



Evropská unie  
Evropský sociální fond  
Operační program Zaměstnanost



MINISTERSTVO VNITRA  
ČESKÉ REPUBLIKY

# Analýza vzdělávacích potřeb v oblasti finančního řízení na úrovni obecních samospráv a návrh vzdělávacích aktivit

Ministerstvo vnitra  
Odbor strategického rozvoje a koordinace veřejné správy

říjen 2016

## Obsah

Seznam obrázků .....	3
Úvod .....	4
<b>ČÁST PRVNÍ:</b>	
<b>Analýza vzdělávacích potřeb v oblasti finančního řízení na úrovni obecních samospráv .....</b>	<b>6</b>
I Metodologické a statistické ukazatele průzkumu .....	7
1.1 Personální ukazatele volených představitelů .....	8
1.2 Struktura obcí obsažených v průzkumu .....	14
II Sebehodnocení zastupitelů v oblasti finanční gramotnosti a jejich edukační preference .....	18
2.1 Sebehodnocení zastupitelů v otázkách finanční gramotnosti a finančního řízení .....	18
2.2 Edukační preference volených představitelů obecních samospráv .....	20
2.3 Ekonomická poradna pro obecní samosprávy .....	27
2.4 Shrnutí .....	27
III Ekonomické fungování a výkonnost obecních samospráv .....	29
3.1 Využívání úvěrového krytí v obcích na provozní výdaje a investiční záměry .....	29
3.2 Problémy obcí se splácením úvěrů a hrozba dluhové pasti .....	31
3.3 Realizace neuvážených finančních transakcí a investic v minulosti .....	32
3.4 Využívání soukromého finančního poradce v obci .....	34
3.5 Vytváření finanční rezervy a kalkulace s následnými náklady v procesu investičního rozhodování obecních samospráv .....	36
3.6 Dotační prostředky z Evropské unie – čerpání, administrace a rizika .....	37
3.7 Pojištění obcí, zastupitelů a způsoby jeho obstarání .....	40
3.8 Společný nákup služeb či komodit s dalšími obcemi .....	42
3.9 Shrnutí .....	44
Závěry analýzy .....	45
<b>ČÁST DRUHÁ:</b>	
<b>Návrh vzdělávacích aktivit .....</b>	<b>47</b>
Úvod .....	48
I. Vzdělávací aktivity .....	48
Specifikace předmětů vzdělávacího programu .....	49
II. Poradenství .....	52
III. Metodická doporučení a podpora .....	53

## Seznam obrázků

Obrázek 1: Podíl respondentů podle funkce po korekci .....	8
Obrázek 2: Počet roků v současné funkci.....	9
Obrázek 3: Uvolněnost aktuálně zastávané pozice u respondentů .....	9
Obrázek 4: Uvolněnost podle aktuálně vykonávané funkce .....	10
Obrázek 5: Nejvyšší dosažené vzdělání zastupitelů .....	10
Obrázek 6: Dosažené vzdělání představitelů podle aktuální funkce.....	11
Obrázek 7: Obor vzdělání zastupitelů .....	12
Obrázek 8: Obory vzdělání respondentů podle aktuální funkce .....	13
Obrázek 9: Typy obcí po korekci.....	14
Obrázek 10: Počet obyvatel po korekci a rekatégorizaci .....	15
Obrázek 11: Dosažené vzdělání představitelů obcí podle velikosti obce.....	16
Obrázek 12: Obory vzdělání zastupitelů podle velikosti obce.....	17
Obrázek 13: Sebehodnocení zastupitelů v otázce finanční gramotnosti .....	18
Obrázek 14: Vývoj finanční gramotnosti podle zkušeností zastupitelů .....	19
Obrázek 15: Znalosti finančního řízení u zastupitelů .....	20
Obrázek 16: Vývoj znalostí finančního řízení.....	20
Obrázek 17: Požadavek představitelů ke zvýšení znalostí .....	21
Obrázek 18: Požadavek zvýšení znalostí podle zkušeností .....	21
Obrázek 19: Preferovaná forma vzdělávání .....	22
Obrázek 20: Preferovaná forma vzdělávání podle funkce .....	23
Obrázek 21: Preferovaná forma vzdělávání podle uvolněnosti funkce .....	23
Obrázek 22: Forma investice do vzdělávání .....	24
Obrázek 23: Preferované oblasti vzdělávání a poradenství.....	25
Obrázek 24: Preferované oblasti poradenství podle velikosti obce.....	26
Obrázek 25: Zřízení „ekonomické poradny“.....	27
Obrázek 26: Využívání úvěrového krytí na provozní výdaje .....	29
Obrázek 27: Využívání úvěrového krytí na investiční záměry .....	30
Obrázek 28: Využívání úvěrového krytí na investiční záměry podle velikosti obce.....	31
Obrázek 29: Obec v dluhové pasti.....	32
Obrázek 30: Neuvážené transakce v obci.....	33
Obrázek 31: Příklady neuvážených transakcí v obci.....	33
Obrázek 32: Příklady neuvážených investic v obci .....	34
Obrázek 33: Finanční poradce v obci podle uvolněných představitelů obce.....	35
Obrázek 34: Finanční rezerva obcí podle uvolněných představitelů .....	36
Obrázek 35: Kalkulace obcí s následnými náklady .....	37
Obrázek 36: Čerpání dotací z EU .....	38
Obrázek 37: Způsob administrace dotací z EU .....	39
Obrázek 38: Dotace z EU jako finanční riziko .....	40
Obrázek 39: Majetkové pojištění obce.....	41
Obrázek 40: Pojištění za škody u zastupitelů v obci podle uvolněných představitelů.....	42
Obrázek 41: Spolupráce obcí při nákupu služeb či komodit podle uvolněných představitelů .....	43
Obrázek 48: Společný nákup služeb podle počtu obyvatel obce .....	43

## Úvod

V souladu se Strategickým rámcem rozvoje veřejné správy České republiky pro období 2014–2020 (dále „SRRVS“) a plněním Implementačního plánu pro strategický cíl 2 – Revize a optimalizace výkonu veřejné správy v území, přistoupilo Ministerstvo vnitra (dále „MV ČR“) k realizaci aktivit v oblasti snížení a předcházení rizika platební neschopnosti územních samosprávných celků (specifický cíl 2.5). Jak uvádí tento strategický dokument, územní samosprávy (zejména malé obce) čelí rizikům platební neschopnosti, přičemž jako příčinu tohoto stavu uvádí především nedostatek finančních prostředků na realizaci rozsáhlejších investic a nízkou specializaci, odbornost a profesionalitu obecních orgánů. Kombinace těchto faktorů, zejména u velmi malých obcí, ústí až v platební neschopnost samosprávného celku. Platební neschopnost je označení pro stav, kdy obec není schopna plnit své finanční závazky a zajistit základní služby svým občanům.

Podle Analýzy řešení platební neschopnosti územních samosprávných celků Ministerstva financí z roku 2014 bude narůstat počet obcí (zejména těch menších), které budou mít finanční problémy a nebudou moci dostát svým závazkům a splácet půjčky (v souvislosti s předfinancováním projektů financovaných ze strukturálních fondů, realizací investičních projektů hrazených z mimorozpočtových zdrojů atd.). Základním východiskem při plnění specifického cíle 2.5 je tedy snížení rizika platební neschopnosti územní samosprávy, a to prostřednictvím **zvýšení odbornosti a specializace členů územní samosprávy v oblasti finančního řízení**. K naplnění tohoto cíle strategický dokument předpokládá především realizaci aktivit vedoucích k posílení vzdělávání členů orgánů územních samospráv v oblasti finančního řízení. Představitelé by měli získat znalosti z oblasti účetnictví, rozpočetnictví, kontroly, zadávání veřejných zakázek tak, aby byli schopni samostatně analyzovat finanční rizika zamýšlených investičních i neinvestičních projektů a plánovat dlouhodobý rozvoj svého území a majetku.

Pro adekvátní nastavení systémových opatření bylo nevyhnutelné získat data o výchozím (aktuálním) stavu v oblasti finančního řízení samospráv. Pro tento účel byl připraven dotazník s cílem zmapovat současný (především ekonomický) stav komunální úrovně v ČR a formulovat podněty vycházející od představitelů obcí (starostů, místostarostů, radních i zastupitelů), které budou reflektovat jejich rozmanité potřeby ve sledované problematice. Shromážděné informace se stanou základním východiskovým rámcem při realizaci vzdělávacích aktivit v oblasti finančního řízení a investičního rozhodování obcí a měst, cíleného na všechny volené představitele.

Předkládaná analýza je členěna na základě struktury předmětného dotazníku. Jednotlivé otázky v ní obsažené je potřeba vnímat ve třech základních kategoriích. V první části jsou předložena statistická a metodologická východiska dotazníkového průzkumu a je blíže definován vzorek, který se průzkumu účastnil. Zpracování přináší relevantní přehled o struktuře respondentů, která v dalších částech umožňuje vytváření korelací a nacházení důležitých vztahů a závislostí. Druhá část se zaměřuje na sebehodnocení volených představitelů obcí v otázce jejich finanční gramotnosti a posléze vyhodnocení jejich preference v oblasti možného dalšího vzdělávání. Závěrečná zjištění se jeví být stěžejními ve vztahu k naplnění specifického cíle 2.5 a formulování návrhů v oblasti vzdělávání a zvyšování odbornosti a specializace orgánů obecní samosprávy.

Třetí část se zabývá aktuálními problémy, které souvisejí s hospodařením obcí ve specifických oblastech jejich fungování. Formulace zjištěných poznatků determinuje bližší poznání problémů, které (zejména v menších obcích) mohou vést k zvýšenému riziku platební neschopnosti a rovněž

umožňuje rozšířit možné oblasti vzdělávání právě o problémy, které se v této části objevily a jeví jako důležité. Strukturou kladených otázek tak dotazník zasahuje i do různých oblastí v rámci finančního řízení a investičního rozhodování obcí a měst, jako jsou úvěrové zajištění, finanční transakce, investiční rozhodnutí, čerpání dotací nebo problematika pojištění. Na rozdíl od předcházejících zjištěných skutečností budou tentokrát nasbírané hodnoty účelně zpracovány a využity pro potřeby definování reálných každodenních problémů, které tíží jednotlivé samosprávy (s ohledem na velikostní nebo jiné parametry) po stránce ekonomické a finanční.

Prostřednictvím odpovědí respondentů na stanovené otázky různého charakteru (zavřené i otevřené), při vyhodnocování a nacházení korelací předpokládáme získávání důležitých poznatků a především důvodů, které mohou stát za negativními ekonomickými výsledky obecních samospráv a přispívají ke zvyšování rizika platební neschopnosti obcí a měst v ČR.<sup>1</sup> Kromě vytyčení a definování nejpalčivějších problémů si analýza průzkumu také klade za cíl blíže specifikovat typy volených představitelů, kteří na různé problémy upozorňují i jednotlivé kategorie obcí a měst, ve kterých se jednotlivé problémy v rozličné míře intenzity objevují.

Závěrečná část je členěna do dvou kapitol, jednak shrnující nejdůležitější výstupy zpracované analýzy a jednak formulující hlavní návrhy, požadavky a doporučení ve vztahu k tvorbě a realizaci vzdělávacích programů. Formulace shromážděných poznatků bude reflektovat poptávku po zhodnocení finanční gramotnosti a hospodaření obecních samospráv.

Návrhová část analýzy zpracovává a reflektuje požadavky vzešlé ze souhrnu poznatků v oblasti finančního řízení obecních samospráv a transformuje je do podoby vzdělávacího programu pro nadcházející období. Základním cílem je přizpůsobit návrh vzdělávacích kurzů podle požadavků respondentů a to z hlediska tematických okruhů poradenství, formy a rozsahu výuky nebo harmonogramu jednotlivých aktivit. Zároveň je nezbytné formulovat základní metodické doporučení, ale i další typy poradenství, které vyšly z dotazníkového šetření jako žádoucí.

---

<sup>1</sup> Poznátky vedoucí k formulaci hypotéz vycházejí ze statistických ukazatelů Ministerstva financí, které např. provádí pravidelný monitoring hospodaření obcí (<http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/uzemni-rozpocety/monitoring-hospodareni-obci>) nebo každoročně publikuje zprávu o zadluženosti územních rozpočtů (<http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/uzemni-rozpocety/zadluzenost-uzemnich-rozpocetu>).

## **ČÁST PRVNÍ:**

### **Analýza vzdělávacích potřeb v oblasti finančního řízení na úrovni obecních samospráv**

## I Metodologické a statistické ukazatele průzkumu

Dotazníkový průzkum probíhal v měsících **květnu až červenci 2016**. Úřady jednotlivých měst a obcí byly osloveny Odborem strategického rozvoje a koordinace veřejné správy MV ČR (dále také „OSR“) za účelem sběru dat a požádány o co možná nejuvěrohodnější zaznamenání svých preferencí a postojů ke stanoveným otázkám.<sup>2</sup> Po ukončení sběru dat se počet evidovaných dotazníků zastavil na hodnotě 3 283. V první fázi statistického šetření proběhly kroky nezbytné k odstranění a eliminaci chybně a nedostatečně vyplněných formulářů, to v konečném důsledku vedlo ke stabilizování definitivní maximální hodnoty statisticky a metodologicky korektních dotazníků na počtu **3 057**.

Relevantnost úvodních otázek tak kromě jiného spočívala v eliminaci případů, kdy osoby pověřené distribucí dotazníků je poskytly pro účely vyplnění i úředníkům (celkem 211), tedy nevoleným představitelům obce, na které nebyl záměr a obsah průzkumu orientován a tudíž museli být z průzkumu vyčleněni. Pro účely samotné analýzy a nacházení korelací se přistoupilo též k celkovému neakceptování formulářů, ve kterých nebyla označena žádná z nabízených možností pro „personální zařazení“ respondenta (celkem 15).

Po odečtení 226 chybně či neúplně vyplněných dotazníků byla získána suma 3 057 respondentů, kterou lze považovat za relevantní vůči dalšímu korektnímu analytickému postupu a využití ve většině nadcházejících přístupů. Výjimku tvořily případy, ve kterých bylo nezbytné přistoupit k redukci absolutní sumy zodpovězených dotazníků a neakceptovat 355 respondentů z důvodu prokazatelné chybovosti ve vztahu „typ obce“ – „počet obyvatel“ (respondenti, kteří uvedli „počet obyvatel“ do 499 a zároveň „typ obce“ jako II. nebo III.). S absolutní hodnotou 2 702 odpovědí se následně pracovalo v těch případech, kde kategorie „typ obce“ a „počet obyvatel“ vystupovaly jako proměnné.

Ze statistického a metodologického hlediska je nutno poznamenat, že možnost zúčastnit se dotazníkového šetření zahrnovala volené představitele všech měst a obcí v České republice. Při vyhodnocování dat se následně pracovalo se všemi korektně vyplněnými dotazníky a tudíž s absolutním vzorkem respondentů, který byl ochoten se na jejich vyplnění podílet. Vzhledem k volbě výše deklarovaných postupů je důležité brát předloženou analýzu přednostně jako materiál informativního charakteru. Přesto se jedná o souhrn důležitých indikátorů a v návaznosti na sumu 3 057 vyhodnocených dotazníků také o doposud největší oslovený a následně zpracovaný vzorek komunálních zastupitelů. Zároveň struktura dotazníku a kladených otázek předpokládá vytváření dílčích kategorií podle personálních (typ, délka nebo uvolněnost funkce) i samosprávních (typ a velikost obce) ukazatelů, které umožňují specifikaci a optimalizaci jednotlivých hodnot.

Kromě orientace na kvantitativní ukazatele, která je v tomto průzkumu dominantní, je věnována pozornost (především ve třetí kapitole) též kvalitativnímu přístupu při analýze shromážděných dat, které byly získány prostřednictvím odpovědí respondentů na otevřené otázky. V některých případech jsou volení představitelé záměrně vedeni k zaujetí subjektivního stanoviska, týkajícího se především řízení a rozhodování obce v minulosti, na jiných místech jsou zase vedeni k naformulování a bližší specifikaci důvodů, kvůli kterým se obec rozhodla postupovat právě označeným nebo deklarovaným způsobem.

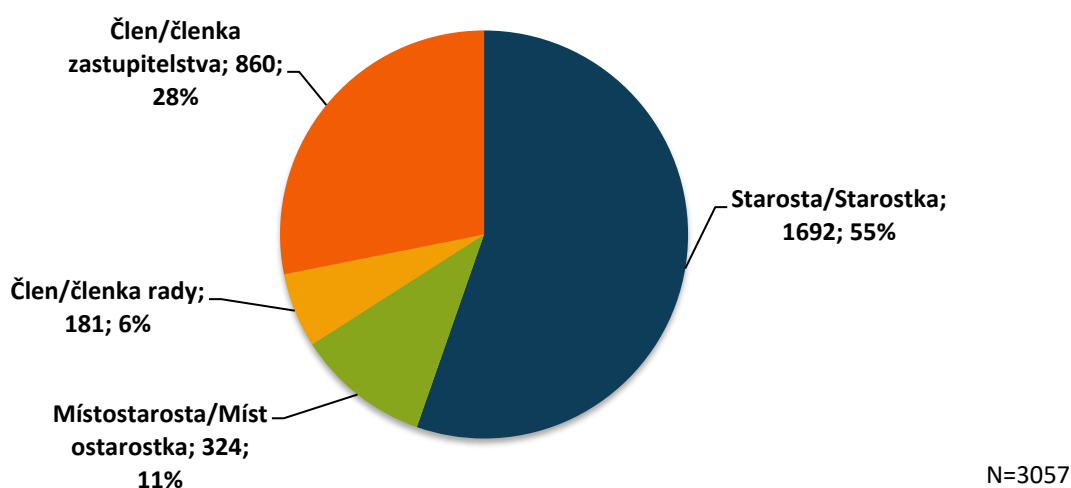
---

<sup>2</sup> Zadavatel průzkumu zabezpečil přístup k elektronické formě dotazníkového šetření prostřednictvím aplikace Formees.

## 1.1 Personální ukazatele volených představitelů

Na základě první otázky byli respondenti strukturováni podle funkce, kterou aktuálně v zastupitelstvu obce zastávají (obr. 1). Z naměřených hodnot následně tvoří největší podíl respondentů starostové (až 55 %) – z celkového aktuálního počtu přibližně 6 375 starostů (obcí, měst i městských částí) se zapojilo 1 692. Tzv. „starostovská návratnost“ tedy činí zhruba 26,5 %. To v kontextu hodnocení dalších výstupů předznamenalo a ovlivnilo například podílové hodnoty ve vztahu mezi uvolněnými a neuvolněnými účastníky dotazníkového průzkumu. Vzhledem k celkovým výstupům analýzy (hlavně její další části zabývající se aktuálním ekonomickým fungováním a výkonností samospráv) však působí tento faktor pozitivně, poněvadž převládají respondenti s nejvyšší pozicí v obci a tudíž, především v obcích prvního typu, s patrně nejvyšší mírou znalostí o jejich současném stavu a potřebách.

Obrázek 1: Podíl respondentů podle funkce po korekci



Důležitým personálním indikátorem ve vztahu k zjištění bližších informací o míře a potřebách vzdělávání v oblasti finančního řízení a investičního rozhodování byly poznatky o délce výkonu aktuálně zastávané funkce u jednotlivých zastupitelů.<sup>3</sup> S dosaženými hodnotami proběhla následná kategorizace do tří základních skupin, které byly odvozené od konání posledních komunálních voleb:

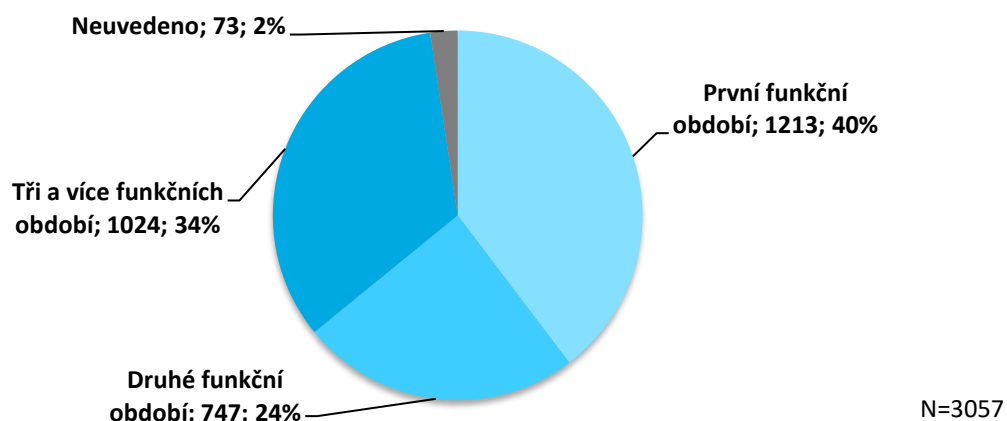
- první funkční období (max. od roku 2014; 0–2 roky)
- druhé funkční období (max. od roku 2010; 3–6 let)
- tři a více funkčních období (min. od roku 2010; 7 a víc let)

Korekce a kategorizace do tří skupin umožnila adekvátnější uchopení cílových skupin a možnost vyobrazení důležitých závislých indikátorů, které se v průzkumu objevují. Grafické znázornění na obr. 2 tak reflektuje celkem proporčně vyrovnané zastoupení jednotlivých typů představitelů obcí z hlediska jejich zkušeností s aktuálně vykonávanou funkcí.

<sup>3</sup> Z hlediska metodické konstrukce dotazníku se jednalo o otevřenou otázku s poznámkou o relevantnosti údaje o dosaženém počtu let až od konání prvních demokratických voleb v roce 1990; pro adekvátní statistické uchopení bylo tedy nezbytné uskutečnit určité korekce, týkající se např. zaokrouhlování roků na celá čísla nebo snižování hodnoty 27 a vyšších na hodnotu 26, přesně podle požadavků v zadání.



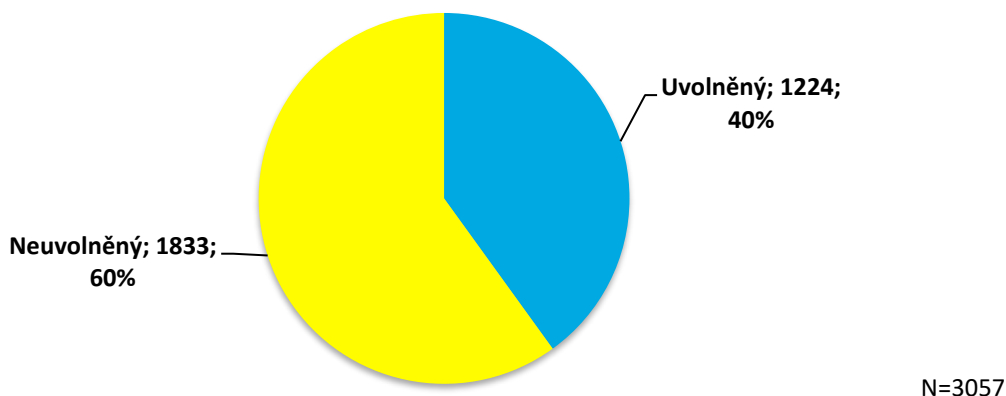
**Obrázek 2: Počet roků v současné funkci**



Překvapivým je nejvyšší podíl představitelů, kteří jsou ve své nynější funkci v rámci prvního funkčního období. Tento indikátor může být na jedné straně zavádějící a nemusí zahrnovat dlouholeté představitele v bývalých funkcích. Na straně druhé je možné ho interpretovat jako neklamný znak rekrutace politických aktérů i na komunální úrovni a důkaz, že zde rovněž dochází k personálním obměnám, a i nadále přetrvává zájem o komunální politiku.

Třetím důležitým indikátorem realizovaného průzkumu byla vázanost respondentů k jejich aktuálně vykonávané funkci. Na základě znění zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, rozlišujeme výkon veřejné funkce člena zastupitelstva obce jako uvolněný nebo neuvolněný. Vzhledem k obsahové povaze průzkumu jsou zjištěné indikátory užitečné zejména ve vztahu k nastavení formy, struktury a harmonogramu vzdělávacích aktivit a poukazují na možnosti preferované jednotlivými typy zastupitelů. Podíl uvolněných a neuvolněných představitelů obecních samospráv v realizovaném dotazníkovém průzkumu je znázorněn na obr. 3.

**Obrázek 3: Uvolněnost aktuálně zastávané pozice u respondentů**

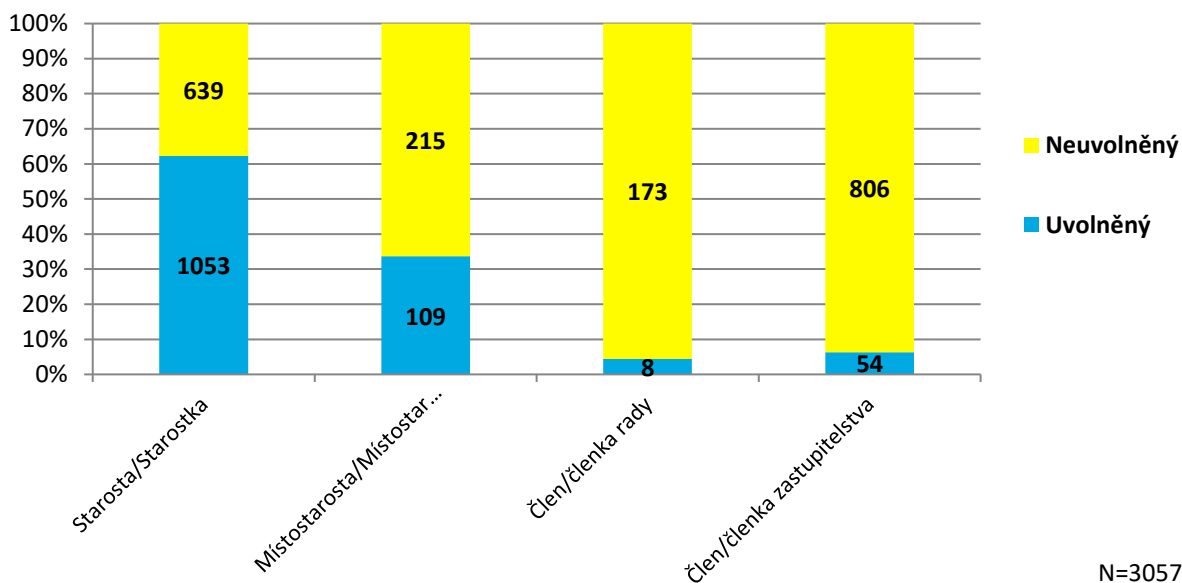


Z více než 62 tisíc obecních zastupitelů působících v ČR je výrazná většina neuvolněných. Poměrně výrazné zastoupení uvolněných představitelů ve sledovaném vzorku respondentů je nutno dát do spojitosti s vysokým podílem starostů ve vzorku respondentů. Zároveň nám přítomnost 1 224 odpovědí od uvolněných představitelů umožňuje v některých případech, kdy jsou otázky v průzkumu orientovány na velmi specifické oblasti fungování obecních samospráv, předpokládat zabezpečení zvýšené úrovně statistické přesnosti a relevantnosti celého dotazníkového šetření. Dosažený vzorek

tak rovněž přispívá ke zvýšení reprezentativnosti při vyhodnocování dat, poněvadž u uvolněných představitelů obcí se pracuje s předpokladem, že své funkce vykonávají výlučně a tudíž jsou předurčeni mít o veškerých činnostech v obci adekvátní rozsah informací.

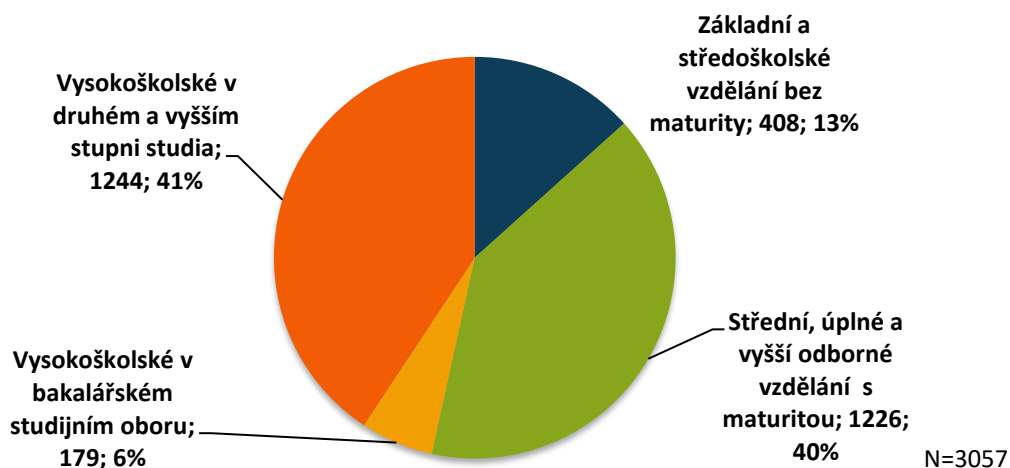
Výše zmíněné předpoklady se potvrzují i v následující ilustraci (obr. 4), která pracuje s typem a vázaností funkce ve vzájemné korelaci. Všeobecná vázanost respondentů na jejich funkce v samosprávách vykazuje relativně konstantní hodnoty, mírnou výzkumnou anomálií je nejvyšší podíl neuvolněných radních v porovnání s ostatními volenými představiteli zastupitelstev.

**Obrázek 4: Uvolněnost podle aktuálně vykonávané funkce**



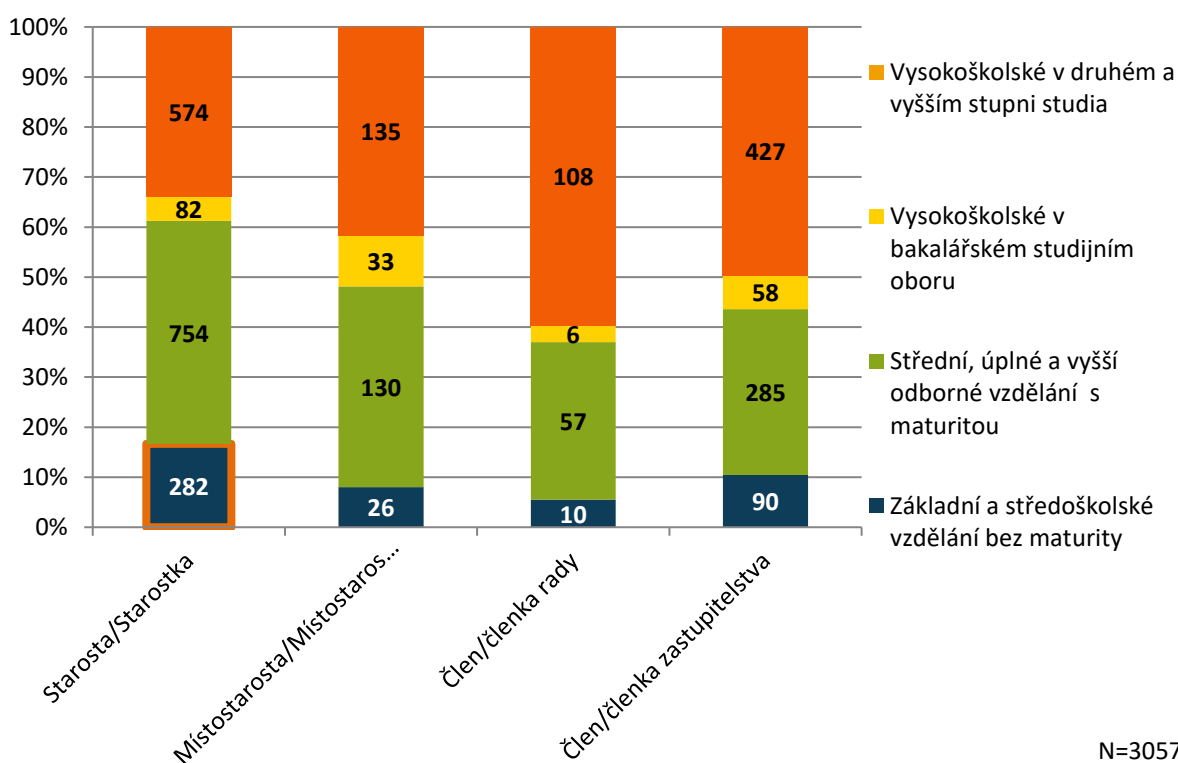
Dalším sledovaným ukazatelem u volených zastupitelů byl stupeň jejich dosaženého vzdělání. Z logických důvodů zaznamenáváme v prostředí místních samospráv (a zejména v menších obcích) vyšší podíl představitelů s nižším stupněm vzdělání a tento trend se potvrdil i v realizovaném průzkumu. Na druhé straně podíl vysokoškolsky vzdělaných osob ve zkoumaném vzorku tvoří téměř polovinu. O jednotlivých podílech vypovídají údaje znázorněné na obr. 5.

**Obrázek 5: Nejvyšší dosažené vzdělání zastupitelů**



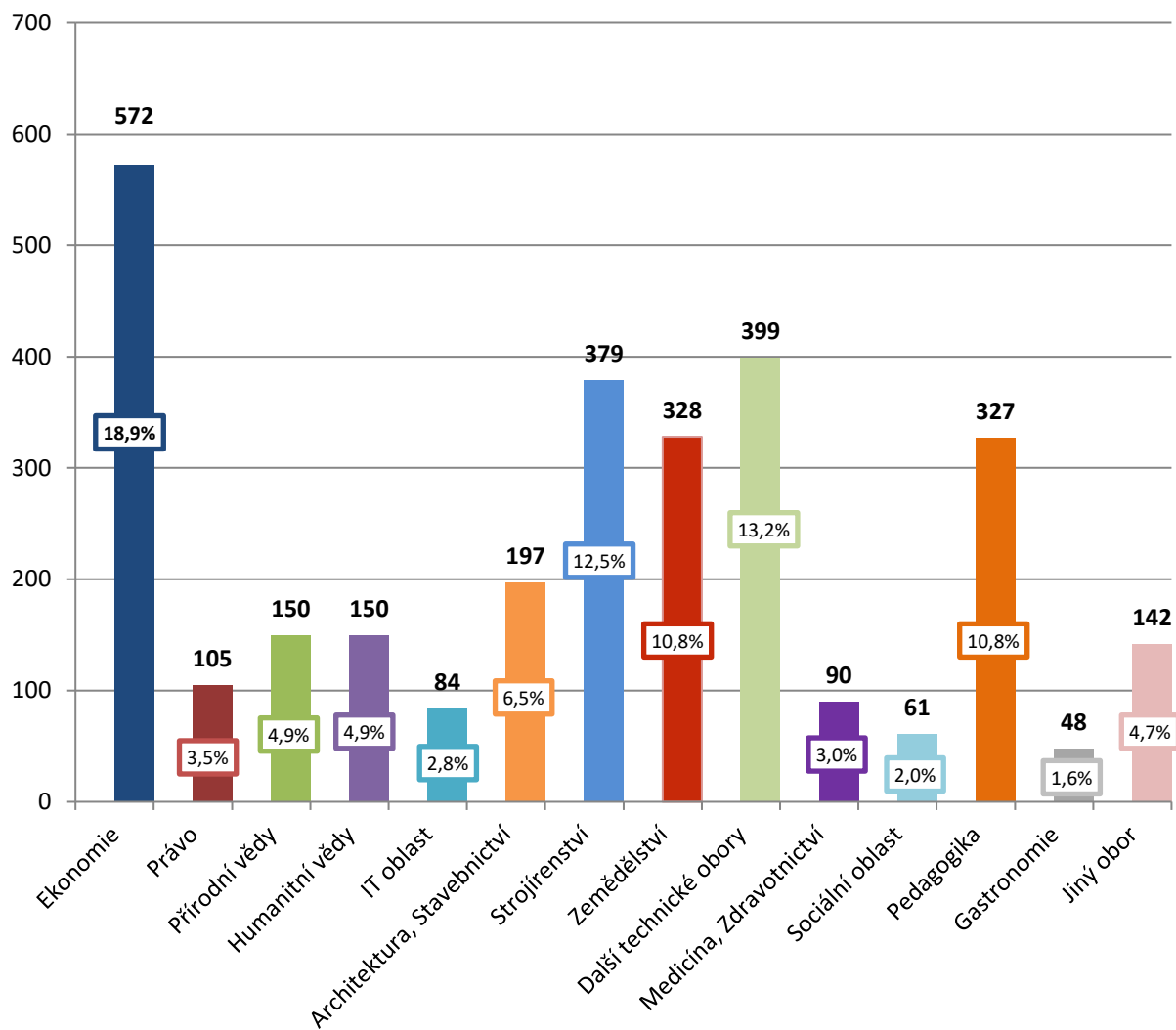
Shromážděná data poukazují na relativně vysoký podíl představitelů (13 %), kteří uvedli základní a středoškolské vzdělání bez maturity jako své nejvyšší dosažené a tento ukazatel se nemění ani při vztahu k relevantnosti zastávané funkce. Právě naopak, jak je znázorněno na obr. 6, vztahuje se až na téměř 17 % starostů. Na druhé straně je pozitivní téměř 50% podíl respondentů s vysokoškolským vzděláním. Tento podíl je taktéž na obr. 6 přetaven do přehledného znázornění podle jednotlivých funkcí, kde rozeznáváme zvýšený podíl vysokoškolsky vzdělaných představitelů zejména v radách obcí a měst (63 %). Lze dovozovat, že tento fakt je důsledkem existence rad pouze ve větších obcích a městech, kde je obecně větší míra zastoupených respondentů s vyšším vzděláním. Naopak podíl stejně vzdělaných starostů se zastavil na hodnotě 39 %, což je především důsledkem vysokého podílu starostů obcí do 1000 obyvatel.

**Obrázek 6: Dosažené vzdělání představitelů podle aktuální funkce**



Respondenti rovněž odpovídali na otázku oboru svého vzdělání. Vyhodnocení s sebou přineslo nezbytnost vážnějších korekcí, týkajících se především redukce počtu odpovědí zařazených ve skupině „jiný obor“ a jejich logické přeskupení do některé z předem specifikovaných kategorií. V této množině zůstaly po korekcích zastoupené obory, které bylo komplikovanější kategorizovat vzhledem k jejich výrazné specifičnosti, nebo obsahově tvoří průřez vícerymi předdefinovanými skupinami oborů (všeobecné gymnaziální vzdělání, veřejná správa apod.). Jak je znázorněno na obr. 7, nejvýraznější podíl představitelů samospráv uvedlo jako svůj obor vzdělání ekonomický směr, z celkového počtu respondentů to však bylo jenom necelých 19 %. Dalšími početnými obory byly zejména technické směry (strojírenství, zemědělství...) a dále pedagogika. Toto rozložení nezohledňuje stupeň vzdělání v daném oboru.

Obrázek 7: Obor vzdělání zastupitelů

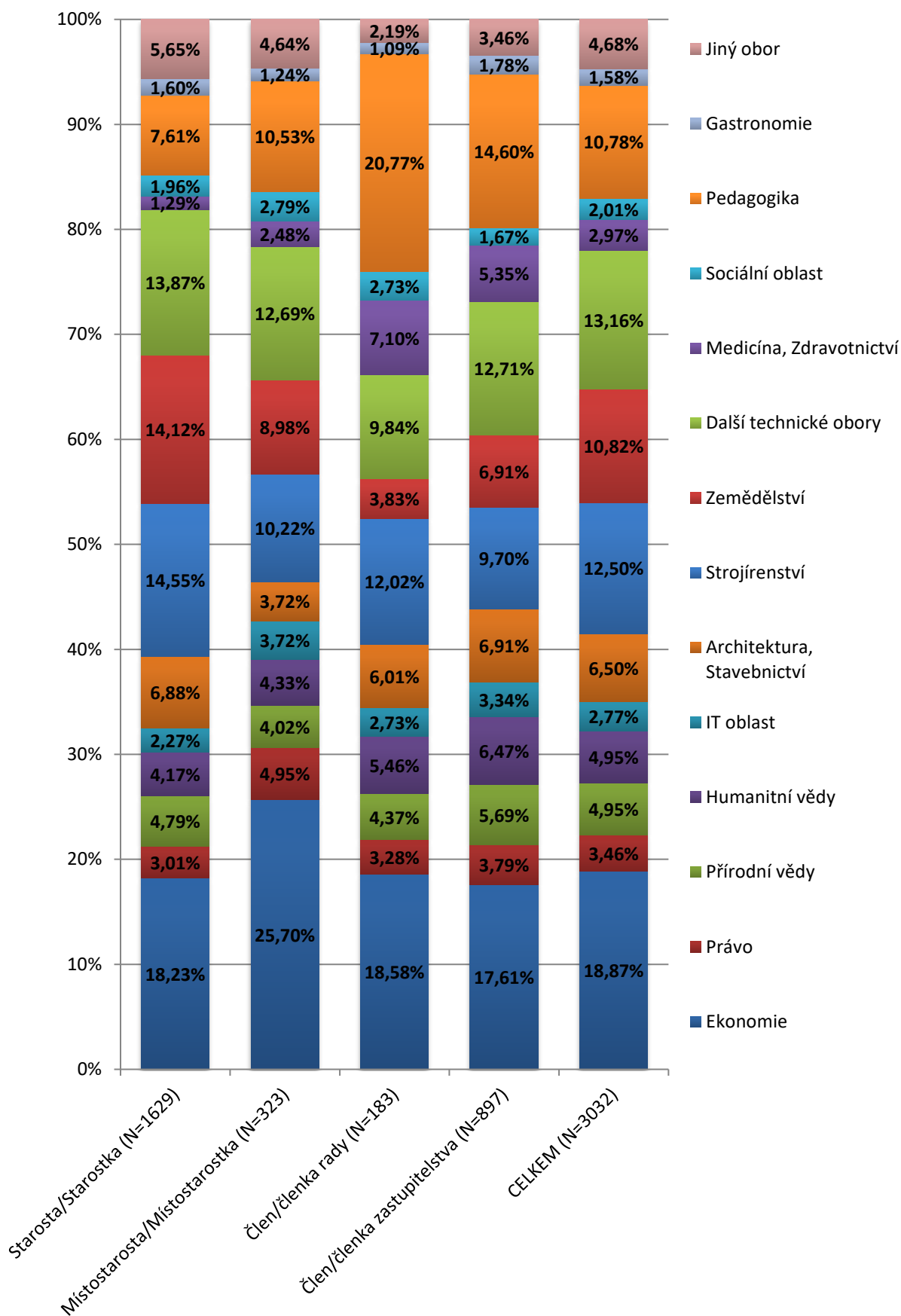


N=3032

Zjištění z průzkumu poukazují na přítomnost širokého spektra kvalifikačních oborů specializace zastupitelů. Ještě zajímavější je zasazení těchto poznatků do jednotlivých korelací, zejména se zastávanou funkcí, velikostí obce, nebo dosaženým stupněm vzdělání. Nejvyšší zastoupení zaznamenáváme u ekonomických oborů (téměř 19 %), které se zároveň jeví jako nejkonzistentnější ve vztahu k celkovým výsledkům ve všech sledovaných oblastech.

Ve vztahu mezi oborem vzdělání a jednotlivými funkcemi na obr. 8 dále nacházíme podílové rozdíly při porovnání některých oborů, jako např. mezi medicínskými a zemědělskými. V procesu analýzy a interpretace naměřených hodnot lze tato zjištění částečně vysvětlit tím, že doktoři (nebo i učitelé) jsou preferované osobnosti na kandidátní listiny politických stran, protože o nich panuje povědomí v širokém okruhu lidí. Ve většině případů následně nemají tendence usilovat o uvolněné funkce v obci a spíše zachovávají svou prioritní profesní orientaci na vystudovaný obor.

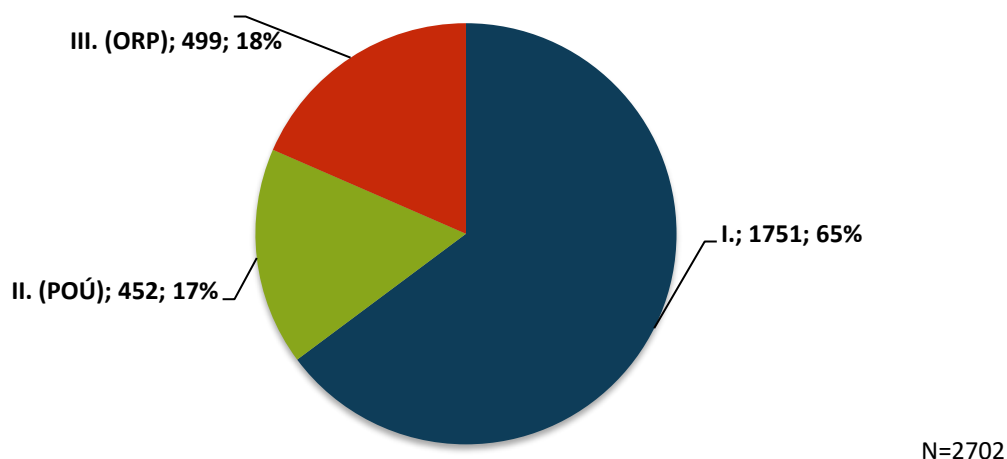
Obrázek 8: Obory vzdělání respondentů podle aktuální funkce



## 1.2 Struktura obcí obsažených v průzkumu

Při sumarizaci vzdělávacích požadavků ze strany volených zástupců obcí je též nezbytné vycházet z typu obce, který jí byl přiřčen na základě znění zákona č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem (POÚ, II.) a stanovení obcí s rozšířenou působností (ORP, III.). Jako metodologické východisko slouží premisa, podle níž jsou preference mezi jednotlivými typy obcí odlišné a vycházejí z rozličných zkušeností týkajících se výkonu přenesené působnosti státní správy. Nejdůležitějším rozdílem je možnost delegace kompetencí pro výkon správy, kde je u obcí k dispozici kompetentní úřad s dostatkem specializovaných a zkušených úředníků, oproti tomu personální zabezpečení na úrovni malých obcí je nízké a volení představitelé obcí musí zabezpečit kompletní rozsah správy obce. Z uvedených důvodů je na místě očekávat i rozmanité preference a požadavky na vzdělávací potřeby zastupitelů v jednotlivých typech obcí. Podíly zúčastněných respondentů z jednotlivých typů obcí znázorňuje obr. 9.

Obrázek 9: Typy obcí po korekci



S absolutní hodnotou 2 702 odpovědí bylo následně počítáno ve všech případech a vztazích, ve kterých se „typ obce“ vyskytoval jako proměnná veličina. Na základě vyčištěných údajů tedy získáváme pohled na podíl jednotlivých typů obcí, které jsou v průzkumu zahrnuty. Jak lze vidět, dotazníkového šetření se v porovnání s absolutními hodnotami za ČR (přibližně 3% zastoupení obcí s POÚ a rovněž něco přes 3 % v případě ORP) účastnil zvýšený počet respondentů z obcí druhé a třetí kategorie. Tento stav souvisí s vyšší mírou zapojení zastupitelů do dění ve větších obcích a městech, včetně většího zájmu o záležitosti přesahující rámec obce. Výsledný vzorek je tak na jedné straně odlišný od skutečných realit v ČR, na straně druhé nám prostřednictvím korelací s dalšími daty umožňuje nabýt větší míru informovanosti při zkoumání poměrů právě v těchto typech obcí.

Další zkoumanou veličinou byla struktura obcí členěná podle počtu obyvatel. Při shromáždění poznatků o velikosti obcí se vycházelo, podobně jako v předešlé kategorii, z předpokladu významné důležitosti odlišností až propastí, které mezi obcemi s rozličným počtem obyvatel existují a do určité míry determinují jejich specifické problémy či požadavky a rovněž vedou k rozdílným přístupům při volbě užitečných forem vzdělávání.

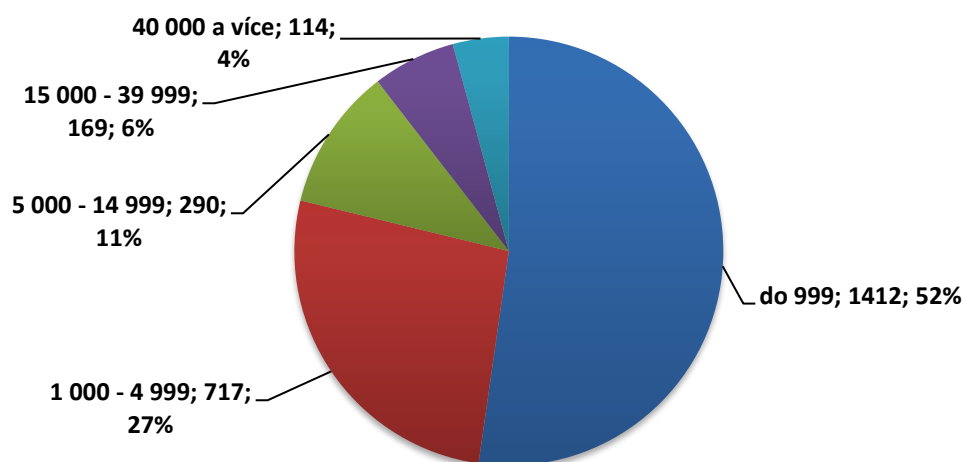
Původní znění uzavřené otázky umožnilo jednotlivým respondentům vybírat až ze 12 velikostních kategorií. Shromážděné hodnoty vypovídají o převaze jednotlivých dílčích kategorií obcí s počtem

obyvatel do 250, 250–500 a 500–1 000 v systému samosprávného členění ČR, což se částečně přetavilo i do výsledků dotazníkového průzkumu. Podobně jako při problematice typů obcí, však je zastoupen i celkem adekvátní vzorek respondentů z obcí a měst nad 1 000 obyvatel, což v procesu vytváření korelací usnadnilo pozici pro stanovování požadovaných výstupů.

Rovněž se, po vzoru předešlé otázky, muselo z logických důvodů přistoupit ke korekci nasbíraných hodnot. Požadavek přehlednosti shromážděných dat vedl k redukci velikostních skupin obcí na finální množinu 5 kategorií (obr. 10), přičemž poslední kategorií byly zvoleny obce nad 40 000 obyvatel, tedy vcelku ucelený soubor statutárních měst. S těmito logicky ohraničenými kategoriemi se následně nacházely vzájemné vztahy s edukačními preferencemi a získaly se tak důležité statistické podklady pro tvorbu vzdělávacích aktivit.

Při pohledu na podíly jednotlivých velikostních kategorií obcí lze usoudit, že největší zastoupení mají obce do 1 000 obyvatel, které tvoří 52 % zaznamenaných odpovědí, přičemž podle aktuální velikostní struktury obcí v ČR se hodnota u této kategorie pohybuje přibližně na úrovni 77 % z celkového počtu obcí. Na základě těchto údajů se potom logicky liší i podíly u dalších kategorií v průzkumu, které mají oproti reálnému stavu vyšší hodnoty. Jak ale bylo naznačeno výše, tyto podmínky se využily pro plnohodnotnější zkoumání jednotlivých dílčích vztahů a korelací v dalších částech analýzy.

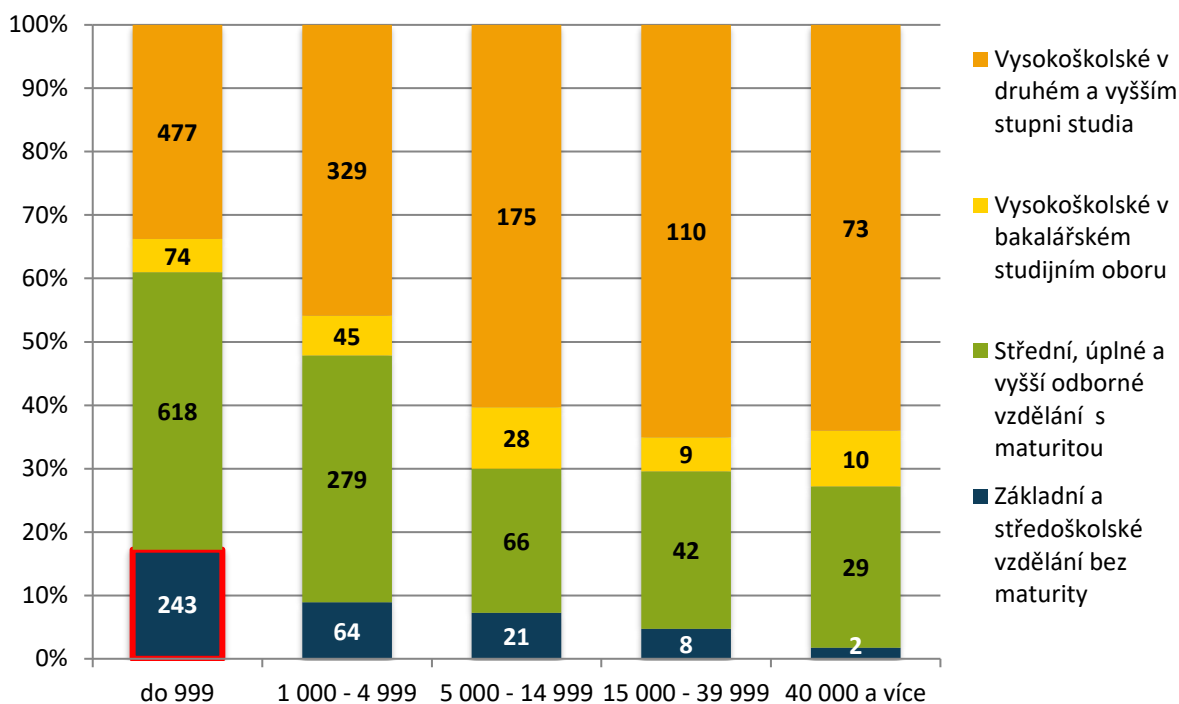
**Obrázek 10: Počet obyvatel po korekci a reorganizaci**



N=2702

Velikostní struktura obcí se prvotně využila k získání základních personálních ukazatelů a informací o respondentech. Obr. 11 např. zaznamenává potvrzení hypotézy o nižším stupni dosaženého vzdělání v obcích s menším počtem obyvatel. Respondenti se základním a středoškolským vzděláním bez maturity se až u téměř 72 % případů nacházejí v obcích do 1 000 obyvatel a v rámci této velikostní kategorie tvoří přibližně 17 % případů.

**Obrázek 11: Dosažené vzdělání představitelů obcí podle velikosti obce**



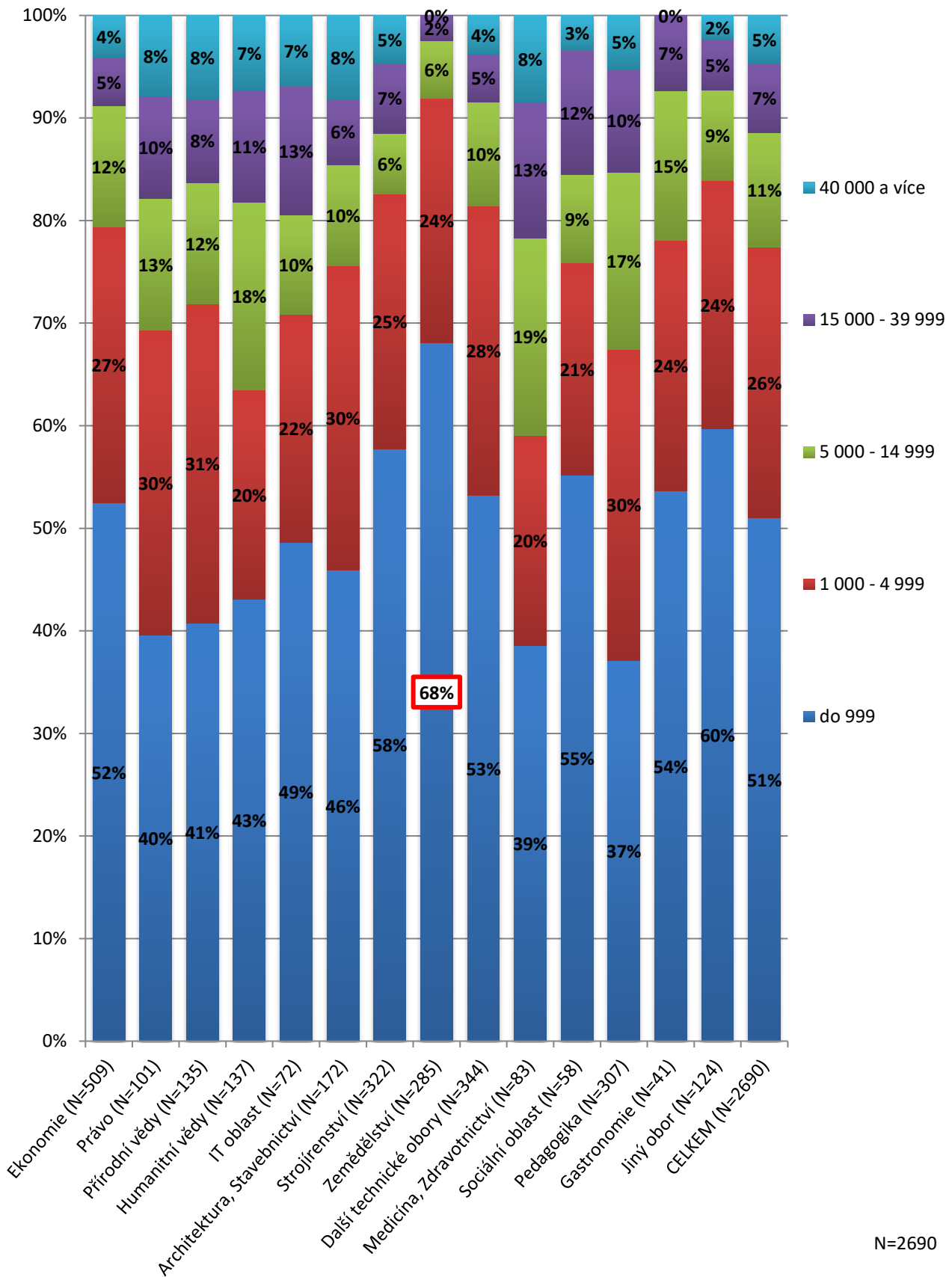
N=2702

Tento naznačený nepoměr je v další ilustraci (obr. 12) potvrzen vysokým podílem zemědělsky kvalifikovaných představitelů obcí do 1 000 obyvatel, což je do značné míry determinováno tradičními venkovskými specifikami a to v dlouhodobém kontextu. Se zvyšující se velikostí obce radikálně klesá počet takto vzdělaných představitelů a od kategorie nad 40 tisíc obyvatel už není žádný.

Opačný trend panuje v oblasti medicíny a zdravotnictví, v oborech právních věd, architektury a stavebnictví nebo věd přírodních, které se vyskytují ve zvýšené míře zejména u představitelů samospráv s počtem obyvatel nad 40 tisíc. Další obory vzdělání jsou v zásadě koherentní k celkovým naměřeným hodnotám a v závislosti k velikosti obce nevykazují relevantnější výkyvy. Obecně lze tedy konstatovat, že dosažený stupeň vzdělání volených představitelů úměrně roste s velikostí obce.



Obrázek 12: Obory vzdělání zastupitelů podle velikosti obce



N=2690

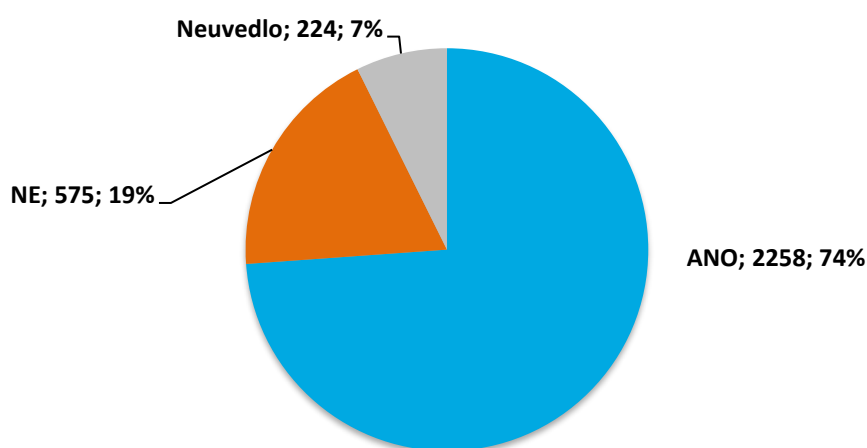
## II Sebehodnocení zastupitelů v oblasti finanční gramotnosti a jejich edukační preference

### 2.1 Sebehodnocení zastupitelů v otázkách finanční gramotnosti a finančního řízení

#### Finanční gramotnost

Série otázek zaměřená na objasnění aktuálního stavu vnímání zastupitelů sebe sama v oblasti finanční gramotnosti a finančního vzdělání a jejich preferencí v oblasti případného dozdělání tvoří stěžejní část dotazníkového průzkumu ve vztahu k přípravě vzdělávacích aktivit. Základním odrazovým můstkem bylo subjektivní posouzení schopnosti volených představitelů samospráv orientovat se v otázkách finančního rozhodování. Za finanční gramotnost (jak bylo uvedeno v zadání) byl považován soubor znalostí a dovedností, které člověku umožňují porozumět financím a správně s nimi zacházet, schopnost identifikovat a zhodnocovat rizika různých transakcí a identifikaci a vyhodnocení finančních informací.<sup>4</sup> Sebereflexi respondentů – zastupitelů – znázorňuje následující graf, který je souhrnem odpovědí na otázku: *Považujete svoje znalosti v oblasti finančního řízení za dostatečné?*

Obrázek 13: Sebehodnocení zastupitelů v otázce finanční gramotnosti



N=3057

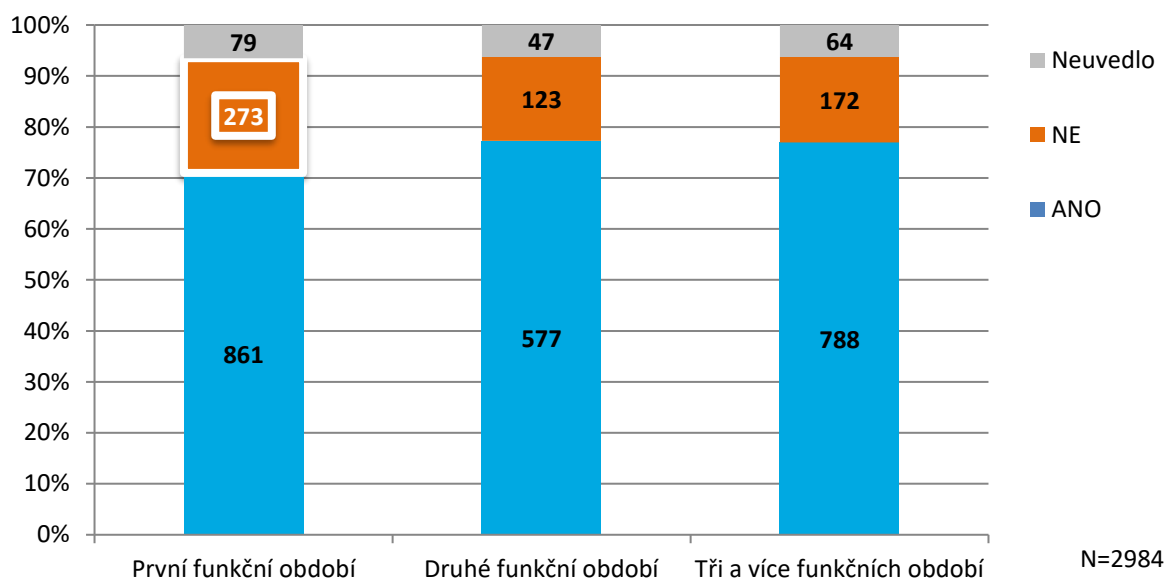
Podle shromážděných údajů na obr. 13 se téměř tři čtvrtiny zastupitelů považují za finančně gramotné, tudíž spatřují své dosavadní schopnosti a znalosti za dostatečné ve vztahu k vykonávané funkci, vedle toho je patrný jejich zájem na zvyšování dosavadních znalostí a vědomostí, jak je uvedeno v další části analýzy. Při nacházení korelací byla orientována pozornost na specifikaci údajů podle typu a délky funkce.

Povaha vykonávané funkce nemá podle zjištěných údajů přímý vliv na finanční gramotnost volených představitelů, naměřené rozdíly nejsou zvláště významné. Důležitější výzkumné hodnoty nacházíme ve vztahu k délce aktuálně vykonávané funkce (obr. 14), kde zaznamenáváme zvyšující se

<sup>4</sup> Z definice to znamená, že finančně gramotný je zastupitel, který dokáže kompetentně spravovat peněžní prostředky, rozumí cenovým mechanismům, je schopen vést a spravovat rozpočet, stanovovat finanční cíle a je schopen zvládat různé situace z finančního hlediska.

podíl vlastního vnímání finanční gramotnosti v návaznosti na rostoucí počet let ve funkci. Tyto zjištěné závěry jsou signifikantním zdrojem dat umožňující užší profilaci a nezbytnost orientace vzdělávacích aktivit právě na „nováčkovské“ skupiny zastupitelů, které se zpravidla setkávají s finanční odpovědností za řízení a rozhodování o důležitých ekonomických otázkách vůbec poprvé. Zároveň je potřeba uvést, že průzkum se odehrával téměř v polovině funkčního období po volbách v roce 2014, tudíž i u „nováčků“ se projevuje minimálně roční zkušenost z dané pozice. Lze se tedy domnívat, že v případě provedení průzkumu těsně po volbách a nástupu do funkcí by se ještě výrazněji projevil naprosto logický fenomén nižšího vnímání své finanční gramotnosti při řízení obcí.

**Obrázek 14: Vývoj finanční gramotnosti podle zkušeností zastupitelů**



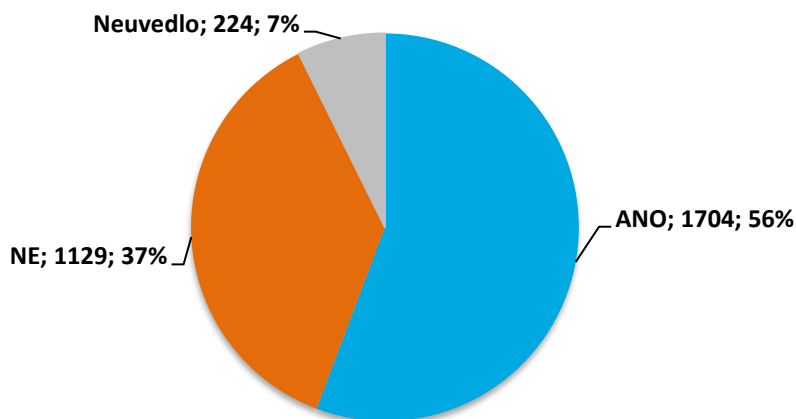
Z hlediska povahy specifického cíle 2.5 tvoří důležitou část průzkumu (pro potřeby OSR MV ČR) zodpovězení otázky, které skupiny představitelů obcí považují své znalosti v oblasti finanční gramotnosti za nedostatečné. Výstupy z prezentovaných ilustrací a korelací umožní adekvátnější přizpůsobení vzdělávacích aktivit co do organizačního zabezpečení, odborného zaměření nebo systémového nastavení dílčích aktivit. Při kategorizaci jednotlivých výstupů se tedy vycházelo ze vzorku 575 respondentů, kteří označili svoje znalosti v oblasti finanční gramotnosti jako nedostatečné. **Při interpretaci výsledků zjišťujeme, že představitelé obcí, kteří vnímají svoje schopnosti jako nedostatečné, se ve většině případů rekrutují z menších obcí, svoji pozici zastávají většinou v prvním volebním období a zhruba v polovině případů se jedná o starosty.** Tudíž na tyto osoby, které vykonávají rozhodující roli v obci, je nutné se zaměřit a poskytnout jim dodatečnou možnost k rozšíření svých dovedností a znalostí.

### Finanční řízení

Otázkou navazující na míru finanční gramotnosti a de facto ji rozšiřující o oblast finančního řízení se respondenti vyjadřovali a subjektivně hodnotili své znalosti. V porovnání s předešlou otázkou se výrazněji zvýšil podíl vědomostně nedostatečně disponovaných zastupitelů, jak znázorňuje obr. 15. Při analýze těchto výstupů je v rámci minimalistického přístupu ve vztahu k znalostem respondentů nutno vycházet z předpokladu, že mnohými konkrétními otázkami spadajícími do oblasti finančního řízení obce se zabývá jen určitá část volených představitelů,

zpravidla soustředěných např. ve finančním výboru apod. Verifikovat tento předpoklad by nám měly umožnit následující výstupy a korelace.

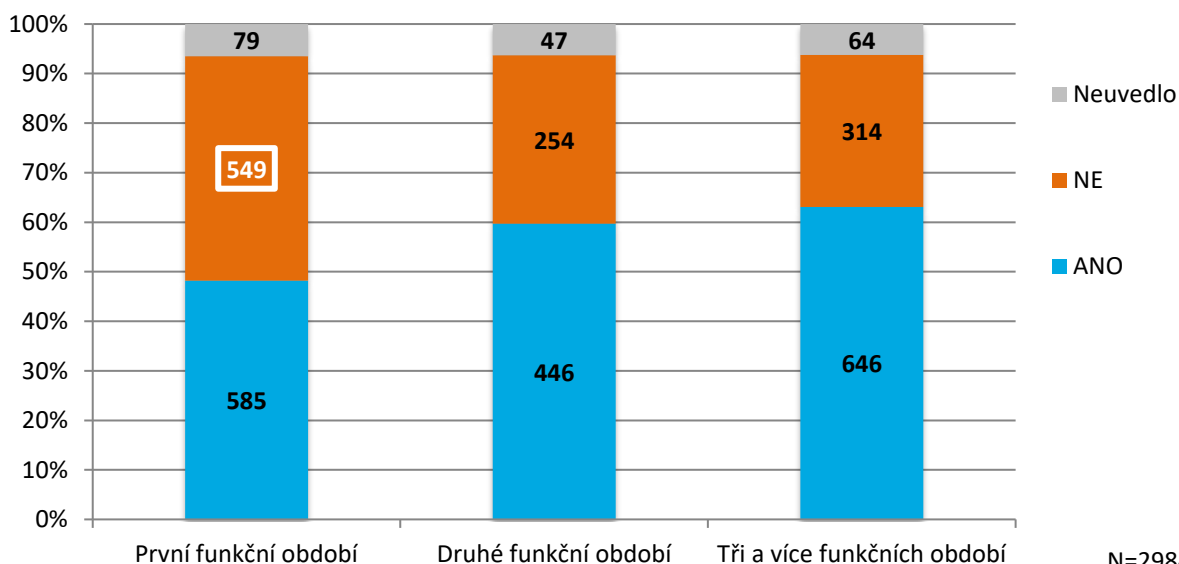
**Obrázek 15: Znalosti finančního řízení u zastupitelů**



N=3057

Při korelaci s (v tomto průzkumu relevantní) délkou aktuálně vykonávané funkce (obr. 16) nacházíme stejně jako v předešlém případě **zvýšený podíl zastupitelů v prvním funkčním období (až 45 %), kteří nepovažují své znalosti v oblasti finančního řízení za dostatečné**. V následujících kategoriích respondentů zaznamenáváme klesající podíl deklarovaných nedostatečných znalostí z oblasti finančního řízení. V rámci budoucích vzdělávacích aktivit je to tedy další důkaz o jedné z primárních cílových skupin, na kterou mají být tyto aktivity orientovány.

**Obrázek 16: Vývoj znalostí finančního řízení**

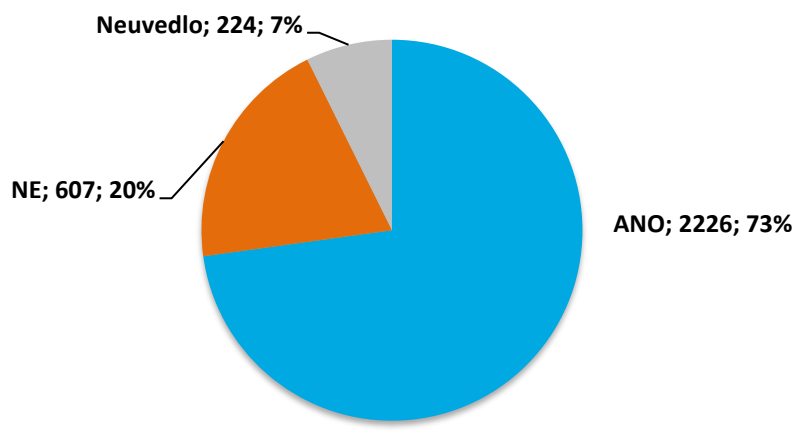


N=2984

## 2.2 Edukační preference volených představitelů obecních samospráv

Na základě stanovisek v předcházejících dvou otázkách se respondenti dostali k možnosti vyjádření svých preferencí týkajících se zvýšení svých znalostí ve sledované problematice (obr. 17), přičemž pozitivní odpovědi byly zaznamenány až u 73 % zastupitelů.

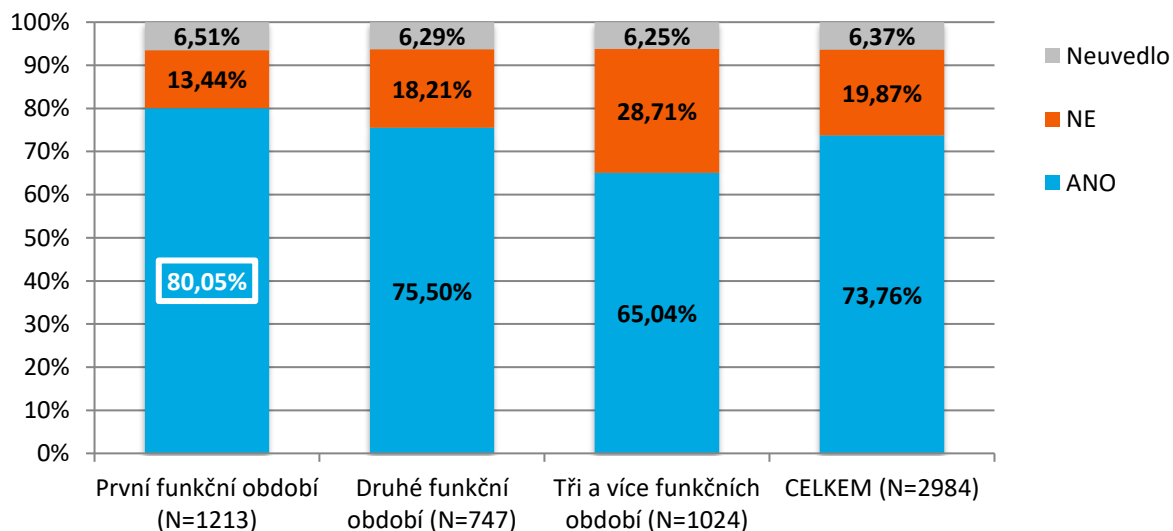
Obrázek 17: Požadavek představitelů ke zvýšení znalostí



N=3057

Na základě skutečněných korelací se neprokázala souvislost s aktuálně vykonávanou pozicí respondenta, naopak opětovně se potvrdila nezbytnost při formulování vzdělávacích potřeb a aktivit zacílit **především na nováčky v zastupitelstvech**, kteří se i tady nejvehementněji hlásí k požadavku zvýšení znalostí v oblasti finančního řízení (obr. 18). Následně podíl respondentů s odmítavým stanoviskem stoupá v závislosti od jejich delšího působení v současné funkci, přesto při hodnotě téměř 29 % u zastupitelů v min. třetím funkčním období nemůžeme zdaleka hovořit o nechuti zvyšovat své znalosti.

Obrázek 18: Požadavek zvýšení znalostí podle zkušenosti

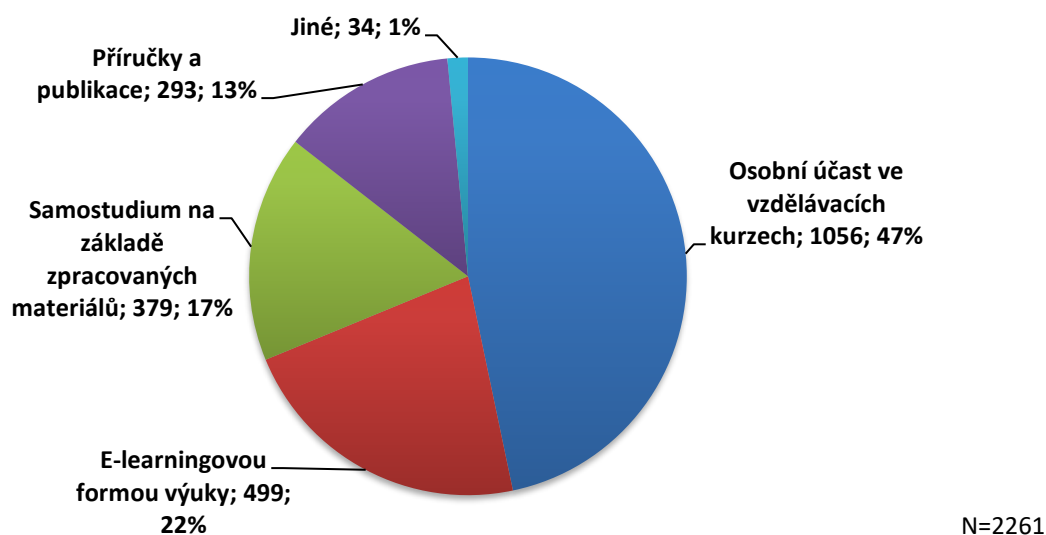


Kromě zkušeností s aktuálně vykonávanou funkcí bylo předmětem analýzy průzkumu najít i další proměnné, které by ve výraznější míře poukázaly na preference a postoje jednotlivých dotazovaných kategorií při jejich rozhodování o navýšení svých vědomostí. Zbývající vztahy však v zásadě nevykazují výraznější výkyvy mezi jednotlivými sledovanými kategoriemi a spíše nutí ke zevšeobecnění. **Uvolněnost funkce, typ ani velikost obce tedy nemají zásadnější vliv na rozhodnutí zastupitelů navýšit své vědomosti v oblasti finančního řízení a investičního rozhodování.** Výjimku k předcházejícím tvrzením zjišťujeme při korelaci se stupněm dosaženého vzdělání. Shromážděná

data zaznamenávají určité výkyvy a především poskytují zajímavý poznatek o motivaci pro zvýšení finanční gramotnosti, zejména při zvýšeném nezájmu u představitelů obcí se základním a středoškolským vzděláním bez maturity.

Důležitou součástí směrem k plnění SC 2.5 byly preference zastupitelů týkající se formy, prostřednictvím které budou realizovány jednotlivé vzdělávací aktivity a programy, směřující k rozšíření znalostí.

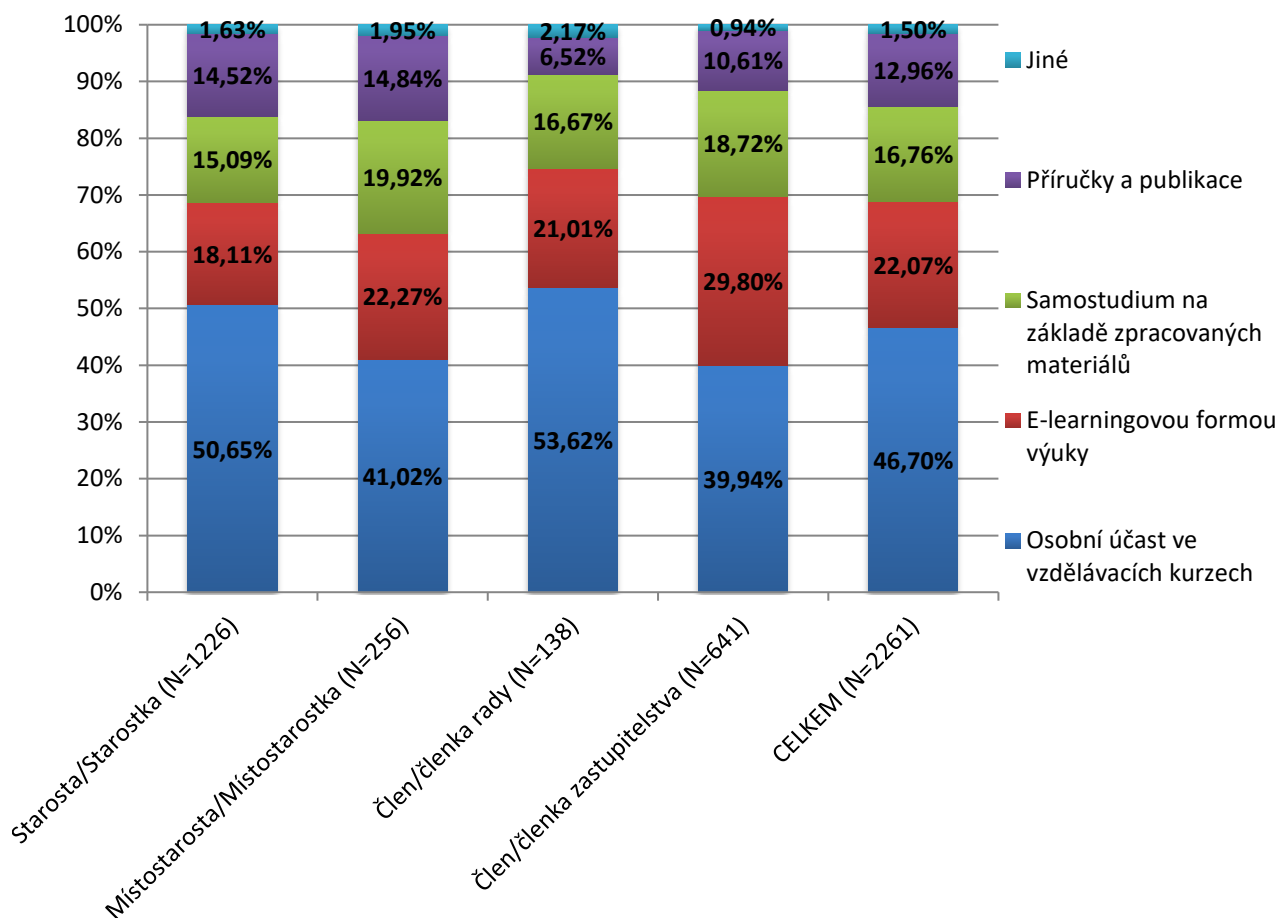
**Obrázek 19: Preferovaná forma vzdělávání**



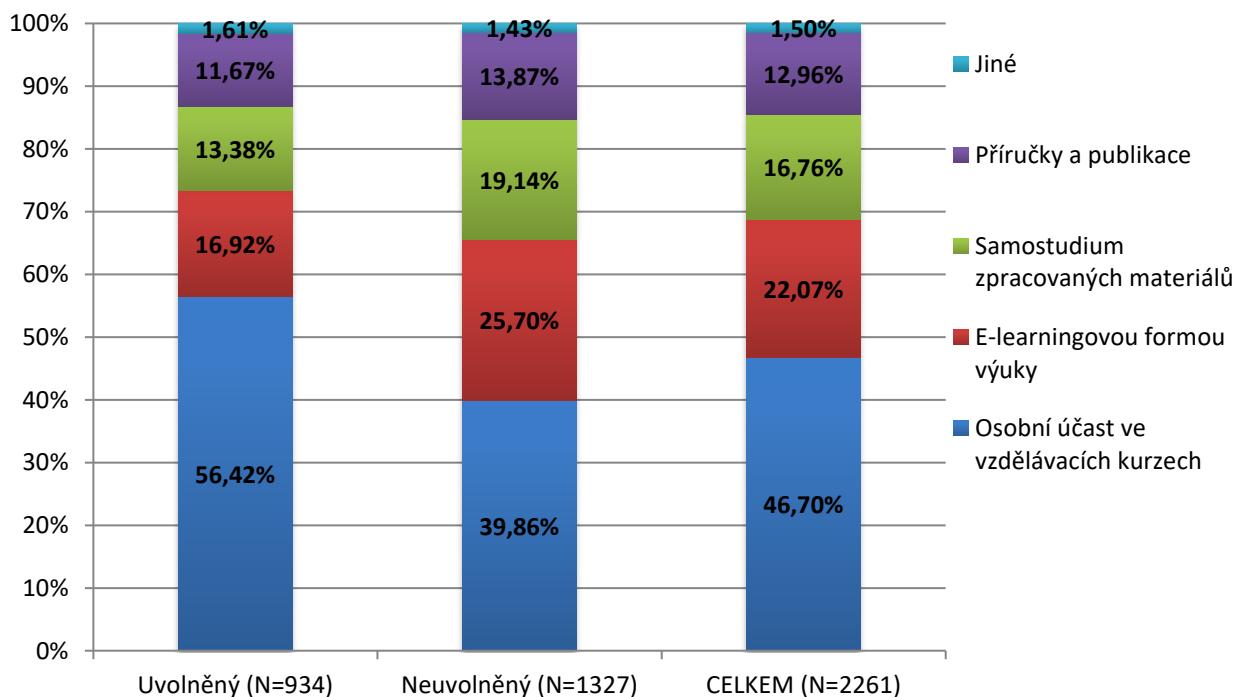
Na základě zpracovaných dotazníků byla ze strany respondentů označena jako nejpřijatelnější forma vzdělávání (obr. 19) právě prezenční účast ve vzdělávacích kurzech, kterou jsme zaznamenali až ve 47 % všech odpovědí.

Osobní účast ve vzdělávacích kurzech zaznamenáváme jako prioritně preferovanou volbu také u jednotlivých skupin respondentů, tedy bez ohledu na jejich funkci (obr. 20), zkušenosti nebo uvolněnost (obr. 21). Podíly se přirozeně u jednotlivých kategorií liší a především u neuvolněných představitelů tvoří „jenom“ 40 % v poměru k 26 % respondentů preferujících e-learningovou formu výuky, což je jedním z hlavních důvodů, proč tato forma vzdělávání zůstává pro nejbližší vývoj v pozici hlavní alternativy vůči prezenční výuce.

Obrázek 20: Preferovaná forma vzdělávání podle funkce



Obrázek 21: Preferovaná forma vzdělávání podle uvolněnosti funkce

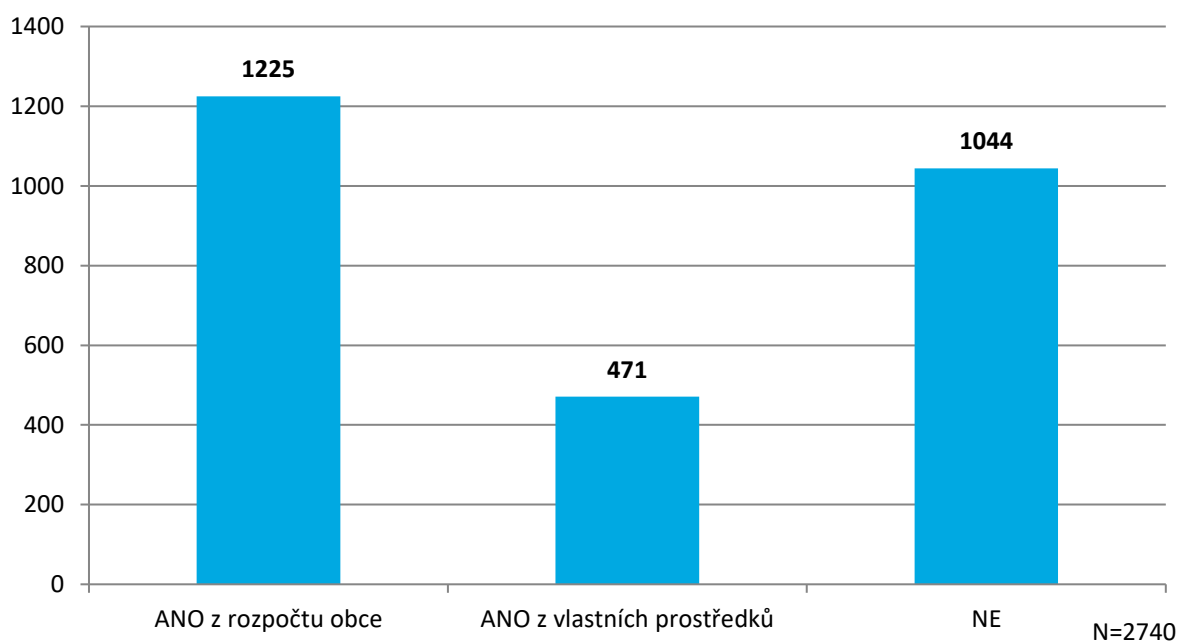


Z hlediska typu a velikosti obce vykazují výsledky průzkumu a korelace koherentní údaje a preference upřednostňující osobní účast ve vzdělávacích kurzech se pohybují kolem hodnoty 50 %. Zvýšený podíl preference prezenční výuky vůči průměrným hodnotám zaznamenáváme u představitelů z obcí s pověřeným obecním úřadem. Naopak mírný pokles (a přiblížení podílů zejména ve vztahu k e-learningové formě výuky) zaznamenáváme u obcí s počtem obyvatel od 5 do 40 tisíc. Všechny zjištěné hodnoty je nezbytné ve vztahu k plnění specifického cíle SRRVS obezřetně interpretovat a vzdělávací programy nastavit způsobem, který by reflektoval preferované podmínky jednotlivých skupin respondentů, včetně **doplnění prezenční výuky a e-learningovými aktivitami**.

### Financování kurzů

V návaznosti na předešlou otázku a ve vztahu k nastavení budoucích vzdělávacích aktivit bylo žádoucí zajistit sběr poznatků týkajících se přístupu respondentů k možnosti podílu na financování jejich školení v jednotlivých oblastech. Uzavřená forma kladené otázky determinovala možnosti odpovědí do tří kategorií – vůli zastupitelů hradit jednotlivé kurzy z rozpočtu obce, z vlastních prostředků, nebo se na financování nepodílet vůbec.

**Obrázek 22: Forma investice do vzdělávání**



Jak je znázorněno na obr. 22, téměř 45 % se vyslovilo pro první možnost a jen o něco méně respondentů (38 %) vyslovilo neochotu se na případném vzdělávání podílet jakýmkoli způsobem. Financovat zvyšování vzdělání z vlastních prostředků pak bylo ochotných jen něco přes 17 % respondentů.

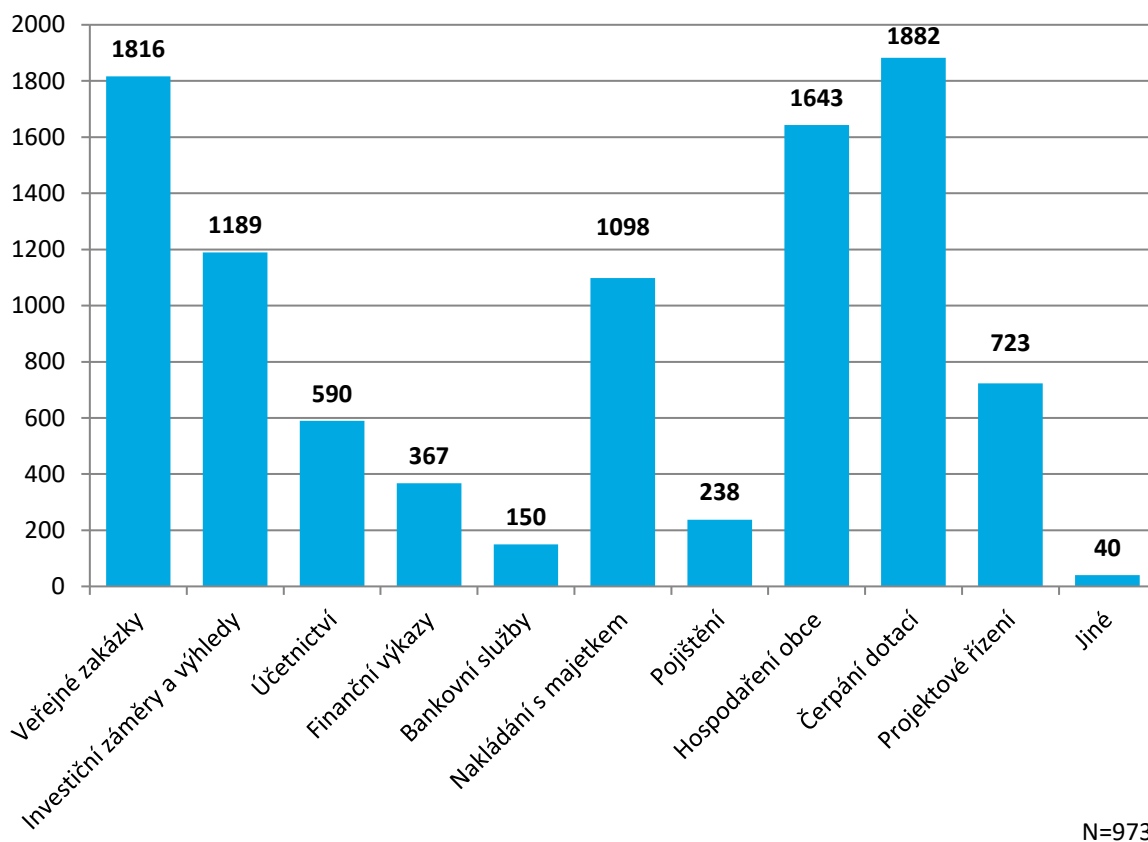
### Klíčové oblasti poradenství

Z povahy adekvátní realizace a plnění SC 2.5 a specifikace nastavení vzdělávacích aktivit pro představitele samospráv bylo nezbytné stanovit klíčové oblasti, ve kterých by byla poskytována tato informační a vzdělávací podpora. V rámci uzavřené otázky byly stanoveny relevantní oblasti, které se přímo spojují s finančním řízením na úrovni samospráv a jeví se jako klíčové ve vztahu



k dlouhodobé ekonomické udržitelnosti a výkonnosti a zároveň by plnily užitečnou oblast poznání pro různé typy obcí nebo funkcí v zastupitelstvu.<sup>5</sup>

**Obrázek 23: Preferované oblasti vzdělání a poradenství**

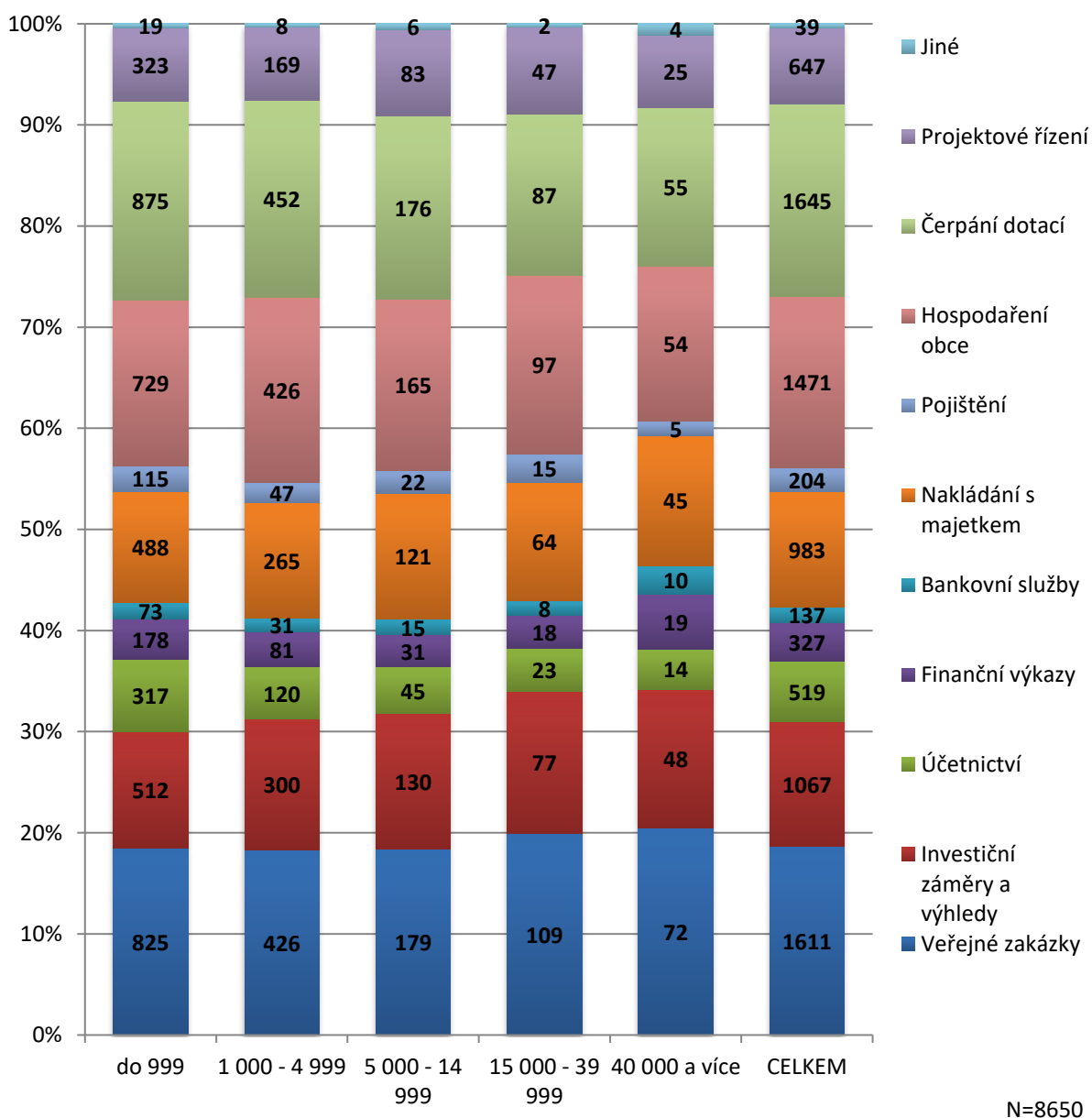


Na základě znázornění na obr. 23 byly nejčastěji preference zastupitelů orientovány na problematiku čerpání dotací, veřejných zakázek, hospodaření obce a nakládání s majetkem, které zaznamenaly nejvýznamnější podíl na celkovém počtu odpovědí. Vzhledem k propojenosti oblastí hospodaření obce a nakládání s majetkem, lze tuto spojenou oblast považovat za nejdůležitější. Relevantní je též míra zájmu o oblast investičních záměrů a výhledů. Ostatní odpovědi byly spíše ojedinělejšího výskytu. Z celkového pohledu se tedy zájem respondentů orientoval do oblastí, které v současnosti patří v rámci výkonu veřejné správy v území mezi nejpalčivější problémy a zůstávají hlavními indikátory, kvůli kterým se jednotlivé samosprávy dostávají do finančních potíží nebo v krajním případě až do platební neschopnosti. Oproti předpokladům se na první místa nedostala problematika účetnictví, což lze vnímat tak, že účetnictví jako specifickou oblast mají i v prostředí malých obcí zajištěno alespoň na částečný úvazek a volení představitelé tak s touto oblastí nemusejí příliš přicházet do kontaktu. Lze předpokládat, že tato oblast by naopak více rezonovala u zaměstnanců obcí.

<sup>5</sup> vzhledem ke struktuře a povaze dotazníku se jednalo o nepovinnou otázku, na kterou mohl respondent odpovědět bez ohledu na jeho předcházející stanoviska; zároveň bylo umožněno v rámci jedné odpovědi vyznačit i více možností, reflektující subjektivní požadavky každého zastupitele; v rámci možnosti „jiné“ mohli respondenti uvést další užitečné sféry poradenství, spíše však využívali tuto možnost ke zvýraznění nezbytnosti kombinace více oblastí.

Korelace jednotlivých dat ve většině případů nepotvrdily zásadnější rozdíly mezi personálními kategoriemi respondentů. Zjednodušeně řečeno, co se týče jednotlivých oblastí poradenství, nebyly zaznamenány žádné vážnější disproporce v preferencích starostů či zastupitelů, uvolněných či neuvolněných představitelů nebo zkušených či méně zkušených respondentů. Částečné rozdíly je možné zaznamenat v rámci preferencí představitelů z rozličných obcí – typově i velikostně (obr. 24) kategorizovaných. Tak např. představitelé z obcí s pověřeným obecním úřadem a rozšířenou působností přikládali větší význam školením v oblasti investičních záměrů a výhledů než představitelé z jedničkových obcí, kteří tento rozdíl zase kompenzovali výraznějšími potřebami vzdělání v oblasti účetnictví, což se potvrdilo i u hodnot obcí do 1 000 obyvatel. U představitelů z měst čítajících více než 40 000 obyvatel byla zase v porovnání s průměrnými hodnotami věnována větší pozornost vzdělávání v oblasti bankovních služeb, naopak školení v problematice čerpání dotací nepovažovali oslovení zástupci největších měst za nezbytné, což souvisí hlavně s tím, že na magistrátních úřadech jsou k tomuto účelu zřízeny specializované útvary.

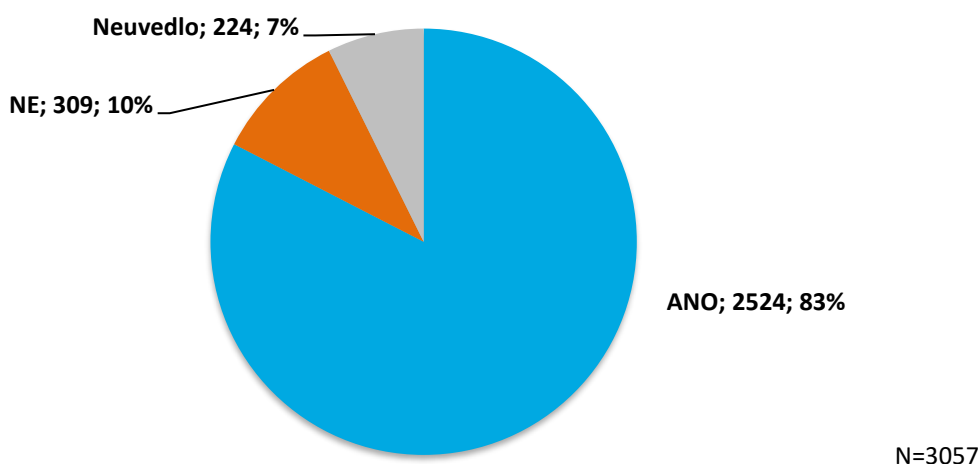
**Obrázek 24: Preferované oblasti poradenství podle velikosti obce**



### 2.3 Ekonomická poradna pro obecní samosprávy

Možnost zřízení „ekonomické poradny“ pro obecní samosprávy, kam by se bylo možné obracet s konkrétními problémy a dotazy v oblasti investic, financí, popřípadě účetnictví, byla v celkovém srovnání přijata jednotlivými představiteli obecních samospráv ve vůbec nejjednoznačnějším poměru a pouhých 10 % zaujalo vůči této variantě jednoznačně negativní postoj (obr. 25). Zároveň je ale potřebné vnímat fakt, že účetnictví nezaznamenalo výraznější podíl v preferovaných tématech poradenství (viz výše), proto se jako vhodnější jeví nastavení poradny na ekonomicko-právní problematiku, neboť další oblasti (např. nakládání s majetkem či hospodaření obce) souvisejí spíše s právním a legislativním poradenstvím.

Obrázek 25: Zřízení „ekonomické poradny“



Na základě vyjádřených preferencí představitelů obcí je nezbytné hodnotit záměr zřízení poradny jako žádoucího nástroje k dosažení a zabezpečení urgentní pomoci v základních otázkách týkajících se ekonomického fungování a udržitelné výkonnosti obecních samospráv. Z hlediska zabezpečení potřebných kroků k realizaci předmětného cíle se zároveň tato možnost jeví jako časově, organizačně a logisticky méně náročná v porovnání s projektem realizace vzdělávacích aktivit na prezenční bázi pro představitelce obcí. Její inicializace je proto klíčovou nadstandardní aktivitou a jedním z kroků v procesu plnění cíle vedoucího ke snížení rizika platební neschopnosti obcí a měst. Zřízení poradny musí zároveň reflektovat požadované nároky na odbornost a v rámci svého fungování zahrnovat i využití moderních komunikačních prostředků v procesu interakce s jednotlivými samosprávami.

### 2.4 Shrnutí

V druhé části analýzy byla pozornost nejdříve orientována na sebehodnocení volených představitelů obcí v otázce jejich finanční gramotnosti. Prostřednictvím předložených otázek bylo zjištěno, že respondenti v převážné většině disponují znalostmi spadajícími do oblasti finanční gramotnosti (74 %) i finančního řízení (56 %), na druhé straně lze nalézt i odpovědi, ve kterých bylo subjektivní vnímání svých znalostí pocítováno jako negativní, a to zejména u představitelů v prvním funkčním období.

V odpovědích na další otázky byly reflektovány preference v oblasti možného vzdělávání. Navzdory prezentovaným znalostem, respondenti deklarovali zájem o jejich další navyšování ve sledované problematice (73 %), který se opětovně potvrdil především u „nováčkovských“ skupin

v zastupitelstvech samospráv (80 %). Jako ideální forma vzdělávání byla stanovena prezenční účast na kurzech (47 %) a to u všech sledovaných kategorií respondentů. Přednost by byla dáována zejména akcím organizovaným o víkendu nebo případně ve všedních dnech, ale mimo pracovní dobu. Mezi jednotlivými oblastmi poradenství získala nejvyšší preference témata vztahující se k čerpání dotací (19 %), veřejným zakázkám (19 %) nebo hospodaření obce (17 %).

Rovněž zřízení ekonomické poradny pro obecní samosprávy bylo jejími představiteli přijato jako žádoucí (83 %). Vzhledem ke specifické problematice ekonomicko-právního charakteru je nutno k této otázce přistupovat odlišně a nezávisle na dalších oblastech poradenství, které ve vztahu k jejich obsahu spadají do ryze právní a legislativní oblasti.

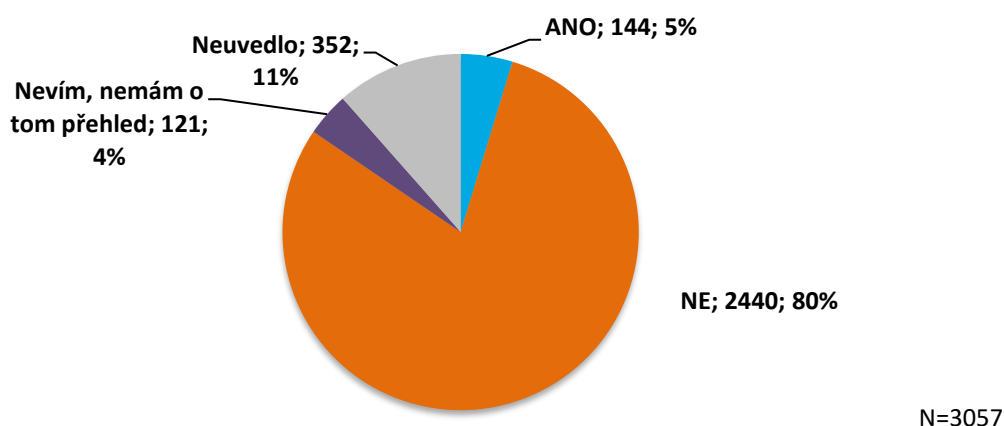
### III Ekonomické fungování a výkonnost obecních samospráv

V této části jsou uvedeny výsledky dotazníkového šetření založené na subjektivních hodnoceních představitelů obcí v otázkách ekonomického fungování a výkonnosti jejich obce. Veškeré závěry v této kapitole jsou tedy tvořeny s vědomím, že se nejedná o nutně faktický stav, ale spíše o stav z pohledu představitelů obcí, ať už uvolněných či neuvolněných, a tím také opozičních.

#### 3.1 Využívání úvěrového krytí v obcích na provozní výdaje a investiční záměry

Podle údajů z Výroční zprávy o stavu veřejné správy v ČR, zpracované MV ČR za rok 2015, mají bankovní úvěry dlouhodobě největší podíl na dluhové struktuře obcí. Na základě výstupů z průzkumu zjišťujeme, že úvěry na běžné (neinvestiční, provozní) výdaje nejsou využívány v tak výrazné míře, jako při úvěrech investičních. Z celkového počtu respondentů tedy až 80 % uvedlo, že jejich obec nevyužívá úvěrové prostředky k zabezpečení běžného chodu obce (obr. 26). Zde je nutné uvést, že se pro grafy 26 a 27 počítá s celým vzorkem respondentů, prostor k vyjádření byl tedy poskytnut nejen uvolněným zastupitelům, ale také neuvolněným, a tím i opozičním.

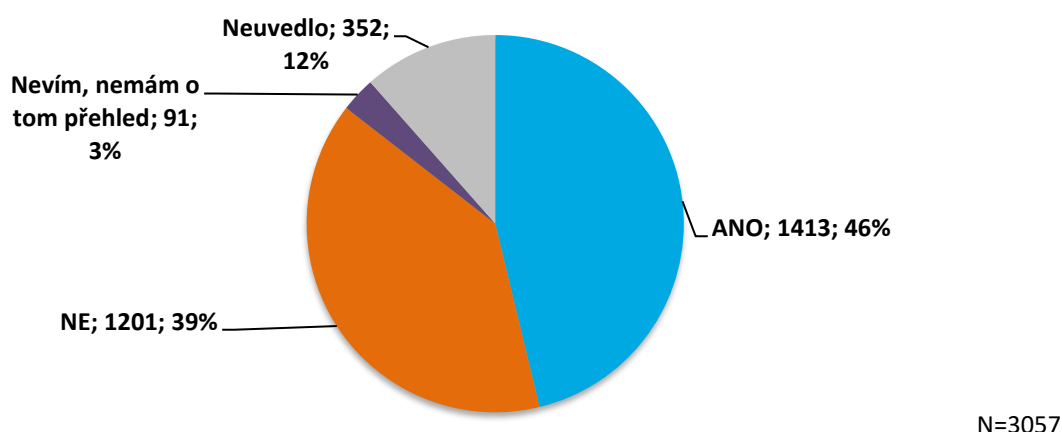
**Obrázek 26: Využívání úvěrového krytí na provozní výdaje**



Tyto závěry byly aplikovány do podmínek jednotlivých typových i velikostních kategorií obcí. Naměřené podíly nejsou nikterak vysoké ve vztahu k celkovým hodnotám, částečně však vypovídají o rozdílné míře přístupu k úvěrovým produktům na financování provozních výdajů ve sledovaných kategoriích.

Druhou relevantní skupinu úvěrových produktů využívají obce na investiční záměry (obr. 27). Z celkového pohledu na absolutní hodnoty vyplývá, že obce, které tuto možnost využívají, převyšují obce nečerpající úvěry na investiční záměry v poměru 54 ku 46. Jak se ale dozvíme z dalších grafů, toto tvrzení nelze vztahovat na všechny kategorie obcí.

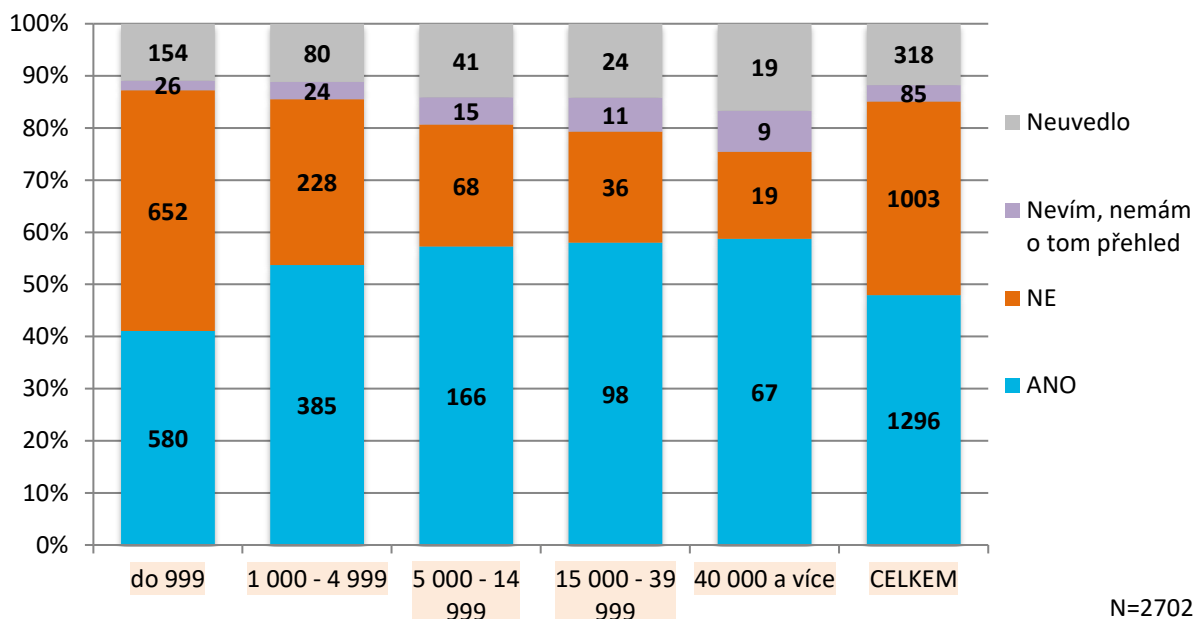
**Obrázek 27: Využívání úvěrového krytí na investiční záměry**



Po vzoru specifikace dílčích kategorií z předešlé otázky bylo přistoupeno k nacházení korelací mezi čerpáním úvěrů na investiční záměry a typem a velikostí jednotlivých samospráv. I v tomto případě poskytují nasbírané hodnoty důležitý obraz o odlišnostech mezi jednotlivými kategoriemi obcí. Podíl ve prospěch čerpání úvěrů klesá směrem od obcí s rozšířenou působností (59 %), přes obce s pověřeným obecním úřadem (54 %) až po obce se základní působností (43 %), ve kterých dokonce podílově mírně převažují obce nevyužívající úvěrové krytí na investiční záměry. Shromážděné hodnoty a prezentované výstupy vypovídají do značné míry o postojích jednotlivých typů obcí ve vztahu k úvěrům a investicím jako takovým.

Hodnoty a závěry z předcházejícího grafu se posléze potvrzují i v případě velikostní struktury obecních samospráv, jak je znázorněno na obr. 28. Opětovně zaznamenáváme klesající podíl v prospěch čerpání úvěrů na investiční záměry směrem od měst nad 40 tisíc obyvatel (59 %), přes obce s velikostí od 15 do 40 tisíc (58 %), od 5 do 15 tisíc (57 %), od 1 do 5 tisíc (54 %), až po obce do 1 000 obyvatel (41 %), ve kterých podílově převažují obce nevyužívající úvěrové krytí na investiční záměry ještě výrazněji, než tomu bylo u obcí I. typu, přesněji v poměru 53 ku 47.

**Obrázek 28: Využívání úvěrového krytí na investiční záměry podle velikosti obce**



Výsledky indikují u menších obcí sklony k výraznější nedůvěře a neochotě tyto finanční prostředky čerpat, což lze interpretovat zejména nedostatečným odborným a kvalifikovaným personálním zázemím pro dlouhodobou (především administrativní a ekonomickou) udržitelnost projektů. Zároveň se potvrzuje obecně předpokládaný trend, podle kterého si větší obce půjčují a investují v daleko větší míře a ochotněji, než obce s menším počtem obyvatel.

### 3.2 Problémy obcí se splácením úvěrů a hrozba dluhové pasti

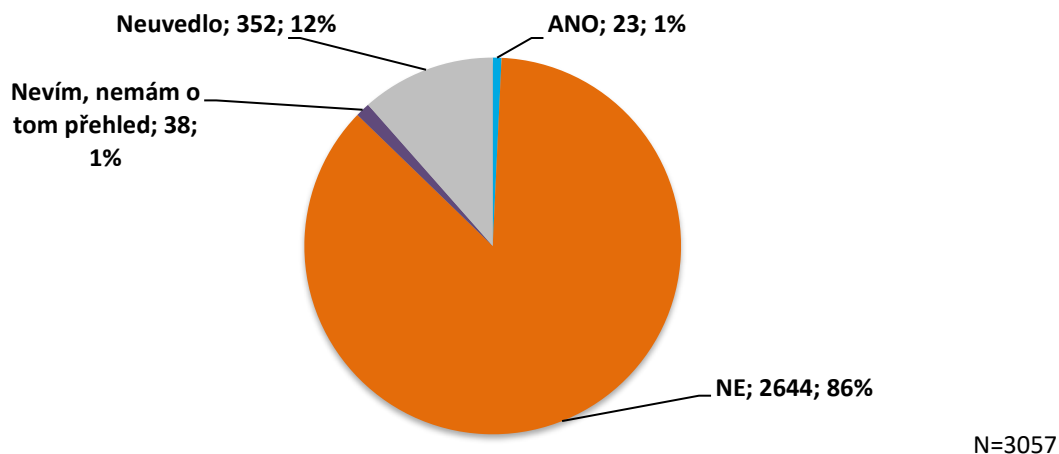
Podle údajů z Analýzy řešení platební neschopnosti ÚSC Ministerstva financí, vykázalo v roce 2014 ohrožení hospodářskými problémy 3 239 obcí, což je více než polovina (51,8 %) jejich celkového počtu, přičemž v porovnání s předešlými lety se v zásadě jedná o stabilizovaný stav. Tento stav přirozeně neindikuje, že obec, která má dluh, je automaticky v problémech a v dluhové pasti, ale zpravidla jen čerpá úvěry na dotace, předfinancování projektů apod. Monitoring hospodaření obcí Ministerstva financí je založen na „soustavě 18 informativních a monitorujících ukazatelů (SIMU) jednotlivých obcí a jimi zřízených příspěvkových organizací, přičemž za zásadní ukazatele jsou považovány ukazatel celkové likvidity a ukazatel podílu cizích zdrojů k celkovým aktivům. Zdrojem dat pro výpočet SIMU jednotlivých obcí jsou finanční výkazy a rozvaha, sestavené k 31. prosinci příslušného roku a předané do Centrálního systému účetních informací státu. Do monitoringu jsou zahrnuty všechny obce a jimi zřízené příspěvkové organizace“.<sup>6</sup> Dle obecných závěrů Analýzy je pro obce největším rizikem uložení odvodu za porušení rozpočtové kázně, chybné investiční rozhodnutí a také finanční dotace z Evropské unie nebo národních dotačních programů.

Jak naznačují výsledky znázorněné na obr. 29, drtivá většina volených představitelů nezaznamenává v rámci své obce problémy tohoto charakteru, protože pokud je obec schopna splácet, nejedná se

<sup>6</sup> Citováno z Analýzy řešení platební neschopnosti územních samosprávných celků vypracované Ministerstvem financí a předložené 9. 6. 2014.

o reálný problém. Zadluženost jednotlivých samospráv proto není jejími volenými zástupci ve většině případů interpretována jako riziková nebo až likvidační. Potencionální riziko platební neschopnosti je tudíž nezbytné vztahovat spíše na ojedinělé a specifické případy obcí a měst, které, jak naznačují nadcházející závěry, mohou být ovlivněny různými skutečnostmi.

**Obrázek 29: Obec v dluhové pasti**



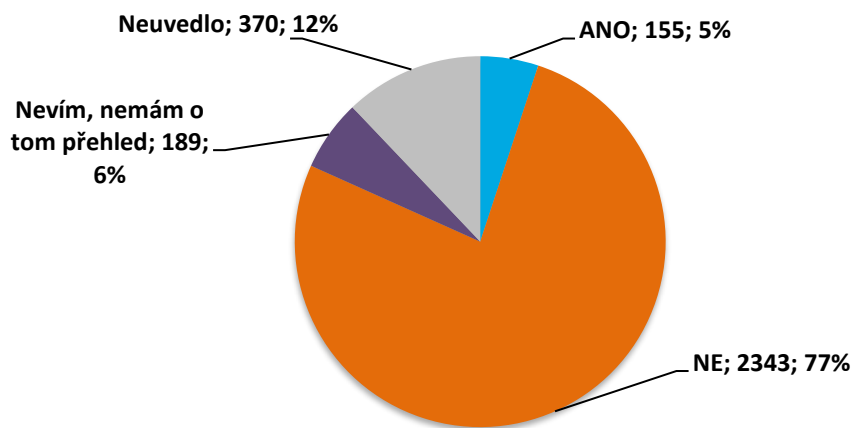
Respondenti, kteří vyhodnotili ohrožení platební neschopností ve své obci jako velmi vážné, posléze subjektivně uvedli konkrétní kroky vedoucí k zadlužení obce. Vzhledem k nízkému počtu reakcí je však nutné vnímat omezenou výpovědní hodnotu této otázky. Byly tak zaznamenány případy neodborného finančního řízení v obci (např. špatné investice, projekty nebo netransparentní postupy) nebo nehospodárné konání (bez konkrétních ukazatelů) doprovázeno absencí vytváření finančních rezerv nebo přístupem ve stylu „po nás potopa“ u současných představitelů samosprávy. I další uváděné příčiny, navzdory jejich unikátní přítomnosti, tvoří důležitý výzkumný poznatek a nacházíme mezi nimi důvody vztahující se k dotacím, veřejným zakázkám nebo předcházejícím představitelům vedení obce či města a výkonným opatřením.

### 3.3 Realizace neuvážených finančních transakcí a investic v minulosti

Na základě dalších odpovědí respondentů bylo možné detekovat různé příčiny, které se na samosprávné úrovni objevují a mohou vést ke zvyšování rizika platební neschopnosti obcí a měst. Jak je možné vidět na obr. 30, z celkového vzorku respondentů se až 77 % vyjádřilo, že zkušenost s neuváženými transakcemi se nevztahuje na případ jejich obce. V porovnání s otázkou týkající se potenciale dluhové pasti nicméně zaznamenáváme kritičtější postoj volených představitelů směrem k minulým neuváženým finančním transakcím.



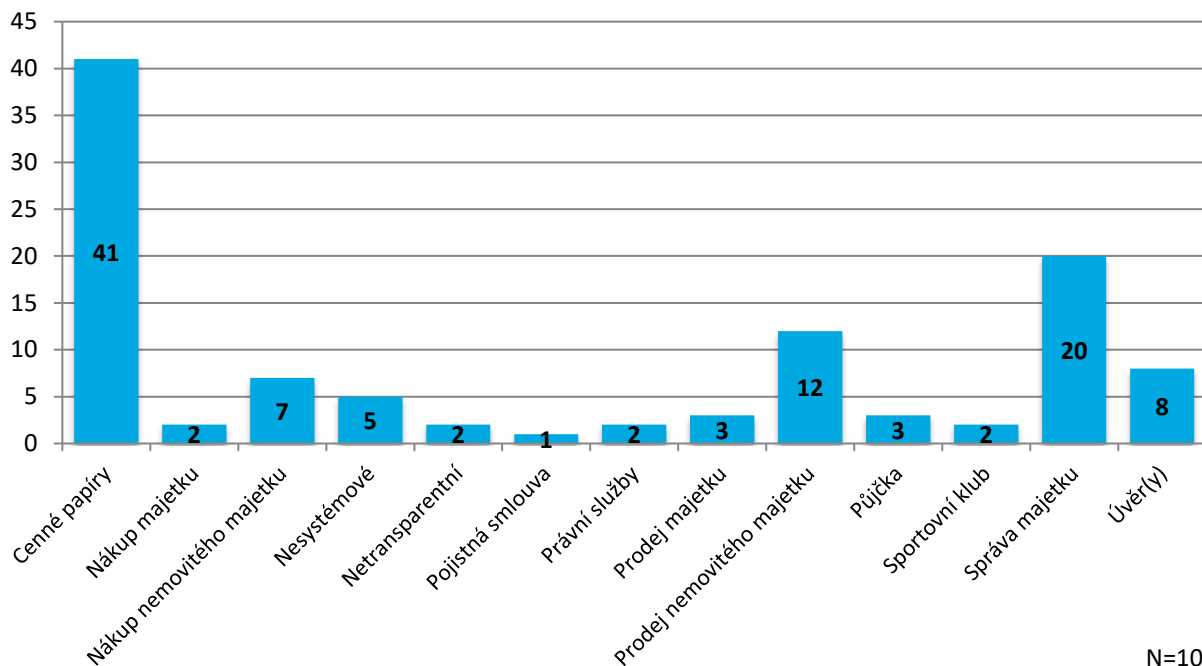
Obrázek 30: Neuvážené transakce v obci



N=3057

Souhrnný vzorek respondentů, který se vyjádřil kriticky k neuváženým transakcím v minulosti, se skládal ze 155 představitelů, přičemž 108 z nich také uvedlo příklad takového jednání. Překvapivé je též zjištění, že kritický postoj zaznamenáváme u představitelů obcí s rozšířenou působností, kde celkový podíl respondentů vzrostl v porovnání s absolutními hodnotami této vzorky až o 10 %. Jednotlivé kategorizované odpovědi jsou znázorněny na obr. 31.

Obrázek 31: Příklady neuvážených transakcí v obci



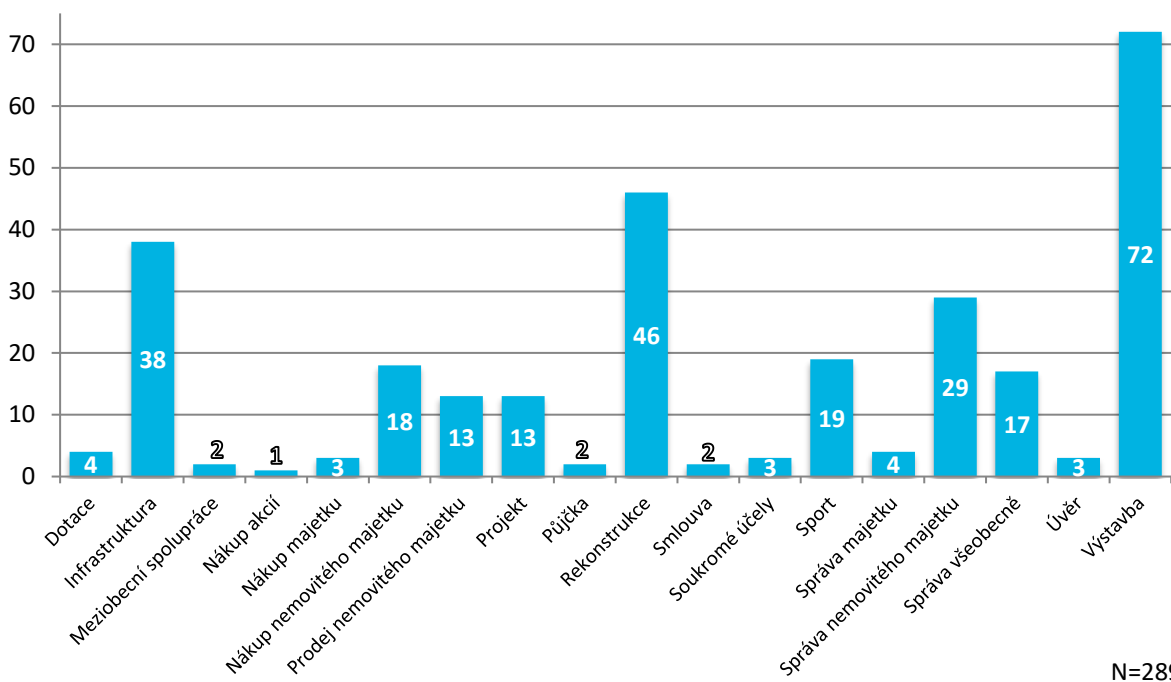
N=108

Dominantní postavení v něm nachází nevýhodný nákup cenných papírů, který se objevil až v 38 % případů. Jako další relevantní neuvážené kroky se objevují transakce dotýkající se majetku obce, především okolností souvisejících s jeho správou (zástava, ručení, privatizace, ztrátový provoz...), nákupem (nemovitostí, pozemků, lesů... za předraženou hodnotu) nebo prodejem (nemovitostí nebo pozemků za podhodnocenou sumu). Sporadičtěji se v průzkumu objevily i případy uzavírání a čerpání nevýhodných úvěrů, chybně vyhodnocené a zbytečné až nenávratné půjčky nebo nesystémové transakce směřující do rozličných oblastí (právní služby a poradenství nebo sportovní kluby atd.).

Na základě výstupů zjišťujeme, že až 70 % volených představitelů se nedomnívá, že by v jejich obci došlo k neuváženým investicím. Nicméně v porovnání s neuváženými finančními transakcemi se opětovně objevuje pokles spokojenosti. Taktéž v kontextu s otázkami dotýkajícími se úvěrového krytí byl právě při investičních záměrech pozorován zvýšený podíl zainteresovaných obcí a tyto hodnoty se posléze promítly i do některých konkrétních negativních zkušeností.

Bližší rozbor negativních zkušeností poskytuje znázornění na obr. 32, kde dostalo 399 respondentů s kritickým postojem možnost uvést příklady neuvážených investic ve své obci. Celkem 289 z nich tuto možnost využilo a uvedlo jednotlivé příklady v rámci otevřené odpovědi, které následně prošly důkladnou korekcí a kategorizací podle jednotlivých oblastí. Mezi konkrétními uváděnými příklady získaly nejvyšší podíl (25 %) investice do výstavby (obecní úřad, bytový dům, rodinné domy, aquapark, bazén, škola – základní i mateřská, rekreační zařízení, dům s pečovatelskou službou, hotel, obchodní centrum, parkovací dům, rozhledna...). Jako další se objevují příklady neuvážené investice do rekonstrukcí a infrastruktury (nepřipravené, náhodné nebo předražené projekty zateplení, kanalizace, čističky odpadních vod, chodníků, cyklostezek, cest a mnoho dalších), nebo souvisely podobně jako v předcházejícím případě se správou a nákupem nemovitého majetku v obci. Nezanedbatelný podíl byl zaznamenán také u neuvážených investic směřujících do oblasti sportu, které souvisely s předraženými investicemi do sportovišť nebo sportovních událostí.

**Obrázek 32: Příklady neuvážených investic v obci**



### 3.4 Využívání soukromého finančního poradce v obci

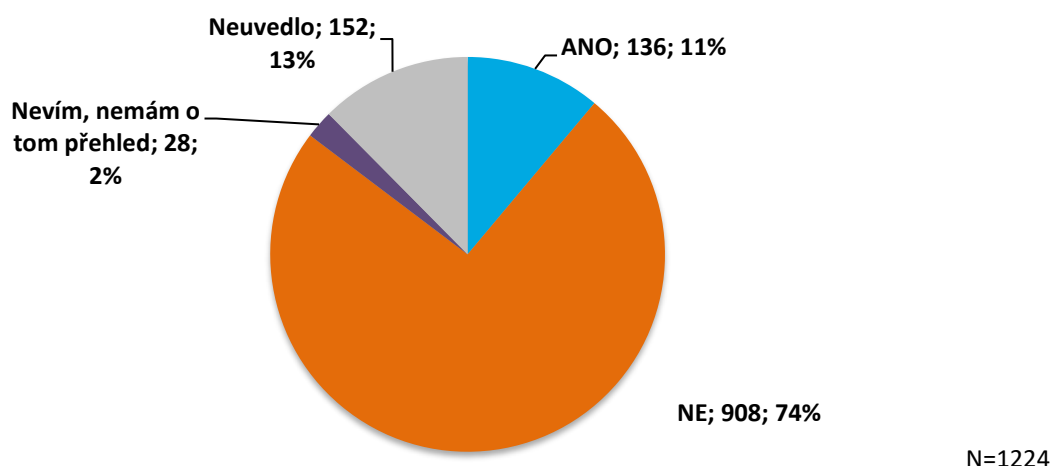
Z hlediska ekonomické výkonnosti samosprávných celků se jeví jako důležitý indikátor (pozitivní i negativní ve vztahu k rozpočtu) východiskového stavu přítomnost finančního poradce, kterého může obec v různé míře a intenzitě využívat pro rozmanité účely. Na trhu finančního poradenství existuje v ČR poměrně široká platforma, zahrnující větší organizace i menší firmy, které se orientují na poradenství pro veřejný sektor. Mezi jejich nejčastěji poskytovanými poradenskými službami pro českou veřejnou správu nacházíme zejména pomoc v oblasti financování

ze Strukturálních fondů EU, projektového nebo strategického řízení, interního auditu, vnitřní kontroly nebo různých procesních a organizačních změn.

Podle zjištěných údajů více než dvě třetiny obcí služby finančního poradce nevyužívají vůbec a přibližně jen 9 % představitelů samospráv uvedlo, že jejich obce mají s tímto druhem služeb zkušenost. Zajímavé v této otázce bylo také zjištění o zvýšené míře neznalosti u volených představitelů. Tyto výstupy nicméně vedou k myšlence bližší definice vzorku, který uvedl, že nemá znalost o přítomnosti finančního poradce v obci, což v tomto případě uvedlo celkem 338 respondentů (11 %). V případě předpokladu, že volení představitelé, kteří vykonávají svou funkci jako neuvolněnou, jsou v zastupitelstvu teprve první funkční období nebo nezastávají v obci žádnou „výkonnou“ funkci, nemusí mít vždy detailní přehled o všech souvislostech spojených nejenom s přítomností finančního poradce, ale též v otázkách čerpání dotací, vytváření finančních rezerv, pojištění, meziobecní spolupráce nebo veškerých veřejných zakázek, tedy v otázkách, kterými se zabývají další části analýzy. Souvisí to i s mírou politizace zastupitelstev ve velkých městech, kde řadoví zastupitelé zpravidla tolik nevstupují do provozních záležitostí obce, jako je tomu zvykem v menších sídlech.

V zájmu zvýšení reprezentativnosti při vyhodnocování dat tedy zkusíme brát v potaz jen stanoviska, která se vrátila od uvolněných představitelů obcí, u kterých lze pracovat s předpokladem, že mají adekvátní rozsah informací o řízení obce. Na základě realizované filtrace respondentů a výpovědí tedy dostáváme patrně věrohodnější přehled o využívání služeb finančních poradců v obcích (obr. 33). Výsledné hodnoty jsou sice v tomto případě mírně přeskupeny (z kategorie „nevím“ do kategorií „ano“ i „ne“), na všeobecná zjištění a odbornou interpretaci dat ale nemají výraznější vliv. Služby finančního poradce podle uvolněných představitelů nevyužívá 74 %, naopak jejich přítomnost zaznamenáváme v 11 % případů.

**Obrázek 33: Finanční poradce v obci podle uvolněných představitelů obce**



Jedním z hlavních indikátorů tohoto stavu (zejména ve vztahu k následujícím zjištěním) se jeví finanční zátěž pro rozpočet obecních samospráv, která se s tímto procesem spojuje. Důležité ale jsou i další možné indikátory, jako např. negativní předchozí zkušenosti apod. Na základě fakultativní možnosti, kterou jednotliví respondenti uváděli v kontextu specifikace druhů činností finančních poradců, zjišťujeme, že ve většině případů jsou jejich služby orientovány na oblasti daňového poradenství, finančních analýz a operací, pojištění nebo účetnictví.

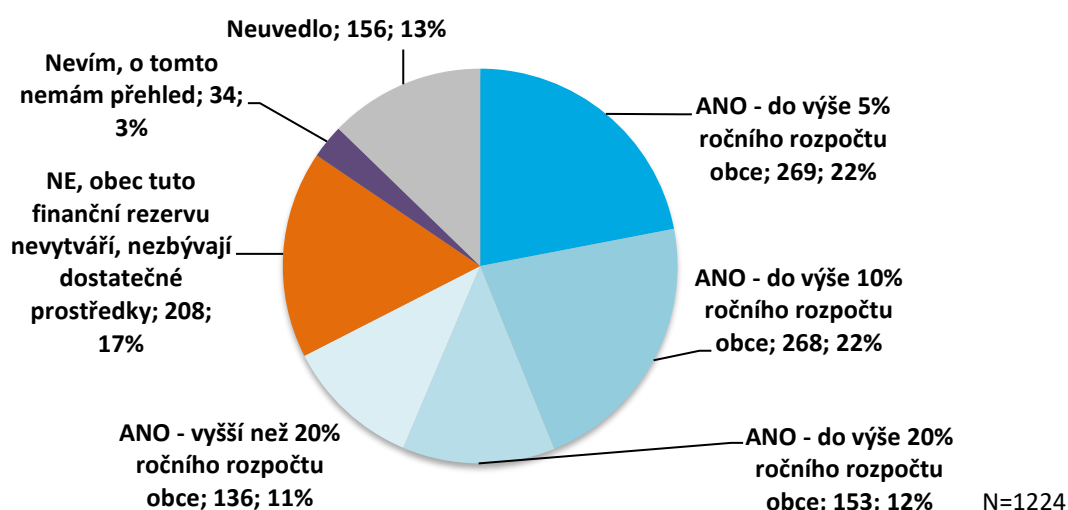
Hovoříme-li o problematice ekonomické výkonnosti samospráv a možných rizicích jejich platební neschopnosti, důležitá zjištění v tomto směru poskytují hodnoty ve vztahu k počtu obyvatel, které jasně dokumentují, že problematika využívání služeb finančních poradců je záležitostí spíše větších měst, kde je jejich přítomnost zaznamenána ve zvýšené míře. Interpretace výsledných zjištění tedy prokazuje přítomnost a využívání služeb finančních poradců spíše ve větších městech. Důležitým faktorem (i na základě některých připomínek respondentů) však v konečném důsledku zůstává, aby využívání těchto služeb bylo plně transparentní a v mezích zákona.

### 3.5 Vytváření finanční rezervy a kalkulace s následnými náklady v procesu investičního rozhodování obecních samospráv

Do skupiny důležitých indikátorů zdravého ekonomického fungování samospráv bezpochyby patří schopnost jejich představitelů uskutečňovat rozhodnutí, která z dlouhodobého hlediska vedou k stabilizaci ekonomické situace a předcházení dluhové pasti. Jedním z těchto nástrojů je fakultativní možnost vytváření finanční rezervy obcí, u nichž byly v dotazníkovém průzkumu rovněž zjišťovány jejich hodnoty. Z hlediska korektnosti při interpretaci shromážděných dat nutno dodat, že v rámci některých podniků ze strany představitelů obcí byly zaznamenány problémy s výkladem a uchopením pojmu „finanční rezerva“, který následně do značné míry odrážel subjektivní přístup každého respondenta v otázce, co všechno je možné považovat za její vytváření.

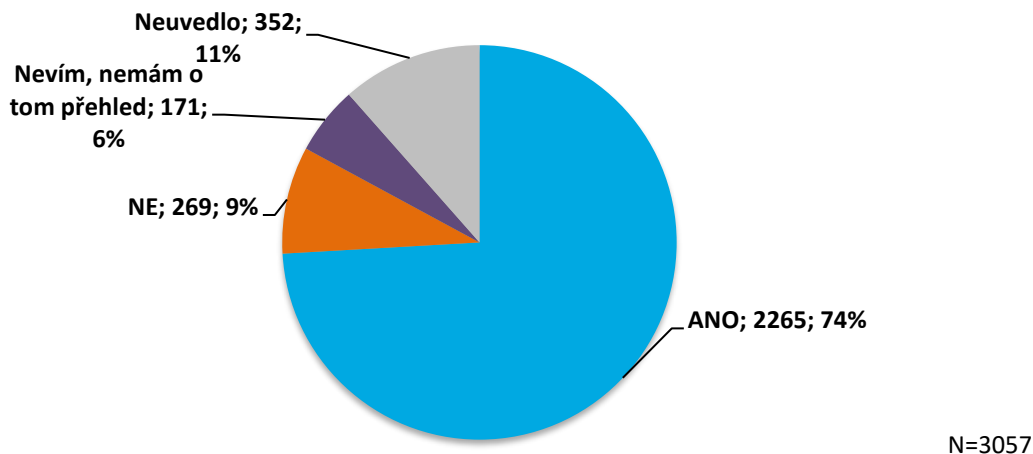
Když byla do analýzy dané problematiky aplikována výše zmíněná filtrace vzorku pouze uvolněných respondentů, bylo zjištěno (obr. 34), že většina z nich (67 %) se snaží přistupovat k dlouhodobé ekonomické udržitelnosti a výkonnosti obce zodpovědně a v rámci ní vytváří v různé výši finanční rezervu. Nezanedbatelný podíl (17 %) však stále představuje zastupitele, kteří jsou z obcí, jež z rozličných důvodů tuto rezervu nevytvářejí. Přitom právě schopnost obecní samosprávy vyhnout se finančním potížím až platební neschopnosti výrazně spočívá na možnostech dlouhodobého plánování a vytváření rezervy pro neočekávané situace. Snížení zjištěné podílové hodnoty je proto jedním ze základních požadavků, napomáhajících k předcházení vzniku rizika platební neschopnosti obcí a měst.

Obrázek 34: Finanční rezerva obcí podle uvolněných představitelů



Na obr. 35 jsou vyobrazena stanoviska respondentů vyjadřující schopnosti a možnosti obcí kalkulovat s následnými náklady v procesu investičního rozhodování, a tím předcházet rizikům platební neschopnosti.

**Obrázek 35: Kalkulace obcí s následnými náklady**



Při interpretaci shromážděných dat zjišťujeme, že podle téměř tří čtvrtin respondentů obce kalkulují v procesu rozhodování o připravovaném investičním záměru s následnými náklady, které si investice vyžádá na provoz. Můžeme tak předpokládat, že tímto zodpovědným přístupem vytváří udržitelné podmínky pro další rozvoj obce a přispívají k eliminaci vzniku možných rizik dluhové pasti.

I ve vztahu k výstupům sledujícím vytváření finanční rezervy (obr. 34) zaznamenáváme nárůst podílu respondentů, kteří v procesu investičního rozhodování myslí na budoucnost obce. Tyto ukazatele se potvrdily i po aplikování filtrovaného vzorku pouze uvolněných představitelů, kdy dokonce zaznamenáváme podílový nárůst odpovědí „ano“ na 79 % a pokles negativních stanovisek na pouhých 7 % případů. Při korelaci s velikostními strukturami obcí a měst nacházíme rovněž zajímavá a překvapivá zjištění, vztahující se k významným podílovým rozdílům mezi nejmenšími obcemi (do 1 000 obyvatel), které vytvářejí finanční rezervu v 77 % případů a největšími městy (nad 40 tisíc obyvatel), které tak činí jen v necelých 53 % případů.

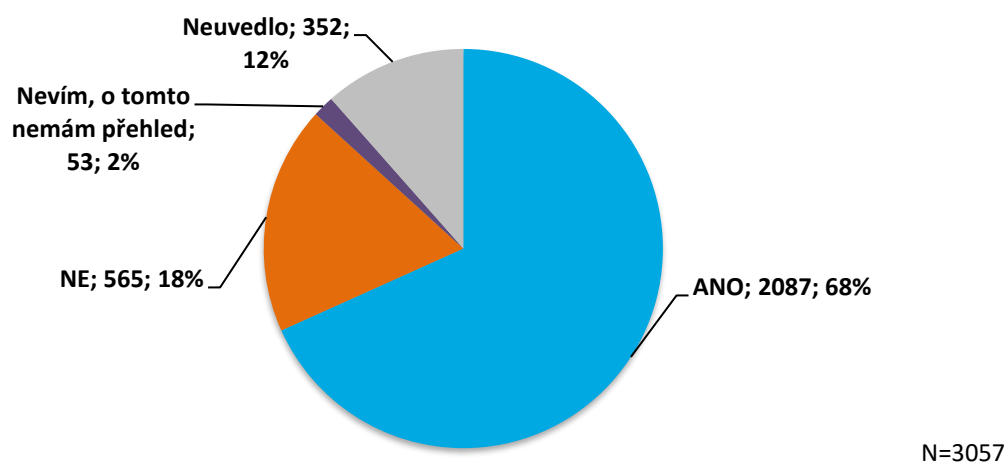
### 3.6 Dotační prostředky z Evropské unie – čerpání, administrace a rizika

Čerpání prostředků z fondů EU a realizace operačních programů je v prostředí jednotlivých municipalit důležitým nástrojem jejich rozvoje a z dlouhodobého hlediska významným nástrojem ke stírání regionálních disparit. Obecní samosprávy využívají tuto možnost ke svým investičním záměrům a na základě nastavení jednotlivých výzev reagují a žádají o přidělení dotace na konkrétní projekty. Problematice čerpání fondů EU je věnován náležitý prostor i na celostátní (vládní) úrovni, především v zájmu koordinace a zabezpečení co možná nejefektivnějšího průběhu celého procesu. Navzdory nesporně pozitivním dopadům na intenzitu regionálního a komunálního rozvoje se setkáváme též s opatrným až nedůvěřivým postojem k čerpání evropských prostředků, vycházejících hlavně z negativních zkušeností, komplikované administrace nebo nedostatku nezbytných finančních zdrojů potřebných ke krytí či spolupodílení se na projektech.

Z výsledků shromážděných na obr. 36 vidíme, že celkem 68 % obcí čerpá dotační prostředky z EU. Rovněž důležitou výchozí hodnotou je přiznání 18 % respondentů, u kterých jejich obec tyto finance

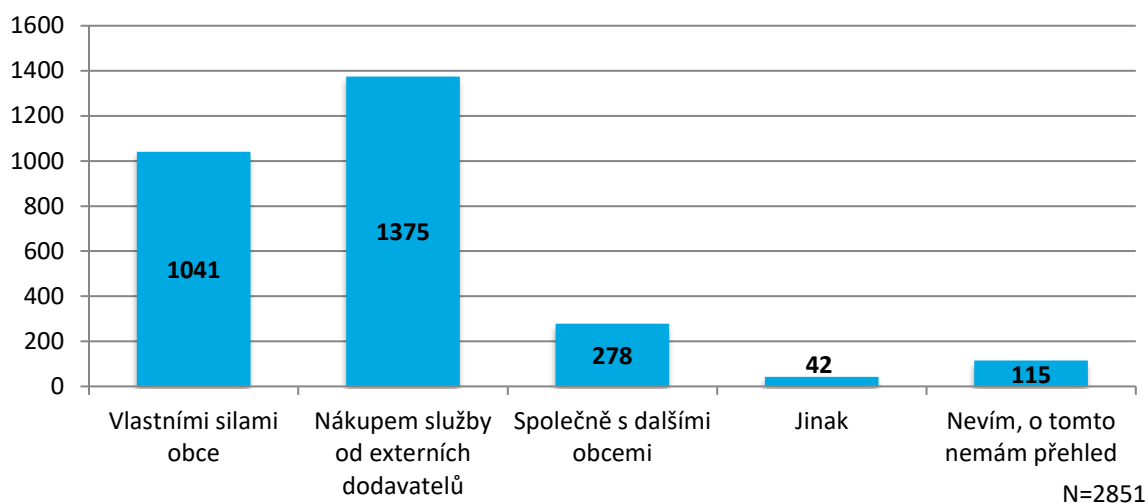
nevyužívá. Vzhledem k šířce iniciativy, dosahu i poměrně narůstajícím zkušenostem se tak stále jedná o relativně vysoký podíl. Naměřené hodnoty odrážejí tvrzení z předešlé pasáže do té míry, že pro obce není čerpání dotací z EU obligátním automatizmem, naopak intenzita participace na jednotlivých projektech se jeví být přímo úměrná aktuálním i dlouhodobým ekonomickým a administrativním možnostem.

**Obrázek 36: Čerpání dotací z EU**



Pro potvrzení předcházejících hypotéz byly aplikovány zjištěné poznatky do korelace s velikostní strukturou obcí. Z výsledků vzešlo, že na negativním postoji k čerpání fondů EU se zástupci z obce do 1 000 obyvatel podílejí z celkového počtu až ve třech čtvrtinách případů (329 z 565), v dalších velikostních kategoriích měly hodnoty klesající trend. To nasměrovalo pozornost právě na tuto kategorii a její další rozčlenění. Předpokládaný trend přímé úměry klesajícího počtu obyvatel s klesající ochotou ucházet se o dotace z EU se potvrdil a v případě nejmenších obcí (do 250 obyvatel) se už prakticky vztahoval na každý druhý případ.

Dlouhodobým záměrem z hlediska ekonomické udržitelnosti obcí je snaha o zvýšení podílu spolupráce mezi obcemi při čerpání dotací, v ideálním případě na úkor nákupu služeb od externích dodavatelů, která je pro obce často finančně nevýhodná. Naopak při společném postupu můžou obce ušetřit nemalé výdaje a přispět tak k dlouhodobé udržitelnosti své ekonomické výkonnosti.

**Obrázek 37: Způsob administrace dotací z EU**

Jak vypovídají hodnoty na obr. 37, potvrdil se spíše trend samostatného postupu obcí při administraci dotací, který se objevuje až v 85 % všech případů. Nákup služeb od externích dodavatelů, který je komparativně nutno hodnotit pro obec jako finančně nejnáročnější, přitom převyšuje svépomocnou administraci na jednotlivých úřadech. K meziobecní spolupráci se potom v této oblasti uchýlilo jen necelých 10 % respondentů, což je hodnota inklinující k zamyšlení a vyžadující si pro nadcházející období iniciativu (metodickou až legislativní) směřující k výraznému navýšení podílu.

Volení představitelé obecních samospráv se měli v další části dotazníku možnost vyjádřit též k budoucím plánům jejich obcí pokračovat nebo se připojit k možnosti čerpání dotací z EU s výhledem do roku 2020. Zároveň jim formát průzkumu umožnil blíže specifikovat, na jaké oblasti obce plánují fondy využít, resp. z jakého důvodu se rozhodli tuto možnost i do budoucna ignorovat.

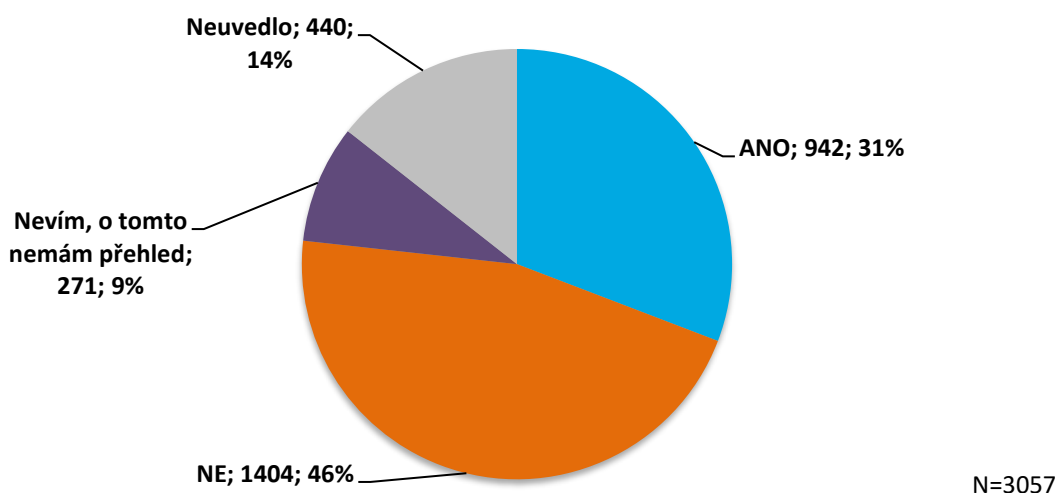
Jenom 66 % respondentů se hodlá ve stanoveném časovém horizontu ucházet o čerpání dotací z EU, což je ještě (i když jenom nepatrně) menší počet, než který tyto prostředky čerpá v současnosti. V porovnání s obr. 19 však zjišťujeme, že vzrostl podíl těch představitelů obcí, kteří k této otázce neuměli zaujmout jednoznačné stanovisko. Pozitivně lze taktéž vnímat pokles negativních postojů respondentů k čerpání z fondů EU o celých 8 %. Po vzoru některých předešlých postupů byl omezen vzorek respondentů na uvolněné představitele, u kterých se pracovalo s očekáváním hlubších znalostí souvisejících s rozvojem jejich obce v nadcházejícím období. Shromážděné výsledky posléze poskytly o něco optimističtější pohled, respektive výhled směrem k potenciální budoucí iniciativě obcí se o prostředky z fondů EU ucházet. Jednoznačně odmítavé stanovisko vyjádřilo jenom 9 % (důvody těchto pohnutek se zabýváme níže), naopak pozitivní postoj lze vysledovat u 72 % uvolněných představitelů obcí.

Jako plánované oblasti využití evropských fondů (1 480 otevřených odpovědí) byly nejčastěji orientovány na oblasti životního prostředí, infrastruktury, výstavby a rekonstrukce školských a sociálních zařízení nebo bytů a rovněž se plánují projekty na vytvoření pracovních míst. Důvody, pro které se obecní samosprávy rozhodly nevyužít v nadcházejícím období evropské fondy (167 otevřených odpovědí), se týkaly zejména nedostatečného finančního zázemí, neatraktivní nabízených oblastí, administrativní náročnosti nebo složitosti a nepřehlednosti podmínek pro čerpání.

### Evropské fondy jako riziko?

Závěrečná otázka v rámci oblasti čerpání dotací z EU přistupovala k této problematice jako rizikovému faktoru, resp. sledovala preference představitelů obcí, do jaké míry považují čerpání evropských fondů za riziko pro hospodaření své obce. Jak je známo, tento proces s sebou přináší vysoké nároky na administraci projektů, striktní dodržování termínů a předem stanovených podmínek nebo nemalou finanční spoluúčasť. Respondenti tudíž dostali i fakultativní možnost specifikovat důvody, pro které vyznačili dotace z EU jako rizikový faktor. Výsledky ze shromážděných dat, prezentované na obr. 38, dokumentují všechny tyto nástrahy a transformují je do podoby poměrně opatrného přístupu k dané problematice. Celkem 46 % respondentů nepovažuje dotace za rizikovou oblast pro hospodaření obce, naproti tomu 31 % v nich vidí potencionální problém, prostřednictvím kterého může pro obec vzniknout riziko zadlužení. Právě náročnost administrativy, nesplnění dotačních podmínek a celkově přísná pravidla uváděli respondenti jako nejdůležitější indikátory rizikovosti těchto fondů.

**Obrázek 38: Dotace z EU jako finanční riziko**

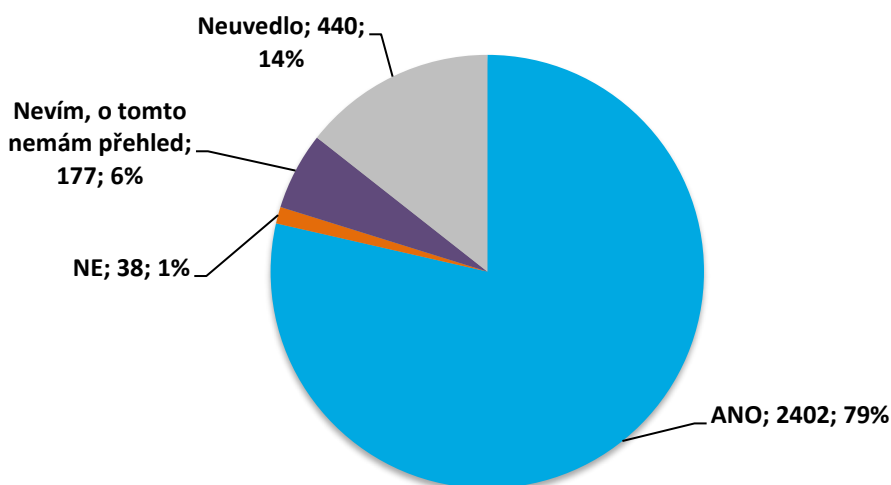


### 3.7 Pojištění obcí, zastupitelů a způsoby jeho obstarání

Realizovaný dotazníkový průzkum také zjišťoval u respondentů, jestli má jejich obec uzavřeno majetkové pojištění s cílem ochrany majetku obce vůči pojistným rizikům (živelná rizika, rizika proti krádeži a loupeži apod.). Vycházíme přitom z předpokladu, že pojištění obecních samospráv vůči nepředvídatelným okolnostem přispívá k jejich dlouhodobé finanční stabilitě a eliminuje případy neočekávaných rozpočtových nákladů na minimum.



Obrázek 39: Majetkové pojištění obce



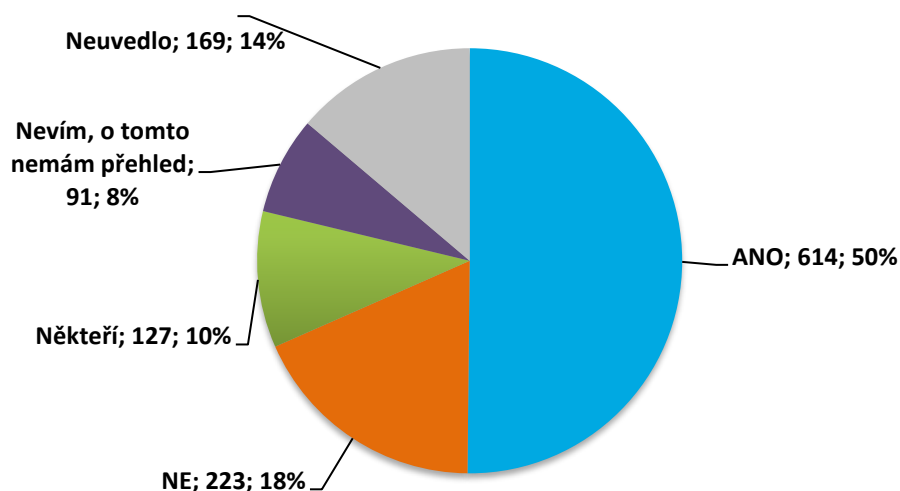
N=3057

Z výsledků na obr. 39 vyplývá, že většina (79 %) samospráv přistupuje k této otázce zodpovědně a v procesu finančního řízení kalkuluje s možností vzniku neočekávaných situací, které by v konečném důsledku negativně ovlivnily obecní rozpočet. Ještě pozitivnějším dojmem působí fakt, že jenom 1 % volených představitelů přiznalo absenci uzavřeného majetkového pojištění ve své obci. Jelikož až 20 % respondentů zaškrtnulo „neutrální“ odpověď, bylo přistoupeno k filtraci představitelů obecních samospráv pouze na uvolněné zastupitele. Tyto korekce ale neovlivnily zásadnějším způsobem celkovou interpretaci výstupů, podíl obcí s uzavřeným majetkovým pojištěním se tím zvedl na hodnotu 84 %.

Druhou kategorií v rámci zkoumané oblasti, na kterou byla v průzkumu orientována pozornost, byla fakultativní možnost obcí a jejich zastupitelů sjednat si pojištění za škody způsobené při výkonu své funkce. Rozmanitost produktů, které v současnosti v této sféře pojišťovny poskytují, umožňuje obcím pojistit se za škody způsobené při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem, případně pojistit odpovědnost zastupitelů za škodu způsobenou obcí a finančně tak krýt různá porušení povinností vyplývajících z jejich funkce, jako překročení pravomocí, nedodržení schvalovacích procedur a povinnosti zveřejnění apod.

Při hodnocení výstupů pozorujeme, že jednotlivé obce jsou při tomto druhu pojištění méně velkorysé než při pojištění majetkovém. Jenom 37 % respondentů uvedlo, že jejich obec podle přiznaných údajů využívá tuto možnost v plné míře a v 11 % případů se pojištění vztahuje na alespoň některé volené představitele. Celkem 23 % respondentů uvedlo, že se obec na pojištění zastupitelů nepodílí vůbec. Vysoké procento neutrálních odpovědí (29 %) nutí taktéž k filtraci získaných dat a orientaci na uvolněné představitele, zůstává však v hypotetické rovině otázka, nakolik nemají neuvolnění zastupitelé představu a informace o pojištění či nepojištění sebe samých. Nicméně po filtraci údajů (obr. 40) získáváme mnohem vyšší podíl obcí (v rámci odpovědí respondentů) s plně nebo částečně pojištěnými zastupiteli, který sahá až k hodnotě 60 %.

**Obrázek 40: Pojištění za škody u zastupitelů v obci podle uvolněných představitelů**



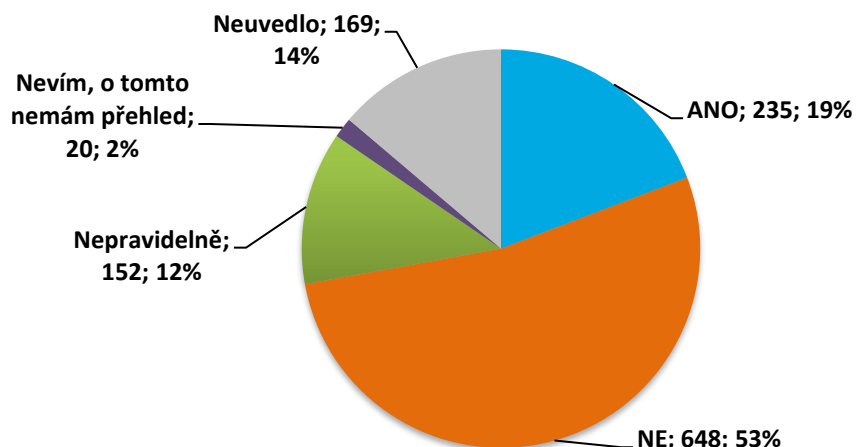
N=1224

### 3.8 Společný nákup služeb či komodit s dalšími obcemi

Problematika meziobecní spolupráce představuje z hlediska výkonu veřejné správy v území jednu ze stěžejních oblastí, která se především v podmínkách menších obcí jeví jako jeden z nejdůležitějších nástrojů dlouhodobé ekonomické udržitelnosti a rozvoje komunální úrovně v ČR. Spolupráce (zpravidla) sousedních obcí v otázkách nákupu služeb, investičních záměrů nebo čerpání dotací se jeví (v zákonem stanovených postupech) jako pozitivní trend při nakládání s obecním majetkem a předpokládá ekonomickou výhodnost pro všechny zúčastněné strany. Průzkum se touto otázkou částečně zabýval už při problematice čerpání dotačních prostředků z EU, kde se ukázalo, že k meziobecní spolupráci se uchyluje jen necelých 10 % respondentů (obr. 21). V této části byli respondenti dotazováni, jestli jejich obec využívá společný nákup služeb či komodit spolu s dalšími obcemi.

Podle naměřených hodnot činí podíl respondentů z obcí zapojených do takovýchto projektů přibližně 16 %, dalších 14 % respondentů uvedlo, že k spolupráci v této oblasti se uchylují nepravidelně. Nejvýraznější zastoupení pak sledujeme u respondentů z obcí, které se na společném nákupu služeb či komodit společně s dalšími obcemi nepodílejí vůbec (48 %). Po filtraci hodnot a orientaci na uvolněné představitele bylo zjištěno (obr. 41), že tyto závěry se potvrdily a podílově vzrostla především skupina respondentů z obcí, které k spolupráci přistupují negativně (53 %). V případě pozitivních odpovědí mohli respondenti uvést konkrétní příklady společného nákupu. Vůbec nejčastěji se v otevřených odpovědích vyskytoval nákup energií. Mezi dalšími příklady nacházíme hlavně problémy odpadového hospodářství, dopravní obslužnost obcí, čerpání dotací v rámci mikroregionu, poskytování služeb, výstavbu infrastruktury nebo nákup majetku.

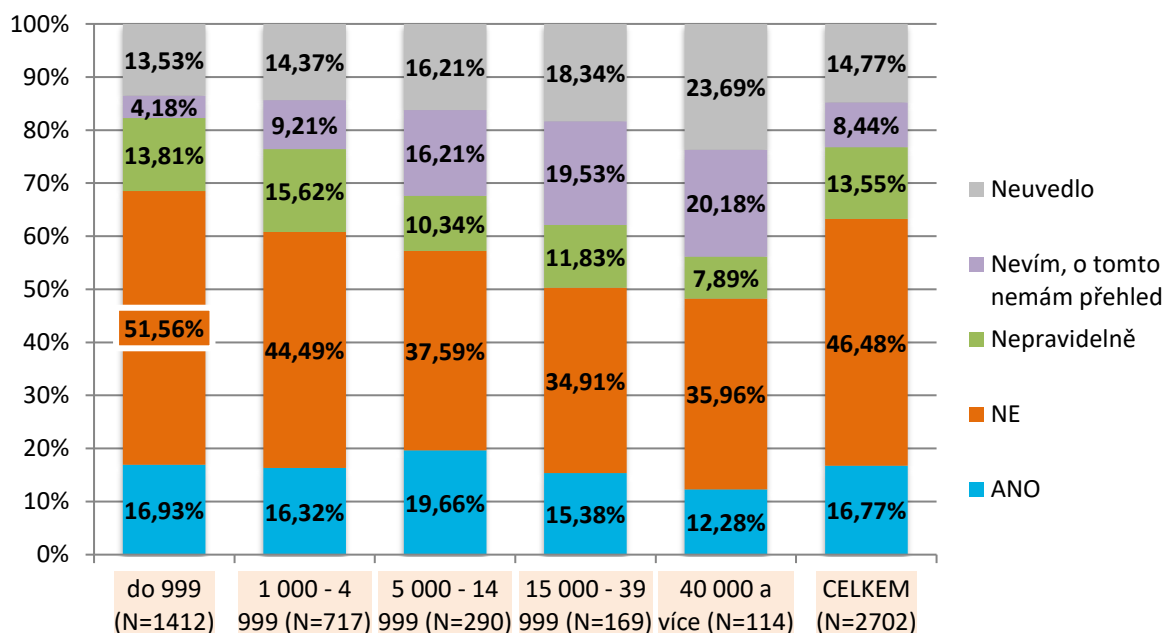
**Obrázek 41: Spolupráce obcí při nákupu služeb či komodit podle uvolněných představitelů**



N=3057

Když se na uvedenou problematiku zaměříme prostřednictvím velikostních kategorií obcí, zjistíme, že odmítavý postoj (u uvolněných představitelů) převažuje ve všech z nich (obr. 48), přičemž směrem od největších měst k nejmenším obcím zaznamenáváme nárůst negativního postoje k meziobecní spolupráci a pokles neznalosti poměrů. V případě nejmenších obcí (do 1 000 obyvatel), pro které se jeví být společné projekty jako nejužitečnější, tato hodnota dosáhla až 51 %. Dosažené hodnoty možno v tomto případě jen stěží odborně interpretovat, částečně však mohou vypovídat o vzájemné nedůvěře a neochotě se podílet, spoléhat a vázat na partnerské obce, což se nadále jeví jako důležitý faktor, dokonce důležitější, než případná možnost ušetření finančních zdrojů obce při realizaci různých projektů. Ironií zůstává, že právě nejmenší obce by se z hlediska své sebezáchovy a dlouholeté ekonomické udržitelnosti měly v co možná největší míře usilovat o společné projekty s dalšími obcemi.

**Obrázek 42: Společný nákup služeb podle počtu obyvatel obce**



### 3.9 Shrnutí

Z komplexního hlediska lze konstatovat, že problémy na úrovni své obce (subjektivního a sebehodnotícího charakteru) zaznamenává minoritní část oslovených volených představitelů. Např. jenom 1 % respondentů označilo svojí obec jako extrémně zadluženou (v dluhové pasti), 5 % poukázalo na neuvážené transakce a 13 % na neuvážené investice v obci během minulých let, 17 % přiznalo, že jejich obec nevytváří finanční rezervu, nekalkuluje s následnými náklady v procesu investičního rozhodování (9 %) nebo nemá uzavřené majetkové pojištění (1 %).

Zároveň by ale nebylo vůbec spravedlivé ani produktivní, kdyby byly dosažené výsledky interpretovány jako výhradně pozitivní. V mnoha ohledech totiž došlo k potvrzení negativních předpokladů nebo známých faktů. Z celkového vzorku volených představitelů 5 % uvedlo, že jejich obec využívá úvěrové krytí na provozní výdaje a 46 % na investice, 11 % platí služby finančního poradce, 18 % nečerpá dotace z EU, jenom 10 % využívá meziobecní spolupráci při administraci dotací z EU, 18 % nemá pojištěné své zastupitele a až 53 % respondentů vůbec nevyužívá vzájemnou spolupráci obcí při nákupu služeb či komodit.

Důrazem na kvalitativní ukazatele při vyhodnocování otevřených odpovědí zároveň zjišťujeme, že obcím hrozí zadlužení vlivem neodborného finančního řízení či nehospodárného konání, jako např. neuváženým nákupem cenných papírů, investicemi do výstavby apod. Oblasti využití evropských fondů byly nejčastěji orientovány na oblasti životního prostředí, infrastruktury, výstavby a rekonstrukce školských a sociálních zařízení nebo bytů, naopak důvody jejich ignorování se týkaly zejména nedostatečného finančního zázemí, neatraktivy nabízených oblastí, administrativní náročnosti nebo složitosti a nepřehlednosti podmínek pro čerpání. Totožnou argumentaci používali respondenti jako nejdůležitější indikátory rizikovosti evropských fondů.

## Závěry analýzy

Základní cíle realizovaného dotazníkového průzkumu byly naplněny a zpracovatel nabyl relevantní informační rámec o aktuálním stavu obcí a jejich představitelů, zejména pak ve vztahu k oblastem finanční gramotnosti zastupitelů nebo finančního řízení a investičního rozhodování obcí a měst. Z průzkumu nelze extrahovat regionální rozmanitosti (vlivem centralizovaného sběru dat tedy není možné zaručit adekvátní regionálnost zjištěných hodnot a detekovat tak případné regionální rozdíly), na celkovou úroveň a obsah dosažených hodnot to ale mělo jen sekundární vliv. Důležitým metodickým východiskem v tomto směru zůstává fakt, že lokální hledisko a územní specifika se významněji neodráží ve výkonu veřejné správy obcemi a charakter otázek tomuto kritériu plně odpovídal. Aktuální stav rozpracování, bez ohledu na tyto skutečnosti, umožňuje formulovat základní stanoviska, která nutno považovat za stěžejní vzhledem k plnění aktivit SC 2.5, týkajícího se realizace vzdělávacích programů pro představitele ÚSC.

Uvolněnost funkce, typ ani velikost obce zpravidla neměly zásadnější vliv na rozhodnutí zastupitelů navýšit své vědomosti v oblasti finančního řízení a investičního rozhodování. Naopak důležité výstupní hodnoty byly zaznamenány u představitelů samospráv, kteří jsou z hlediska délky vykonávané funkce na zastupitelstvech krátce, ale nejčastěji se hlásí k požadavku zvýšení znalostí v oblasti finančního řízení. Na základě shromážděných dat tedy můžeme verifikovat **relevantní zájem (73 %) ze strany zastupitelů o vzdělávání v oblasti finančního řízení a investičního rozhodování** bez závažnějšího ohledu na jejich funkci, typ a velikost obce, nebo dosažený stupeň a obor vzdělání. Z jednotlivých výstupů dále vyplývá, že v otázkách vztahujících se k finanční gramotnosti si sice věří (74 %), na druhé straně by uvítali možnost školení, v ideálním případě prostřednictvím prezenční metody (47 %) a bez vlastního finančního podílu (83 %).

Jednotliví představitelé zároveň hierarchizovali nejdůležitější oblasti, ve kterých by rádi zdokonalili své vědomosti a přispěli tím k adekvátnějšímu formulování nejenom obsahu, ale i formě připravovaných vzdělávacích aktivit. Jejich preference byly nejčastěji orientovány **do oblastí čerpání dotací, veřejných zakázek nebo hospodaření obcí**, které zaznamenaly nejvýznamnější podíl z celkového počtu odpovědí. Následně při zkoumání ekonomického fungování a výkonnosti obcí lze nalézt další problematické oblasti (riziko dluhové pasti, meziobecní spolupráce, čerpání úvěrů, pojištění, směrnice apod.), o které by měl být obsah vzdělávacích aktivit rozšířen z důvodu ne příliš uspokojivých zjištění z průzkumu.

Ještě výraznější procento respondentů se vyjádřilo kladně k otázce **zřízení poradny pro samosprávy** jako nástroje k dosažení a zabezpečení urgentní pomoci v základních otázkách týkajících se ekonomického fungování obcí a oslovení zástupci tak zdůraznili potřebu (nebo poptávku) po realizaci i této aktivity. Závěrem této části zpracování dotazníkového šetření můžeme konstatovat, že analýza poskytla dostatečné množství empirických poznatků pro zahájení hlavní aktivity SC 2.5 ze strany MV ČR – realizaci vzdělávacích programů pro představitele, v tomto případě obecních, samospráv.

Sumarizace kvantitativních a kvalitativních výstupů přinesla souhrn poznatků o ekonomickém fungování a výkonnosti obcí, ve kterých zúčastnění respondenti působí jako volení představitelé. Z celkového pohledu zjišťujeme, že většina z nich **považuje aktuální stav za uspokojivý** a neuvádí žádné problémy, které by je měli znepokojovat. Na úrovni obcí se problém extrémní zadluženosti objevuje jen nepatrně, neuvážené transakce (např. nákup cenných papírů) a investice

(např. do výstavby) jsou sporadického charakteru, přiznání nevytváření finanční rezervy se vztahuje na necelou pětinu respondentů a rovněž absence majetkového pojištění je zcela sporadickým jevem.

Na druhé straně jsme pracovali se souborem výpovědí, příkladů a podnětů, prostřednictvím kterých upozorňovala minoritní nespokojená část respondentů na jednotlivé problémy. To nám umožnilo detekovat **negativní zkušenosti zastupitelů s finančním řízením obce** a následně generalizovat, transformovat a objektivizovat tyto dílčí příklady ve všeobecném kontextu. Postupně tak u obcí zaznamenáváme využívání úvěrů na provozní výdaje, náklady na služby finančního poradce, kritický postoj k čerpáním dotací z EU či využívání meziobecní spolupráce při jejich administraci, absenci pojištění svých zastupitelů nebo nechuť k hlubší meziobecní spolupráci ve všeobecném kontextu.

Korelace s předešlými zjištěními umožnila blíže specifikovat typy volených představitelů, kteří na různé problémy upozorňují i jednotlivé kategorie obcí a měst, ve kterých se jednotlivé problémy v rozličné míře intenzity objevují. Shromážděné hodnoty tak umožnily verifikaci některých předpokladů, jako např. výraznější ochotu větších měst pouštět se do investičních záměrů nebo čerpat dotace z EU. Ve vztahu k projektu realizace vzdělávacích programů a nastavení obsahových parametrů jednotlivých přednáškových cyklů, umožnily zjištěné ukazatele rozšířit možné oblasti edukace o další témata, jako např. projekty meziobecní spolupráce apod.

Závěrečná zjištění analýzy k dotazníkovému šetření, pojednávající o finanční gramotnosti a edukačních preferencích volených představitelů obcí, se tak potvrdily být stěžejními ve vztahu k plnění specifického cíle 2.5 a formulování návrhů v oblasti vzdělávání a zvyšování odbornosti a specializace orgánů územní samosprávy. Podněty od představitelů obecních samospráv (starostů, místostarostů, radních i zastupitelů), které mají reflektovat jejich rozmanité potřeby ve sledované problematice, byl naplněn a verifikován. Zjištěné závěry jsou blíže rozpracovány do podoby jednotlivých aktivit připravených k realizaci v návrhové části.

## **ČÁST DRUHÁ:**

### **Návrh vzdělávacích aktivit**

## Úvod

Na základě výstupů z analytické části se následně přistoupilo ke zpracování návrhů aktivit, které by měly v konečném důsledku přispět ke zlepšení finančního řízení a finanční gramotnosti představitelů územních samospráv a tedy naplnění specifického cíle 2.5. Vzhledem k předloženým závěrům můžeme konstatovat, že většina dotazovaných respondentů potvrdila svůj zájem o prohlubování znalostí a dovedností ve sledované problematice a rovněž byly zaznamenány a verifikovány i další ukazatele, které v konečném důsledku vedou k formulaci základní struktury vzdělávacích programů, ale též k iniciaci dalších druhů poradenství a metodických doporučení, reflektujících dlouhodobou udržitelnost předmětného specifického cíle. Návrhová část dokumentu je proto členěna do tří kategorií.

### I. Vzdělávací aktivity

Ve vztahu k přípravě vzdělávacích aktivit, analýza dotazníkového šetření prioritně poukázala na preferování osobní účasti na výuce ze strany volených představitelů obecních samospráv. V praktické rovině tyto výsledky znamenají potřebu přizpůsobit realizaci programů způsobem, aby se přibližoval uživateli a reflektoval jeho požadavky. Jako ideální formát se jeví realizace školení na regionální úrovni (v jednotlivých krajích), předpokládající zabezpečení celoplošného dosahu na území ČR a splňující podmínky dostupnosti ze strany volených představitelů jednotlivých obcí a měst. V tomto směru je taktéž nezbytné dodržet stanovené zaměření a **orientovat aktivity na širší plénum volených představitelů**, které předpokládá i účast neuvolněných zastupitelů. Z tohoto důvodu je nutno respektovat požadavky prezentované v rámci některých podnětů ze strany respondentů dotazníkového šetření a pokusit se zvýšit atraktivitu školení částečným termínovým přizpůsobením a orientací na víkendy (soboty) nebo mimo hlavní pracovní dobu.

Vzhledem k předpokládané časové vytíženosti představitelů obcí se zároveň jako ideální formát jeví tzv. semestrální cyklus (jaro a podzim), přičemž **v každém semestru by obsahovou náplň školení v jednotlivých regionech tvořila jedna vybraná oblast zájmu** a možnost získání podrobných dovedností v rámci její působnosti. Znamenalo by to tedy, že každé jednotlivě vybrané téma bude školenou jednou v každém kraji a témata by se v půlročních intervalech modifikovala. Specificky zaměřené kurzy by taktéž měly splňovat prostorové požadavky a pojmout co možná největší počet zájemců. Zároveň je důležité dodržet požadavky kladené na adekvátní interakci během celého vzdělávacího procesu a možnost účastníků vstupovat do jejího průběhu. Počet přihlášených účastníků by proto měl odrážet i zvýšené nároky na počet lektorů, v ideálním poměru max. 30 účastníků na jednoho lektora.

Očekává se, že jednotlivá témata vzdělávací akce by měla mít přibližně následující nastavení pro vybrané oblasti. Z průzkumu vzešlé preferované oblasti vzdělávání a poradenství jsou rozdílné a relativně proporčně zastoupené. Zároveň je možné zaznamenat témata, která byla preferovaná ve větší míře, a tudíž by se měla v nabídce školení bezpochyby objevit (včetně obsažené anotace, osnovy a předpokládaných výsledků vzdělávání). Řeč je především o **oblastech čerpání dotací, veřejných zakázek nebo hospodaření obcí**, které zaznamenaly nejvýznamnější podíl z celkového počtu odpovědí. Po třech semestrech (v kontextu spuštění realizace od jara 2017 a v souvislosti s konáním komunálních voleb na podzim roku 2018) je možné stav plnění cíle vyhodnotit a přezkoumat možnosti dalšího vývoje – buď iniciovat druhé kolo školení ve stejných oblastech,



nebo zahrnout i další témata, která se v dotazníkovém šetření objevovala (investiční záměry a výhledy, nakládání s majetkem apod.). Jednotlivé kroky a aktivity budou tedy mít postupnou tendenci. Z uvedených důvodů je rovněž nezbytné zabezpečit zpětnou vazbu od účastníků školení prostřednictvím vyplněných dotazníků a zároveň hodnotit zájem z hlediska tematických i regionálních ukazatelů.

Kromě preferovaného prezenčního způsobu výuky se z hlediska dalšího navýšení atraktivity i dosahu jeví jako ideální též doprovodné e-learningové školení pro zájemce, kteří se z časových, prostorových či jiných důvodů nebudou moct účastnit stanoveného termínu osobně. Zároveň si tento interaktivní způsob školení klade za cíl rozšířit předmětná témata vzdělávání o další specifické oblasti a praktické příklady, které časový rozsah prezenční výuky nestačí pojmut. Tento nástroj by měl mít následující základní parametry:

- kontinuální a podpůrná forma vzdělávání vedle hlavních přednáškových cyklů,
- přístup jenom pro volené představitele samospráv po uživatelské registraci,
- možnost zhlédnutí hlavní přednášky ze záznamu,
- prezentace (video, PowerPoint...) doplňujících specifických oblastí, informací nebo manuálů,
- doplňující interaktivní cvičení a úlohy, simulace, stress-testy...,
- dostupnost literatury a dalších informačních pramenů,
- v závěru kurzu možnost ověření znalostí testem (mezisemestrální období),
- úspěšný a proškolený absolvent získá osvědčení o návštěvě kurzu v dané tematické oblasti.

### Specifikace předmětů vzdělávacího programu

Název předmětu	Dotační management
Cílová skupina	Volení představitelé obcí
Termín	Únor – květen 2017
Cíle	Obeznamení účastníků s problémy vztahujícími se k čerpání dotací, aktuální legislativní úpravou a možnostmi využití pro rozvoj samospráv. Navýšení manažerských dovedností účastníků v oblasti čerpání dotací a předcházení nejčastějším a nejdůležitějším rizikům. Cvičení zaměřené na rozvoj dovedností spojených se zpracováním a registrací projektových žádostí o dotace.
Obsah	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. význam pro obecní samosprávy</li> <li>2. zdroje financování a vytváření rezerv</li> <li>3. návratnost a udržitelnost projektů</li> <li>4. rizika a možnosti jejich eliminace</li> <li>5. administrace projektů (C)</li> </ol>
Forma a rozsah	Přednáška a cvičení (4/2)
Klíčová slova	Dotace, projekty, administrace, Evropská unie, rizika
Literatura	<p><i>Abeceda fondů EU</i>. Praha: Ministerstvo pro místní rozvoj, 2015.</p> <p>Doležal, J. a kol.: <i>Projektový management</i>. Praha: Grada, 2016.</p> <p>Provažníková, R.: <i>Financování měst, obcí a regionů</i>. Praha: Grada, 2015.</p> <p>Přichystal, A.: <i>Kuchařka pro žadatele z fondů EU aneb Jak uvařit dobrý projekt</i>. Nymburk: Vega-L, 2008.</p>

	Ševčík, P. a kol.: <i>Jak získat peníze od státu</i> . Praha: Newfinances, 2004. Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích. Zákon č. 250/2000, o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.
--	---

Název předmětu	Veřejné zakázky
Cílová skupina	Volení představitelé obcí
Termín	Září – prosinec 2017
Cíle	Seznámit účastníky s problematikou veřejných zakázek, upozornit na postupy v souladu s platnou legislativou a přiblížit hlavní zásady transparentnosti procesu, včetně praktických cvičení a řešení simulovaných problémů (stress-testy).
Obsah	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. aktuální východiska právní úpravy</li> <li>2. uplatňování zásad transparentnosti</li> <li>3. obecní směrnice a možnosti jejich modifikací</li> <li>4. procesní řízení od zadání po vyhodnocení</li> <li>5. simulace veřejné zakázky: možné rizika a problémy (C)</li> </ol>
Forma a rozsah	Přednáška a cvičení (4/2)
Klíčová slova	Veřejné zakázky, legislativa, směrnice, transparentnost, metodika
Literatura	<p>Balýová, L.: <i>Veřejné zakázky</i>. Praha: C.H. Beck, 2015.</p> <p>Krč, R.: <i>Komentář k jednotlivým ustanovením zákona o veřejných zakázkách spolu s judikaturou</i>. Praha: Linde, 2013.</p> <p>Ochrana, F.: <i>Veřejné zakázky</i>. Praha: Ekopress, 2004.</p> <p>Pavel, J.: <i>Veřejné zakázky a efektivnost</i>. Praha: Ekopress, 2013.</p> <p>Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích.</p> <p>Zákon č. 134/2016, o zadávání veřejných zakázek.</p>

Název předmětu	Hospodaření obce
Cílová skupina	Volení představitelé obcí
Termín	Únor – květen 2018
Cíle	Seznámit účastníky s nejdůležitějším nástrojem finančního řízení obce – rozpočtem. Konkrétní zaměření na sestavování ročního rozpočtu obce, rozpočtovou skladbu a její využití pro finanční řízení (rozpočtový výhled, příprava rozpočtu, sestavení návrhu rozpočtu, projednání a schválení rozpočtu, hospodaření dle rozpočtu, přezkum hospodaření, závěrečný účet, porušení rozpočtové kázně, rozpočtové provizorium). Součástí programu školení bude i problematika sestavení dlouhodobého plánu investic a využívání kontrolních mechanismů pro kontrolu organizací založených obcí.
Obsah	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. význam pro obecní samosprávy</li> <li>2. metodická usměrňování při sestavování rozpočtu</li> <li>3. rizika protizákonného a netransparentního postupu</li> <li>4. ekonomicky výhodné a trvale udržitelné přístupy</li> <li>5. příklady dobré praxe na konkrétních ukazatelích (C)</li> </ol>
Forma a rozsah	Přednáška a cvičení (4/2)

<b>Klíčová slova</b>	Rozpočet, opatření, výhled, hospodaření, udržitelnost, finance
<b>Literatura</b>	Kocianová, H.: <i>Finanční gramotnost v kostce</i> . Olomouc: ANAG, 2012. Marková, H.: <i>Finanční hospodaření územních samosprávných celků</i> . Beroun: IFEC, 2008 Peková, J.: <i>Hospodaření obcí a rozpočet</i> . Praha: Codex Bohemia, 1997. Provazníková, R.: <i>Financování měst, obcí a regionů</i> . Praha: Grada, 2015. Sedmíhradska, L.: <i>Rozpočtový proces obcí</i> . Praha: Wolters Kluwer, 2015. Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích. Zákon č. 250/2000 Sb. o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů

<b>Název předmětu</b>	<b>Investiční činnost</b>
<b>Cílová skupina</b>	Volení představitelé obcí
<b>Termín</b>	Stanoven na základě výsledků průběžného hodnocení vzdělávacího programu (nejdříve od 2019)
<b>Cíle</b>	Seznámit účastníky se základními principy rozhodování o efektivní alokaci veřejných prostředků se zaměřením na před-investiční fázi. Úvod by se měl týkat obecných informací o investičních aktivitách obce – příklady dobré i špatné praxe, na co si dát pozor a jak nejlépe s volnými finančními prostředky naložit. Správné naplánování investice pomůže efektivně alokovat veřejné prostředky. Poté, co je zvolen vhodný cíl a účel investice, přichází na řadu výběr nejvhodnější alternativy investičního projektu. Dobře zvládnutá přípravná fáze (identifikace, příprava, podpora a vyhodnocení projektu) eliminuje rizika spojená s realizací projektu. Školení proto bude dále zaměřeno na metodologické přístupy při přípravě investice.
<b>Obsah</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. aktuální východiska právní úpravy</li> <li>2. současné možnosti pro obecní samosprávy</li> <li>3. rizika protizákonného a netransparentního postupu</li> <li>4. nástroje zodpovědného investičního rozhodování</li> <li>5. příprava investičního záměru (C)</li> </ol>
<b>Forma a rozsah</b>	Přednáška a cvičení (4/2)
<b>Klíčová slova</b>	Investice, rozvoj, projekty, finance, plánování, cíl, účel, návratnost
<b>Literatura</b>	Kocianová, H.: <i>Finanční gramotnost v kostce</i> . Olomouc: ANAG, 2012. Provazníková, R.: <i>Financování měst, obcí a regionů</i> . Praha: Grada, 2015. Steigauf, S.: <i>Fondy</i> . Praha: Grada Publishing, 2003. Syrový, P.: <i>Investování pro začátečníky</i> . Praha: Grada Publishing, 2016. Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích.

<b>Název předmětu</b>	<b>Nakládání s majetkem</b>
<b>Cílová skupina</b>	Volení představitelé obcí
<b>Termín</b>	Stanoven na základě výsledků průběžného hodnocení vzdělávacího programu (nejdříve od 2019)
<b>Cíle</b>	Seznámit účastníky se základními principy a specifickými zákonnými

	povinnostmi pro nakládání s obecním majetkem, tedy s majetkem, který vlastní subjekt veřejného práva. Seminář se zaměří na základní pojmy a povahu obecního majetku obcí a na zákonné povinnosti obcí ve vztahu k obecnímu majetku (i s důsledky porušení zákonných povinností při nakládání s obecním majetkem). Dále bude školení zaměřeno na problematiku prodeje a nákupu nemovitostí, metodiku oceňování nemovitostí, na evidenci a ochranu majetku, údržbu, rekonstrukci a technické zhodnocení majetku.
<b>Obsah</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. aktuální východiska právní úpravy</li> <li>2. způsoby nakládání s majetkem</li> <li>3. rizika protizákonného a netransparentního postupu</li> <li>4. ekonomicky výhodné a trvale udržitelné přístupy</li> <li>5. simulace vybraného problému (C)</li> </ol>
<b>Forma a rozsah</b>	Přednáška a cvičení (4/2)
<b>Klíčová slova</b>	Majetek, prodej, nákup, pronájem, správa, nemovitost, pozemek
<b>Literatura</b>	<p>Havlan, P. a kol.: <i>Majetek obcí a krajů v platné právní úpravě</i>. Praha: Linde, 2008.</p> <p>Kocianová, H.: <i>Finanční gramotnost v kostce</i>. Olomouc: ANAG, 2012.</p> <p>Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích.</p> <p>Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.</p>

Důležitým aspektem při tvorbě tematických oblastí je právě důraz na obsahovou stránku kurzů. Je totiž nezbytné, aby jednotlivé oblasti jenom obsahově nekopírovaly a nesubstituovaly školení realizovaná různými vzdělávacími instituty, ale naopak, aby jejich přidaná hodnota spočívala ve specifickém přístupu k voleným představitelům obecních samospráv z hlediska interaktivity, objektivitu, transparentnosti a účelnosti. Obsahem přednášek musí být důraz na výměnu praktických zkušeností, informací a možností, které na úrovni obecních samospráv povedou k efektivnějšímu, modernějšímu a transparentnějšímu výkonu veřejné správy v oblasti finančního řízení.

Ve vztahu k odpovědím v dotazníkovém šetření byla rovněž zaznamenána ne příliš velká ochota ze strany potenciálních účastníků finančně krýt svou účast na školeních. Jako nejvhodnější varianta přístupu k těmto zjištěním a realizaci vzdělávacích aktivit se proto jeví **projektové řešení finančního krytí** celého procesu. Druhým relevantním zjištěním a korelačním výstupem průzkumu je zájem o prohloubení znalostí v předmětné oblasti hlavně ze strany „nováčků“ v řadách zastupitelstev obcí a měst. V procesu propagace vzdělávacích programů proto musí být tento fakt prioritně zohledněn. Zároveň by měl obsah kurzů a způsob výkladu též reflektovat zjištěný nízký podíl právního vzdělání a vzdělání v oblasti IT.

## II. Poradenství

Z výsledků dotazníkového šetření vyplynul rovněž zájem ze strany volených představitelů obecních samospráv o zprostředkování poradenství v základních otázkách týkajících se ekonomického fungování a udržitelné výkonnosti obcí a měst, včetně souvisejících právních aspektů (některé oblasti, jako např. nakládání s majetkem, představují spíše právní rovinu, než ekonomickou).

Existence poradenství v ekonomických a právních otázkách se tak jeví jako další důležitý nástroj ke zvýšení schopnosti obcí vypořádat se s problémy souvisejícími s jejich každodenním fungováním.

Možnost bezplatné odborné konzultace by se v tomto případě mohla orientovat např. na záležitosti týkající se investic (návratnost, výhodnost apod.), daní, nakládání s majetkem nebo rozpočtového procesu. Nicméně tato činnost by rozhodně neměla substituovat náplň práce mzdových úctáren nebo zahrnovat veškerý rozsah činností, které obhospodařují např. finanční poradci. Poradna by rovněž měla fungovat bezplatně a její řešení formou projektu se opětovně jeví jako nejvhodnější. Zároveň je důležité připomenout, že MV ČR není jediným subjektem odpovědným za poradenství v předmětné oblasti a tudíž je potřebné odvíjet další činnost od souběžných aktivit, jako např. projektu „Centra společných služeb“, řešeného v působnosti Svazu měst a obcí ČR (dále „SMO ČR“).

Z hlediska zabezpečení potřebných kroků k realizaci předmětného cíle musí zřízení poradny také reflektovat požadované nároky na odbornost či efektivnost a v rámci svého fungování zahrnovat i využití moderních komunikačních prostředků (tedy zejména telefonické a e-mailové poradenství) v procesu interakce s jednotlivými obecními samosprávami.

### III. Metodická doporučení a podpora

Analýza dotazníkového šetření kromě souhrnu kvantitativních i kvalitativních výstupů a formulace základních poznatků přinesla z hlediska koncepce dlouhodobé udržitelnosti i námět pro tvorbu metodických doporučení a možnosti pro další odborný postup ve sledované problematice. Na základě zjištěných poznatků a formulovaných výstupů byla detekována nezbytnost tvorby a implementace metodických doporučení, podpor či sbírek dobré praxe ke klíčovým tematickým oblastem, jako jsou např. veřejné zakázky, čerpání dotací nebo obecně hospodaření obce, jednak z hlediska tvorby vyrovnaného a udržitelného rozpočtu, ale i ve vztahu k obecnímu majetku a způsobům nakládání s ním.

Metodické příručky by měly být primárně orientované na volené představitele a veškeré informace v nich obsažené musí souborně popisovat sledovanou problematiku a poskytovat tak zastupitelům základní orientaci, nezbytnou pro plnohodnotné plnění výkonu jejich funkce. Jako vhodným nástrojem se rovněž jeví zprostředkování příkladů dobré (případně špatné) praxe, jako seznámení se s postupy v obdobných situacích u jiných obcí. Námět pro tvorbu obdobného metodického dokumentu poskytuje např. projekt SMO ČR, který po komunálních volbách v roce 2014 představil publikaci s názvem *Příručka pro člena zastupitelstva obce*. Obsah dokumentu byl orientován právě na (nově)zvolené představitele obcí a poskytoval vyčerpávající přehled důležitých informací, upozornění, kompetencí nebo povinností, které spadají do působnosti obcí a jejich volených zástupců. Jako další ze způsobů poskytování podpory je nutno uvést i výstup projektu podporovaného z OP LZZ, jehož cílem je podpořit koncepční přístupy k rozvoji obcí. Dokument *Metodika kontroly a hodnocení realizace programu rozvoje obce* byl zpracován Ministerstvem pro místní rozvoj v roce 2015 v rámci projektu Podpory strategického řízení rozvoje obcí. Metodická příručka, vzešlá z výstupů poslední uskutečněné analýzy, bude tedy dále rozšiřovat informační portfolio směřované na zastupitelstva obcí a blíže ho rozpracovávat v otázkách hospodaření a finančního řízení obecních samospráv.

Zároveň pro obecní samosprávy jako takové by se prostřednictvím realizace vlastních programů a projektové činnosti měly vytvořit vhodnější podmínky pro zabezpečení vyššího právního

a finančního povědomí svých volených představitelů. K takovéto podpoře se v obecné rovině vyslovuje i samotný Strategický rámec rozvoje veřejné správy. Vhodným nástrojem této činnosti jsou např. specifické výzvy pro územní samosprávné celky, kde je vzdělávání jednou z podporovaných aktivit.

Nad rámec provedených analytických prací je nutné podporovat vzdělávání kompetentních zaměstnanců v jednotlivých úřadech obcí, neboť na větších úřadech se jedná o profesionální aparát, který poskytuje odborné zázemí jednotlivým institucím. U těchto osob je žádoucí se věnovat hlubší specializaci v dílčích oblastech pro posilování klíčových dovedností, školení v souvislosti se změnami právních předpisů, rozšiřující se judikaturou a novými aplikačními postupy.

## KONTAKTY

Ministerstvo vnitra  
Odbor strategického rozvoje a koordinace veřejné správy  
nám. Hrdinů 1634/3  
140 21 Praha 4

[www.mvcr.cz/verejna-sprava](http://www.mvcr.cz/verejna-sprava)

[osr@mvcr.cz](mailto:osr@mvcr.cz)

ID datové schránky: 6bnaawp



Evropská unie  
Evropský sociální fond  
Operační program Zaměstnanost



MINISTERSTVO VNITRA  
ČESKÉ REPUBLIKY