

PROBLÉMY MALÝCH OBCÍ V ČERPÁNÍ FONDŮ EU

PROBLEMS OF SMALL MUNICIPALITIES IN DRAWING OF EU FUNDS

ŽLÁBKOVÁ Jana

Abstract

The paper deals with problems of small municipalities in drawing of EU funds. Pre-financing and co-financing creates barriers for further investment and development. Complexity of applications and rules for drawing in advance discourage potential applicants. The distribution of small municipalities into two size categories is not a satisfactory solution.

Key words: small municipalities, pre-financing, co-financing, EU financial assistance.

JEL Classification: R11 - Regional Economic Activity.

Abstrakt

Příspěvek se zabývá problémy malých obcí v čerpání fondů EU. Předfinancování a koofinancování vytváří bariéry dalších investic a rozvoje. Složitost žádostí a pravidla čerpání již předem odrazují potenciální žadatele. Rozdělení malých obcí do dvou velikostních kategorií není vyhovujícím řešením.

Klíčová slova: malé obce, předfinancování, koofinancování, finanční pomoc EU.

Úvod

Dle Smlouvy o Evropské unii je jednou z hlavních priorit politika hospodářské, sociální a územní soudržnosti. Unie se tak podle článku 174 Smlouvy má zaměřovat na snižování rozdílů mezi jednotlivými regiony. Zejména jde o snižování zaostalosti nejvíce znevýhodněných regionů, venkovských oblastí, oblastí postižených průmyslovými přeměnami či přírodními nebo demografickými podmínkami. Pro příští období bude potřeba nalézt řešení, které přinese zlepšení v možnostech čerpání finanční pomoci EU pro malé obce.

Literární přehled

Vymezením kategorie malých obcí se zabývali např. HRABÁNKOVÁ, SVATOŠOVÁ, BOHÁČKOVÁ (2006) Vývojem a perspektivě venkova se specificky věnoval TOMŠÍK (2009). V odborné literatuře jsou za malé (venkovské) obce považovány obce, které mají méně než 2000 obyvatel. Území České republiky zaujímají ze třech čtvrtin obce, které mají méně než dva tisíce obyvatel. Po přijetí nového zákona o obcích dle § 3 je možnost používat pro vymezení malé obce i obec do 3000 obyvatel. Za naprosto nevhodné je kritérium vymezení malých obcí podle jejich správního statutu. Po roce 1990 se městy staly všechny obce, ve kterých existoval Městský národní výbor. Statut města pak po roce 1990 získávaly též obce, které na návrh předsedy Poslanecké sněmovny a se souhlasem vlády ČR o tento

statut požádaly, a to bez ohledu na jejich velikost. Z hlediska vymezení obce jako malé (venkovské) nebo obce jako města, příp. městyse jsou si všechny obce z hlediska vymezení svých práv v samostatné působnosti rovny.

Metodika

Údaje prezentované v tomto článku vycházejí z dotazníkového šetření doplněného o SWOT analýzu ve venkovských obcích České republiky, tedy v obcích menších než 2000 obyvatel. Data byla získávána prostřednictvím řízených rozhovorů se zástupci obcí a dále pak z databáze Českého statistického úřadu a dat Ministerstva pro místní rozvoj České republiky a Ministerstva financí České republiky. Všechny tyto prameny vytvořily základ pro zpracování. Data byla využita pro zpracování SWOT analýzy. Data pochází z období 2004 – 2008.

Na základě provedené SWOT analýzy lze nalézt a popsat současné problémy malých obcí v přístupu k čerpání finanční pomoci EU. Následně pak je vysloveno doporučení pro budoucí směřování finanční pomoci EU do malých obcí.

Prvotní metodou bylo studium odborné literatury, která se již zabývala touto problematikou. Dalším krokem bylo seznámení se s charakterem dat a jejich analýza. Na základě získaných vlastních dat a dat z Českého statistického úřadu, Ministerstva pro místní rozvoj ČR a Ministerstva financí ČR bylo provedeno vyhodnocení. Data byla vyhodnocována pomocí kontingenčních tabulek. Součástí studia byly i legislativní opatření. Ta se týkala právní úpravy v České republice a zároveň legislativy EU. SWOT analýza představuje souhrnnou metodu, dle které je možné hodnotit význam interních vlivů (projevujících se v silných a slabých stránkách) a externích vlivů (příležitosti a ohrožení).

Výsledky

Aktivita týkající se rozvoje malých obcí jsou téměř výhradně naplňována z Programu rozvoje venkova. Finanční možnosti strukturálních fondů většinou představují pro obce nepřekonatelný problém v oblasti administrativní náročnosti, která je s projektem spjatá. Dalším problémem malých obcí je nedůvěra k měkkým projektům a zájem pouze v rovině infrastrukturních projektů. Významnou překážkou pro finance malých obcí je neuznatelnost DPH v Programu rozvoje venkova. Tyto obce jako žadatelé z Programu rozvoje venkova tak vlastně nepřímo vlivem DPH mají vyšší spolufinancování. Častým předmětem kritiky malých obcí je složitost operačních programů a s tím spojená nejednoznačnost výkladu pravidel. Zároveň malé obce často narážejí na nezáměr ze strany odborného aparátu programu, a to jak na řídicích, tak i na zprostředkujících orgánech. Projevují vůči nim nadřazenost, suverenitu v jednání a aroganci. I vysoká fluktuace zaměstnanců v řídicích orgánech a zprostředkujících subjektech přináší problémy typu nestálosti názorů vůči příjemcům podpory i žadatelům. Složitosti žádosti, pravidel čerpání a následné uznatelnosti nákladů jsou samy o sobě obrovským břemenem příjemců a pokud narazí ještě na úředníka, který je v daném oboru nezkušený, problémů pro obce je víc než dost. Úředníci se naopak odvolávají na nízkou kvalitu předkládaných dokumentů z malých obcí, nedostatek pracovníků, kteří mají patřičné dokumenty ve své gesci a s tím i často spojená jejich erudice a kvalifikovanost. Z tohoto lze dovodit, že aktivní obce jsou opakovanými příjemci dotačních titulů, působí zde multiplikační efekt, tedy, „úspěšní se stávají ještě úspěšnějšími“. Situaci v malých obcích, to znamená v obcích do 2000 obyvatel dokumentuje.

SWOT analýza, která ukazuje důležitost toku finančních prostředků do těchto obcí. Z pozice budoucího rozvoje malých (venkovských) obcí by bylo přínosem, kdyby se tyto obce naučily více využívat podpor ze strukturálních fondů a Fondu soudržnosti. Pro malé obce s méně než 2000 obyvateli je základním řešením vybudování infrastruktury a podpora atraktivity území a ochrany kulturního dědictví.

Tabulka 1 – SWOT analýza

SILNÉ STRÁNKY	SLABÉ STRÁNKY
Kvalita života v malých obcích	Vysoká nezaměstnanost, nedostatek pracovních příležitostí
Možnosti pro rozvoj agroturistiky, možnosti provozování volnočasových aktivit v přírodě	Nedostatečná síť služeb
Kulturní dědictví a úcta k odkazu předchozích generací	Nevyhovující dopravní obslužnost
Blízkost lesa a jeho produkční možnosti	Nevyhovující dopravní infrastruktura
Ekologické zemědělství, diverzifikace zemědělství	Malý zájem z podnikatelského prostředí
Přístup k telekomunikačním technologiím	Nerovnoměrné pokrytí sítě dostupnosti nejmodernějších technologií
	Zadluženost některých obcí
	Neschopnost předfinancování projektů
	Velká administrativní náročnost získávání dotací
	Nedostatečné personální zajištění chodu místní správy a její efektivnost
	Nepříznivá věková a vzdělanostní struktura
	Nutnost vybudování ČOV
	Místní ekologické zátěže
	Nedostatečné zajištění preventivních protipovodňových opatření
	Roztříštěná vlastnická struktura půdy
	Nedořešené komplexní pozemkové úpravy a další majetkové poměry

Zdroj: vlastní dotazníkové šetření v obcích do 2000 obyvatel a jeho vyhodnocení v rámci Jihočeského kraje v období 2004-2008

Tabulka 2 – SWOT analýza

PŘÍLEŽITOSTI	HROZBY
Čerpání finančních prostředků ze strukturálních fondů a programu rozvoje venkova	Nevyužití možností SF a PRV, které jsou pro obce určeny
Modernizace veřejné správy	Oslabování vztahů obyvatel k místu jejich bydliště z důvodu velkého množství času stráveného mimo domov
Vyšší zapojování obyvatelstva do rozhodování	Slabá ekonomická výkonnost
Zlepšení možností čerpání financí z EU	Slabá konkurenceschopnost produktů
Rozvoj podnikání jako způsobu udržení trvalého rozvoje	Bariéry v podnikání v důsledku administrativní náročnosti
Rozvoj cestovního ruchu přinášející finance do malých obcí	Nepříznivé podmínky pro rozvoj podnikání
Rostoucí poptávka spotřebitelů po místních zemědělských produktech	Snižování rozsahu a kvality veřejných služeb v důsledku nedostatku financí
Diverzifikace hospodářských činností pro uplatnění kvalifikované pracovní síly	Zhoršující se kvalita životního prostředí
Zlepšení sítě služeb	Střet zájmů různých slupin obyvatelstva na využívání krajiny
Produkce výrobků s vysokou přidanou hodnotou	
Vyřešení pozemkových úprav	

Zdroj: vlastní dotazníkové šetření v obcích do 2000 obyvatel a jeho vyhodnocení v rámci Jihočeského kraje v období 2004-2008

Diskuze

Předfinancování a kofinancování by mělo být pro malé obce zatíženo přijatelným úrokem, aby vůbec bylo realizovatelné. Z tohoto důvodu se naskytá otázka, zda by mělo být DPH uznatelným nákladem. Určitě by v tomto ohledu bylo dobré, kdyby v tomto mohl zasáhnout stát a poskytl obcím překlenovací úvěry na realizaci projektů a malé obce tak nemusely využívat pro ně často nevhodné produkty finančního sektoru. Podobně je tomu u předfinancování. Malé obce stěží pokrývají běžný provoz chodu obce, údržba a opravy komunikací, správu a údržbu nemovitého majetku a předfinancování je velmi zatěžuje. V diskuzi velmi často zaznívá složitost administrativy pro získání finančních prostředků ze strukturálních fondů, stále se měnící podmínky, v podstatě s každou vypsanou výzvou, vysokou mírou vložené práce s nejistým výsledkem. Často neformálně malé obce uvádějí netransparentnost v rozdělování prostředků.

Druhou otázkou je kofinancování. Některé programy, hlavně pak Operační program životní prostředí vykazuje vysoké procento kofinancování a je pro malé obce neúměrnou zátěží do oblastí, která by měla mít z hlediska komunální politiky vysokou prioritu.

Také administrativní náročnost pro získání dotačního titulu by neměla být stejná pro malé obce jako pro velká města. V současné době je toto omezeno platnou legislativou.

Závěr

Dosavadní úprava finančních možností malých obcí je nevyhovující. V rámci malých obcí je zohledněn přístup k čerpání finanční pomoci EU pro dvě kategorie. Pro malé obce do 500 obyvatel má sloužit Program rozvoje venkova, pro obce velikosti 500 – 2000 obyvatel by měly tuto funkci plnit regionální operační programy. Regionální operační programy, tzv. ROPy jsou však v současnosti administrativně nejnáročnějšími programy v rámci všech operačních programů. To způsobuje, že tyto obce, které mohou do tohoto programu žádat, jsou z hlediska ROPů příliš malými žadateli s malou šancí úspěchu. Zároveň i kvalitní projekty, které si obce nechají vypracovat, často neuspějí vzhledem k velikosti obce a území dopadu.

Pro malé obce jsou investice do infrastruktury bez dotačních titulů téměř neuskutečnitelné.

Literatura

- [1] ADAMČÍK, S. 2003. *Regionální politika a management regionů, obcí a měst*. Ostrava. VŠB. ISBN 80-7078-837-2.
- [2] BOHÁČKOVÁ, I., HRABÁNKOVÁ, M. 2003. *Rozvojový potenciál v regionech a jeho monitoring*. Praha. ČŽU. ISBN 80-213-1056-1.
- [3] BOHÁČKOVÁ, I., HRABÁNKOVÁ, M. 2009. *Strukturální politika Evropské unie*. Praha. C.H.Beck. ISBN 978-80-7400-111-6.
- [4] BOHÁČKOVÁ, I., HRABÁNKOVÁ, M., SVATOŠOVÁ, L. 2004. *Role of agriculture in the development of rural regions*. Agric. Econ-Czech ISSN 0139-570X.
- [5] EVROPSKÁ KOMISE. 2006. *Nářízení komise 1974/2006 ze dne 15. prosince 2006, kterým se stanoví podrobná pravidla pro použití nařízení Rady č. 1698/2005 o podpoře pro rozvoj venkova z Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova*.

- [6] EVROPSKÁ KOMISE. 2008. *EU Cohesion Policy 1988-2008: Investing in Europe's Future*. Office of the Official Publications of the EC, Luxembourg.
- [7] EVROPSKÁ KOMISE. 2008. *Rural development in the European Union, Statistical and Economic Information*. Report 2008, Brusel.
- [8] Mze. 2006. *Národní strategický plán rozvoje venkova České republiky na období 2007-2013*. MZe, Praha.
- [9] Mze. 2007. *Program rozvoje venkova České republiky na období 2007-2013*. MZe, Praha.
- [10] RADA EU. 2006. *Rozhodnutí Rady ze dne 20. února 2006 (2006/144/ES) o strategických směrech Společenství pro rozvoj venkova (programové období 2007-2013)*.
- [11] TOMŠÍK, K. 2009. *Vývoj a perspektivy evropského venkova*. Praha. Wolters Kluwer. ISBN 978-80-7357-495-6.

Adresa autora:

Ing. Jana Žlábková, Jihočeská univerzita v Českých Budějovicích, Ekonomická fakulta / Katedra strukturální politiky EU a rozvoje venkova, Studentská 13, 37005 České Budějovice, Česká republika, tel.: jana.zlabkova@ef.jcu.cz