region Zlínsko žádá o peníze na vybudování cyklistické sítě. *Sedmička.cz : Mladá fronta* [online]. 17. 5. 2010 [cit. 2010-07-07].

⁹⁴ CHMELOVÁ, Iva. Cyklotrasy mají plán, peníze ne. *Deník.cz* [online]. 30. 9. 2009 [cit. 2010-07-07].

4.3. Orgány RZ ⁹⁵

- Předseda
- Místopředseda
- Valná hromada
- Správní rada

Předseda a místopředseda zastupují svazek navenek. Předseda je statutárním orgánem svazku, pokud je nepřítomen, je zastoupen místopředsedou. Oba jsou voleni a odvoláváni valnou hromadou na volební období dvou let a oba jsou členy správní rady.

Valná hromada je vrcholným orgánem RZ. Jejími členy jsou všichni členové svazku, s tím, že každá obec jedná na valné hromadě skrze svého delegovaného zástupce. Členové svazku mají při rozhodování různý počet hlasů podle počtu obyvatel obce. Valná hromada (dále jen „VH“) rozhoduje o všech závažných otázkách, např. schvaluje výši členského příspěvku, roční závěrku a rozpočet na další rok, volí a odvolává předsedu, místopředsedu a členy správní rady. Mimo jiné také rozhoduje o přijetí dalších členů, o dlouhodobých cílech a rozvojových aktivitách svazku. Dále může rozhodnout o zrušení svazku s likvidací. VH svolává předseda minimálně 1x za rok, popř. na žádost 1/3 členů svazku se VH uskutečňuje častěji. Usnášeníschopná je za přítomnosti nadpoloviční většiny členů a k přijetí usnesení je potřeba minimálně 4/5 hlasů přítomných členů. Jednání VH jsou veřejná, takže i občané mohou vyjádřit svůj názor na projednávaná témata.

Správní rada je výkonným orgánem svazku. Má sedm členů, mezi něž se počítá i předseda a místopředseda. Každý má jeden hlas. Rada rozhoduje o konkrétních opatřeních k zajištění dlouhodobých cílů svazku. Stará se o hospodaření svazku, řádné vedení účetnictví a zajišťuje přezkoumání hospodaření příslušným krajským úřadem nebo auditorem. Správní rada se schází dle potřeby a svolává ji předseda nebo se sejde na žádost jiného člena rady. Usnášeníschopná je za přítomnosti minimálně čtyř členů a rozhodnutí je přijato nadpoloviční většinou hlasů. V mimořádných případech lze hlasovat prostřednictvím písemného souhlasu (i formou e-mailu či faxu).

⁹⁵ Stanovy RZ, 2005

Kontrolní orgán není v RZ zřízen. Provádí se pouze externí kontrola hospodaření Krajským úřadem nebo auditorem. Rok 2010 byl výjimkou, došlo i k interní kontrole, kdy byla ustavena kontrolní tříčlenná komise, která sledovala správnost proplácení dotací za rok 2009.

4.4. Členské příspěvky obcí RZ

Členské příspěvky tvoří rozhodující část příjmové stránky rozpočtu svazku. Každý člen RZ musí povinně přispívat jednou za rok na společný účet svazku. Od počátku roku 2008 je stanoven příspěvek 7 Kč na jednoho obyvatele obce, do té doby byl příspěvek 2 Kč na obyvatele. Pro výpočet celkového členského příspěvku obce se používá počet trvale bydlících obyvatel v obci k 1. 1. předchozího roku. Počet obyvatel k tomuto datu poskytují obce a vzhledem k tomu, že nesouhlasí s údaji z ČSÚ, číslo si zaokrouhlují. Takový počet obyvatel se poté vynásobí 7 korunami (viz Tabulka 3).

Tabulka 3: Členské příspěvky obcí RZ za rok 2009

Obec	Počet obyvatel k 1. 1. 2008	Členský příspěvek za rok 2009 (Kč)
Březnice	1 200	8400
Držková	363	2541
Fryšták	3 598	25186
Kašava	910	6370
Lípa	746	5 222
Luhačovice	5 439	38 073
Lukov	1 732	12 124
Lukoveček	427	2 989
Slušovice	2 957	20 699
Trnava	1 159	8 113
Vizovice	4 564	31 948
Vičková	380	2 660
Všemina	1 117	7 819
Zádveřice - Raková	1 334	9 338
Zlín	79 147	554 029
Celkem	105 073	735 511

Zdroj: data poskytnuté RZ, 2009

Obce v RZ si příspěvky vypočítávají samy a musí je uhradit na bankovní účet svazku do 31. 5. daného roku. Dle druhového třídění rozpočtové skladby jde o položku 4121- Neinvestiční přijaté dotace od obcí. Nejvyšší příspěvky do rozpočtu svazku plynou od velkých měst, v RZ nejvíce od města Zlín, a to každoročně něco přes 0,5 miliónu Kč. Na druhém místě ve výši příspěvku jsou Luhačovice s cca 38 000 Kč. Celková suma vybraných členských příspěvků od všech obcí v roce 2009 činila 735 511 Kč. Výše členských příspěvků pro rok 2010 nebyla ještě vypočtena, přestože už vypršel termín, kdy se měly zaplatit na účet RZ. Tajemnice svazku zaorgovala obce, které dosud povinnost nesplnily a očekává jejich platby. Výše poplatku 7 Kč na osobu se ani do budoucna nemění. Vzhledem k poskytované sumě je nejdůležitější, aby včas zaplatilo město Zlín. Mimo tyto pravidelné příspěvky musela při vzniku RZ každá obec zaplatit jednorázově počáteční příspěvek 10 000 Kč. Nově přistupující obce mají stejnou povinnost po podepsání smlouvy o přistoupení do RZ.

4.5. Hospodaření RZ ⁹⁶

Svazek je samostatnou účetní jednotkou s vlastním bankovním účtem. Každý rok sestavuje rozpočet a řídí se zákonem o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Příjmy a výdaje rozpočtu jsou tříděny podle závazné rozpočtové skladby. DSO využívají druhové třídění příjmů a výdajů v kombinaci s odvětvovým tříděním výdajů. Svazek má vlastní majetek, se kterým hospodáří. RZ má ve svém vlastnictví dle tajemnice svazku pouze notebook a studii cyklostezky.

Na konci roku svazek povinně zpracovává roční závěrku a zprávu o hospodaření. Může vyvíjet hospodářskou činnost, případný zisk není rozdělován mezi členy, pokud VH nestanoví jinak. Tato situace v RZ nikdy nenastala a zisk (popř. přebytek hospodaření) byl vždy vložen do fondu rozvoje a rezerv, ze kterého byly finanční prostředky čerpány v následujících letech. V případě, že by vznikla ztráta, jsou ji členské obce povinny uhradit podle podílů odpovídajících počtu občanů obce k 1. lednu roku, ve kterém ztráta vznikla.

⁹⁶ Závěrečné účty RZ v jednotlivých letech, databáze MF ČR ARIS WEB

Před přistoupením k vlastní analýze hospodaření RZ v jednotlivých letech, je vhodné uvést příjmy a výdaje, jež svazek nejčastěji realizoval. K třídění příjmů a výdajů je použito zmíněné druhové třídění příjmů a výdajů, kdy jsou všechny finanční operace roztrženy do tří oblastí, a to na *příjmy*, *výdaje* a *financování*. Tyto tři oblasti se dále dělí do osmi tříd. První čtyři třídy tvoří příjmy: Třída 1 – Daňové příjmy, Třída 2 – Nedaňové příjmy, Třída 3 – Kapitálové příjmy a Třída 4 – Přijaté dotace. Výdajové položky patří do Třídy 5 – Běžné výdaje nebo do Třídy 6 – Kapitálové výdaje. Třída 8 představuje Financování. Výdaje jsou kromě druhového třídění seřazeny také podle třídění odvětvového, tzn., na jaký účel jsou finanční prostředky použity.

DSO nemá daňovou pravomoc, a tudíž nerealizuje žádné příjmy, jež by mohly patřit do Třídy 1. RZ nikdy za svou dobu existence neobdržel kapitálový příjem, pouze kapitálovou dotaci, která se řadí do Třídy 4.

Příjmy RZ

Třída 2 – Nedaňové příjmy

2111 Příjmy z poskytování služeb a výrobků

2112 Příjmy z prodávaného zboží (jinak nakoupeného za účelem prodeje)

2141 Příjmy z úroků

Třída 4 – Přijaté dotace

4121 Neinvestiční přijaté transfery od obcí

4122 Neinvestiční přijaté transfery od krajů

4221 Investiční přijaté transfery od obcí

4222 Investiční přijaté transfery od krajů

Výdaje RZ

Výdaje jsou vzhledem k účelu založení RZ sledovány především dle platné rozpočtové skladby v rámci odvětvového třídění v § 2143 Cestovní ruch. Na základě druhového třídění se výdaje dělí na běžné a kapitálové. Uvedu pouze okruhy výdajů, čísla jednotlivých položek zde nebudu uvádět.

Nejčastější *běžné výdaje* svazku:

- *mzdové a související výdaje* (platy zaměstnancům, povinné pojistné na sociální zabezpečení, státní politiku zaměstnanosti a na zdravotní pojištění)
- *materiálové výdaje* (nákup kancelářských potřeb a odborných publikací, výdaje v souvislosti s pořádáním jarmarků)
- *spotřeba energií* (voda, teplo, elektrická energie)
- *nakupované služby* (výdaje na poštovné, na telefon, provoz internetové domény, nájemné, atd.)
- *neinvestiční transfery obyvatelstvu* (od roku 2009 vyplácí DSO zaměstnancům náhrady mzdy v době nemoci)
- *neinvestiční transfery obcím, občanským sdružením, příspěvkovým organizacím, FO, atd.* (jedná se o dotace poskytnuté subjektům, které se v rámci výzev vyhlášených RZ přihlásily se svými projekty)
- *ostatní neinvestiční nákupy* (občerstvení na veletrzích, věcné dary)

Nejčastější *kapitálové výdaje* svazku:

- *investiční nákupy a související výdaje* (pořízení hmotného či nehmotného investičního majetku)

Financování RZ

8115 – změna stavu krátkodobých prostředků na bankovních účtech (+ snížení stavu finančních prostředků od 1. 1. do 31. 12. daného roku / - zvýšení stavu)

8901 – operace peněžních účtů nemající charakter příjmů a výdajů (výplata mezd za prosinec předešlého roku)

4.5.1. Analýza hospodaření RZ v roce 2005

V průběhu roku 2005 byl svazek založen. Je tudíž obtížné hodnotit hospodaření v tomto období. Většina projektů se nacházela ve fázi příprav a úhrady jednotlivých dílčích projektů spadaly až do roku 2006.

Příjmy i výdaje byly v tomto roce pouze běžné (viz Tabulka 4). Nejvyšší položkou příjmů byla položka 4121 - Neinvestiční přijaté dotace od obcí. Ta byla tvořena členskými příspěvky členů svazku (200 000 Kč), počátečními příspěvky obcí (130 000 Kč) a dotací od Statutárního města Zlína (250 000 Kč). Je zde vidět počáteční finanční podporu svazku od města Zlín. Jediná obec, která povinný členský příspěvek v daném roce nezaplatila, byla Spytihněv. Svůj dluh splatila na vícekrát v roce 2006. Proto nebyly plánované příjmy RZ v roce 2005 naplněny. Již od počátku založení RZ byly s obcí Spytihněv problémy, jak s opožděným placením příspěvků tak s nedostatečnou aktivitou ve svazku.

Položka 2111 – Příjmy z poskytování služeb a výrobků zahrnovala platby za umístění reklamy v propagačním materiálu vydávaném RZ.

Tabulka 4: Příjmy, výdaje a rozpočtové saldo RZ v roce 2005

rok 2005 (v Kč)		
Příjmy	Nedaňové příjmy	
	2111 příjmy z poskytování služeb a výrobků	3000
	2141 příjmy z úroků	960
	Přijaté dotace	
	4121- Neinvestiční přijaté dotace od obcí	580 250
	Příjmy celkem	584 210
Výdaje	Běžné výdaje	194 490
	Kapitálové výdaje	0
	Výdaje celkem	194 490
Rozpočtové saldo (+přebytek / - schodek)		389 720

Zdroj: Závěrečný účet RZ za rok 2005, vlastní úprava

Vzhledem k tomu, že se s realizací většiny plánovaných projektů začalo pořádně až v roce 2006, výdaje na ně přešly do roku 2006. Jednalo se o časový posun realizace plateb za již započaté akce. Proto byly plánované výdaje naplněny pouze z 33 %. Největší výpadek způsobily nulové výdaje na položce 5166 – konzultační, poradenské a právní služby. V upraveném rozpočtu se počítalo na tuto položku s výdaji 261 000 Kč. Nejvíce finančních prostředků bylo v tomto roce vydáno na platy zaměstnanců (86 000 Kč). V roce 2005 tedy svazek hospodařil s přebytkem 389 720 Kč upraveným o rezervované finanční prostředky na výplatu prosincových mezd a odvodů v lednu 2006. Přebytek hospodaření byl převeden do Fondu rozvoje a rezerv v souladu s usnesením VH.

4.5.2. Analýza hospodaření RZ v roce 2006

V roce 2006 byly příjmy a výdaje opět jen běžné. Projekty se stále nacházely v různém stupni rozpracovanosti a většina úhrad přešla do roku 2007.

Příjmy z poskytování služeb a výrobků byly mnohem vyšší než v roce 2005. Kromě příjmů z reklamy tvořily převážnou část těchto příjmů příjmy za služby v cestovním ruchu dle Smlouvy o poskytnutí služeb od společnosti Czechtourism (97 000 Kč). U položky příjmů 4121 v Tabulce 5 je třeba zmínit dotaci od Statutárního města Zlín (140 600 Kč), zbytek tvořily povinné příspěvky obcí (208 000 Kč). Příjmy z prodávaného zboží tvoří příjmy z prodeje pohlednic vydaných RZ. Celkové příjmy překročily rozpočtované příjmy pouze o 0,8 %.

Provozní výdaje byly z velké části vydány na platy zaměstnanců (cca 180 000 Kč). Svazek také poskytl neinvestiční dotaci obcím (položka 5321 neinvestiční transfery obcím) 15 000 Kč. Ta byla určena pro město Napajedla, na projekt „Hyjé – koně Zlínského kraje“.

Tabulka 5: Příjmy, výdaje a rozpočtové saldo RZ v roce 2006

rok 2006 (v Kč)		
Příjmy	Nedaňové příjmy	
	2111 příjmy z poskytování služeb a výrobků	163 400
	2112 příjmy z prod.zboží	660
	2141 příjmy z úroků	2 790
	2321 přijaté investiční dary	500
	Přijaté dotace	
	4121- Neinvestiční přijaté dotace od obcí	348 750
	Příjmy celkem	516 100
Výdaje	Běžné výdaje	469 500
	Kapitálové výdaje	0
	Výdaje celkem	469 500
	Rozpočtové saldo (+přebytek / - schodek)	46 600

Zdroj: Závěrečný účet RZ za rok 2005, vlastní úprava

Svazek i v roce 2006 dosáhl přebytku hospodaření (46 600 Kč), který byl opět převeden do Fondu rozvoje a rezerv.

4.5.3. Analýza hospodaření RZ v roce 2007

Rok 2007 byl, dle předsedy svazku, rokem zásadních změn. „Obecná propagace byla nahrazena konkrétními projekty, uzavřený svazek se změnil v otevřenou instituci spolupracující s řadou subjektů a pravidelně informující média i partnery.“⁹⁷ Toto tvrzení potvrzuje závěrečný účet svazku. Byla uskutečněna první investiční akce – vypracování studie na stavbu cyklostezky a byly vytvořeny tolik důležité www stránky RZ. Došlo také k navázání spolupráce s Českými drahami a k vytvoření několika prezentačních brožur RZ. Od roku 2007 se koná každoročně Svatováclavský jarmark v jedné z členských obcí svazku. S výdaji na jarmark finančně vypomáhá neinvestičními účelovými dotacemi Zlínský kraj. Investice do této akce se částečně vrací v podobě příjmů ze vstupného. Nevyčíslitelnou návratnou hodnotou je propagace RZ a jeho členských obcí návštěvníkům jarmarku. V roce 2007 se jarmark uskutečnil na hradě Lukov dne 29. září.

Položka 4121 – Neinvestiční přijaté dotace od obcí v Tabulce 6 je kromě povinných členských příspěvků tvořena opět neinvestiční dotací od Statutárního města Zlína v hodnotě téměř 321 000 Kč. Novým příjmem byly investiční přijaté dotace od obcí v hodnotě 14 060 Kč na vypracování studie k projektu budování páteřní cyklostezky. Na účet RZ poslaly svůj podíl (dle uzavřené smlouvy mezi členskými obcemi RZ a dalšími subjekty) jen některé obce. Na tuto akci dostal RZ také investiční účelovou dotaci od Zlínského kraje (dále jen „ZK“) ve výši 450 000 Kč (položka 4222 - investiční přijaté transfery od krajů).

Část dotace od ZK (150 000 Kč) byla na vyhotovení studie vyčerpána již v roce 2007, což zachycuje položka kapitálových výdajů 6119 - Ostatní nákup dlouhodobého nehmotného majetku. Studii zhotovil Ing. Ladislav Alster - Projektová kancelář A-S. Zbytek dotace svým čerpáním přešel do roku 2008.

⁹⁷ NOVOTNÁ, Hana. Svazek obcí Region Zlínsko v roce 2007: propagace, cyklostezky i kultura. *Zkraje.cz* [online]. 2007, [cit. 2010-05-19].

Tabulka 6: Příjmy, výdaje a rozpočtové saldo RZ v roce 2007

rok 2007 (v Kč)		
Příjmy	Nedaňové příjmy	
	2111 příjmy z poskytování služeb a výrobků	97 110
	2112 příjmy z prod.zboží	2 140
	2141 příjmy z úroků	2 430
	Přijaté dotace	
	4121- Neinvestiční přijaté dotace od obcí	524 410
	4221 investiční přijaté transfery od obcí	14 060
	4222 investiční přijaté transfery od krajů	450 000
	Příjmy celkem	1 090 150
Výdaje	Běžné výdaje	
	720 650	
	Kapitálové výdaje	
	150 000	
Výdaje celkem		870 650
Rozpočtové saldo (+přebytek / - schodek)		219 500

Zdroj: Závěrečný účet RZ za rok 2007, vlastní úprava

Přestože dotace od kraje na studii cyklostezky byla 450 000 Kč, svazek v tomto roce zaplatil projektové kanceláři pouze 150 000 Kč. Jedině proto se RZ podařilo dosáhnout přebytku hospodaření v hodnotě 219 500 Kč.

4.5.4. Analýza hospodaření RZ v roce 2008

Hospodaření RZ v roce 2008 bylo poprvé deficitní z důvodu přijetí dotace na spolufinancování studie projektu Budování páteřní cyklostezky Otrokovice - Vizovice od ZK již v roce 2007, avšak uplatnění této dotace provedl RZ z technických důvodů až v roce 2008. Byla tedy uhrazena zbývající částka za studii projektové firmě (viz kapitálové výdaje v Tabulce 7, částka 569 710 Kč). Celkově bylo i s dotací od ZK za studii zaplacen 719 710 Kč. Bohužel svazek v roce 2008 obdržel na tento projekt investiční dotace od obcí pouze v hodnotě 30 % z očekávané částky (o 228 790 Kč méně). Dalším, už méně závažným výpadkem v příjmech byla nižší částka vybraná na členských poplatcích, než se plánovalo (o 12 244 Kč méně). Jedním z dlužníků byla opět obec Spytihněv. V roce 2008 byl navýšen členský příspěvek na obyvatele a tudíž se suma vybraných příspěvků z dřívějších cca 200 000 Kč dostala na 734 756 Kč. Nově dostal RZ od ZK neinvestiční dotaci na pořádání Svatováclavského jarmarku ve výši 30 000 Kč, část z této částky se vztahovala na jarmark pořádaný v minulém roce. Jarmark v roce 2008 proběhl 28. září

v prostorách dostihové dráhy ve Slušovicích. RZ již nedostal žádnou dotaci od města Zlín, protože už to nebylo potřeba vzhledem k navýšení členských příspěvků. V souhrnu tak došlo k nesouladu mezi příjmy a výdaji a tedy k plnění příjmové stránky rozpočtu pouze na necelých 80 %.

Tabulka 7: Příjmy, výdaje a rozpočtové saldo RZ v roce 2008

rok 2008 (v Kč)		
Příjmy	Nedaňové příjmy	
	2111 příjmy z poskytování služeb a výrobků	39 690
	2112 příjmy z prod.zboží	650
	2141 příjmy z úroků	2 110
	Přijaté dotace	
	4121- Neinvestiční přijaté dotace od obcí	734 760
	4122 neinvestiční přijaté transfery od krajů	30 000
	4221 investiční přijaté transfery od obcí	105 210
	Příjmy celkem	912 420
Výdaje	Běžné výdaje	771 200
	Kapitálové výdaje	569 710
	Výdaje celkem	1 340 910
Rozpočtové saldo (+přebytek / - schodek)		- 428 490

Zdroj: Závěrečný účet RZ za rok 2008, vlastní úprava

Výdaje v roce 2008 byly jak běžné (771 200 Kč) tak i investiční (569 710 Kč). Běžné výdaje tvořily klasicky výdaje na mzdy, materiál (např. nákup notebooku), propagaci svazku, spotřebu energií a na nákup služeb (např. organizační zajištění Svatováclavského jarmarku). Suma investičních výdajů je tvořena již zmiňovaným doplatkem projektové kanceláři za zpracování investiční studie cyklostezky.

Relativně vysoký schodek 428 508 Kč byl plně financován z přebytků minulých let.

Předseda RZ zhodnotil činnost svazku v roce 2008 slovy, že svazek obcí „jde správným směrem“⁹⁸. Výstavba cyklostezky byla ve fázi, kdy obce řešily územní plány a majetkoprávní vztahy. RZ navrhl, aby projektant vymezil oblasti, ve kterých se může pracovat na výstavbě, aby nedocházelo ke zbytečným časovým prodlevám. Problém byl,

⁹⁸ Zápis z jednání VH RZ ze dne 12. 12. 2008

že ne všechny členské obce se dokázaly přesně vyjádřit k aktuálnímu stavu v budování cyklostezek na jejich území, což RZ značně ztěžovalo metodickou pomoc obcím v této oblasti.

4.5.5. Analýza hospodaření RZ v roce 2009

Rok 2009 nebyl pro RZ příliš úspěšný vzhledem ke stavu projektu výstavby páteřní cyklostezky. Členové Řídícího výboru projektu na konci roku 2009 přímo řekli, že Zlínsko je na tom v oblasti realizace cyklostezek nejhůře ze všech okresů Zlínského kraje.⁹⁹ Příčinou tohoto neuspokojivého stavu bylo, že práce na uceleném projektu započaly pod vedením RZ až v polovině roku 2007. Tedy oproti ostatním okresům o několik let později. Obce na Zlínsku tak nebyly v pravý čas připraveny na aktuální výzvy z ROP SM a z dalších zdrojů. V době kdy, byly dotace z ROP SM pro ZK pozastaveny, neměly některé obce RZ ještě ani ukončeny všechny administrativně-právní kroky, zatímco jiné okresy dotace z ROP už téměř vyčerpaly. Z mého pohledu za viníka nelze označit RZ, ten je pouze koordinátorem a garantem akce. Nemůže obce nutit k tomu, aby urychlily uvádění cyklotras do souladu s územním plánem či konečně vyřešily otázky majetkoprávních vztahů.

Nejvýznamnější akcí realizovanou RZ v roce 2009 bylo poskytování účelových neinvestiční dotací z rozpočtu svazku. Subjekty o ně žádaly prostřednictvím dvou výzev k předkládání žádosti o dotace. Účelem těchto dotací je podpořit menší kulturní a společenské akce, které mohou napomoci k rozvoji cestovního ruchu v členských obcích a posílit sounáležitost lidí s regionem. V prvním kole žádostí bylo vybráno 13 subjektů, kterým bylo vyplaceno 94 500 Kč (např. Spolku přátel hradu Lukova na Lukovské kokrhání, Městskému domu Elektra na Luhačovickou pout', atd.). V druhém kole to bylo 8 subjektů a částka 55 000 Kč. Celkově tedy bylo rozděleno téměř 150 000 Kč.

Plánovaná suma vybraných členských příspěvků (747 000 Kč) nebyla naplněna. Na bankovní účet RZ bylo zaplaceno o 7 141 Kč méně. Dlužníkem byla stejně jako minulý

⁹⁹ Zápis z jednání Řídícího výboru projektu Budování páteřní cyklostezky Otrokovice – Vizovice a sítě cyklistických tras ve zlínském regionu ze dne 19. 10. 2009

rok obec Spytihněv, která doplácela příspěvek ještě z roku 2008. Další příjmy tvořilo vybrané vstupné na tradičním Svatováclavském jarmarku, který se pořádal 27. 9. 2009 ve Vizovicích a účelové neinvestiční dotace od ZK na pořádání jarmarku a na organizační zajištění slavnostního otevření židovské části Lesního hřbitova ve Zlíně (viz dále).

Tabulka 8: Příjmy, výdaje a rozpočtové saldo RZ v roce 2009

rok 2009 (v Kč)		
Příjmy	Nedaňové příjmy	
	2111 příjmy z poskytování služeb a výrobků	45 720
	2112 příjmy z prod.zboží	1 710
	2141 příjmy z úroků	1 230
	Přijaté dotace	
	4121- Neinvestiční přijaté dotace od obcí	739 860
	4122 neinvestiční přijaté transfery od krajů	15 000
	Příjmy celkem	803 520
Výdaje	Běžné výdaje	826 790
	Kapitálové výdaje	6 840
	Výdaje celkem	833 630
Rozpočtové saldo (+přebytek / - schodek)		- 30 110

Zdroj: Závěrečný účet RZ za rok 2009, vlastní úprava

RZ provedl v roce 2009 pouze jednu malou investiční akci a to, že pořídil pamětní desku za 6 843 Kč (kapitálové výdaje v Tabulce 8) do židovské části Lesního hřbitova ve Zlíně. Nápad upravit tuto část hřbitova a zpřístupnit ji veřejnosti dostal předseda RZ, když viděl, jak historická památka z roku 1935 chátrá. Většina obyvatel vůbec nevěděla, že se takové místo ve Zlíně vůbec nachází. Po slavnostním otevření za účasti vrchního zemského rabína Karola Sidona (čímž bylo dosaženo medializace akce) byla deska věnována do správy Pohřebnictví Zlín, s.r.o., která se o ni v rámci správy celého hřbitova stará. Od té doby je o památku i o historii hřbitova a procesu jeho úprav stále větší zájem veřejnosti.

Obec Spytihněv v průběhu roku 2009 z RZ vystoupila a jako argument uvedla, že upřednostnila pro ni významnější aktivity. Je možné, že důvodem byla i velká vzdálenost Spytihněvi od centra RZ - města Zlín, oproti ostatním členským obcím.

Závěrečný účet na rok 2010 nemám k dispozici, jeho schválení se uskuteční v červnu 2010. Z informací poskytnutých tajemnicí svazku RZ mám údaje o průběhu činnosti svazku

v letošním roce. Uskutečnilo se první kolo přidělování dotací, správní rada v něm vybrala 12 akcí, které podpořila 85 tisíci Kč. Na druhou polovinu roku RZ uvažuje o vypsání druhého kola. S určitostí proběhne tradiční Svatováclavský jarmark a tentokrát bude pořadatelskou obcí město Zlín. V horizontu několika týdnů se očekávají dlužné platby za studii cyklostezky.

4.5.6. Vývoj příjmů, výdajů a salda hospodaření RZ v letech 2005 až 2009

Příjmy

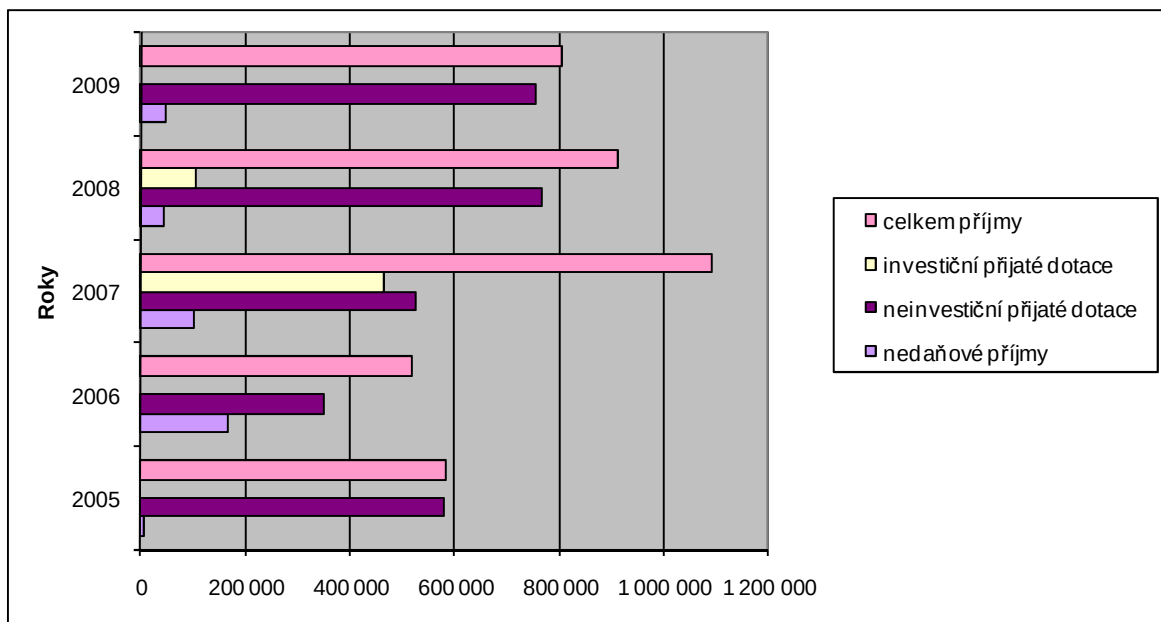
Převážnou většinu příjmů RZ ve všech sledovaných letech tvořily podle Grafu 5 neinvestiční přijaté dotace. Ty byly z velké části tvořeny dotacemi od členských obcí v podobě povinných členských příspěvků a dotacemi od ZK. Nárůst této skupiny příjmů můžeme sledovat od roku 2008, kdy došlo ke zvýšení povinného příspěvku každé z členských obcí. Z toho plyne, že RZ je silně závislý na sumě vybraných členských příspěvků. Povinnost členských příspěvků je zakotvena ve stanovách svazku a tak se RZ může na rozdíl od investičních dotací na tento příjem spolehnout. Pokud by členské obce povinné příspěvky platit nemusely, pravděpodobně by svazek neměl dlouhou dobu trvání, protože samotné město Zlín by svazek dotovat nemohlo.

Nedaňové příjmy zahrnující v RZ hlavně příjmy z poskytování služeb a výrobků a příjmy z prodávaného zboží byly v roce 2005 téměř nulové. Ale již v roce 2006 zaznamenaly velký nárůst především díky příjmům od agentury CzechTourism za provedené služby a příjmům z reklamy umístěné v propagačních materiálech vydávaných RZ. Následující roky došlo opět k jejich poklesu. Souviselo to s tím, že první a poslední propagační brožury vydal RZ v roce 2006 a 2007. Poté již na tisk dalších materiálů nezbyly finance. Firmy proto ani neměly šanci vystavit svou reklamu v aktuálních brožurách.

Kapitálové příjmy, ze kterých byly financovány investiční akce svazku, byly realizovány pouze v letech 2007 a 2008 v souvislosti s vypracováním studie cyklostezky. Skládaly se z dotací od Zlínského kraje a z dotací od jednotlivých obcí. Dle mého názoru je škoda, že svazek za celou dobu své činnosti nezažádal o dotaci z národních či evropských

programů. A rovněž se domnívám, že vzhledem k současné situaci ve svazku nelze v nejbližší budoucnosti v této oblasti očekávat výraznější aktivitu.

Graf 5: Vývoj příjmů RZ v letech 2005 - 2009



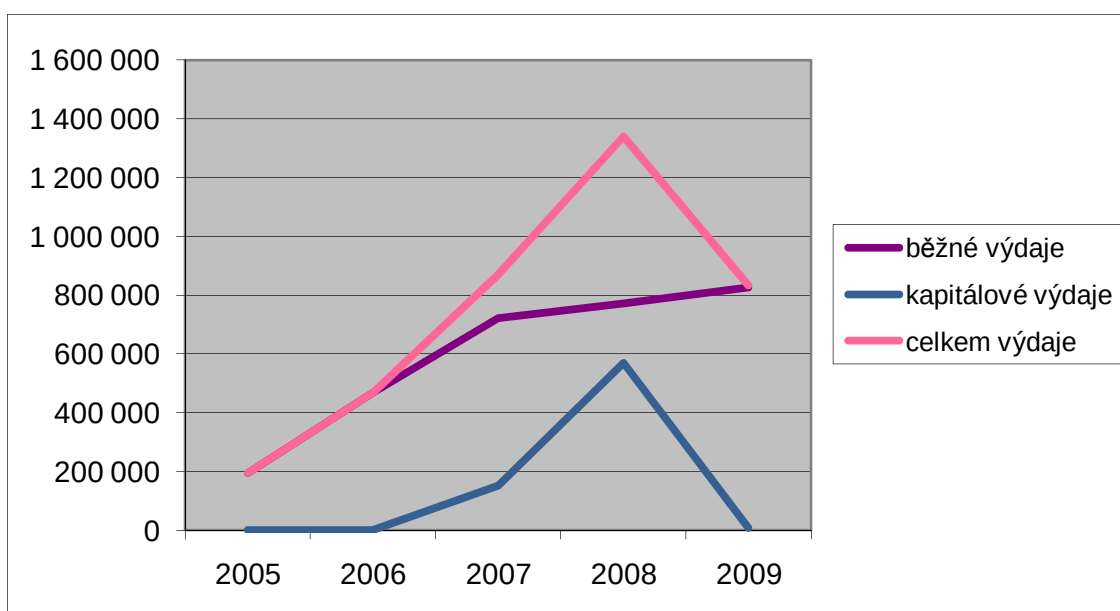
Zdroj: Závěrečné účty RZ 2005 – 2009, vlastní výpočty

Celkové příjmy byly zřetelně nejvyšší v roce 2007 opět v souvislosti se zakázkou studie cyklostezky. Od roku 2007 klesají, protože svazek od té doby neuskutečnil větší akci, na kterou by získal finanční prostředky z jiného zdroje.

Výdaje

Vývoj výdajů v jednotlivých letech existence svazku je viditelný z Grafu 6. Na začátku existence svazku byly finanční prostředky vynakládány pouze na běžné činnosti, tudíž svazek vykazoval jen běžné výdaje (na mzdy a pojištění, materiál, pohoštění, atd.). Od roku 2006 byly poprvé součástí běžných výdajů i neinvestiční dotace, které svazek poskytl jiným subjektům. Celkově běžné výdaje rostly relativně strmě až do roku 2007, od té doby rostou pozvolně hlavně díky pravidelným výdajům na pořádání Svatováclavského jarmarku a od roku 2009 díky vyplacení neinvestičních dotací na akce žadatelů.

Graf 6: Vývoj výdajů RZ v letech 2005 - 2009



Zdroj: Závěrečné účty RZ 2005 – 2009, vlastní výpočty

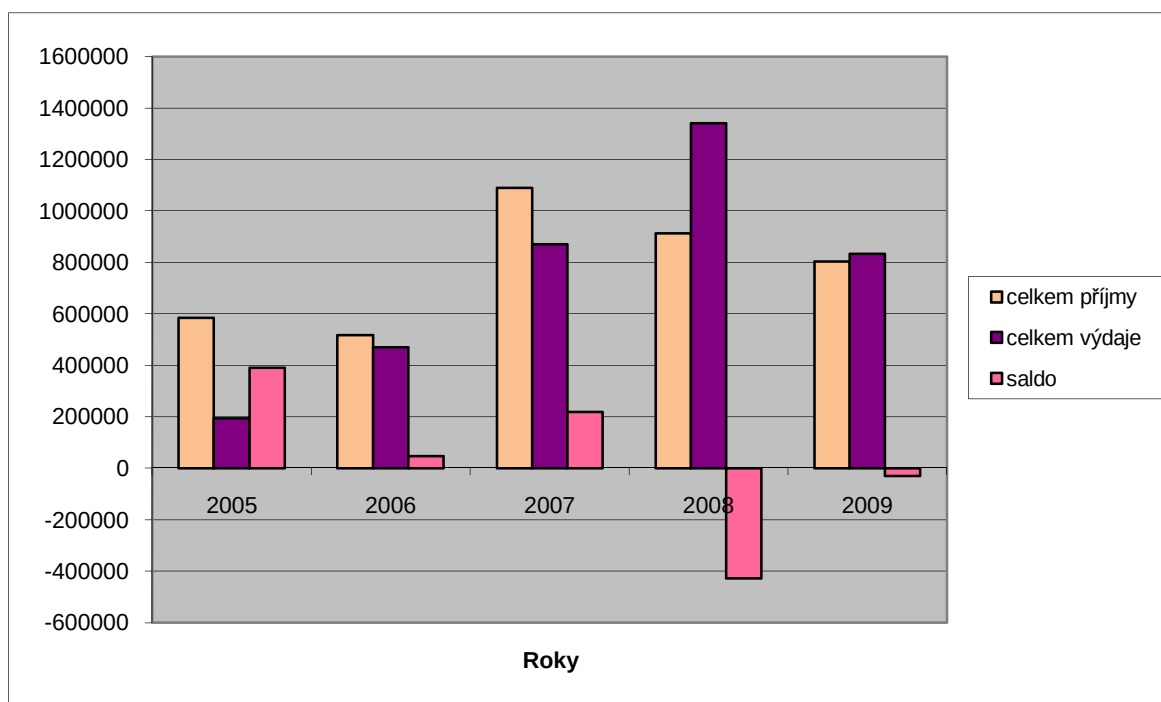
Celkové výdaje RZ měly mezi léty 2005 až 2008 rostoucí charakter. Svůj podíl na to měl především nárůst kapitálových výdajů v roce 2007 a 2008 ve spojitosti s budováním cyklostezky. Od zaplacení faktur projektové kanceláři v průběhu roku 2008 výrazně klesají jak kapitálové tak celkové výdaje. Zde se projevil fakt, že výdaje jsou omezeny zdroji jejich financování, tzn. RZ s přihlédnutím k příjmové stránce svého rozpočtu dosud nerealizoval žádnou další velkou investiční akci, jakou byla studie cyklostezky. V roce 2009 RZ uskutečnil pouze menší investiční akci a tou bylo pořízení desky na židovskou část hřbitova ve Zlíně v roce 2009, která vzbudila mezi veřejností velký zájem o historii hřbitova a o židovskou tematiku.

V souhrnu tak RZ provedl od data svého založení pouze jeden velký a jeden malý investiční projekt, což je škoda, vzhledem k tomu, jaké výhody se svazkům z členství ČR v EU nabízejí.

Saldo hospodaření

Svazek dosáhl přebytku hospodaření v letech 2005, 2006 a 2007. V roce 2008 naopak dosáhl nejvyššího schodku hospodaření, z důvodu zaplacení faktury za vyhotovení studie cyklostezky až v roce 2008, zatímco dotaci od ZK na tuto akci dostal již v roce 2007. V roce 2009 byl již schodek nižší.

Graf 7: Vývoj salda hospodaření RZ v letech 2005 - 2009



Zdroj: Závěrečné účty RZ 2005 – 2009, vlastní výpočty

Na uhrazení deficitů rozpočtu si RZ nemusel půjčovat, schodky byly v obou letech plně financovány z přebytků minulých let. Schodek v hospodaření je na jednu stranu pro svazek nepříjemnou skutečností, ale na druhou stranu pokud je plně hrazen z přebytků minulých let, svědčí to o tom, že svazek ví, co dělá a nepouští se do akcí, na které mu finanční prostředky z rozpočtu nestačí.

4.6. Společně realizované projekty Regionem Zlínsko

RZ za dobu své existence realizoval nespočet převážně menších projektů. Souhrn nejdůležitějších uvádím v této subkapitole. Všechny projekty splňují účel založení RZ, tedy přispívají k rozvoji cestovního ruchu v regionu a k prezentaci členských obcí RZ v okolí. Kromě pozastavení výstavby cyklostezky byly všechny projekty úspěšné a určitou mírou přispěly hlavně k sociálnímu a kulturnímu rozvoji území. O hospodářský rozvoj se RZ přičinil např. zajištěním kulturních akcí a jarmarků, na kterých mohli profitovat někteří podnikatelé z okolí. Při výstavbě úseků cyklostezky získaly zakázky místní stavební firmy, tím došlo též k ekonomickému rozvoji regionu, což však není přímou zásluhou RZ. RZ je pouze garantem projektu, výstavbu si zajišťují jednotlivé obce samy.

1. Garant projektu budování páteřní cyklostezky Otrokovice – Vizovice a síť cyklistických tras ve zlínském regionu.
2. Vypracování studie projektu páteřní cyklostezky a navazujících místních tras.
3. Vytvoření prezentační brožury RZ, kde jsou jednotlivé města a obce představeny. Tato brožura byla také přeložena do angličtiny a distribuována do zahraničních partnerských měst (rok 2007).
4. Navázání spolupráce s Českými drahami (rok 2007) – projekt propagačního materiálu – Vlakem po Regionu Zlínsko. RZ a České dráhy si vzájemně pomáhají s distribucí tištěných materiálů, brožury svazku cestují ve vlacích po celé Moravě. Brožura nabízí tři trasy. U každé jsou uvedené turistické zajímavosti včetně popisu a lokalizace. Cílem je představit turistovi atraktivitu území obcí RZ s uvedením možnosti, jak se na tato místa dostat po železnici.¹⁰⁰
5. Vytvoření brožury Živé tradice v Regionu Zlínsko (popis tradičních svátků, které se v obcích slaví, výčet tradičních lidových řemesel, tradičních akcí...).
6. Tvorba www stránek RZ: www.regionzlinisko.cz (rok 2007).
7. Prezentace lidových řemesel v rámci Svatováclavského jarmarku, který probíhá každoročně od roku 2007 v určené obci.

¹⁰⁰ SEDLÁČEK, Pavel. Sdružení Region Zlínsko a České dráhy nabízejí turistům společného průvodce. *Český rozhlas* [online]. 25. 9. 2007, [cit. 2010-05-19].

8. Účast na veletrzích (osobní zastoupení na každoročně pořádaném veletrhu Regiontour v Brně a prostřednictvím ZK a města Zlín i na veletrzích po celé Evropě). Zde navazování kontaktů pro možnou spolupráci v cestovním ruchu.
9. Pořízení pamětní desky do židovské části Lesního hřbitova ve Zlíně (2009).
10. Vyplácení účelových neinvestičních dotací subjektům na území RZ s cílem podpořit kulturní život a rozvoj cestovního ruchu (od roku 2009).

4.7. Zhodnocení činnosti Regionu Zlínsko

Jak již bylo řečeno, RZ byl založen především za cílem koordinovat činnosti při výstavbě páteřní cyklostezky v členských i okolních obcích RZ a dopomoci tak rozvoji cestovního ruchu v regionu. RZ zajistil po mnoha letech celý rozjezd projektu a stal se jeho garantem. Ze svých zdrojů zaplatil vypracování studie cyklostezky a poskytoval metodickou pomoc dotčeným obcím při řešení majetkoprávních záležitostí. Bohužel výstavba se z výše zmíněných důvodů ve většině obcí zastavila a tak RZ v roce 2009 přišel o hlavní náplň své práce. Při této činnosti však získal svazek mnoho užitečných kontaktů a navázal spolupráci se subjekty veřejného i soukromého sektoru. Pokud RZ bude i nadále pokračovat v činnosti, mohly by se mu získané kontakty v budoucnu hodit při jiné aktivitě.

V situaci ztráty hlavní náplně činnosti se mohli představitelé svazku rozhodnout buď činnost RZ ukončit úplně nebo se začít věnovat jiné aktivitě. Rozhodli se pro druhou možnost, a tak RZ od roku 2009 poskytuje (kromě jiných menších akcí) neinvestiční účelové dotace žadatelům na drobné projekty, které pomáhají rozvoji cestovního ruchu v území. Jsem přesvědčena o správnosti volby RZ pokračovat ve svém působení. I když nerealizuje akce investičního charakteru, považuji jeho činnost stále za prospěšnou pro rozvoj území, pro propagaci kulturních tradic a pro posílení sociální soudržnosti obyvatel svazku. I podle vysokého počtu žadatelů o dotace lze usuzovat, že se poskytování neinvestičních dotací setkala s úspěchem a zvýšilo u obyvatel povědomí o existenci RZ a o mnoha kulturních organizacích. Na druhou stranu by bylo jedině ku prospěchu, kdyby předseda svazku našel nové zdroje financování i na akce investičního charakteru, které by měly větší dopad na rozvoj území.

RZ nezaměstnává manažera svazku, ale podle tajemnice tuto funkci plně vykonává předseda svazku Ondřej Andrys. Zda by pro svazek bylo platnější zaměstnávat manažera, posoudit nemohu, protože do činnosti svazku tolik nevidím a nevím, proč doposud nebylo zažádáno jménem RZ o dotace z národních či evropských fondů. Obecně si myslím, že pokud svazek nemá na zaplacení osoby manažera, ale zároveň má schopného předsedu, který dokáže zabezpečit všechny potřebné věci a získat potřebné kontakty sám, není třeba tuto situaci násilně měnit. Viditelnou nevýhodu však spatřuji v tom, že RZ nemá zpracovanou strategii rozvoje, která by určovala směr, kterým se má činnost svazku ubírat. Tento nedostatek se projevil právě po „neúspěchu“ s projektem cyklostezky, kdy RZ neměl žádnou jinou stěžejní náplň činnosti.

V současnosti RZ hledá nové téma společných činností pro nadcházející volební období, které by bylo na úrovni projektu cyklostezky. RZ však stále pevně věří, že se situace v oblasti financování cyklostezek vyřeší a bude se moci pokračovat ve výstavbě, což by přivítal každý příznivec cykloturistiky v regionu.

I přes vidinu ne příliš růžové budoucnosti svazku je vidět, že za pětiletou dobu své existence zprofesionalizoval své působení a zajistil si respektovanou pozici v rámci zlínského regionu prostřednictvím prezentace v médiích, na veletrzích a v neposlední řadě svou aktivní činností.

5. Místní akční skupina Ploština

MAS Ploština patří do regionu soudržnosti NUTS 2 Střední Morava, Zlínského kraje. Území MAS Ploština (dále jen „MASP“) leží na rozhraní okresů Zlín a Vsetín, přesněji na jižním okraji etnografické oblasti Valašska. Tato MAS vznikla jako právní forma občanského sdružení dne 8. 3. 2005 na ustavujícím shromáždění valné hromady. Dle stanov MASP bylo sdružení původně založeno v návaznosti na Iniciativu Společenství určenou pro rozvoj venkova LEADER+ za účelem získat podporu z OP „Rozvoj venkova a multifunkční zemědělství“ podopatření LEADER+. V aktuálním programovém období mají MAS možnost čerpat finanční prostředky z Programu rozvoje venkova, z osy IV. LEADER. Dotace poté MASP využívá ke strategickému rozvoji venkovského území, který se uskutečňuje prostřednictvím vypracovaného dokumentu, ve kterém jsou podporovány zejména aktivity realizované přímo ve venkovském prostoru, tedy v malých obcích a přilehlé krajině. MASP klade velký důraz na inovace a tvorbu originální strategie rozvoje. Konkrétně se MASP snaží o zhodnocení kulturního a přírodního bohatství a o posílení ekonomické situace, čímž zprostředkovaně dochází ke zlepšení kvality života v území.

MASP se řídí zákonem o sdružování občanů č. 83/1990 Sb. a dále pravidly stanovenými pro program LEADER pro programové období 2007 až 2013.¹⁰¹

Interní informace o MASP mně poskytli zaměstnanci sdružení - manažer svazku Zdeněk Miklas a jeho asistentka Lenka Častulíková. Některé údaje o sdružení lze získat také na webových stránkách MASP www.plostina.cz.

¹⁰¹ Stanovy MASP, 2005

Obrázek 7: Mapa územní působnosti MAS Ploština



Zdroj: Materiály poskytnuté MASP

5.1. MASP a její členové

Předsedou sdružení je v současnosti Josef Zicha, starosta obce Vysoké Pole. Sídlo MASP je proto v budově obecního úřadu na adrese Vysoké Pole 118, 763 25 Vysoké Pole. Území MASP má rozlohu 164,4 km², žije na něm 16 304 obyvatel a hustota osídlení je 99,17 obyvatel/km². Podmínka rozmezí počtu obyvatel a hustoty osídlení pro MAS je tak splněna.

Na téměř většině území MASP se rozkládá funkční DSO Mikroregion Ploština, jenž vznikl v roce 2002 oddělením od Mikroregionu Jižní Valašsko, který byl založen v roce 1999. Právě v Mikroregionu Ploština vznikl nápad založit MAS vzhledem k otevření programu LEADER pro ČR. Mikroregion a MASP nesou název podle „pasekářské osady Ploština

ležící na úpatí Vizovických vrchů, která byla na sklonku 2. světové války vypálena nacistickými vojenskými jednotkami“¹⁰².

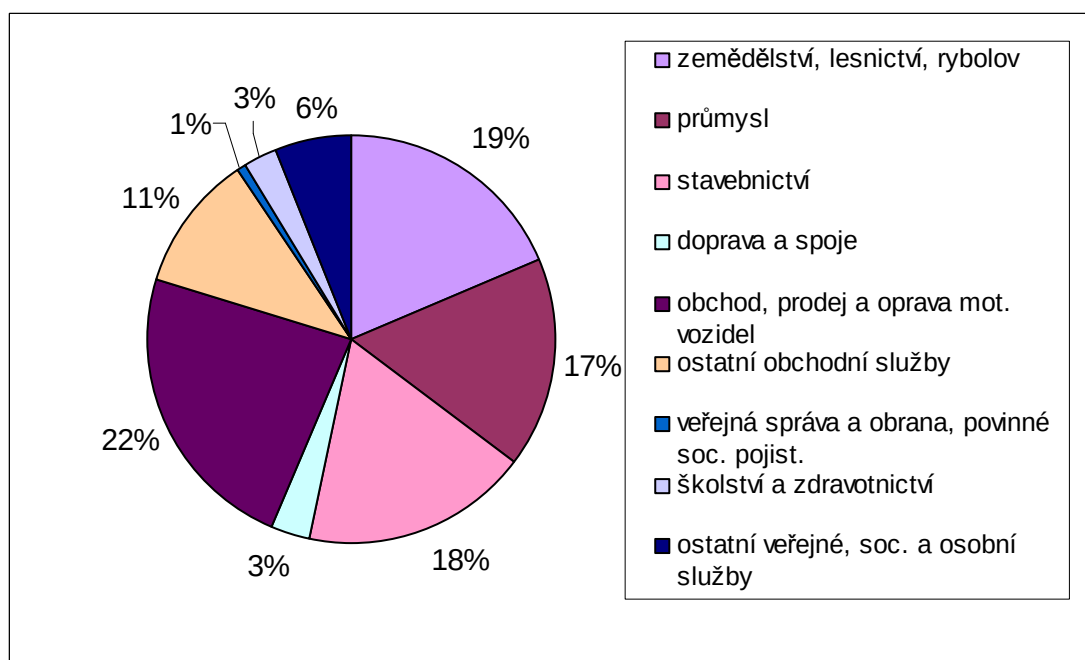
MAS představuje partnerství veřejného a soukromého (ziskového i neziskového) sektoru. MASP v současnosti tvoří ze 44 % veřejný sektor a z 56 % sektor soukromý. Veřejný sektor v MASP zastupuje 11 obcí, z toho mají první dvě v pořadí statut města: Brumov – Bylnice, Valašské Klobouky, Drnovice, Haluzice, Křekov, Loučka, Tichov, Újezd, Vlachova Lhota, Vlachovice a Vysoké Pole.

Mezi soukromý podnikatelský sektor patří Jarmila Miklasová (zemědělství)¹⁰³, Dúbrava (chemické výrobní družstvo, Valašské Klobouky), Pevot produkt s.r.o. (strojírenství, Újezd), Zlínské stavby a.s. (stavebnictví, Újezd), Eko Vlachovice, s.r.o. (zemědělství, Vlachovice), Zemědělci Vlachovice s.r.o. (zemědělství, Vlachovice), RRS Jelenovská, a.s. (ubytování, Valašské Klobouky), Sdružení přátel Vysokého Pole (sociálně-kulturní činnost, Vysoké Pole), Polfin Ploština s.r.o. (zemědělství, Loučka), Polfin Agro s.r.o. (zemědělství, Loučka), Polfin eko s.r.o. (zemědělství, Loučka), Polfin eko valašská s.r.o. (zemědělství, Loučka), Šomanová Lenka (chov koní, agroturistika). Jako nezisková organizace je členem občanské sdružení s názvem Valašský jarmek o. s. (sociálně-kulturní činnost, Valašské Klobouky). Do rozhodování v území se tak kromě místní samosprávy může zapojit i 14 subjektů ze soukromé sféry. Zástupci veřejné správy jsou tak informováni o podnikatelských záměrech v území a mohou vytvořit vhodné prostředí pro jejich faktické uskutečnění. Převážná většina soukromých subjektů působí v oblasti zemědělství. Není to náhoda vzhledem k tomu, že druhý nejvyšší počet ekonomických subjektů na území členských obcí MASP na konci roku 2006 podnikal v odvětví zemědělství a lesnictví (19 % viz Graf 8). První místo obsadily ekonomické subjekty pohybující se v oblasti obchodu, prodeje a oprav motorových vozidel (22 %). Dalšími frekventovanými odvětvími v oblasti jsou stavebnictví (18 %) a průmysl (17 %).

¹⁰² *Mikroregion Ploština* [online]. 2009 [cit. 2010-06-10]. Historie a současnost.

¹⁰³ V závorkách jsou uvedeny oblasti působení soukromých subjektů a u firem jejich sídlo (členové musí mít na území MAS trvalé bydliště, sídlo nebo provozovnu).

Graf 8: Ekonomické subjekty v členských obcích MASP podle odvětví činnosti k 31. 12. 2006



Zdroj: Obce v číslech – okres Zlín, ČSÚ 2006, vlastní výpočty

Všichni členové soukromého sektoru MASP spadají do oblasti malého a středního podnikání (dále jen „MSP“), které je velmi podporováno i ze strany EU. Existence sektoru MSP je klíčová pro celkovou ekonomickou situaci v regionu, protože podnikatelé vytváří pracovní místa pro místní obyvatele, produkty vytvořené při jejich práci zůstávají v regionu, svými nápady můžou utvářet a ožивovat venkovský prostor a jsou také nositeli inovací. Je obecně známo, že pokud prosperují podniky v daném území, tak se zvyšuje i kupní síla obyvatel. S tím je spojena větší spokojenost obyvatel se životem v obci a snižuje se jejich potřeba z území odcházet. Současně dochází k sociálnímu a ekonomickému rozvoji území. MASP se o to v praxi pokouší tak, že vytváří podmínky pro rozvoj území s využitím přírodních a hospodářských zdrojů, které se zde nachází. Když si vezmeme, že většina členů MASP podniká v zemědělství, tak právě zemědělci svými činnostmi podstatně přetvářejí a ovlivňují tvář krajiny v regionu. A právě krajinný ráz a přírodní bohatství jsou jednou z největších předností MASP. Proto MASP zvolila drobné zemědělce za jednu z cílových skupin potencionálních žadatelů o dotace. Hlavní důraz je proto kladen na spolupráci subjektů působících v oblasti zemědělství a turistického ruchu s cílem využití produktů zemědělství v cestovním ruchu a produktů cestovního ruchu v zemědělství.

V Tabulce 9 je vidět, že z 11 členských obcí má 7 obcí pod 1 000 obyvatel, 2 obce mají lehce přes 1000 obyvatel a obě města mají cca 5 100 obyvatel. To znamená, že 9 obcí se dá zařadit do kategorie malých obcí mající venkovský charakter.

Tabulka 9: Počet obyvatel v členských obcích MAS k 1. 1. 2009

Obce MAS	Počet obyvatel k 1. 1. 2009
Brumov – Bylnice	5 905
Valašské Klobouky	5 139
Vlachovice	1 512
Újezd	1 214
Vysoké Pole	809
Loučka	474
Drnovice	443
Tichov	337
Vlachova Lhota	233
Křekov	161
Haluzice	77
Celkem obyvatel	16 304

Zdroj: Malý lexikon obcí 2009, ČSÚ, vlastní úprava

Pro takovéto uskupení venkovského charakteru s převahou ekonomických subjektů zaměřených na zemědělství je velmi vhodné založit MAS a využít programu LEADER, který je právě zaměřen na růst konkurenceschopnosti zemědělství a na rozvoj rurálního prostoru.

Obecně velkou výhodou pro obce v MAS je, že při své činnosti mohou využít místní kapacity a odborníky na dané odvětví z řad soukromých subjektů, Ti si většinou za své služby nic neúčtují, protože se jedná o jejich vlastní zájem, aby se území rozvíjelo a oni prosperovali. Zástupci soukromého sektoru své názory a vědomosti uplatňují při rozhodování v orgánech MASP, na kterém se ze zákona podílí z 50 % (viz subkapitola 5.3.).

5.2. Náplň činnosti MASP

Hlavní náplň činnosti MASP je usilovat o získání dotací z Programu rozvoje venkova, osy IV. LEADER na realizaci své rozvojové strategie - Strategického plánu LEADER (dále jen SPL). Zprostředkovatelem dotací z EU a národních zdrojů je Státní zemědělský intervenční fond (dále jen „SZIF“). Cílem MASP podle SPL je: *„harmonická udržovaná krajina, která umožní spolu s dochovaným historickým a kulturním bohatstvím dlouhodobý a trvale udržitelný rozvoj regionu“*¹⁰⁴. SPL MASP je naplňován prostřednictvím projektů, které MASP vybírá k realizaci na základě žádostí o dotace od subjektů v území. Projekty jsou vybírány tak, aby byly uskutečněny strategické cíle vzešlé ze SPL LEADER. Tím MASP podporuje realizaci investic zamýšlených v rámci místní strategie a podněcuje aktéry na místní úrovni k úvahám a záměrům využití potenciálu území MASP v dlouhodobějším horizontu.¹⁰⁵ Prvním úkolem MASP tedy bylo vypracovat svůj SPL, aby mohla vůbec požádat o dotace z PRV. V současnosti MASP zajišťuje veškeré administrativní záležitosti spojené s příjmem, výběrem a kontrolou projektů předkládaných žadateli.

Další z činností MASP je, že funguje jako zprostředkovatel informací a odborníků pro všechny zájemce, kteří se na ni obrátí. Pokud nikdo z členů MASP nedokáže problém vyřešit, či nemá o tématice dostatek informací, obrací se na sousední MAS, se kterými spolupracují a které řeší obdobné problémy. Ve výjimečných případech se představitelé MASP radí i s pracovníky SZIFu. V omezené míře se pak MASP obrací na soukromé firmy, které jsou v širším regionu (NUTS II Střední Morava) špičkou v daném oboru.

5.3. Orgány MASP¹⁰⁶

U rozhodovacích orgánů musí být splněna podmínka Programu LEADER, aby zástupci soukromého sektoru měli více jak 50 % všech rozhodujících hlasů.

¹⁰⁴ Strategický plán LEADER – MAS Ploština – region s perspektivou, 2006

¹⁰⁵ Stanovy MAS Ploština, 2005

¹⁰⁶ Tamtéž

- *Valná hromada*

= nejvyšší orgán sdružení, tvoří ho všichni členové MAS, svolává ho předseda minimálně 1x ročně, popř. na žádost minimálně 1/3 členů MAS, usnesení VH je přijímáno nadpoloviční většinou hlasů, jednání řídí Manažer či pověřený člen MAS, úkolem VH je např. přijímat členy MAS, jmenovat Programový výbor a Výběrovou komisi, schvalovat SPL a výběr projektů žadatelů předložených Programovým výborem, atd.

- *Předseda a Místopředseda sdružení*

= jednají jménem sdružení a to samostatně, volí je VH, Předseda odpovídá za celkový chod sdružení a za výběr projektů k realizaci, řídí práci Manažera a účetní.

- *Programový výbor*

= tvoří ho 6 členů (z toho jsou 2 zástupci samosprávy a 2 zástupci podnikatelského sektoru + předseda a místopředseda), zasedání řídí Manažer (ten není členem), funkce výboru jsou stanoveny pravidly Programu LEADER, např. zpracovává SPL a kritéria hodnocení projektů pro Výběrovou komisi, konzultuje a poté schvaluje výběr projektů provedený Výběrovou komisí a předává ho ke schválení VH, podává přihlášku do Programu LEADER.

- *Výběrová komise*

= má 8 členů, svolává ji předseda minimálně 1x za 3 měsíce, její činností je zejména řídit, hodnotit a vybírat projekty předložené žadateli a následně tento výběr předložit Programovému výboru, jednání řídí opět Manažer, usnášeníschopná je při účasti nadpoloviční většiny a usnesení je přijato nadpoloviční většinou přítomných hlasů.

- *Manažer*

= není členem MAS, je pouze ve smluvním vztahu s hlasem poradním, jmenuje ho VH, každá MAS ho musí povinně mít, jedná zejména v administrativních záležitostech sdružení, má funkci externího poradce v oblasti dotační politiky, přijímá a kontroluje žádosti o dotaci, poskytuje metodickou podporu členům sdružení při žádání o dotace, atd.

Za hlavní rozhodovací orgán, který určuje směr činnosti MASP se dá považovat VH, protože schvaluje základní strategický dokument sdružení – Strategický plán LEADER. Nejdůležitějším podpůrným orgánem realizace záměrů je Výběrová komise složená z 50 % ze soukromých subjektů, která určuje, které projekty žadatelů o dotace budou podpořeny,

čímž dochází k naplnění koncepce SPL. Je však třeba zmínit, že všechny vícečlenné orgány MASP jsou složeny ze stejného okruhu lidí, kteří se v regionu pohybují a mezi sebou se velmi dobře znají. Z uvedeného vyplývá, že se nikdy nestalo, aby projekty podpořené Výběrovou komisí neprošli schválením Programového výboru. Manažer MASP ani do budoucna nepředpokládá, že by někdy nastaly neshody mezi výběrem projektů a závěry jakéhokoliv orgánu MASP. Funguje zde princip dohody a všeobecného souhlasu. S potencionálními žadateli o dotace z PRV jsou představitelé MASP prakticky denně v kontaktu. Proto již když vyhlašují výzvu, mají představu o tom, které projekty budou podány.

Nejdůležitější osobou dle mého názoru není předseda svazku, protože ten se věnuje více povinnostem plynoucím z jeho dalšího zaměstnání – starosty obce Vysoké Pole, ale je to manažer sdružení Zdeněk Miklas. Ten je v MASP zaměstnaný na plný úvazek, své práci se věnuje naplno a má největší přehled o dotačních titulech a o základních požadavcích jednotlivých dotačních titulů.

5.4. Hospodaření MASP

Sdružení vede účetnictví, účetním obdobím je kalendářní rok. Sestavuje rozvahu a výkaz zisku a ztráty. Sdružení vykonává pouze hlavní činnost, vedlejší hospodářskou činnost neprovozuje žádnou.

Členské příspěvky od členů sdružení MASP byly povinné do roku 2009. Od roku 2009 MASP nevybírá žádné členské příspěvky, protože plně spoléhá na přímou provozní dotaci z opatření osy IV.1.2. PRV, která se poskytuje na chod MAS, administrativu a poradenství spojené s realizací SPL. Členové svazku však mohou přispět k hospodaření MASP. Například v roce 2009 poskytla obec Vysoké Pole na účet MASP příspěvek 50 000 Kč. Z mého pohledu je škoda, že MASP přestala členské příspěvky vybírat, protože částky nejsou vysoké a členové by si je bez problémů mohli dovolit platit. Byly by to finanční prostředky navíc, vzhledem k tomu, že s realizací programu vznikají i neuznatelné náklady (tzn. ty, které nejsou hrazeny z dotací) a MASP je musí hradit ze svých prostředků. Dalším argumentem pro výběr členských příspěvků je, že by každá MAS měla vytvářet svůj vlastní kapitál a zdroj vlastních příjmů, protože každý dotační program jednou skončí.

5.5. MASP a osa IV. LEADER

Pokud chce MAS čerpat dotace z PRV osy IV. LEADER musí vypracovat Strategický plán LEADER (dále jen „SPL“) na programové období 2007 až 2013. MASP vypracovala svůj SPL s názvem *MAS Ploština – region s perspektivou* v roce 2006. Při přípravě SPL MASP se vycházelo z již zpracovaných koncepčních dokumentů Strategie rozvoje mikroregionu Ploština a Strategického rozvojového plánu mikroregionu Jižní Valašsko. Součástí SPL jsou základní údaje o území MAS a jeho analýza, zpracování SPL, SWOT analýza, finanční plán činnosti MAS, organizace a zdroje MAS, postup registrace projektů a jiné. Priority a cíle SPL (tzn. i vize MASP) jsou naplňovány v rámci tzv. „Fiche opatření“¹⁰⁷. Je důležité, že tyto opatření byly zpracovány na základě široké diskuze subjektů z veřejné i soukromé sféry, s ohledem na výsledky SWOT analýzy a také podle skutečných potřeb místních subjektů. Nejde tedy pouze o formální dokument. Snahou při realizaci SPL je, aby vybrané projekty nastartovaly další aktivity v území, které dopomohou rozvoji území v souladu s trvale udržitelným rozvojem.

Osa IV. LEADER se dělí na 3 opatření:

IV.1.1. Místní akční skupina

IV.1.2. Realizace místní rozvojové strategie

IV.2.1. Realizace projektů spolupráce

Seznam „Fiche opatření“ (dále jen „Fiche“) MAS Ploština pro opatření IV.1.2.:

FICHE č.1 - Moderní zemědělské podniky MAS Ploština

FICHE č.2 - Vzhledné obce MAS Ploština

FICHE č.3 - Historie pro budoucnost

FICHE č.4 - Odpočiňte si u nás

FICHE č.5 - Žijící obce MAS Ploština

FICHE č.6 - Cestou přes hřebeny

¹⁰⁷ „Fiche opatření“ = stručný popis opatření stanovených MAS v souladu se SPL, PRAVIDLA, kterými se stanovují podmínky pro poskytování dotace pro MAS v rámci PRV ČR na období 2007-2013, MZe, [online]. 2009 [cit. 2010-06-10].

Z názvů Fichí lze odvodit, že SPL je zaměřen především na podporu a modernizaci zemědělství, zlepšení kvality života v obcích, ochranu a rozvoj kulturního dědictví a na podporu nových a inovativních forem cestovního ruchu jako je např. agroturistika a hipoturistika.

To, že má MAS vypracovaný SPL však ještě neznamená, že automaticky dostane dotace z EU na jeho realizaci. MAS a její SPL musí být vybrána odpovědným orgánem SZIFu.

Hodnotitelská komise SZIFu vybrala v prvním kole žádostí 80 MAS z celé ČR. MASP mezi nimi nebyla. V roce 2009 rozhodl tehdejší ministr zemědělství Petr Gandalovič o přijetí dalších 32 MAS, vzhledem k tomu, že se uvolnilo 750 miliónů Kč z opatření PRV I.1.4. Pozemkové úpravy.¹⁰⁸ Skupina dodatečně vybraných MAS včetně MASP nese název MAS 32+. Celkem tedy bylo v programovém období 2007 až 2013 vybráno 112 MAS z celé ČR, které každoročně dostanou dotaci z osy IV. PRV. V srpnu 2009 tak MASP podepsala Dohodu o poskytnutí dotace z PRV se SZIFem, resp. s Regionálním odborem SZIFu v Olomouci. *„Předmětem dotace je úhrada konkrétních položek způsobilých výdajů¹⁰⁹ na základě podaného formuláře Žádosti o realizaci SPL a Žádosti o proplacení. Účelem dotace je podpora MAS, která bude v souladu s principy LEADER a s pravidly pro opatření IV.1.1. a IV.1.2. zajišťovat realizaci svého SPL.“*¹¹⁰ Každý rok programového období 2007 – 2013 je tato Dohoda doplňována o podrobný rozpočet na daný rok formou Dodatku.

Na základě podepsané Dohody MASP odděleně žádá Regionální odbor SZIF (dále jen „RO SZIF“) o:

1. prostředky na svůj provoz, na který je vyhrazeno 20 % z celkových alokovaných prostředků pro MASP na jeden rok. Jedná se o opatření IV.1.1. Místní akční skupina. Do způsobilých výdajů patří mzdy zaměstnanců MASP a jejich pojištění, faktury za telefon, cestovní náklady, kancelářské potřeby, atd. Každý rok MASP

¹⁰⁸ Pro realizaci strategických plánů LEADER bylo vybráno 32 místních akčních skupin. *EAGRI : Tiskové zprávy* [online]. 9. 4. 2009, [cit. 2010-06-26].

¹⁰⁹ Způsobilý výdaj = výdaj/náklad, na který může být v rámci dané Fiche poskytnuta dotace a který byl specifikován v Žádosti o dotaci

¹¹⁰ Dohoda o poskytnutí dotace z Programu rozvoje venkova ČR, 2009

žádá o dotaci od SZIFu ve třech etapách (tzn. dotace je poskytována ve více platbách - květen, září, leden). Finanční prostředky z tohoto opatření jdou přímo na účet MASP.

2. prostředky na realizaci SPL, na což je vyčleněno zbylých 80 % alokovaných prostředků na jeden rok. SPL se uskutečňuje prostřednictvím projektů, které realizují žadatelé o dotaci. Zde se jedná o opatření IV.1.2. Realizace rozvojové strategie. MAS musí minimálně jednou za kalendářní rok vyhlásit veřejnou výzvu pro příjem žádostí v daných Fichích. Výběrová komise MASP vybere vhodné žádosti vzhledem k rozvoji území a k alokovaným financím, zkontroluje jejich formální stránku a pošle na RO SZIF do Olomouce. Pokud SZIF žádosti odsouhlasí, koneční žadatelé pošlou opět prostřednictvím MASP Žádost o proplacení IV.1.2. Z tohoto opatření neplynou na účet MAS žádné finanční prostředky, MAS je pouze zprostředkovatelem dotace pro konečné žadatele. Dotace žadatelům má investiční charakter. Konkrétní projekty, které MASP vybrala pro toto opatření v roce 2009, budou blíže specifikovány v subkapitole 5.7.
3. MAS mají možnost čerpat dotace i z opatření IV.2.1. Realizaci projektů spolupráce. Činnosti MASP v této oblasti se budu věnovat v rámci projektu Trnková stezka v subkapitole 5.7.2.

5.6. Zdroje financování činnosti MASP před rokem 2009

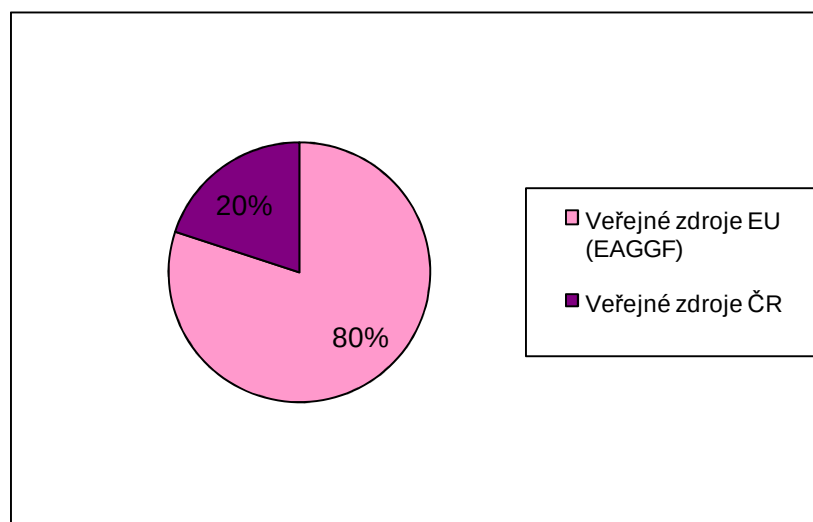
MASP byla formálně založena již v roce 2005, ale de facto vzniklo občanské sdružení bez jakýchkoliv prostředků. Žádosti o dotace do PRV podávala MASP již od prvního kola žádostí v roce 2007. Podle nezveřejněných informací žádost o realizaci SPL MASP ze SZIFu odešla ještě mezi podpořenými. Výsledný seznam, který podepsal ministr zemědělství, byl však překvapivě jiný a MASP skončila těsně pod čarou v náhradnících. Manažer sdružení mi naznačil, že problém nebyl ve zpracování SPL (i když ji napsal po svém, bez nadbytečných informací a frází), ale některá MAS byla z neznámých důvodů upřednostněna na úkor MASP. Druhou žádost manažer přepracoval těsně před termínem odevzdání s tím, že ani nepředpokládal hodnověrný systém hodnocení. Až v roce 2009 byla žádost MASP vyslyšena a dotace z PRV jí byly schváleny. Vzhledem k tomuto faktu

se nebudu hospodaření sdružení před tímto rokem věnovat. Uvedu pouze nejdůležitější zdroje, z nichž byla činnost MASP financována.

Zdrojem finančních prostředků MASP před rokem 2009 byly:

- V roce 2005 dotace z Evropského zemědělského podpůrného a záručního fondu (programové období 2004 až 2006). MASP požádala o finanční prostředky z OP Rozvoj venkova a multifunkční zemědělství, opatření 2.1. Posílení přizpůsobivosti a rozvoje venkovských oblastí, podopatření 2.1.4. – Rozvoj venkova (LEADER +). Projekt měl název *MAS Ploština – příprava na LEADER* a MASP na něj dostala celkem 334 993 Kč, které byly proplaceny jak z rozpočtu EU tak ČR (viz Graf 9). MASP tyto finanční prostředky využila na běžný chod sdružení.

Graf 9: Podíl veřejných zdrojů EU a ČR na dotaci na projekt *MAS Ploština – příprava na LEADER*



Zdroj: Proplacené projekty z OP Zemědělství z fondu EAGGF (xls), *eAGRI*, [online]. 2005, vlastní výpočty

- V roce 2007 přímá dotace z rozpočtu ZK na zajištění činnosti MAS ve Zlínském kraji v hodnotě 300 000 Kč. Tento program byl přímo určen na předfinancování projektů podpořených EU. Projekt se jmenoval *Zajištění fungování MAS Ploština* a dotace byla využita na platy zaměstnanců sdružení a vybavení kanceláře.

- Půjčky od společnosti Vysocké služby, s.r.o., z nichž bylo z velké části uhrazeno vypracování SPL MASP.

5.7. *Financování činnosti MASP v roce 2009*

V roce 2009 dostala MASP poprvé možnost čerpat dotace z PRV na opatření IV.1.1. a IV.1.2. Částka byla celkem vypočtena na 3 156 153 Kč. 20 % z této částky (627 478 Kč) připadalo na režijní výdaje v rámci opatření IV.1.1. V roce 2009 dostala MASP od SZIFu část této dotace a to 410 478 Kč (v rámci 2. etapy žádostí o proplacení). Zbylých 217 000 Kč bylo na bankovní účet MASP uhrazeno v třetí etapě žádostí o proplacení v únoru 2010.

Na realizaci SPL (opatření IV.1.2.) bylo přiděleno 2 525 678 Kč. MASP vypsala v září 2009 1. výzvu na předkládání žádostí o podporu v následujících Fichích:¹¹¹

- FICHE 3 – Historie pro budoucnost – zachování kulturního dědictví venkova
- FICHE 6 - Cestou přes hřebeny – lesnická infrastruktura

Celkem MASP přijala devět žádostí o dotaci v oblasti Fiche 3. Cílem Fiche 3 bylo investovat do údržby, obnovy, zhodnocení a využití kulturního dědictví venkova. Osm žádostí úspěšně prošlo kontrolou Výběrové komise a bylo posláno na RO SZIF ke schválení. Žádost od města Brumov-Bylnice byla zamítnuta, protože při přezkoumání byly zjištěny administrativní závady. Žadatelé byli o úspěšnosti či neúspěšnosti svého projektu v rámci administrace MASP vyrozuměni za necelý měsíc po finálním termínu odevzdání žádostí.

Druhá oblast – Fiche 6, ve které se subjekty mohly ucházet v 1. výzvě, byla zaměřena na výstavbu, modernizaci, rekonstrukci a celkové opravy lesních cest. MASP neobdržela ani jednu žádost v této Fichi. Nezáměr byl dán tím, že si obce již dříve samy zažádaly o dotaci na projekty týkající se lesní infrastruktury z jiných OP. Nevyužitá finanční alokace pro Fichi 6 ve výši 525 678 Kč byla na základě návrhu manažera MASP převedena

¹¹¹ Pozn. v rámci jedné výzvy mohl žadatel podat pouze jednu žádost o podporu z každé vyhlášené FICHE.

do Fiche 3. Nakonec tedy celková výše podpory na projekty ve Fichi 3 byla 2 525 391 Kč. Manažer MASP pak byl pověřen provedením a koordinací potřebných úkonů, vedoucích k odstranění Fiche 6 ze SPL MASP.

Osa IV. prochází napříč všemi ostatními osami PRV a proto také Fiche a jednotlivé projekty vychází z ostatních os.¹¹²

Fichi 3 lze přiřadit k:

OSE III: Kvalita života ve venkovských oblastech a diverzifikace hospodářství venkova
Opatření III. 2.2: Ochrana a rozvoj kulturního dědictví venkova

V Tabulce 10 je vyjmenováno všech osm schválených projektů v rámci 1. výzvy MASP pro opatření PRV IV.1.2. Realizace místní rozvojové strategie MAS Ploština, Fiche 3: Historie pro budoucnost. V žádostech o dotaci z PRV posílaných na SZIF jsou uvedeny celkové výdaje projektu, které tvoří nezpůsobilé výdaje projektu¹¹³ a způsobilé výdaje projektu (tedy ty, které jsou žadateli proplaceny). Způsobilé výdaje musí být doloženy fakturami a pouze z nich je vypočítávána výše dotace. Dotace činí 90 % způsobilých výdajů. Částka je z 80 % hrazena ze zdrojů EU a z 20 % ze zdrojů národních. Systém je takový, že žadatel nejprve realizuje projekt za své vlastní prostředky a až poté je mu na jeho žádost vyplacena dotace, která má pokrýt náklady. Je proto důležité, aby subjekty překlenuly období mezi žádostí o dotaci a jejím skutečným vyplacením.

Manažer sdružení na zasedání Výběrové komise ke konci října 2009 konstatoval, že kvůli pozdnímu termínu zasedání je prakticky nereálné zpracovat kompletní dokumentaci a odevzdat vybrané projekty na pracoviště SZIFu ještě v rámci 8. kola příjmu žádostí PRV. Projekty z 1. výzvy MASP tak byly administrovány až v 9. kole příjmu žádostí PRV v únoru 2010. SZIF všech osm projektů schválil a nyní už jen zbývá, aby žadatelé podepsali se SZIFem Dohodu o proplacení dotace. Jak jsem zjistila, MASP má problémy se SZIFem při dodržování termínů vyplácení dotací a tak žadatelům v 2. výzvě manažer

¹¹² PĚLUCHA, M. a kol.: *Rozvoj venkova v programovacím období 2007 – 2013 v kontextu reformy SZP EU*, Praha: IREAS, 2006., str. 128

¹¹³ Nezpůsobilý výdaj = výdaj/náklad, na který nemůže být v rámci dané Fiche poskytnuta dotace

raději doporučuje začít realizovat projekty až po podepsání dohod. Pak je na uvážení a odvaze každého žadatele, zda jde do rizika nebo skutečně počká na podepsání dohody, což je jistota, že slíbené peněžní prostředky od SZIFu opravdu dostane. MASP není jediná, která si stěžuje na časté technické a administrativní problémy s vyřizováním dotací a neustálý nárůst byrokracie ve SZIFu.

Nyní jsou projekty z 1. výzvy ve stadiu rozpracovanosti nebo jsou již dokončené. Po podepsání dohod bude MASP předávat SZIFu potřebnou dokumentaci k proplacení. Dále MASP průběžně kontroluje realizaci projektu a je pomocníkem pro žadatele při řešení problémů.

Všechny schválené projekty v Tabulce 10 jsou významné pro obnovu a rozvoj kulturního dědictví v území. Některé z projektů mají rehabilitovat dle mého názoru zchátralé a nevyužité kulturní památky. Jedná se např. o národní kulturní památník Ploština věnovaný obětem 2. světové války, který po opravě a zatraktivnění bude možno zapojit i do vzdělávacího cestovního ruchu. Tento památník bere MASP jako jedno z míst s největším potenciálem pro celkový rozvoj regionu. Předpokládá se, že v revitalizovaném areálu budou nově zřízeny alespoň základní služby turistického ruchu (občerstvení, upomínkové předměty, průvodcovské služby, lektoři), z čehož budou profitovat soukromé subjekty v území.

Potenciál v podpoře výše zmíněných projektů vidím v tom, že do regionu bude díky atraktivním kulturním památkám přicházet více turistů, kteří zde utratí peníze za vstupné, suvenýry, jídlo a nejlépe i za ubytování. Z takového rozvoje cestovního ruchu budou nejvíce těžit majitelé restaurací, stánků a ubytovacích zařízení. Ti poté budou potřebovat zaměstnance, čímž dojde k vytvoření nových pracovních míst (servírky, kuchaři, prodavačky, uklízečky, průvodci, atd.). Samy schválené projekty tedy přímo nevytváří nová pracovní místa, ale mohou jejich vzniku výrazně napomoci a zvýšit tak nízký podíl zaměstnanosti místních obyvatel v cestovním ruchu. Návštěva památek dětmi a žáky základních a středních škol podpoří jejich vzdělanost v oblasti historie. V okolí památek se můžou konat doprovodné programy (festivaly, divadla, koncerty), které přilákají do oblasti jak místní mladé lidi tak nově příchozí. Navíc dojde ke zvýšení zájmu o dochované kulturní dědictví v území a tím zprostředkovaně také k jeho záchraně.

Tabulka 10: Schválené Žádosti o dotaci v rámci 1. výzvy opatření PRV IV.1.2., Fiche 3

Poř.číslo žádosti o dotaci	Název žadatele	Název projektu	Celkové výdaje projektu (Kč)	Způsobilé výdaje, ze kterých je dotace stanovena (Kč)	Výše dotace (Kč)
1.	Obec Vlachovice	Nové perspektivy pro kulturní dědictví obce Vlachovice	507 900	430 000	387 000
2.	Sdružení obcí mikroregionu Jižní Valašsko	Identifikace, evidence a konzervace artefaktů kulturního dědictví mikroregionu Jižní Valašsko	400 000	339 327	305 394
3.	Sdružení přátel Vysokého Pole	Hradiště Klášťov (k.ú.Vysoké Pole): Významný solitér minulosti jižního Valašska	498 000	498 000	448 200
4.	Sdružení obcí mikroregionu Ploština	Nový život pro Ploštinu	505 520	428 000	385 200
5.	Klub vojáků v záloze Újezd	Památka obětem světových válek v Újezdě	346 000	346 000	311 400
6.	Obec Vlachova Lhota	Expozice „Historie požární ochrany“ ve Vlachové Lhotě	448 000	379 664	341 697
7.	Valašská nadace	Jak dál s Hradem Brumov?	195 000	195 000	175 500
8.	Český svaz ochránců přírody 57/01 Základní organizace Kosenka Valašské Klobouky	Dřevěnice Komenského č.62- přínos pro regionální rozvoj	190 000	190 000	171 000
Celkem			3 090 420	2 805 991	2 525 391

Zdroj: materiály poskytnuté MAS Ploština, 2009

Nevýhodu spatřuji v tom, že existuje hranice celkových způsobilých nákladů na projekt, což je v případě stavebních prací velmi limitující. Na druhou stranu mají žadatelé v jednotlivých výzvách MASP daleko menší konkurenci a větší šanci být vybráni než v celorepublikové soutěži.

V následující subkapitole se budu věnovat konkrétnímu schválenému projektu z Tabulky 10 a jeho významu pro rozvoj regionu. Ukážu na něm také proces žádání o dotace z PRV.

5.7.1. Konkrétní projekt v rámci 1. výzvy MASP

Proces žádání o dotaci popíšu na projektu obce Vlachovice s názvem *Nové perspektivy pro kulturní dědictví obce Vlachovice*. Hlavním cílem projektu je „*zmapování objektů kulturního dědictví venkova na území obce Vlachovice, analýza jejich potenciálu, perspektiv a možností dynamického zapojení do systému trvale udržitelného rozvoje obce, „rehabilitace“ objektů kulturního dědictví v očích veřejnosti. Popularizace kulturního dědictví mezi obyvateli obce a mezi širší odbornou i laickou veřejností*“¹¹⁴. Území Vlachovic je bohaté na nemovité kulturní památky, které dokumentují vývoj společnosti na jižním Valašsku a jsou součástí kulturního dědictví venkova. Bohužel obec ani partneři z MASP nemají kvalifikované pracovníky, kteří by této problematice rozuměli a stanovili určitý strategický plán v oblasti péče o kulturní dědictví. Dále je problémem nevědomost lidí o hodnotách kulturních objektů a tudíž často dochází k jejich poničení či úplnému znehodnocení. Tento neuspokojivý stav objektů kulturního dědictví je důvodem žádosti obce Vlachovice o dotaci, jenž má popisovanou situaci vyřešit. Úkolem bude vypracovat seznam kulturních objektů vyskytujících se na území obce a analýza jejich potenciálu pro harmonický rozvoj území obce.

1. Žadatel o dotaci (obec Vlachovice) předložil v termínu do 30. 9. 2009 žádost včetně projektu a všech povinných příloh na MASP. Žádost musela splňovat podmínky, které byly blíže specifikovány v předkládané 1. výzvě. Žádosti vždy přijímá manažer svazku.

¹¹⁴ Projekt: *Nové perspektivy pro kulturní dědictví obce Vlachovice*, 2009

2. Poté proběhla dvoufázová administrativní kontrola. Za prvé byla provedena předběžná administrativní kontrola při příjmu žádosti z pohledu úplnosti, ne obsahové správnosti. Pracovník MASP zkontroloval, zda žadatel splňuje definici příjemce pomoci, zda předmět projektu je v souladu s příslušnou Fichí a zda žadatel předložil všechny povinné přílohy stanovené ve výzvě. Při administrativní kontrole pomáhá manažerovi svazku jeho asistentka.
3. Následně proběhla administrativní kontrola obsahová tzn., zda byla žádost řádně vyplněna, zda projekt obsahoval všechny kapitoly dle závazného vzoru a nakonec byl zkontrolován obsah všech doložených příloh.
4. Celková administrativní kontrola neprokázala žádné nesrovnalosti v žádosti obce Vlachovice a výběrová komise MASP (resp. její dva členové) tak mohla projekt ohodnotit podle osmi kritérií. Projekt získal body pouze ve třech kritériích, a to v uplatňování inovačních přístupů, zaměření dopadů na mladé lidi do 30 let a výstupy, výsledky projektu. Celkem projekt získal 180 bodů z možných 520 bodů (nejméně ze všech žádostí). Žadatel byl o hodnocení projektu vyrozuměn MASP.
5. Žádosti ohodnocené výběrovou komisí schválil programový výbor a poté VH. Výběr byl proveden i na základě disponibilního rozpočtu MAS pro opatření IV.1.2.
6. MASP předala žádost obce Vlachovice spolu s ostatními schválenými žádostmi na RO SZIF až v únoru 2010. V Tabulce 11 je uvedena struktura financování projektu Nové perspektivy pro kulturní dědictví obce Vlachovice.
7. RO SZIF žádost přijal a dotaci odsouhlasil.
8. Teď je na obci Vlachovice, aby podepsala s RO SZIF Dohodu o poskytnutí dotace. Kopii Dohody příjemce dotace automaticky posílá MASP. Realizace samotného projektu musí být uskutečněna nejpozději do 24 měsíců od podepsání Dohody (popř. u bodově zvýhodněných projektů do 12 měsíců). Tzn., že proplaceny budou pouze ty výdaje, jež budou uskutečněny v této lhůtě. MASP poskytuje metodickou pomoc i při realizaci projektu.
9. Závěrečnou fází je podání Žádosti o proplacení výdajů projektu za strany příjemce dotace, tu musí první schválit MASP, poté se pošle na RO SZIF. Pokud je vše v pořádku, tak je žadateli vyhověno a dotace je proplacena.

Tabulka 11: Výpočet dotace ve formuláři SZIF Žádost o dotaci z PRV

Celkové výdaje projektu (Kč)	507 900
Nezpůsobilé výdaje projektu (Kč)	77 900
Celkové způsobilé výdaje projektu (Kč)	430 000
Způsobilé výdaje, ze kterých je stanovena dotace (Kč)	430 000
Procento dotace (%)	90
Dotace (Kč)	387 000
Příspěvek společenství - EU (%)	80
Příspěvek společenství - EU (Kč)	309 600
Příspěvek z národních zdrojů (%)	20
Příspěvek z národních zdrojů (Kč)	77 400

Zdroj: Formulář SZIFu pro projekt Nové perspektivy pro kulturní dědictví obce Vlachovice, 2009

Projekt by dle mého názoru mohl zlepšit nedostatečnou propagaci regionu a jako ostatní schválené projekty dopomoci rozvoji cestovního ruchu. Jedním z hlavních úkolů projektu je také prezentace kulturního dědictví mezi mladou generací. K tomuto účelu mimo jiné poslouží publikační výstupy projektu, které budou této cílové skupině určeny.

5.7.2. Projekt „Trnková stezka“

Projekt Trnková stezka byl započat v roce 2009 v rámci Opatření IV.2.1. Realizace projektů spolupráce. Cílem tohoto opatření je povzbudit spolupráci mezi MAS jak na národní tak i nadnárodní úrovni. MASP v tomto projektu spolupracuje s MAS Luhačovické Zálesí a s MAS Vizovicko a Slušovicko. Trnková stezka je produkt, který představuje turisticky atraktivní místa regionu v podhůří Vizovických vrchů. Dále jsou v něm prezentovány tradice, zvyky a specifická lidová kultura oblasti. Cílem projektu je kompletně zmapovat území tří místních akčních skupin z hlediska potenciálu rozvoje turistických lokalit a vytvořit studii rozvojových možností cestovního ruchu. Úkolem je také vytisknout propagační materiály informující o zajímavostech regionu a vytvořit webové stránky produktu.

Koordinační MAS, která řídí celý projekt a jedná se SZIFem je MAS Luhačovické Zálesí. Ta je rovněž garantem zpracování studie na využití kulturního dědictví. Délka projektu

byla stanovena na 1 rok a celkové způsobilé výdaje byly vypočteny na 911 000 Kč (viz Tabulka 12). Dotace z PRV na tento projekt je tedy 911 000 Kč. 80 % dotace je hrazeno z EU a 20 % z národních zdrojů. Žádost o dotaci z PRV opatření IV.2.1. byla na RO SZIF podána v září roku 2009. SZIF shledal žádost o dotaci v pořádku a nyní tyto tři MAS pracují na realizaci projektu.

Tabulka 12: Rozdělení výdajů na projekt Trnková stezka

Subjekt	Plánované výdaje	Procentuální rozdělení výdajů
Luhačovské Zálesí, o.p.s.	377 000	42%
MAS Ploština, o. s.	267 000	29%
MAS Vizovicko a Slušovicko, o. s.	267 000	29%
Celkem	911 000	100%

Zdroj: materiál MASP, Projekt Trnková stezka, 2010

Projekt je opět prospěšný pro rozvoj a propagaci turistického ruchu v regionu, což má každá ze tří MAS zakotveno přímo ve svém SPL. Tím dojde k celkovému zlepšení ekonomické situace v regionu, zejména prostřednictvím rozvoje služeb cestovního ruchu, které poskytují místní živnostníci a podnikatelé.

5.8. Financování činnosti MASP v roce 2010

Dotace pro MASP ze SZIFu na rok 2010 na opatření VI.1.1. a VI.1.2. byla celkem vyčíslena na 3 211 820 Kč. 20 % z této částky (642 364 Kč) připadá na režijní výdaje v rámci opatření VI.1.1. V květnu 2010 zatím MASP zažádala o první část z této dotace, SZIF rozhodl o proplacení částky 199 807 Kč způsobilých výdajů. To je současně i výše dotace (tzn. 100 % uznaných způsobilých výdajů). Nyní MASP očekává platby od SZIFu. Druhá etapa počítá s 228 193 Kč a třetí etapa (podávaná a proplacená až na začátku roku následujícího) s částkou 214 634 Kč.

80 % dotace (2 569 456 Kč) bude rozděleno na vybrané projekty v rámci 2. výzvy na předkládání žádostí o podporu. Tato 2. výzva se týkala Fiche 1 s názvem Moderní zemědělské podniky MAS Ploština, přijímání žádostí bylo v polovině června 2010 ukončeno. Fiche 1 je zaměřena na podporu investic místních zemědělských podnikatelů

do zemědělských staveb a technologií pro rostlinnou i živočišnou výrobu. Velký důraz je kladen na inovace a konkurenceschopnost, čímž lze dosáhnout lepšího využívání tržních příležitostí. Finanční alokace na tuto Fichi je ve výzvě zaokrouhlena na 2 569 000 Kč. MASP přijala pouze dvě žádosti na projekty v této oblasti, které zatím nejsou zkontrolovány z pohledu obsahové správnosti a přijatelnosti pro vyhlášenou výzvu. Myslím si, a bylo mi to potvrzeno i manažerem MASP, že důvodem malého zájmu zemědělců o dotace v této výzvě je jejich současná špatná finanční situace plynoucí z celosvětové krize, která jim nedovoluje zafinancovat projekt před obdržáním dotace.

5.9. Zhodnocení činnosti MASP

Nevýhodou pro MASP je, že byla vybrána až v rámci MAS 32+, protože dostává přiděleno zhruba o polovinu méně finančních prostředků z osy IV. PRV než MAS ve skupině MAS 80, zatímco nároky na ni kladené se neliší. Manažer svazku proto nabádá žadatele, aby při přípravě a podávání svých projektů dbali na efektivitu a zhodnotili dopad projektu na celý region. Projekty schválené k čerpání prostředků z PRV by měly podnítit další činnosti a aktivity, které napomohou rozvoji území MASP. MASP se tedy snaží prostřednictvím získaných externích prostředků o harmonický rozvoj celého území, ne jen o vyslyšení konkrétních zájmů jednotlivých subjektů. Cílem je, aby MASP byla, jak uvádí název SPL, region s perspektivou, což se dle mého názoru daří. I přesto, že si MASP stěžuje na nedostatek peněžních prostředků a přehnané požadavky ze strany SZIFu, mohou být představitelé rádi, že dotaci získali. Pokud by se tak nestalo je možné, že by MASP již zanikla.

Zhodnocení činnosti MASP není jednoduché, protože dotace z PRV jí byla odsouhlasena teprve před rokem a projekty vybrané v rámci 1. výzvy předkládání žádostí o dotace ještě nejsou hotové. Činnost MASP je tudíž teprve v začátcích. Z mé první návštěvy svazku na podzim roku 2009 jsem měla z asistentky manažera sdružení pocit, že své práci dostatečně nerozumí a má hodně čemu se učit. Chápala jsem ji, vzhledem k tomu, že je sdružení složeno především z malých obcí venkovského typu, které nemají takový přístup k informacím jako větší města. Svůj názor jsem změnila po druhé návštěvě na jaře 2010, kdy bylo jasně vidět, že představitelé svazku svou aktivitou do problematiky LEADER více pronikli a načerpali další informace. Myslím si, že s plynoucím časem bude

činnost MASP stále profesionálnější a představitelé MASP zkušenější v žádostech o dotace, přestože oproti RZ nemají ve sdružení žádné velké město. Na rozdíl od RZ je téměř jisté, že MASP neukončí svou činnost před rokem 2013 z důvodu možnosti čerpat dotace až do konce aktuálního programového období v roce 2013.

Pro každou MAS má zásadní význam osoba manažera sdružení. Manažer MASP Zdeněk Miklas vykonává svou funkci dle mého pozorování velmi svědomitě. Je aktivní, má dostatek informací o dotačních titulech, komunikuje a osobně jezdí na RO SZIF, pomáhá obcím, když si neví s žádostí rady, atd. Troufám si říct, že na jeho osobě závisí celý chod MAS a vděčí mu za to, že byla MASP vybrána mezi MAS 112. Předseda MASP, jako starosta obce, nemá tolik času a možnost plně se svazku věnovat jako manažer.

Administrací projektů prováděnou pracovníky MASP se žadatelům o dotace ušetří mnoho času a námahy, než kdyby si o dotace žádali sami. Lze to považovat za formu úspor z rozsahu, kterých je při tomto typu spolupráce dosahováno. Úspory by mohly být ještě znatelnější, kdyby proces žádání o dotace byl méně administrativně náročný. Byrokracii ze strany SZIFu proto shledávám jako největší překážku v činnosti všech MAS. Úředníci jsou neochotní reagovat na podněty na zlepšení ze strany MAS. Přitom SZIF prohlašuje, že slyší na konstruktivní kritiku, v rámci které řeší vzniklé problémy.

V současné době provádí MZe v úzké spolupráci s Národní sítí místních akčních skupin ČR a SZIFem hodnocení činnosti všech 112 dotovaných MAS podle stanovených hodnotících kritérií (viz Příloha 2). Bez dlouhého zkoumání bych si dovolila tvrdit, že MASP nebude mít dobré hodnocení v oblasti propagace prostřednictvím webových stránek, které nejsou dostatečně aktualizovány (kritérium míry aktualizace webových stránek) a nejsou zde zveřejněny stanovy MASP, jako jeden z hlavních dokumentů sdružení (kritérium jasně daných a zveřejněných pravidel fungování a jednání MAS). Nejlépe fungující MAS dostanou přiděleny dodatečné příspěvky (tzv. bonusy). Akce by měla přinést cenné poznatky o fungování a úrovni MAS v ČR. Bohužel výsledky tohoto projektu zveřejní MZe až po termínu odevzdání této práce.

Na závěr zhodnocení MASP bych použila slova manažera svazku Zdeňka Miklase, který má k činnosti MASP nejvíce co říci. „*LEADER jako takový možná není špatná*

myšlenka. Ale její implementace v zemi s takovou mírou korupce, byrokracie a čerstvých absolventů, kteří s minimální praxí rozhodují o věcech, které znají jen z příruček a učebnic je velmi ošemetná. Dle mého názoru by LEADER mohl fungovat v případě cca zdvojnásobení alokací financí na jednotlivé MAS (o MAS 32+ ani nemluvě) a značném až úplném zjednodušení pravidel čerpání. S kódy uznatelných nákladů a zmatenými metodikou na SZIFu, kteří jsou zaskočení každou neotřelou myšlenkou je nějaký skutečný (ne proklamativně - papírový) rozvoj regionu velmi složitý.¹¹⁵

Boj proti korupci a byrokracii deklaruje nová vláda přímo ve svém programu, tak můžeme jen doufat, že své sliby dodrží a situace ve veřejné správě ČR selepší.

¹¹⁵ Citace emailové komunikace s manažerem MASP Zdeňkem Miklasem, 8. 7. 2010

Závěr

Tématem mé diplomové práce bylo zhodnocení spolupráce obcí v ČR. Hlavní cíl byl komplexně zmapovat problematiku spolupráce obcí v ČR a zhodnotit možné formy spolupráce, které obcím právní úprava ČR nabízí. Vzhledem k tomu, že je toto téma poměrně rozsáhlé, pokusila jsem se vybrat alespoň nejdůležitější otázky týkající se této problematiky.

Kromě základního objasnění pojmu obec a jejích funkcí jsem se v části práce věnovala mému dílčímu cíli, kterým bylo vysvětlení historických souvislostí vývoje počtu obcí v minulosti. Na jeho základě jsem poté objasnila příčinu roztržité struktury obcí v ČR a zjistila původ neochoty malých obcí se slučovat. Jako částečné řešení nepříliš vhodné velikostní struktury obcí v ČR se nabízí spolupráce obcí mezi sebou. Spolupráce je mezi českými obcemi velmi populární již od roku 1990, berou ji jako projev svobody a prvek lokální demokracie. Malé obce si prostřednictvím spolupráce zajišťují dodatečné finanční prostředky, mají větší šanci realizovat úspory z rozsahu a celkově efektivněji zabezpečovat veřejné statky a služby pro své obyvatelstvo. V této oblasti vidím velký potenciál pro zefektivnění činnosti a optimalizaci výkonů místní veřejné správy i do budoucna.

České obce mají na výběr z nepřeberného množství různých typů spolupráce, které si vybírají ideálně podle toho, jakého cíle chtějí spoluprací dosáhnout a v jaké finanční situaci se právě nachází. Negativem je, že je právní úprava této oblasti značně roztržité a nekomplexní. Legislativa ČR neomezuje, v kolika uskupeních může být obec členem. Existují čistě meziobecní formy spolupráce (dobrovolné svazky obcí, společná právnická osoba, atd.) a spolupráce obcí se subjekty v území (tzn. s FO či PO). Dobrovolné svazky obcí jako stále nejčastější forma dlouhodobé spolupráce obcí v ČR byly populární zejména v 90. letech. Dnes bych tento typ spolupráce brala spíše jen jako základ pro další formy spolupráce, ve kterých obce mohou těžit ze spolupráce se subjekty soukromé sféry. Ideální by bylo, kdyby došlo k úpravě legislativy a umožnilo se účasti podnikatelů v dobrovolných svazcích obcí. Zatím se tomu tak nestalo, ani do budoucna se s touto změnou nepočítá. Proto obce postupně začínají využívat jiné formy spolupráce, jako např. PPP projekty, které podporuje od roku 2002 přímo Ministerstvo financí. Jedná se však

spíše o účelovou formu spolupráce zanikající po uskutečnění smluveného projektu. Pro dlouhodobější spolupráci koncepčního charakteru se subjekty v území bych obcím doporučila formu MAS, která vzniká s cílem získat dotace z fondů EU na spolufinancování projektů. Je však potřeba zvážit vhodnost této formy pro konkrétní obce a subjekty, protože se jedná především o dotace na rozvoj venkovských oblastí. Otázkou u této formy je také, zda bude ČR i po roce 2013 dostávat stejný objem dotací jako doposud. Předpokládá se spíše negativní odpověď vzhledem k dopadům hospodářské krize.

Obce také mohou spolupracovat s obcemi či subjekty jiných států a vzájemně si vyměňovat zkušenosti. Po vzoru EU jsou dnes upřednostňovány dlouhodobé a komplexní formy spolupráce (víceúčelové uskupení), které se neobejdou bez založení právnické osoby.

Před rokem 2000 vznikala uskupení zejména za účelem spolupráce v oblasti technické infrastruktury a životního prostředí. V současnosti se převážná většina spolupracujících uskupení věnuje propagaci území, kooperaci v sektoru cestovního ruchu či rozvoji venkovské turistiky. Všechny tyto aktivity jsou realizovány s cílem udržitelného rozvoje území. Pro realizaci takových záměrů obce potřebují dostatek finančních prostředků, které získávají právě díky spolupráci. Pokud by nespolupracovaly, nemohly by si hlavně malé obce investice do rozvoje území dovolit. Je to dáno tím, že jsou převážně závislé na podílu ze sdílených daní, který jim plyne do rozpočtu na základě zákona o RUD. A právě nejmenší podíl z celostátně vybíraných daní mají malé obce, které většinu těchto příjmů vydají na běžné výdaje související s chodem samosprávy (některé i na výkon přenesené působnosti) a na akce investičního charakteru jim už finance nezbyývají.

V praktické části práce jsem si zvolila ke zkoumání a zhodnocení dvě rozdílné formy spolupráce. Při jejich pozorování jsem využila teoretických východisek z první části práce. Prvním analyzovaným svazkem byl dobrovolný svazek obcí Region Zlínsko a druhým bylo občanské sdružení Místní akční skupina Ploština. Svazek i sdružení se nachází v mém rodném okrese Zlín. Jsou složeny až na výjimky hlavně z malých obcí, existují shodně šestým rokem a svou činností se snaží především o rozvoj cestovního ruchu v území. Zde jejich společné znaky končí.

V RZ mohou spolupracovat pouze a výhradně obce. Prvotní pohnutkou k založení RZ byla myšlenka vybudování sítě cyklistických tras, čímž by se velmi pomohlo rozvoji cestovního ruchu v regionu. RZ se stal garantem projektu a ze svých zdrojů zajistil vypracování studie k výstavbě cyklostezky, při níž obce realizovaly úspory z rozsahu. Nepočítalo se však, že obcím bude pozastaven přísun dotací, které na výstavbu čerpaly z ROP Střední Morava. V současnosti je tedy projekt zastaven a RZ tak přišel o hlavní náplň své činnosti. Přesto se představitelé RZ rozhodli, že budou v působení pokračovat. Bohužel RZ nemá vypracován žádný strategický dokument, který by určoval směr jeho činnosti a tak se RZ v průběhu roku 2009 spontánně rozhodl začít poskytovat ze svého rozpočtu neinvestiční dotace na drobné kulturní a společenské akce v území. Poskytování dotací má určitě význam pro propagaci členských obcí a jejich kulturních tradic, ale je to stále jenom činnost vedlejší, která nemá potřebný vliv na rozvoj regionu. Proto k dnešnímu datu představitelé RZ hledají nové stěžejní téma společných činností pro nadcházející volební období, které by bylo na úrovni projektu cyklostezky.

V MASP spolupracují jak obce, tak podnikatelé a neziskové organizace. Výhodu to má v tom, že i soukromá sféra má možnost zapojit se do rozhodování v území, podílet se na přípravě strategického dokumentu a posílit tak místní demokracii. Tím jsou zároveň zástupci veřejné sféry informováni o podnikatelských záměrech a potřebách občanů a mohou jim vyjít vstříc. Soukromé subjekty také přispívají ke zvýšení lidských, finančních, inovačních a informačních zdrojů sdružení. MASP byla založena za účelem čerpání dotací z Programu rozvoje venkova osy IV. LEADER na programové období 2007 – 2013. V roce 2009 se jí podařilo poprvé získat dotace na realizaci jejího Strategického plánu LEADER. Činnost MASP je tedy teprve v začátcích. Lze však pozorovat výrazné pokroky ve znalosti problematiky LEADER u představitelů MASP, zejména u manažera sdružení. Území MASP má také velký potenciál, který není doposud využíván v celém svém rozsahu a představitelé MASP jsou si toho dobře vědomi. Proto si myslím, že MASP má oproti RZ větší šanci v budoucnu pozitivně ovlivnit rozvoj svého území. Jediné, s čím má sdružení v současnosti problémy, je byrokracie v SZIFu při žádání o dotace. SZIF nedodržuje termíny vyplácení dotací a jeho úředníci nejsou ochotni reagovat na jakékoli konstruktivní návrhy na zjednodušení ze strany MASP. Představitelé MASP mohou jen doufat, že nová vláda vyslyší tyto stížnosti a překážky omezující jejich činnost odstraní.

Přednost MAS oproti DSO spatřuji ve větší šanci získat dotace z rozpočtu EU. MAS získává dotace jak na samotné projekty, tak i na chod organizace a platy zaměstnanců. Stává se, že DSO založí MAS účelově k získání externích finančních prostředků, poté jsou členské obce DSO členy MAS. DSO a MAS tedy mohou působit na stejném území a být propojeny organizační strukturou (např. MASP byla založena z podnětu Mikroregionu Ploština). Omezující podmínkou je, že obec může být členem několika DSO, ale jen jedné MAS. Pokud by za nějaký čas DSO zanikl a zůstala jen MAS, mohl by tím být zmírněn problém tříštění kapacit. Potřebnou shodou všech členů MAS se realizují přání a zájmy jak veřejných tak soukromých subjektů působících na lokální úrovni, což se ukazuje výhledově téměř za nezbytné.

Všem spolupracujícím uskupením doporučuji dbát na dostatečný (kvalitní) obsah, přehlednost a aktualizaci svých webových stránek. V dnešní době je internet hlavní zdroj informací a lidé počítají s tím, že se na zde uvedené údaje mohou plně spolehnout. Je to jejich vizitka, kterou se prezentují v okolí. Mně se to při psaní této práce ne vždy vyplatilo. Proto jsem se raději spoléhala na osobní setkání a informace přímo od představitelů svazků.

Na závěr bych poznamenala, že se spoluprací může dosáhnout tolik chybějící alokační efektivnosti ve veřejné správě, aniž by byla narušena typická roztržitá sídelní struktura obcí v ČR. Proto by nebylo špatné využít pozitivních efektů spolupráce i při výkonu přenesené působnosti a tuto variantu legalizovat. Návrh takové formy spolupráce byl před několika lety zveřejněn v rámci reformy veřejné správy, ale pouze v podobě věcného záměru MV ČR. Dále by mělo dojít ke zjednodušení stávajících administrativních a legislativních pravidel oblasti spolupráce obcí a k usnadnění administrace jak národních tak evropských projektů. Teprve poté by se svazky mohly naplno věnovat rozvoji území namísto toho, aby řešily byrokratické záležitosti.

Domnívám se, že jak hlavní cíl práce (komplexně zmapovat problematiku spolupráce obcí v ČR a zhodnotit možné formy spolupráce, které obcím právní úprava ČR nabízí) tak i dílčí cíl (vysvětlit historické souvislosti vývoje počtu obcí v minulosti) se mi podařilo splnit.

Zdroje

Odborná literatura

GALVASOVÁ, Iva, a kol. *Spolupráce obcí jako faktor rozvoje*. Vyd. 1. Brno: Georgetown, 2007. 140 s. ISBN 80-251-20-9.

GROSPÍČ, Jiří, a kol. *Úvod do regionálních věd a veřejné správy*. 4. vydání. Praha: Aleš Čeněk, s.r.o., 2004. 447 s. ISBN 80-86473-80-5.

PEKOVÁ, Jitka. *Hospodaření a finance územní samosprávy*. Vydání 1. Praha: Management Press, 2004. 375 s. ISBN 80-7261-086-4.

PĚLUCHA, M. a kol.: *Rozvoj venkova v programovacím období 2007 – 2013 v kontextu reformy SZP EU*, Praha: IREAS, 2006. ISBN 80–86684–42–3

VAJDOVÁ, Zdenka; ČERMÁK, Daniel; ILLNER, Michal. *Autonomie a spolupráce: důsledky ustavení obecního zřízení v roce 1990*. 1.vyd. Praha: Sociologický ústav AV ČR, 2006. 108 s. ISBN 80-7330-086-9.

Právní předpisy

Evropská charta místní samosprávy

Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava ČR

Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)

Zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní)

Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů

Zákon č. 367/1990 Sb. o obcích (obecní zřízení)

Zákon č. 410/1992 o obcích (obecní zřízení)

Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení)

Zákon č. 40/1964 Sb. občanský zákoník

Zákon č. 83/1990 Sb. o sdružování občanů

Zákon č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník

Zákon o obecně prospěšných společnostech č. 248/1995 Sb.

Internetové zdroje

ARISweb [online]. 2005 [cit. 2010-06-27]. Registr organizací - souhrnné sestavy, Přehled počtu ÚSC a jimi zřizovaných PO v členění podle okresů. Dostupné z WWW: <<http://www.info.mfcr.cz/cgi-bin/raris/zobrazeniSestavy.pl?dri=2&obdobi=99%2F9999&cisloSestavy=101>>.

BINEK, Jan; GALVASOVÁ, Iva. Faktory efektivity spolupráce obcí. *GaREP, spol. s r.o.* [online]. 2007, X. Kolokvium o reg. vědách, [cit. 2010-05-04]. Dostupný z WWW: <<http://www.garep.cz/publikace/referat-4.pdf>>.

Business center.cz [online]. 1998 [cit. 2010-04-09]. Slovník pojmů. Dostupné z WWW: <<http://business.center.cz/business/pojmy/p891-synergicky-efekt.aspx>>.

CENIA, česká informační agentura životního prostředí [online]. 2007 [cit. 2010-05-17]. O místní Agendě 21. Dostupné z WWW: <[http://www.cenia.cz/web/www/web-pub2.nsf/\\$pid/MZPMSFGSI0KM](http://www.cenia.cz/web/www/web-pub2.nsf/$pid/MZPMSFGSI0KM)>.

ČERMÁK, Petr. Malé obce by mohly získat více peněz. *Peníze.cz* [online]. 25. 10. 2007 [cit. 2010-04-12]. Dostupný z WWW: <<http://www.penize.cz/29419-male-obce-by-mohly-ziskat-vice-penez>>.

Členění obcí podle rozsahu výkonu státní správy. *Portál územního plánování* [online]. 2009 [cit. 2010-04-11]. Dostupný z WWW: <<http://portal.uur.cz/organy-uzemniho-planovani/obce.asp>>.

EAGRI (MZe): Venkov [online]. 2009 [cit. 2010-06-28]. Místní akční skupiny. Dostupné z WWW: <<http://eagri.cz/public/eagri/venkov/mistni-akcni-skupiny/>>.

EAGRI (MZe): Venkov [online]. 2009 [cit. 2010-06-28]. Přehled MAS - Výběr na mapě. Dostupné z WWW: <<http://eagri.cz/public/app/eagriapp/MAS/Maps/MASVyber.aspx?stamp=1277740549200>>.

ELIÁŠ, Antonín. Pro slučování nemáme motivaci. *Deník veřejné správy: Regiony* [online]. 13. 7. 2000, OF 3/2000, [cit. 2010-04-11]. Dostupný z WWW: <<http://denik.obce.cz/go/clanek.asp?id=55884&hledej=starost%F9>>.

Evropská komise: Evropská unie v ČR (a) [online]. 2009 [cit. 2010-05-26]. Subsidiarita. Dostupné z WWW: <http://ec.europa.eu/ceskarepublika/information/glossary/term_166_cs.htm>.

Evropská komise: Evropská unie v ČR (b) [online]. 2007 [cit. 2010-05-26]. Euroregiony. Dostupné z WWW: <http://ec.europa.eu/ceskarepublika/cr_eu/euroregions/index_cs.htm>.

GAZDÍK, Petr. Rozpočtové určení daní - RUD . *Blog.aktuálně.cz* [online]. 12. 02. 2010, [cit. 2010-04-12]. Dostupný z WWW: <<http://blog.aktualne.centrum.cz/blogy/petr-gazdik.php?itemid=8910>>.

GILDAINOVÁ, Eva; HAVLENA, Ondřej. Rozpočtové určení daní z pohledu obcí. *HavlenaBlog*. 18. 12. 2009, 677, s. dff. Dostupný také z WWW: <<http://www.havlena.net/blog/rozpocetove-urceni-dani-z-pohledu-obci/>>.

Hodnotící kritéria pro posouzení činnosti MAS. *EAGRI* [online]. 2010 [cit. 2010-08-21]. Dostupný z WWW: <http://eagri.cz/public/eagri/file/58175/tiskova_zprava.pdf>.

CHMELOVÁ, Iva. Cyklotrasy mají plán, peníze ne. *Denik.cz* [online]. 30. 9. 2009 [cit. 2010-07-07]. Dostupný z WWW: <http://kromerizsky.denik.cz/zpravy_region/cyklotrasy-maji-plan-penize-ne20090930.html>.

JÍLEK, Milan. Fiskální pozice malých obcí. *KVF VŠE* [online]. 2007, [cit. 2010-06-25]. Dostupný z WWW: <http://kvf.vse.cz/download.php?akce=detail&id_detail=79&sekce=6>.

KAMENÍČKOVÁ, Věra. Stojí za to usilovat o slučování?. *DVS:Deník veřejné správy*: Rubrika: *Regiony* [online]. 8. 10. 2003, OF 4/2003, [cit. 2010-02-22]. Dostupný z WWW: <<http://denik.obce.cz/go/clanek.asp?id=5637922>>.

KOTVALOVÁ, Jana. Meziobecní spolupráce. *Veřejná správa* [online]. 2008, 6, [cit. 2010-06-28]. Dostupný z WWW: <<http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/casopisy/s/2001/0006/6konz.html>>.

MAJEROVÁ, Věra, a kol. *Český venkov 2008 : proměny venkova*. Vyd. 1. Praha: ČZU Praha, 2009. 187 s. ISBN 978-80-213-1911-0.

Malé obce se možná dočkají vyššího příjmu ze státního rozpočtu. *Našepeníze.cz* [online]. 1. 4. 2010, 52, [cit. 2010-06-28]. Dostupný z WWW: <<http://www.nasepenize.cz/male-obce-se-mozna-dockaji-vyssiho-prijmu-ze-statniho-rozpocetu-6573>>.

Malý lexikon obcí ČR 2009 : Okres Zlín. [online]. 2009 [cit. 2010-08-16]. Dostupné z WWW: <[http://www.czso.cz/csu/2009edicniplan.nsf/t/8D002090BF/\\$File/130209091.xls](http://www.czso.cz/csu/2009edicniplan.nsf/t/8D002090BF/$File/130209091.xls)>.

Mikroregion Ploština [online]. 2009 [cit. 2010-06-10]. Historie a současnost. Dostupné z WWW: <<http://mr.plostina.cz/index.php?page=historie-a-soucasnost>>.

Místní akční skupiny. eAGRI [online]. 2009-2010 [cit. 2010-05-22]. Dostupné z WWW: <<http://eagri.cz/public/eagri/venkov/mistni-akcni-skupiny/>>.

Národní síť Zdravých měst ČR [online]. 2009 [cit. 2010-06-26]. Základní informace o NSZM ČR. Dostupné z WWW: <<http://www.nszm.cz/index.shtml?apc=r2082129t>>.

NOVOTNÁ, Hana. Svazek obcí Region Zlínsko v roce 2007: propagace, cyklostezky i kultura. *Zkraje.cz* [online]. 2007, [cit. 2010-05-19]. Dostupný z WWW: <<http://www.zkraje.cz/view.php?cislocclanku=2007120116>>.

PEKOVÁ, Jitka. Finance územní samosprávy: Studijní pomůcka pro kombinované studium. In. Jihočeská Univerzita, zemědělská [online]. 2004 [cit. 2010-04-11]. Dostupné z WWW: <http://home.zf.jcu.cz/public/departments/kuf/ufrpks_mgr/ufrp_kf2/data/1/fus/fus.pdf>.

PERLÍN, Radim. Spolupráce venkovských obcí - možnost nebo podmínka úspěchu. *Agris* [online]. 2005, [cit. 2010-03-22]. Dostupný z WWW: <www.agris.cz/etc/filereader.php?ild=6098&PHPSESSID=d8>.

PERLÍN, Radim. Venkov, typologie venkovského prostoru. *Bruntálský kurýr* [online]. 2008, 23/ IV. ročník, [cit. 2010-04-11]. Dostupný z WWW: <www.mubruntal.cz/soubory/1316/kuryr_23_08.doc>.

Počet obcí v České republice v letech 1961-2007, ČSÚ [online]. [cit. 2010-04-09]. Dostupné z WWW: <[http://www.czso.cz/csu/2007edicniplan.nsf/t/9D00431C22/\\$File/okresy.pdf](http://www.czso.cz/csu/2007edicniplan.nsf/t/9D00431C22/$File/okresy.pdf)>.

PPP Centrum ČR [online]. 2010 [cit. 2010-06-28]. Stručně o PPP. Dostupné z WWW: <<http://www.pppcentrum.cz/index.php?cmd=page&id=122>>.

PRAVIDLA, kterými se stanovují podmínky pro poskytování dotace pro MAS v rámci PRV ČR na období 2007-2013, MZe, [online]. 2009 [cit. 2010-06-10]. Dostupný z WWW: <<http://plostina.cz/uploads/dokumenty/pravidla/f45.pdf>>.

Problematika malých obcí. DVS: *Deník veřejné správy: Rubrika: Regiony* [online]. 8. 10. 2003, OF 4/2003, [cit. 2010-02-22]. Dostupný z WWW: <<http://denik.obce.cz/go/clanek.asp?id=5783262>>.

PROCHÁZKOVÁ, Alena. *Formy spolupráce obcí* [online]. Praha, 2008. 38 s. Bakalářská práce. VŠE Praha. Dostupné z WWW: <http://library.vse.cz/aleph/?sid=1NMIYNG22DL7XPISLBK4F48EXYECS61RCF4IT4XRLIJRH1219B-02276&func=full-set-set&set_number=679618&set_entry=000015&format=999>.

Proplacené projekty z OP Zemědělství z fondu EAGGF (xls), *eAGRI*, [online]. 2005 [cit. 2010-06-10]. Dostupný z WWW:

<[http://eagri.cz/public/eagri/vyhledavani/index\\$41111.html?query=mas+plo%C5%A1tina&subportalName=&custFieldSub_atype=1](http://eagri.cz/public/eagri/vyhledavani/index$41111.html?query=mas+plo%C5%A1tina&subportalName=&custFieldSub_atype=1)>.

Pro realizaci strategických plánů LEADER bylo vybráno 32 místních akčních skupin. *EAGRI : Tiskové zprávy* [online]. 9. 4. 2009, [cit. 2010-06-26]. Dostupný z WWW: <http://eagri.cz/public/eagri/tiskovy-servis/tiskove-zpravy/x2009_tiskova-zprava-090409-pro-realizaci-strategickych-planu-leader.html>.

Region Zlínsko žádá o peníze na vybudování cyklistické sítě. *Sedmicka.cz : Mladá fronta* [online]. 17. 5. 2010 [cit. 2010-07-07]. Dostupný z WWW: <<http://www.sedmicka.cz/uherske-hradiste-stare-mesto-kunovice/aktuality?id=168014>>.

Rozpočtové určení daní – návrh SMS ČR na konstrukci nového zákona. *Deník veřejné správy* [online]. 17. 6. 2009, OF 2/2009, [cit. 2010-04-12]. Dostupný z WWW: <<http://denik.obce.cz/go/clanek.asp?id=6379388>>.

Rozpočty obcí a krajů: Hospodaření rozpočtů územních samosprávných celků k III. Q roku 2009, *Ministerstvo financí ČR*, [online]. 2009 [cit. 2010-06-25]. Dostupné z WWW: <<http://www.denmalychobci.cz/files/prezentace/32/mfcr.pdf>>. prezentace.

SEDLÁČEK, Pavel. Sdružení Region Zlínsko a České dráhy nabízejí turistům společného průvodce. *Český rozhlas* [online]. 25. 9. 2007, [cit. 2010-05-19]. Dostupný z WWW: <http://www.rozhlas.cz/brno/zpravodajstvi/_zprava/383026>.

Spolupráce obcí jako faktor rozvoje -- zkušenosti ze zahraničí. DVS: *Deník veřejné správy: Rubrika: Ostatní* [online]. 29. 5. 2008, OF 1/2008, [cit. 2010-03-22]. Dostupný z WWW: <<http://denik.obce.cz/go/clanek.asp?id=6320426&hledej=formy+spolupr%E1ce+obc%ED>>.

Středisková soustava osídlení.: *Bruntál.net* [online]. 2. 5. 2006 [cit. 2010-04-11]. Dostupné z WWW: <<http://www.bruntal.net/2004092705-strediskova-soustava-osidleni>>.

Svaz měst a obcí ČR [online]. 2010 [cit. 2010-05-28]. Kdo jsme. Dostupné z WWW: <<http://www.smocr.cz/cz/svaz-mest-a-obci-cr/kdo-jsme/default.aspx>>.

SZIF [online]. 2010 [cit. 2010-06-26]. Osa IV. LEADER - Obecné informace. Dostupné z WWW: <<http://www.szif.cz/irj/portal/anonymous/eafrd/osa4>>.

Ústav územního rozvoje, On-line systém evidence mikroregionů a jejich rozvojových dokumentů iMR. [online] [2010-05-07] Dostupné z WWW: <<http://www.uur.cz/default.asp?ID=3219>>.

Územně správní členění České republiky. *Národní ústav odborného vzdělávání* [online]. 2008, [cit. 2010-04-11]. Dostupný z WWW: <<http://www.nuov.cz/informace-o-uzemne-spravnim-cleneni-ceske-republiky>>.

Územní změny obcí : (Vztah velikosti samosprávy a účinnosti její práce je problémem). *DVS: Deník veřejné správy* [online]. 18. 11. 2004, OF 4/2004, [cit. 2010-03-22]. Dostupný z WWW: <<http://denik.obce.cz/go/clanek.asp?id=6152156>>.

VENDLOVÁ, Veronika. Starostové menších měst a obcí protestují proti daňové diskriminaci. *Blog.aktuálně.cz* [online]. 26. 05. 2009, [cit. 2010-02-22]. Dostupný z WWW: <<http://blog.aktualne.centrum.cz/blogy/veronika-vendlova.php?itemid=6670>>.

Zadluženost územních samosprávných celků v roce 2008: Monitoring hospodaření obcí. *Ministerstvo financí ČR* [online]. 2009, [cit. 2010-04-11]. Dostupný z WWW: <http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/zadluzenost_uzem_sprav_celku_52166.html>.

Webové stránky Místní akční skupiny Ploština. Dostupný z WWW: <<http://plostina.cz/>>.

Webové stránky Regionu Zlínsko. Dostupný z WWW: <http://www.regionzlinisko.cz/zak_info.htm>.

Nevydané zdroje

Materiály poskytnuté Místní akční skupinou Ploština:

Dohoda o poskytnutí dotace z Programu rozvoje venkova ČR

Emailová komunikace s manažerem Místní akční skupiny Ploština

Projekt: Nové perspektivy pro kulturní dědictví obce Vlachovice

Projekt Trnková stezka

Stanovy Místní akční skupiny Ploština

Strategický plán LEADER - MAS Ploština - region s perspektivou

Materiály poskytnuté Regionem Zlínsko:

Propagační materiály Regionu Zlínsko

Stanovy Regionu Zlínsko

Studie Budování páteřní cyklostezky Otrokovice – Vizovice a sítě cyklistických tras ve zlínském regionu

Zápis z jednání orgánů Regionu Zlínsko

Závěrečné účty Regionu Zlínsko 2005 – 2009

Seznam grafů

Graf 1: Vývoj počtu obcí v českých zemích v letech 1921 – 1989	9
Graf 2: Počet obcí v ČR v letech 1989 – 2009	13
Graf 3: Vývoj počtu DSO v ČR v letech 1994 až 2009	34
Graf 4: Struktura příjmů obcí ČR v roce 2009	48
Graf 5: Vývoj příjmů RZ v letech 2005 – 2009	73
Graf 6: Vývoj výdajů RZ v letech 2005 – 2009	74
Graf 7: Vývoj salda hospodaření RZ v letech 2005 – 2009	75
Graf 8: Ekonomické subjekty v členských obcích MASP podle odvětví činnosti k 31. 12. 2006	82
Graf 9: Podíl veřejných zdrojů EU a ČR na dotaci na projekt <i>MAS Ploština – příprava na LEADER</i>	90

Seznam obrázků

Obrázek 1: Právní forma mikroregionů v ČR (2008)	24
Obrázek 2: Schéma členění způsobů a forem spolupráce dle Ivy Galvasové	31
Obrázek 3: Aktuální mapa MAS v ČR	39
Obrázek 4: Okres Zlín	54
Obrázek 5: Logo Regionu Zlínsko	54
Obrázek 6: Zachycení členských obcí RZ na mapě	55
Obrázek 7: Mapa územní působnosti MAS Ploština	80

Seznam tabulek

Tabulka 1: Velikostní struktura obcí v České republice k 1. 1. 2008	16
Tabulka 2: Koeficienty postupných přechodů	50
Tabulka 3: Členské příspěvky obcí RZ za rok 2009	61

Tabulka 4: Příjmy, výdaje a rozpočtové saldo RZ v roce 2005.....	65
Tabulka 5: Příjmy, výdaje a rozpočtové saldo RZ v roce 2006.....	66
Tabulka 6: Příjmy, výdaje a rozpočtové saldo RZ v roce 2007.....	68
Tabulka 7: Příjmy, výdaje a rozpočtové saldo RZ v roce 2008	69
Tabulka 8: Příjmy, výdaje a rozpočtové saldo RZ v roce 2009	71
Tabulka 9: Počet obyvatel v členských obcích MAS k 1. 1. 2009	83
Tabulka 10: Schválené Žádosti o dotaci v rámci 1.výzvy opatření PRV IV.1.2., Fiche 3	94
Tabulka 11: Výpočet dotace ve formuláři SZIF Žádost o dotaci z PRV	97
Tabulka 12: Rozdělení výdajů na projekt Trnková stezka	98

Přílohy

Příloha 1: Koeficienty velikostních kategorií obcí v zákoně o RUD, platné do 1. 1. 2008

Obce s počtem obyvatel od - do	Koeficienty velikostní kategorie obcí
do 100	0,4213
101 - 200	0,537
201 - 300	0,563
301 - 1 500	0,5881
1 501 - 5 000	0,5977
5 001 - 10 000	0,615
10 001 - 20 000	0,7016
20 001 - 30 000	0,7102
30 001 - 40 000	0,7449
40 001 - 50 000	0,8142
50 001 - 100 000	0,8487
100 001 - 150 000	1,0393
150 001 a výše	1,6715
Hlavní město Praha	2,7611

Zdroj: Zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům, vlastní úprava

Příloha 2: Hodnotící kritéria pro posouzení činnosti MAS

číslo	oblast/název kritéria
1.	Administrativní schopnosti MAS (výzvy, výběr, fiche, organizační struktura MAS)
1.1.	Druh/ způsob, jakým lze konzultovat problémy žadatelů na MAS (osobně, telefonem, e-mailem, papírovou poštou)
1.2.	Celkový počet zaměstnanců MAS, celé i částečné úvazky
1.3.	Rovnoměrné zaměření MAS na všechny druhy žadatelů (projekty pro veřejnou správu-soukromý sektor-neziskové organizace)
1.4.	Transparentní postupy procesu vyhlašování výzev a výběru projektů
1.5.	Včasnost zveřejnění výzev
1.6.	Zveřejnění všech výsledků hodnocení projektů; rychlost zveřejnění výsledků hodnocení (např. den po hodnocení, měsíc, až po administraci SZIF apod.)
1.7.	Počet odvolání žadatelů na MAS, kterým bylo vyhověno
1.8.	Účast na konferencích a seminářích pro výměnu zkušeností (např. akce MAS, SZIF, CSV)
1.9.	Stabilizace managementu MAS (stejný tým/obnova/ zaškolení nových)
1.10.	Míra vzdělávání členů a pracovníků MAS (jak často se účastní vzdělávacích seminářů/resp. potvrzení účasti na seminářích)
1.11.	Existence a výstupy pracovních skupin a projektových subtýmů MAS (není tím myšlena např. výběrová komise MAS)
1.12.	Zastoupení žen v rozhodovacích orgánech MAS
1.13.	Zastoupení mladých lidí do 30 let v rozhodovacích orgánech MAS
2.	Naplnění cílů SPL - monitoring a evaluace
2.1.1.	Existence systému monitorování věcného plnění SPL (km opravených, silnic, počty budov apod.; čerpání prostředků (podíl žadatele, čerpání dle plánu apod.);
2.1.2.	Shromažďování a vyhodnocování poznatků o provádění SPL
2.2.	Naplnění vlastních monitorovacích indikátorů
2.3.	Jak často se monitorování/hodnocení dle bodu 2.1. provádí? (takové, kterého výstupem je ucelená ústní nebo písemná zpráva o výsledku - např. bod jednání schůze orgánů MAS, informování členů e-mailem apod.)
2.4.	Je výsledkem monitorování písemná zpráva, která se zveřejňuje?
2.5.	Kdo monitoring provádí (je přesně definovaná osoba/y, nebo pokaždé někdo jiný)?
2.6.	Je činnost MAS hodnocena také jiným nezávislým subjektem (např. nezávislou firmou nebo jinou MAS apod.)
3.	Propagace a informování
3.1.	Dostupnost informací o činnosti MAS a o výzvách MAS (webové stránky, inzerce, propagační akce)
3.1.1.	Přehlednost a funkčnost webových stránek (snadné vyhledání základních informací, dokumentů MAS, archiv výzev apod.)
3.1.2.	Míra aktualizace webových stránek
3.1.3.	Vydávání zpravodaje (příp. dalších forem propagace výzvy) a míra jeho distribuce
3.1.4.	Vydávání propagačních materiálů MAS (inzerce, letáky, pexesa, ...)
3.1.5.	Pořádání propagačních akcí MAS a PRV (Den MAS apod...)
3.2.	Dostupnost informací o sídle MAS
3.3.	Jasně daná a zveřejněná pravidla fungování a jednání MAS (na www)
3.4.	Struktura členské základny MAS

4.	Další nové nástroje využívané k naplňování SPL/LEADER (integrace a rozvoj aktivit MAS)
4.1.	Aktivní vyhledávání nevyužitých možností zlepšení území MAS (aktivit i vzhledu)
4.2.	Rozvoj vnitřní kapacity území MAS pomocí SPL
4.3.	Další aktivity MAS mimo PRV Osu IV. – Leader: vlastní projekty, partnerství a spolupráce v dalších projektech, např. se členy MAS, svazky obcí apod.
4.4.	Spolupracuje s MAS, které nebyly podpořeny z PRV prostřednictvím přípravy a realizace PRV IV.2.1.
4.5.	Udržitelnost činnosti MAS po roce 2013 - byla by MAS schopna provozu i v případě, že PRV žádný adekvátní program po roce 2013 nenahradí?
4.6.1.	Podpora inovací v území MAS v rámci SPL (MAS vysvětlí jak zapojila inovace do SPL, fichí a jak se dají uplatňovat a podporovat a zda je již nějaký pěkný příklad projektu, kde se podpora projevila)
4.6.2.	Podpora inovací v území MAS nad rámec SPL (viz. předchozí kritérium)
4.7.1.	Rozšiřování počtu členů MAS - Otevřenost MAS
4.7.2.	Rozšiřování území MAS (jen do poznámky)
4.8.	Naplňování integrované strategie území (ISÚ) a míra jejího vyhodnocení (aktualizuje se?)
4.9.	Aktivity a výsledky mezinárodní spolupráce
4.10.	Zapojení do sítí MAS a organizací venkova (např. zapojení do aktivit CSV - pořádání semináře / účast na akci; členství v NS MAS; SPOV apod.)
4.11.	Spolupráce se vzdělávacími subjekty a zapojení MAS do vědy a výzkumu
4.12.	Podpora mladých do 30 let (MAS vysvětlí jak zapojila podporování mladých lidí do SPL, fichí a jak se dají podporu uplatňovat a zda je již nějaký pěkný příklad projektu, kde se podpora projevila, pak předloží vzorový projekt)
4.13.	Podpora žen (MAS vysvětlí jak zapojila podporování žen do SPL, fichí a jak se dají podporu uplatňovat a zda je již nějaký pěkný příklad projektu, kde se podpora projevila, pak předloží vzorový projekt)
4.14.	Podpora zemědělců (MAS vysvětlí jak zapojila podporování zemědělců do SPL, fichí a jak se dají podporu uplatňovat a zda je již nějaký pěkný příklad projektu, kde se podpora projevila, pak předloží vzorový projekt)

Zdroj: Hodnotící kritéria pro posouzení činnosti MAS. EAGRI [online]. 2010