Česká zemědělská univerzita v Praze

Provozně ekonomická fakulta

Katedra humanitních věd

Bakalářská práce

Sociální a ekonomický rozvoj periferního regionu (případová studie Zakarpatské oblas Ukrajiny)

Jurij Kapac

© 2021 ČZU v Praze

ČESKÁ ZEMĚDĚLSKÁ UNIVERZITA V PRAZE

Provozně ekonomická fakulta

ZADÁNÍ BAKALÁŘSKÉ PRÁCE

Jurij Kapac

Hospodářská politika a správa
Veřejná správa a regionální rozvoj

Název práce

Sociální a ekonomický rozvoj periferního regionu (případová studie Zakarpatské oblasti Ukrajiny)

Název anglicky

Social and economic development of a peripheral region (case study of the Transcarpathian region of Ukraine)

Cíle práce

Tématem bakalářské práce je problematika sociálního a regionálního rozvoje Zakarpatské oblasti Ukrajiny. Region je periferní oblastí Ukrajiny. Státu, jež se dlouhodobě potýká s hospodářskými a sociálními problémy i nedůvěrou části občanů vůči politickým a správním orgánům. Cílem práce bude v rámci zvoleného tématu:
1) Charakterizovat základní socioekonomické ukazatele regionu.
2) Z pohledu regionu vyhodnotit dopady reformy veřejné správy, jež se začala připravovat v roce 2014.
3) Analyzovat odpovědnost a finanční zdroje územních samospráv regionu.

Metodika

Práce bude postavena jako případová studie zvoleného regionu. Sběr dat proběhne pomocí studia dokumentů a dotazování členů místní samospráv. Dále budou použity další standartní metodologické postupy, především komparace.

Doporučený rozsah práce

30-40 stran

Klíčová slova

Zakarpatská oblast Ukrajiny, okres, obec, financování samospráv, veřejné služby, rozpočet, regionální rozvoj, socioekonomické ukazatele

---

Doporučené zdroje informací

BLAŽEK, J. – UHLÍŘ, D. Teorie regionálního rozvoje: nástin, kritika, implikace. Praha: Univerzita Karlova, nakladatelství Karolinum, 2020. ISBN 978-80-246-4566-7.

DULEBA, A. Ukrajina a Slovensko: geopolitické charakteristiky vývinu a medzinárodné postavenie Ukrajiny: implikácie pre Slovensko. Bratislava: Veda, 2000. ISBN 80-224-0656-2.

KHOZHYLO, I. et al. Local self-government in the focus of the medical reform in Ukraine: Analysis of powers. Theoretical and Empirical Researches in Urban Management. 2020, Vol. 15, No. 2, 2020, pp. 22-38. ISSN: 20653913.

MATES, P. – WOKOUN, R. Malá encyklopedie regionalistiky a veřejné správy. Praha: Prospektrum, 2001. ISBN 80-7175-100-6.

ŘÍCHOVÁ, B. Přehled moderních politologických teorií. Praha: Portál, 2014. ISBN: 978-80-262-0742-9.

WOKOUN, R. Regionální rozvoj: východiska regionálního rozvoje, regionální politika, teorie, strategie a programování. Praha: Linde, 2008. ISBN 978-80-7201-699-0.

Моніторинг процесу децентралізації та реформування місцевого самоврядування станом на 10 лютого 2021 року. Міністерство розвитку громад та територій України, 2021

Předběžný termín obhajoby

2021/22 ZS – PEF

Vedoucí práce

Ing. Jan Čopík, Ph.D.

Garantující pracoviště

Katedra humanitních věd

Elektronicky schváleno dne 8. 3. 2021

prof. PhDr. Michal Lošťák, Ph.D.

Vedoucí katedry

Elektronicky schváleno dne 8. 3. 2021

Ing. Martin Pelikán, Ph.D.

Děkan

V Praze dne 29. 11. 2021

Čestné prohlášení

Prohlašuji, že svou bakalářskou práci "Sociální a ekonomický rozvoj periferního regionu (případová studie Zakarpatské oblas Ukrajiny)" jsem vypracoval samostatně pod vedením vedoucího bakalářské práce a s použitím odborné literatury a dalších informačních zdrojů, které jsou citovány v práci a uvedeny v seznamu použitých zdrojů na konci práce. Jako autor uvedené bakalářské práce dále prohlašuji, že jsem v souvislosti s jejím vytvořením neporušil autorská práva třetích osob.

V Praze dne 30.11.2021 _____

Poděkování

Rád bych touto cestou poděkoval vedoucímu bakalářské práce Ing. Janu Čopíkovi, Ph.D. za cenné rady, odbornou pomoc a všestranní podporu při zpracování této práce.

Sociální a ekonomický rozvoj periferního regionu (případová studie Zakarpatské oblas Ukrajiny)

Abstrakt

Bakalářská práce na téma „Sociální a ekonomický rozvoj Zakarpatské oblastí Ukrajiny“ se zabývá problematikou rozvoje polohově a významově periferního regionu. Úvodem se práce zaměřuje na vysvětlení pojmů, které úzce souvisí s problematikou perifernosti, charakteristiku administrativního dělení Ukrajiny a analýzu místní samosprávy. V práci je přiblížena Zakarpatská oblast, její demografie, průmysl a ekonomika. Stěžejní pozornost je věnovaná decentralizační reformě veřejné správy, která má za cíl dát místní samosprávě více možnosti pro rozvoj. Součástí práce je analýza dvou vybraných teritoriálních hromad, porovnání jejích rozpočtů před spojením a po spojení do nového administrativního celku a hodnocení dopadů reformy na vybrané teritoriální hromady (obce).

Klíčová slova: Zakarpatská oblast Ukrajiny, okres, obec, financování samospráv, veřejné služby, rozpočet, regionální rozvoj, socioekonomické ukazatele

Social and economic development of a peripheral region (case study of the Transcarpathian region of Ukraine)

Abstract

The bachelor's thesis on the topic "Social and economic development of the Transcarpathian region of Ukraine" deals with the development of periphery region. In the beginning, the work focuses on the explanation of concepts that are closely related to the issue of peripherality, a description of the administrative division of Ukraine and the characteristics of local government. The thesis describes the Transcarpathian region, its demography, industry and economy. Attention is also paid to decentralization reform of public administration, which aims to give local governments more opportunities for development. Another part of the work is the analysis of two selected amalgamated territorial communities, comparison of its budgets before the merger and after the merger into a new administrative unit and evaluation of the impact of the reform on amalgamated territorial communities.

Keywords: Transcarpathian region of Ukraine, district, municipality, local goverment financig, public services, budget, regional development, socio-economic indicators

Obsah

Úvod **11**

Cíl práce **12**

Metodika **13**

Teoretická východiska **14**

1 Základní pojmy **14**

1.1 Region 14

1.2 Centrum 14

1.3 Periferie 15

2 Administrativní dělení Ukrajiny **18**

2.1 Oblast 18

2.1.1 Rozpočet 18

2.2 Okres (rajón) 20

2.2.1 Rozpočet 20

2.3 Spojená teritoriální hromada 20

2.3.1 Rozpočet 22

2.4 Místní samospráva 23

2.4.1 Místní státní administrace 23

2.4.2 Zastupitelstvo (rada) 24

Analýza Zakarpatské oblasti Ukrajiny **26**

3 Základní informace **26**

4 Ekonomika oblasti **28**

4.1 Socioekonomické ukazatele 30

4.2 Rozpočet a finance 31

5 Administrativní dělení **32**

6 Obyvatelstvo **33**

6.1 Zaměstnanost 35

7 Nerostné suroviny **35**

8 Zakarpatská oblast a Ukrajinská decentralizační reforma **36**

8.1 Změny v rozpočtovém kodexu 37

8.2 Dopady reformy 38

8.2.1 Mukačevská teritoriální hromada 39

8.2.2 Velykolučkovská teritoriální hromada 44

10 Diskuse a závěry 46

11 Seznam použitých zdrojů 49

12 Přílohy 51

12.1 SWOT analýza oblasti 51

Seznam obrázků

Obrázek 1 Mapa Ukrajiny s vyznačenou Zakarpatskou oblastí; Zdroj: Wikimedia Commons 26

Obrázek 2 Převládající rodný jazyk; Data: State Statistics Service of Ukraine 34

Seznam grafů

Graf 1 Struktura hrubé přidané hodnoty Zakarpatské oblasti v % (2017); Data: State Statistics Service of Ukraine 29

Graf 2 Struktura vlastních (daňových) příjmů Zakarpatské oblasti 31

Seznam tabulek

Tabulka 1 Závislost počtu zastupitelů na počtu voličů; Zdroj: Vechovna Rada Ukrajiny 24

Tabulka 2 Seznám rajónů (okresů) podle rozlohy; Data: State Statistics Service of Ukraine .. 32

Tabulka 3 Seznám měst podle počtu obyvatel; Data: State Statistics Service of Ukraine 33

Tabulka 4 Nejpočetnější národnosti Zakarpatské oblasti; Data: State Statistics Service of Ukraine 35

Tabulka 5 Příjmy obcí patřících do starostenských okruhů Mukačevské teritoriální hromady za rok 2018 (před spojením do jedné hromady); Data: Ministry of Finance of Ukraine 40

Tabulka 6 Příjmy a výdaje obcí patřících do starostenských okruhů Mukačevské teritoriální hromady za rok 2018 (před spojením do jedné hromady); Data: Ministry of Finance of Ukraine 41

Tabulka 7 Výdaje obcí patřících do starostenských okruhů Mukačevské teritoriální hromady na provoz obecního zastupitelstva za rok 2018 (před spojením do jedné hromady); Data: Ministry of Finance of Ukraine 42

Tabulka 8 Příjmy a výdaje Mukačevské teritoriální hromady 2018 (před spojením do jedné hromady), 2021; Data: Ministry of Finance of Ukraine 42

Tabulka 9 Příjmy a výdaje Mukačevské teritoriální hromady za 1.—3. čtvrtletní roku 2021; Data: Ministry of Finance of Ukraine 43

Tabulka 10 Příjmy a výdaje obcí Velykolučkovské teritoriální hromady za rok 2018 (před spojením do jedné hromady); Data: Ministry of Finance of Ukraine 44

Tabulka 11 Příjmy a výdaje Velykolučkovské teritoriální hromady 2018 (před sloučením do jedné hromady), 2021 (po sloučení do jedné hromady); Data: Ministry of Finance of Ukraine 45

Úvod

Předkládaná bakalářská práce je zaměřena na Zakarpatskou oblast Ukrajiny. V minulosti byla součástí Uher (Maďarska) i Československa (jako Podkarpatská Rus). Pro určitou část populace současné České republiky je proto toto území stále hojně sledované. Součástí Ukrajiny se Podkarpatí (z ukrajinského pohledu Zakarpatí – území ležící za Karpaty) stalo až po sovětské anexi v roce 1944 (nikdy předtím součástí Ukrajiny ani Ruska nebylo). Území dnešní Zakarpatské oblasti patřilo v rámci každého státu, jehož bylo součástí, k periferním územím. Leželo daleko od centra (Budapešť, Vídeň, Praha, Moskva, Kyjev), vyznačovalo se hospodářskou zaostalostí a také poměrně slabou místní identitou. Jedná se však o území zajímavé a disponuje rovněž vlastními elitami. Základním tématem a otázkou předkládané práce je, zda reforma veřejné správy, realizovaná v současné době na Ukrajině, může přinést rozvojové impulsy pro ukrajinské regiony. Tedy také pro Zakarpatskou oblast.

Cíl práce

Tématem bakalářské práce je problematika sociálního a regionálního rozvoje Zakarpatské oblasti Ukrajiny. Region je periferní oblastí Ukrajiny. Státu, jež se dlouhodobě potýká s hospodářskými a sociálními problémy i nedůvěrou části občanů vůči politickým a správním orgánům. V současné době (od roku 2014) na Ukrajině probíhá reforma veřejné správy. Spočívá ve slučování okresů (rajónů), obcí a také v posilování příjmů místních a regionálních rozpočtů na úkor rozpočtu celostátního. To jsou stěžejní důvody volby konkrétního regionu (Zakarpatské oblasti) pro zpracování práce.

Cílem práce je v rámci zvoleného tématu:

1) Charakterizovat základní socioekonomické ukazatele regionu.
2) Z pohledu regionu vyhodnotit dopady reformy veřejné správy, jež se začala připravovat v roce 2014.
3) Analyzovat odpovědnost a finanční zdroje územních samospráv regionu.

Postavením Zakarpatské oblasti (Podkarpatské Rusi) se zabývá více autorů (za všechny např. Duleba[1], Ruščak a Padjak[2]; Pop[3], Magocsi[4]. Stěžejní výzkumnou otázkou předkládaného textu je, zda reforma veřejné správy může pozitivně přispět k rozvoji tohoto regionu?

---

[1] DULEBA, Alexander. Ukrajina a Slovensko. Bratislava: VEDA, 2000. ISBN 9788022406567.

[2] RUŠČAK Michail Jur′evič, PADJAK Valerij Ivanovič. Sistema Chozjajstvovanija v Zakarpatskoj Oblasti v 1991-2004 godach: Ėkonomičeskij Upadok, Razval Agrarnogo Sektora, Gubitel′noe Izpol′zovanie Prirodnych Resursov, Krach social′noj zaščity naselenija, Politika Assimiljacii Rusin, Narušenie Prav Korennogo Naselenija. Užhorod: Izdatělstvo V. Padjaka, 2004.

[3] POP, Ivan. Enciklopedija Podkarpatskoj Rusi. Užhorod: Izdatělstvo V. Padjaka, 2001.

[4] MAGOČIJ, Pavlo-Robert. Pidkarpatska Rus: Formuvanňa nacionalnoji samosvidomosti (1848-1948). Užhorod: Izatělstvo V. Padjaka, 2021. ISBN 978-966-387-127-1.

Metodika

Práce je postavena jako případová studie. Zvoleným případem je region Zakarpatské oblasti Ukrajiny. Sběr dat se uskutečnil zejména prostřednictvím techniky studia dokumentů. Mezi studované dokumenty patřily zejména oficiální strategie rozvoje Zakarpatské oblasti, ukrajinské zákony související s decentralizační reformou a data k místním rozpočtům od ministerstva financí Ukrajiny. Jako doplňkový zdroj byla použita technika dotazování. Jednalo se zejména o nestandardizované dotazování členů místních samospráv, konkrétně proběhl rozhovor se starostou Novodavidkovského starostenského okruhu Mukačevské teritoriální hromady. Jednalo se spíše o doplňující otázky a osobní názory starosty na průběh reformy. Zda již může hodnotit dopady nového uspořádání veřejné správy, jak byla utvořena Mukačevská teritoriální hromada apod. Protože se jednalo o dotazování nestandardizované, nejsou přikládány položené otázky.

Teoretická východiska

1 Základní pojmy

Pro pochopení problematiky sociálního a ekonomického rozvoje periferního regionu je třeba definovat si zejména pojmy *region, periferie* a *centrum*.

1.1 Region

V regionální politice se pod pojmem *region* rozumí určitá menší územní oblast určité větší územní jednotky. *Regionem* může být jak nějaká menší obec v rámci kraje, tak i stát v rámci kontinentu, nebo dokonce i světadíl v rámci celé planety. Přičemž hranice určitého *regionu* se můžou lišit od hranic stanovených administrativním dělením, jako příklad je možné uvést *region* z etnografického hlediska – územní celek, který je charakteristický společnými kulturními rysy obyvatel, lišícími se od rys obyvatel sousedních oblasti. Hranice určitého etnografického *regionu* ne vždy odpovídají administrativním hranicím obcí nebo krajů, obývaných určitým etnikem.

1.2 Centrum

Pojem *centrum* (občas se označuje i jako *jádro*) se může nejjednodušeji definovat jako určité místo v rámci územního celku, které je nějakým způsobem privilegované oproti jiným oblastem stejného územního. Toto vymezení však přišlo příliš obecné Steinu Rokkanovi, norskému sociologovi, který je často zařazován mezi myšlenkově nejplodnější autory poválečného období. Rokkan vypracoval koncepční systém použitelný pro konkrétní analýzu vztahů mezi centrem a periferií a pro nalezení center využíval jednoduchý postup — snažil se nalézt odpovědi na otázky: *„Kde se v rámci určitého území nejčastěji setkávají klíčoví držitelé zdrojů moci?“, „Kde tito držitelé zdrojů vytvořili prostor pro dohadování, uzavírání smluv a rozhodování?“* a *„Kde se shromažďují k ceremoniím uchovávajícím, a posilujícím identitu, resp. Kde jsou umístěny památníky symbolizující tuto identitu?*“

Zodpovězením na tyto otázky lze odhalit jak samotné *centrum*, tak i jeho typ. Místo, ve kterém se soustřeďují ministerstva, soudní dvory, parlamenty a velvyslanectví je centrem *vojensko-administrativním.* Banky, průmyslové korporace, obchodní korporace, burzy a

odborové svazy se vyskytují v centrech *ekonomických*, kdež to univerzity, vysoké školy, akademická pracoviště, divadla, nebo koncertní sály jsou koncentrovány v centrech *kulturních*. V závislostí na tom, zda jsou všechny tyto centra soustředěny na jednom místě rozlišuje Rokkan *monocentrické* a *polycentrické struktury*. V monocentrické *struktuře* jsou si všichni držitelé rozhodujících mocenských zdrojů prostorově blízcí. Pokud dochází k rozptýlení těchto center na větším teritoriu jedná se o polycentrickou strukturu, pro kterou je typické složení z řetězce výrazně se od sebe lišících center. Centum, ve kterém se soustřeďují politické elity, nemusí být totožné s místem, kde se soustřeďují zástupci průmyslu nebo obchodu. Zároveň v rámci jednoho státního útvaru může existovat více kulturních center. Ukázkovým příkladem může být například Nizozemsko, kde většina hlavních politických institucí nesídli v hlavním městě Amsterdam, ale v Haagu, který je díky tomu vojensko-administrativním centrem.

Rokkan nabízí i alternativní možnost určení centra, prostřednictvím identifikace míst, ve kterých dochází ke koncentrování určité aktivity. Pro tato centra je charakterní vysoký podíl osob zaměstnaných ve sféře služeb. V centrech se soustřeďují i aktivní jedinci, zaměřující se na vytváření a zprostředkování informací a řízení vzdálenějších oblastí. Rokkan tak zvýrazňuje důležitost a významnost komunikace v teritoriálním dimenzování politiky. Centrum vždy řídí, kontroluje a usměrňuje toky informací v rámci určitého systému, nejde však o jednostrannou kontrolu ostatních regionů, protože každé „privilegované“ centrum je taktéž závisle na zdrojích ostatních oblastí, ze kterých čerpá pracovní sílu, nerostné suroviny, potraviny apod. Každý teritoriálně vymezený politický systém tak má určitou hierarchickou strukturu, obsahující hlavní centrum, podřízená centra a periferní regiony, které jsou na centru závisle a zároveň jsou ale nepostradatelné pro fungování centra, díky svým zdrojům.[5]

1.3 Periferie

V odborné literatuře pro pojem *periferie* nalezneme různé definice, například Havlíček a Chromý periferii definují jako „*území nedostatečné integrace do, v daném místě a čase dominujících, struktur, procesů a systémů*“[6]. Z této definice vyplývá, že periferní území je

[5] ŘÍCHOVÁ, Blanka. Přehled moderních politologických teorií. Vyd. 2. Praha: Portál, 2006. ISBN 80-7367-177-8, str. 277n.

[6] HAVLÍČEK, Tomáš a Pavel CHROMÝ. Contribution to the theory of polarized development of a territory, with a special attention paid to peripheral regions. Geografie. 2001, 106(1), 1-11. ISSN 1212-0014. Dostupné z: doi:10.37040/geografie2001106010001

ekonomicky a kulturně příliš slabé na to, aby mohlo nějak konkurovat se stávajícími centry, nebo nějak výrazněji ovlivňovat dění v celém systému. Drápela[7] definuje periferie jako méně atraktivnější ve srovnání s centrem okrajové území. Novotná[8] ve své práci apeluje na to, že u periferních oblastí dochází k narušení nejen sociálních a ekonomických vztahů s centrem, ale i vztahů kulturních, politických a fyzio-geografických.

Musil a Müller[9] na periferní území nahlížejí z hlediska sociologického a vymezují ho jako „*Území, která se hospodářsky nerozvíjejí, ztrácejí obyvatelstvo, demograficky stárnou, mají nižší sociálně-ekonomickou úroveň, horší technickou i sociální infrastrukturu než ostatní části země, jsou obtížně dopravně dostupná, mají starý bytový fond a objevují se v nich specifické sociální problémy spojené s exkluzí.*“

Periferie jsou charakteristické svojí odlišností. Obyvatelé periferního regionu jsou součástí celkového systému, ale jen marginálně se podílejí na jeho řízení. Jsou spojeny určitou vlastní identitou, která se ve větší či menší míře liší od identity obyvatelů centra. [10]

Periferie můžeme rozlišit na **polohové** a **významové**. Polohový typ periferností je úzce spjat s geografickou polohou území v rámci státu, zatímco významový souvisí spíše na míře participace na ekonomických, politických a společenských aspektech vývoje státu[11].

Říchová uvádí definici periferie jako území, které je geograficky vzdálené od centra, spadající přitom do jeho teritoriálního vlivu a zůstávající centrem řízené. Při definování periferie výlučně jako pojmu geografického se pohybujeme v rovině *horizontálního rozměru perifernosti.* Existuje však i jiné, komplexnější pojetí perifernosti, které se nazývá *vertikální perifernost*, k němuž se přikláněl i Rokkan. Východiskem v daném pojetí je jedinec. Centrum se v tomto pojetí chápe jako soubor osob majících zásadní postavení v procesu rozhodování,

---

[7] DRÁPELA, Emil. Marginální oblasti na území ČR a jejich vývoj v prostoru a čase. Brno: Centrum dopravního výzkumu, 2011. ISBN 978-80-86502-36-6.

[8] NOVOTNÁ, Marie, ed. Problémy periferních oblastí. Praha: Katedra sociální geografie a regionálního rozvoje Přírodovědecké fakulty Univerzity Karlovy, 2005. ISBN 80-86561-21-6.

[9] MUSIL, Jiří a Jan MÜLLER. Vnitřní periferie v České republice jako mechanismus sociální exkluze [Inner Peripheries of the Czech Republic as a Mechanism of Social Exclusion]. Czech Sociological Review. 2008, 44(2), 321-348. ISSN 00380288. Dostupné z: doi:10.13060/00380288.2008.44.2.05

[10] ČOPÍK, Jan. Demokratický proces na subnacionálních úrovních politického rozhodování. Praha, 2006. Disertační práce. Česká zemědělská univerzita v Praze. Vedoucí práce Jaroslav Čmejrek.

[11] KOUTSKÝ, Jaroslav. Měnící se postavení původně periferních pohraničních oblastí. NOVOTNÁ, Marie. Problémy periferních oblastí. Praha: Univerzita Karlova, 205n. l., s. 123-130. ISBN 80-86561-21-6.

kdyžto periferie je tvořena jedinci, kteří jsou účastníky daného systému vzájemných vztahů, ale mají jen malý vliv na rozhodování skupin v centru.

Stein Rokkan vymezuje tzv. *ideální znaky periferií*:

1. Periferií je často dobyté území nebo kolonie, které jsou odpovědné geograficky vzdálenému centru.
2. Periferní oblasti jsou často ekonomicky zaostalé, nebo je jejích hospodářství zaměřené výlučně na jednu komoditu.
3. Na periferiích se nevyskytují vlastní kulturní instituce, které by byly schopné posilovat místní identitu.

Kvůli těmto okolnostem periferie nemají prostředky na bránění se tlaku z centra, mohou jen minimálně chránit svou odlišnost a určovat své vlastní potřeby. Avšak není nutné, aby periferní oblast měla všechny tři tyto znaky, občas může dojít i k tomu, že na centru politicky závislá periferie je ekonomicky vyspělejší než politické centrum.

Poměrně častým jevem u periferních regionů, nehledě na negativní demografické a socioekonomické ukazatelé, je silná místní identita a neuvědomování místními obyvateli své „perifernosti“. Tamní obyvatelé jsou obvykle hrdí na svoji regionální identitu a přesto, že často dochází například k pracovní migraci do ekonomického centra nebo zahraničí, většina z nich se časem vrací a hledá zázemí právě v rodném regionu.[12]

V dnešní době se rozvoji periferií věnuje značná pozornost. Odstranění regionálních disparit je jedním z hlavních cílů národních a nadnárodních institucí. Příkladném může sloužit například *euroregion* — regionální forma spolupráce, která umožňuje nejen periferním oblastem státu spolupracovat se sousedními regiony, nacházejícími se na území sousedního státu. Podobné nadnárodní spolupráce dávají periferním regionům možnost rozvíjet například turistické odvětví, které je často jedním z hlavních zdrojů příjmů periferních regionů.

[12] ŘÍCHOVÁ, Blanka. Přehled moderních politologických teorií. Vyd. 2. Praha: Portál, 2006. ISBN 80-7367-177-8, str. 280-282.

2 Administrativní dělení Ukrajiny

Ukrajina je unitární poloprezidentská republika, což znamená, že na jejím území je jednotný právní řád a jednotná soustava státních orgánů. Administrativní dělení je víceúrovňové. První, nejvyšší úroveň dělí Ukrajinu na 27 subjektů - 24 oblastí, 2 města se speciálním statusem (Kyjev a Sevastopol) a 1 autonomní republiku (Krym)[13]. Druhá úroveň dělí jednotlivé územní subjekty (oblasti) na menší rajóny (okresy), jichž na Ukrajině do roku 2020 bylo 490. Roku 2020 na základě zákona „o vytvoření a likvidaci rajónů[14]“ (*Pro utvorenňa ta likvidaciju rajoniv)* v rámci reformy administrativního dělení Ukrajiny se počet rajónů na Ukrajině zredukoval z 490 na 136[15]. Jednotlivé rajóny se skládají z takzvaných „spojených teritoriálních hromad“ (*OTH — Objednana teritorial'na hromada)*, které se formovaly během let 2015-2020 v rámci reformy administrativního dělení Ukrajiny, která je součástí velké decentralizační reformy[16].

2.1 Oblast

Oblasti patří vedle autonomní republiky Krym a dvou měst se speciálním statusem k nejzákladnějším subjektům administrativního dělení Ukrajiny.

Každá oblast má své oblastní centrum – město, ve kterém sídlí oblastní samospráva (rada) a oblastní administrace.

2.1.1 Rozpočet

Rozpočty oblastí patří mezi „místní rozpočty“, mezi ty se řadí i rozpočet Autonomní Republiky Krym, rozpočty rajónů a rozpočty místní (obecní) samosprávy. Místní rozpočet se skládá z „obecního“ a „speciálního“ fondu. Příjmy, které jdou do obecního fondu nemají

---

[13] Autonomní republika Krym s městem Sevastopol je od roku 2014 anektovaná Ruskou federací a Ukrajina nad územím de-facto nemá kontrolu, stejně tak nemá kontrolu nad částmi Doněcké a Luhanské oblastí, které jsou pod kontrolou samozvaných lidových republik Doněcké a Luhanské. De-iure však tyto území zůstávají části Ukrajiny.

[14] https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/807-20#Text

[15] Celkem 17 rajónů leží na momentálně nekontrolovatelném území (Krym, Donbas), de-facto Ukrajina kontroluje 119 svých rajónů ze 136.

[16] Proces decentralizační reformy začal krátce po tzv. „Euromajdanu“ v roce 2014. Hlavním cílem reformy je předání většiny práv a povinnosti jednotlivým zastupitelstvům na nižších úrovních samosprávy.

předem určený cíl financování, kdežto ve speciálním fondu se nachází prostředky, které se dají označit jako cílové.[17] Speciální fondy tak představují určité předem určené dotace (transfery).

Oblastní rozpočet se skládá z příjmů oblasti a transferů ze státního rozpočtu. Příjmy oblasti jsou tvořeny zejména: 15 % daně z příjmů fyzických osob, které odvádějí daně na území oblasti; 10 % daně z příjmů právnických osob, které odvádějí daně na území oblasti; 100 % daně z příjmů právnické osoby, jejíž zakladatelem je oblastní samospráva; 50 % renty za využívání lesních zdrojů oblasti; 50 % renty za využívání vodních zdrojů oblasti; 25 % renty z využívání zemské kůry z důvodu těžby nerostných surovin celostátního významu (kromě renty z využívání zemské kůry z důvodu těžby ropy, zemního plynu a jeho kondenzátu, která se odvádí přímo do státního rozpočtu v celém obsahu); Poplatky za využívání jiných přírodních zdrojů; Části zisku komunálních podniků, kterou určuje oblastní samospráva; Poplatky za licence na určité typy podnikání a certifikátů, které vydávají administrace oblasti; Poplatky za licence na výrobu různých typů etanolových výrobků, alkoholových nápojů a tabákových výrobků podnikům, které mají sídlo na území oblasti; Poplatky za licence na export, import a velkoobchod s etanolovými výrobky, alkoholovými nápoji a tabákovými výrobky podnikům, které mají sídlo na území oblasti; Administrativními pokutami, udělenými místní administrativou.

Transfery ze státního rozpočtu se dělí na dva typy – dotace a subvence. Subvence se liší od dotací tím, že jsou cílené na předem určený sektor. Mezi transfery ze státního rozpočtu patří například: dotace, subvence na školství, subvence na zdravotnictví, subvence na kompenzaci ztráty příjmů místních rozpočtů v následku daňových slev a zvýhodnění stanovených státem;

Mezi výdaje, které se hradí z oblastního rozpočtu patří výdaje na veřejnou správu; výdaje na školství (kam patří zejména výdaje na sekundární vzdělání pro sociálně slabší osoby; zřizování speciálních základních škol pro osoby s fyzickým nebo mentálním postižením; zřizování domovů mládeže a dětských domovů; zřizování vzdělávacích rehabilitačních středisek; školení kvalifikovaných zaměstnanců a pedagogů a zřizování středisek pro mimoškolní vzdělávání), výdaje na zdravotnictví, výdaje na kulturu, umění a sport, výdaje na sociální ochranu, výdaje na místní hasičské sbory, výdaje na orgány místní samosprávy. Přičemž výdaje na sociální ochranu, místní hasičské sbory a orgány místní samosprávy se mohou hradit z jakéhokoliv místního rozpočtu, nemusí to být nutně rozpočet oblasti.[18]

---

[17] HOLYŇSKA, Olesja. Pro miscevi bjudžety l'uds'koju movoju. 2014. Dostupné z: http://www.frgn.mk.ua/wp-content/uploads/2014/12/bro.pdf

[18] Бюджетний кодекс України; https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/ed20150920

2.2 Okres (rajón)

Okres (ukrajinsky rajón) je subjekt druhé úrovně administrativního dělení. Výkonnou moc na okresní úrovní má *okresní státní administrace*. Okresní administrace a samospráva (rada) sídlí v okresním centru. Organy okresní samosprávy mají podobné povinnosti, jako orgány oblastní[19]. Navíc musí plnit úkoly, které jim deleguje oblastní administrace.

2.2.1 Rozpočet

Do roku 2021 rajónní rozpočet formoval rozpočty všech obcí, které byly jeho součástí, což v určité míře omezovalo možnosti lokální samosprávy. 1. ledna 2021 nabyl platnosti nový reformovaný rozpočtový kodex, který výrazně upravuje vztah státního rozpočtu k místním rozpočtům a příjmy a výdaje místních rozpočtů.

Před reformou byly rajóny součástí takzvaného „horizontálního vyrovnání“, což znamenalo, že dostávaly bázové dotace ze státního rozpočtu. Po reformě to už neplatí a rajónní rozpočty se formují z vlastních příjmů a speciálních subvencí. Vlastní příjmy jsou tvořeny:

- Daní z příjmů vlastních komunálních podniků;
- Poplatky za licence a certifikáty;
- Nájemným za pronájem vlastního majetku;

2.3 Spojená teritoriální hromada

Spojené teritoriální hromady jsou nové územní jednotky, vzniklé v důsledku decentralizační reformy. Do těchto hromad se spojovaly jednotlivé sousedící obce a městečka. Každá taková hromada má své centrum, kde sídlí zastupitelstvo (rada) teritoriální hromady a její hlava (předseda). Spojená teritoriální hromada se skládá z centra (většinou největší a ekonomicky nejrozvinutější město nebo vesnice) a z takzvaných „starostenských obvodů“. Starostenský obvod se skládá z jedné, nebo více vesnic. Každý obvod má starostu, který ho zastupuje v samosprávě (výkonné radě) hromady.

---

[19] 4. března 2021 ukrajinská vláda v prvním čtení schválila zákon „O místních státních administracích“, který reformuje zejména rajónní státní administrace. Jejích nové pravomoci se budou výrazně lišit od těch, které mají momentálně. Většinu organizačních povinností na sebe převezmou místní administrace, které budou součásti orgánů samosprávy teritoriálních hromad.

Starosta je jmenován do funkce místní radou hromady na návrh hlavy dané rady. Volbu v radě předchází veřejné diskuse formou veřejných slyšení a setkání s obyvateli daného starostenského obvodu. Kandidatura starosty se předkládá k veřejnému projednání s obyvateli obvodu a je považována za přijatelnou při souhlasu předem stanoveného procenta obyvatel obvodu. V obvodech s počtem obyvatel do 1 500 osob musí s kandidaturou souhlasit minimálně 20 procent svéprávných obyvatel. V závislosti na velikosti obvodu se minimální procento svéprávných obyvatel obvodu mění následovně:

- 17 procent u obvodů s 1 500-10 tis. obyvatel
- 14 procent u obvodů s 10-20 tis. obyvatel
- 10 procent u obvodů s 20-30 tis. obyvatel
- 7 procent u obvodů s více než 30 tis. obyvatel.

Na základě výsledků veřejných diskusí o kandidatuře starosty se sepíše protokol, který musí obsahovat datum a místo uskutečnění diskuse, počet svéprávných obyvatel obvodu, prohlášení o kandidatuře starosty, seznam osob, podporujících danou kandidaturu (seznam musí obsahovat jméno, datum narození a číslo pasu (občanského průkazu) a vlastnoruční podpis osoby). Kandidatura na funkci starosty, která nebyla podpořena nadřízenou radou hromady nemůže být opakovaně podána v průběhu funkčního období, ve kterém byla zamítnuta.

Starosta je stálým členem výkonného výboru rady hromady. Může jím být zvolen kdokoliv, kdo plní podmínky definované v „Předpisu o starostovi“, který schvaluje zastupitelstvo (rada) konkrétní spojené teritoriální hromady.

Starosta zastupuje zájmy obyvatel jeho starostenského obvodu ve výkonných výborech místní rad, účastní se plenárních schůzí a setkáních výboru, pomáhá obyvatelům obvodu s přípravou a podáním dokumentů a žádostí do místní samosprávy. Starosta dohlíží na plnění nařízení nadřízené rady, jejího výkonného výboru a hlavy (předsedy). Účastní se přípravy místního rozpočtu v části, která se vztahuje na financování programů, které se realizují na území jeho obvodu. Mezi další povinností starosty patří například kontrola využívání komunálních objektů na území obvodu, zabezpečuje blahobyt na území obvodu, pomáhá s realizací projektů, týkajících se jeho obvodu. O plnění stanovených povinností je starosta povinen reportovat nadřízené radě a její hlavě jednou za rok, nebo ve stanoveném termínu při souhlasu více než třetiny zástupců (členů rady teritoriální hromady).[20]

[20] https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#n1289

Starosta je volen do funkce na 5 let, může však dojít k předčasnému ukončení jeho funkce, a to v případě vlastní žádosti o ukončení funkce, kterou podává k příslušné radě teritoriální hromady, při odstěhování se mimo území Ukrajiny, při nabytí občanství jiného státu, při nabytí právní moci rozhodnutí soudu o jeho stíhání pro trestný čin, rozhodnutím místní rady, pokud dojde k porušení starostou ústavy nebo zákonu, nebo v případě smrtí. Odvolán může být taktéž na návrh obyvatel okruhu, o jehož podání se rozhoduje na shromáždění voličů v počtu minimálně deseti osob. Tento návrh musí být podpořen podpisy voličů v počtu větším, než byl počet souhlasených s jeho kandidaturou osob.[21]

2.3.1 Rozpočet

Dle nového rozpočtového kodexu jsou rozpočty vytvořených hromad součástí „horizontálního vyrovnání“, stejně jako rozpočty oblastní. Před reformou veškeré příjmy obce naplňovaly rajónní rozpočet. Rajón pak následně přerozděloval finance mezi jednotlivé obce, čímž do určité míry omezoval jejích rozvojový potenciál.

Rozpočet teritoriální hromady se skládá ze státních dotací a subvencí a vlastních příjmů, které tvoří zejména: 60 % daně z příjmů fyzických osob, které odvádějí daně na území hromady; 100 % daně z nemovitosti; 100% „jediné daně“[22], 37 % renty za využívání lesních zdrojů oblasti; 3 % renty z využívání zemské kůry z využívání zemské kůry z důvodu těžby ropy, zemního plynu a jeho kondenzátu na území hromady; 5 % renty z využívání zemské kůry z důvodu těžby nerostných surovin celostátního významu na území hromady (kromě renty z využívání zemské kůry z důvodu těžby ropy, jantaru a zemního plynu a jeho kondenzátu); 30 % renty z využívání zemské kůry z důvodu těžby jantaru na území hromady; 100 % spotřební daně z produktů, prodaných na území hromady; 100 % daně z příjmů komunálních podniků založených místní radou; Poplatek za administrativní služby[23].

---

[21] https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80/conv#n1289; https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1848-19#n23; https://decentralization.gov.ua/starosta

[22] Daň, kterou platí podniky v rámci „zjednodušeného daňového systému“

[23] https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#n1012

2.4 Místní samospráva

2.4.1 Místní státní administrace

Místní státní administrace je právnická osoba, která sídlí v centru oblasti nebo rajónů. Jedná se o organ, který vykonává výkonnou moc na území oblastí nebo rajónu. Podle toho se označují buď jako *oblastní státní administrace*, nebo *rajónní státní administrace.* Administrace na spravovaném území zabezpečují dodržování ukrajinské Ústavy a zákonů, nařízení prezidenta, vlády a dalších orgánů výkonné vlády vyšší úrovně; Zákon a pořádek, dodržování lidských prav a svobod; Plnění státních a regionálních programů sociálně ekonomického a kulturního rozvoje, programů ochrany životního prostředí, a v místech obývaných domorodými národy nebo národními menšinami taky programů jejích nacionálně kulturního rozvoje; Přípravu a schválení rozpočtových výhledů a plnění místních rozpočtů; Informování o plnění místních rozpočtů a programů; Spolupráci s organy místní samosprávy; Realizací dalších pravomoci delegovaných vládou[24].

Místní státní administraci vede *hlava* (předseda), kterého jmenuje prezident na návrh vlády, na období vládnutí prezidenta. Hlava formuje složení administrace. Má právo podávat k posouzení místní rady otázky, týkající se plnění pravomoci a povinnosti. Hlava oblastí státní administrace má právo zrušit nařízení hlavy rajónní státní administrace, pokud ono nařízení je v rozporu s Ústavou a zákony Ukrajiny, nařízeními prezidenta, vlády, hlavy oblastní státní administrace nebo dalšího centrálního orgánu vlády. Taktéž hlava administrace musí jednou za rok vystoupit před místní radou se zprávou o plnění rozpočtu, programů sociálně ekonomického a kulturního rozvoje a případně dalších delegovaných povinností. Prezident Ukrajiny může hlavu administrace odvolat z funkce, pokud:

- Schválí žádost o odstoupení od samotné hlavy (předsedy) administrace;
- To navrhne předseda vlády;
- Absolutní většina místní rady mu vysloví nedůvěru;
- To navrhne prezident;
- Dojde k reorganizaci celé místní státní administrace.

Pokud dojte ke zvolení nového prezidenta, hlava administrace pokračuje v plnění své funkce, dokud nebude na post jmenován někdo jiný.

---

[24] Zákon Ukrajiny „O místních státních administracích“. https://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=586-14#Text

2.4.2 Zastupitelstvo (rada)

Zastupitelstvo neboli „místní rada“ je organ místní samosprávy. Zastupitelé se volí jednou za 5 let na místních volbách, počet zástupců je závislý na počtu obyvatel v dané oblasti (oblast, okres, teritoriální hromada) (viz. Tabulka 1).

Počet voličů	**Počet zastupitelů**
> 1 tis.	12
1-3 tis.	14
3-5 tis.	22
5-20 tis.	26
20-50 tis.	34
50-100 tis.	36
100-250 tis.	42
250-500 tis.	54
500-1 000 tis.	64
1 000-2 000 tis.	84
> 2 000 tis.	120

Tabulka 1 Závislost počtu zastupitelů na počtu voličů; Zdroj: Vechovna Rada Ukrajiny

Na zasedáních oblastního nebo rajónního zastupitelstva (rady) se řeší například: *vytvoření, formování a likvidace zastupitelských komisí, založení audiovizuálních zastupitelských médií, zvolení a odvolání jejích vedoucích, přerozdělení dotací ze státního rozpočtu mezi podřízené místní rozpočty, vypracování a přijímání výhledů oblastních rozpočtů nebo schválení místních rozvojových programů.*

Zastupitelstvo se podílí na organizaci voleb a referend na území kraje nebo okresu, rozhoduje o formování, rozpuštění nebo vstupu a výstupu do a ze spolků nebo jiných forem dobrovolných sdružení orgánů místní samospráv, rozhoduje o vstupu a výstupu do území do Evropské územní spolupráce. Má na starosti rozdělení prostředků převedených ze státního rozpočtu formou grantů nebo dotací mezi rozpočty okresů, obcí a sídel, v rámci zákona uděluje povolení ke zvláštnímu využívání přírodních zdrojů okresního a krajského významu apod.[25]

[25] https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#n1289

Zastupitelstvo může taktéž delegovat místním státním administracím určité úkoly a pravomoci, mezi které patří například: *příprava a návrh k probrání projektů programů místního sociálně ekonomického a kulturního rozvoje, a v místech obývaných domorodými národy nebo národními menšinami taky programů jejích nacionálně kulturního rozvoje, zabezpečení rovnoměrného ekonomického a sociálního rozvoje spravovaného území a efektivního nakládání s přírodními, finančními a lidskými zdroji, vytvoření podmínek k ulehčení investování na území oblasti / rajónu, správa místních kulturních památek, případně jejích restaurování, odsouhlasování jízdních řádů místní hromadné dopravy.*

Předsedou místního zastupitelstva je předseda (*místní / okresní hlava*), který je volen buď přímou volbou na místních volbách, pokud se jedná o předsedu místní rady nebo tajnou volbou členů zastupitelstva, pokud jde o předsedu rady okresní, oblastní a městské části. Předseda vede výkonný výbor zastupitelstva a během funkčního období nemůže vykonávat jakoukoliv jinou placenou činnost (kromě vědecké a výtvarné).

Předseda místního zastupitelstva zabezpečuje dodržování ukrajinských zákonů a ústavy na spravovaném území. Má na starosti organizaci práce místního zastupitelstva a jeho výkonného výboru, podepisuje rozhodnutí zastupitelstva, navrhuje zastupitelstvu kandidatury na post tajemníka zastupitelstva a složení výkonného výboru zastupitelstva. Předseda svolává zasedání zastupitelstva (rady), předkládá návrhy, tvoří program zasedání a řídí plenární schůze zastupitelstva, zajišťuje výkon rozhodnutí místních referend a zastupuje teritoriální hromadu, zastupitelstvo a jeho výkonný výbor ve vztahu ke státním orgánům, jiným samosprávám, sdružením občanů, podnikům apod. Jmenuje a odvolává vedoucích odborů a výkonných orgánů zastupitelstva, podniků, institucí a organizací patřících do obecního majetku příslušných teritoriálních hromad. Předseda je zároveň správcem rozpočtových prostředků, které používá k účelům stanoveným zastupitelstvem.

Povinnosti předsedy je reportovat o své činnosti jednou do roka, nebo ve stanoveném termínu při souhlasu více než poloviny zástupců.[26].

[26] https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text

Analýza Zakarpatské oblasti Ukrajiny

3 Základní informace

Zakarpatská oblast patří mezi základní jednotky administrativního dělení Ukrajiny-oblasti. Sousedí se čtyřmi státy EU – s Polskem na severu, Slovenskem a Maďarskem na západě a Rumunskem na jihu. Z východní strany sousedí s Lvovskou oblastí a Ivano frankovskou oblastí Ukrajiny. Rozloha o 12 777 km^2 umísťuje Zakarpatskou oblast na 24. místo z 27. Menší jsou jen Černovická oblast a města se zvláštním statusem – Kyjev a Sevastopol. Na severu a východě oblasti leží Karpatské hory, které zabírají kolem 75 % území. Jihozápadní území oblasti leží na Panonské pánvi.

Obrázek 1 Mapa Ukrajiny s vyznačenou Zakarpatskou oblastí; Zdroj: Wikimedia Commons

Dnešní území Zakarpatské oblasti bylo součástí různých státních útvarů – Uherského království, Rakousko-Uherska, Československa, Sovětského svazu, Ukrajiny. Po každé však toto území zůstávalo periferii, jednak kvůli své geografické poloze – vždy se nacházelo na okraji státního útvaru, navíc obklopené horami, jednak kvůli slabě rozvinutému průmyslu a relativně chudému množství nerostných zdrojů. Hlavní produkcí oblasti do dnešní doby zůstává dříví, které se z Karpatských pralesů těží alarmujícím rychlým tempem, navíc často načerno.

Zakarpatská oblast je periferní oblasti, jak polohově, tak i významově. Jedná se o nejzápadnější oblast Ukrajiny, se silnou periferní identitou. Naplňuje všechny tzv. ideální znaky periferie vymezené Steinem Rokkanem:

1. Je to „dobyté“ území. Během své historie byla tato oblast součástí mnoha státních útvaru, ale skoro pokaždé se to stávalo bez aktivního podílu místních obyvatel. Navíc vždy mělo status „periferního regionu“. Součástí Ukrajiny se stalo až po druhé světové válce, kdy bylo začleněno do Sovětského svazu.
2. Území Zakarpatské oblasti většinu své historie bylo a zůstává dodnes ekonomicky zaostalým. Přes 60 % rozpočtu Zakarpatské oblasti tvoří dotace a subvence[27].
3. Kulturní rozvoj Zakarpatské oblasti výraznou mírou brzdily jak vlny asimilace (např. maďarizace na přelomu 19. a 20. století), tak i nerozhodnost místních obyvatel. Dlouhou dobu existovaly tři kulturní proudy, které v různých časech měly různě silná postavení – ruský, ukrajinský a rusínský. V současné době dominantním je ten ukrajinský, stále však existují různé spolky, které se snaží rozvíjet například místní rusínský proud. Podle sčítaní obyvatel z roku 2001 se k rusínské národností, kterou Ukrajina neuznává jako samostatnou a považuje za součást národnosti ukrajinské, přihlásilo 10 100 osob (sčítání se však nedá z hlediska přihlášení se k rusínské národnosti hodnotit jako svobodné).[28]

Administrativním centrem Zakarpatské oblasti je město Užhorod, které se nachází přímo na hranici se Slovenskem. Užhorod má 115 512 obyvatel a je největším městem oblasti.

Obyvatele příhraničních částí oblasti mohou využívat tzv „dohodu o málem příhraničním styku“, kterou Ukrajina uzavřela s Maďarském, Slovenskem a Polskem. Díky této smlouvě obyvatele žijící v 50-ti kilometrové příhraniční zóně si mohou požádat o povolení vjezdu na území sousedních států. Dané povolení dává možnost krátkodobého pobytu na příhraničním území státu (do 50-ti kilometrů a nejvíc 90 dnů), zejména pro účely kulturní nebo sociální, držitel tohoto povolení nesmí na území navštíveného státu vykonávat jakoukoliv placenou činnost.[29]

---

[27] https://carpathia.gov.ua/storinka/oblasnyy-byudzhet

[28] ČOPÍK, Jan. Demokratický proces na subnacionálních úrovních politického rozhodování. Praha, 2006. str. 42-44.

[29] https://beregszasz.mfa.gov.hu/ukr/page/kishatarforgalmi-engedely; https://www.minv.sk/?tlacove-spravy&sprava=slovensko-a-ukrajina-uzatvorili-zmluvu-o-malom-pohranicnom-styku

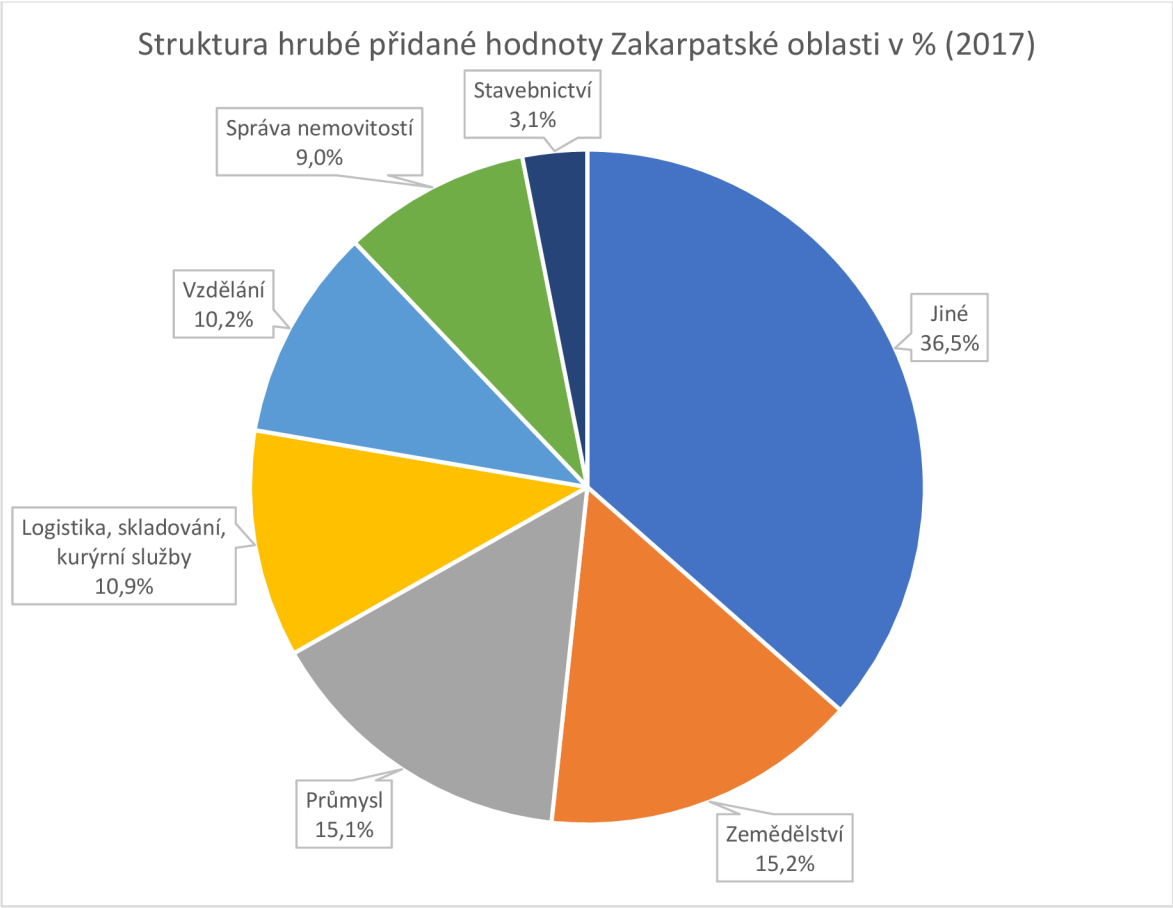
4 Ekonomika oblasti

Ekonomika Zakarpatské oblasti je orientována hlavně na terciální sektor. V posledních letech podíl sektorů průmyslového a zemědělského klesá, avšak stále oba tyto sektory tvoří přes 15 % hrubé přidané hodnoty oblasti – 15,2 % hrubé přidané hodnoty tvoří zemědělství, 15,1 % průmysl. Nehledě na klesající podíl průmyslového sektoru, stále v něm je soustředěno přes 80 % zahraničních investic (> 277,9 mil. USD, z kterých 275,5 mil. USD bylo investováno do výrobního průmyslu). Umístění ve středu Evropy v blízkosti čtyř států EU v kombinaci s relativně levnou pracovní silou přitahuje světové korporace, které na území oblasti investují do výroby a otevírají továrny. Na území oblasti se vyrábějí produkty pro značky jako Škoda, Jabil, Flex, Yazaki Corporation, Forschner, Fischer nebo třeba IKEA.[30]

Roku 1999 na území oblasti byl zaveden „speciální režim investiční činnosti“, který měl napomoct investorům při investování do vybraných sektorů. Zároveň měl zbavovat povinnosti platit daň z příjmů, které pocházely z podnikaní v horských oblastech ve sféře turismu. Tento „speciální režim“ byl platný 15 let, roku 2014 jeho platnost vypršela.[31]

[30] https://carpathia.gov.ua/storage/app/sites/21/Economics/201001-1840p.pdf

[31] https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/357-14#Text, srov. také DULEBA, Alexander. Ukrajina a Slovensko. Bratislava: VEDA, 2000. ISBN 9788022406567. str. 100-123.



Graf 1 Struktura hrubé přidané hodnoty Zakarpatské oblasti v % (2017); Data: State Statistics Service of Ukraine

Velkým problémem Ukrajinské ekonomiky a zejména pak ekonomiky Zakarpatské oblasti je velký podíl stínové ekonomiky. Dle analýzy "Šedá ekonomika v Ukrajině: poměry a směry řešení" minimálně čtvrtina (25 %) ekonomiky Ukrajiny se nachází ve „stínu"[32]. Výhodná geografická poloha, která by měla patřit mezi „silné stránky" oblasti, se v dnešní době nevyužívá dostatečně efektivně k rozvoji legální ekonomiky, naopak napomáhá k růstu právě té šedé části ekonomiky. K nelegálnímu importu a exportu zboží z a do Evropské unie[33] a k pracovní migraci v Zakarpatské oblasti dochází mnohem častěji než v jiných regionech Ukrajiny, za což může právě ta „výhodná" poloha oblasti.[34]

[32] TYŠČUK, Taras. Tiňova ekonomika v Ukrajini: mastaby ta naprjamky podolanňa. 2011 ISBN 978-966-554-155-4

[33] Ve vesnických obchodech, ve kterých často chybí pokladna, se dá sehnat například české pivo, které se nelegálně dováží ze Slovenská. Toto neuvidíme ve městských supermarketech, které patří do ekonomiky „bílé".

[34] https://iom.org.ua/sites/default/files/ukr_ff_f.pdf

4.1 Socioekonomické ukazatele

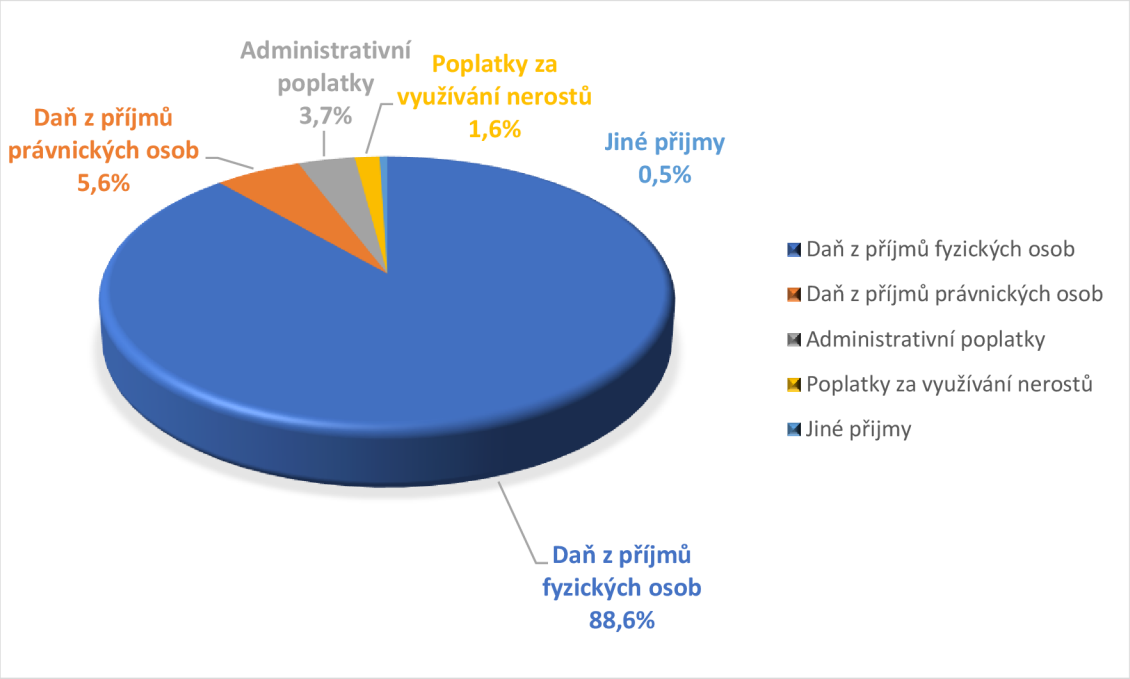
Dle Ukrajinského statistického úřadu území Zakarpatské oblast obývá 1 253 791 lidí, přičemž 62,8 % (787 887) z nich bydlí na venkově. Oblast má 3% podíl na celkovém počtu obyvatel Ukrajiny (41 902 416 lidí)[35] a je celkově na 13. místě podle počtu obyvatel. Počet pracovně schopných obyvatel v oblasti se pohybuje kolem 530 tisíc, míra nezaměstnanosti okolo 10-11 % (v důsledku šedé ekonomiky obtížně měřitelná). Průměrn mzda v roce 2020 činila 10 186 hřiven. Hrubý domácí produkt oblasti za rok 2020 se rovná 52,4 miliardám hřiven (UAH), což se rovná 1,5 % z HDP Ukrajiny. Jde o čtvrtý nejnižší HDP po Luhanské (pouze kontrolovaná část), Ternopilské a Černovické oblasti. Disponibilní příjem obyvatel je po kontrolované části Luhanské oblasti druhý nejnižší – 47 852 hřivny na osobu.

Za rok 2020 se z oblasti vyexportovalo produktů na 1095,2 milionů amerických dolarů (USD), naopak importováno produktů na 1012,0 milionů amerických dolarů.

[35] STATE STATISTICS SERVICE OF UKRAINE. NUMBER OF EXISTING POPULATION OF UKRAINE as of January 1, 2020. Kyiv: State Statistics Service of Ukraine, 2020. Dostupné také z: http://database.ukrcensus.gov.ua/PXWEB2007/ukr/publ_new1/2020/zb_chuselnist%202019.pdf; V celkovém počtu nejsou započteni obyvatelé AR Krym a Sevastopolu.

4.2 Rozpočet a finance

Oblastní rozpočet na rok 2021 je roven 2 084,0 mil. hřiven (= cca 1 600,0 mil. Kč). V porovnání s rokem 2020 je menší o 270,1 milionů hřiven. Hlavním zdrojem financování oblasti jsou státní dotace a subvence, které jsou rovny 1 171,3 mil. hřiven a činí tak 56,2 % celého rozpočtu. Vlastní (zvláště daňové) příjmy oblasti činí 912,7 mil. hřiven (43,8 %). Většinu vlastních příjmů oblasti tvoří daně z příjmů fyzických osob - 88,6 % (808,6 mil. hřiven), další složkou jsou daně z příjmu právnických osob - 5,6 % (51,1 mil. hřiven). 3,7 % příjmů tvoří různé administrativní poplatky. Zbytek se skládá z poplatku za využívání nerostů (1,6 %) a jiných příjmů (0,5 %)[36]



Graf 2 Struktura vlastních (daňových) příjmů Zakarpatské oblasti

[36] https://oda.carpathia.gov.ua/sites/default/files/imce/210102_pob-2021.pdf

5 Administrativní dělení

Zakarpatská oblast jako administrativní jednotka v rámci Ukrajinské SSR byla vytvořená 22. ledna 1946 a skládala se z 13 rajónů (okresů). V rámci reformy se většina rajónů zlikvidovala a jejích území se přerozdělilo mezi rajóny zbylé. Nyní se Zakarpatská oblast skládá z 6 rajónu (viz. Tabulka 2).

Název rajónu	**Administrativní centrum**	**Počet obyvatel (v tis.)**	**Rozloha (v tis. km^2)**	**Počet hromad**
Chustský rajón	Chust	268,3	3,2	13
Užhorodský rajón	Užhorod	255,9	2,4	14
Mukačevský rajón	Mukačevo	254,6	2,1	13
Ťačivský rajón	Ťačiv	185,0	1,9	10
Rachovský rajón	Rachov	82,6	1,8	4
Berehovský rajón	Berehovo	208,4	1,5	10

Tabulka 2 Seznám rajónů (okresů) podle rozlohy; Data: State Statistics Service of Ukraine

Největší rajón je Chustký s centrem ve městě Chust, jehož součástí se v následku reformy stál například bývalý Iršavský rajón, nebo většina rajónu Svaljavského. Před reformou největší rajón dle rozlohy byl Rachovský, jehož hranice se reforma nijak nedotkla[37].

[37] https://decentralization.gov.ua/areas/0312/rayons

6 Obyvatelstvo

Dle Ukrajinského statistického úřadu (*Deržavná služba statistiky Ukrajiny*) k 1. lednu 2020 Zakarpatská oblast má 1 253 791 obyvatel, 787 887 z nich bydlí na venkově. V oblasti se nachází 11 měst, 19 sídel městského typu a 579 vesnic.

Městов	**Obyvatel**
Užhorod	115 512
Mukačevo	85 796
Chust	28 321
Vinohradiv	25 395
Berehovo	23 571
Svaljava	17 183
Rachov	15 601
Iršava	9 259
Ťačiv	8 972
Čop	8 819
Perečín	6 644

Tabulka 3 Seznám měst podle počtu obyvatel; Data: State Statistics Service of Ukraine

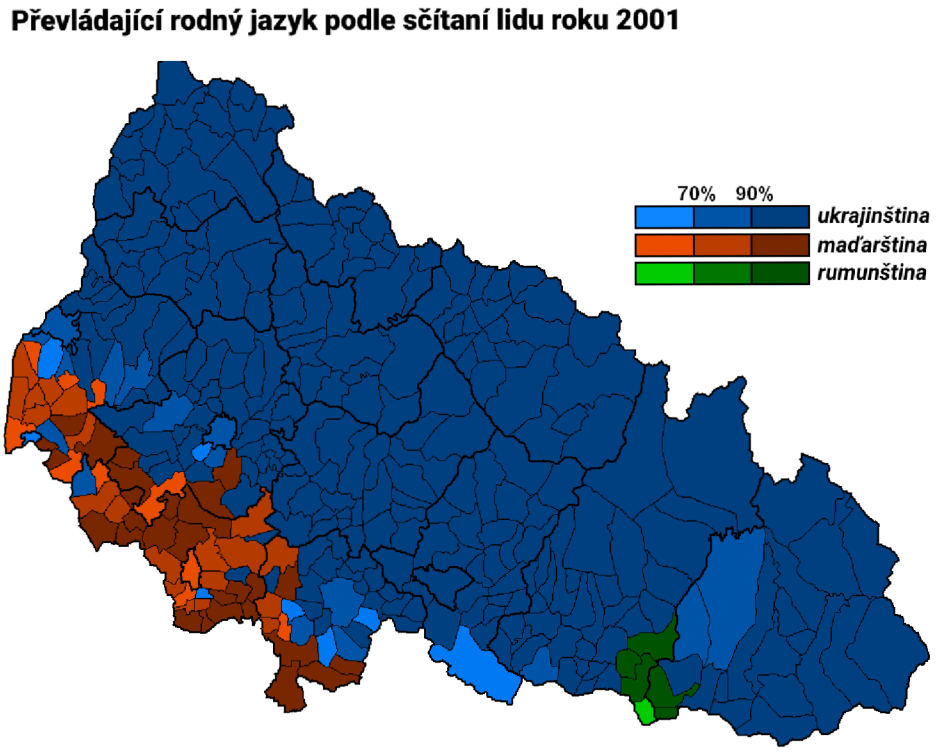
Nutno dodat, že dle minulého celostátního sčítání obyvatel z roku 2001 celkem 15 vesnic a 12 sídel městského typu měly více než 5 000 obyvatel[38]. Průměrný počet obyvatel na jednu vesnici je 1 351 osoba, na celostátní úrovní je toto číslo výrazně menší – 507 osob.

Hustota zalidnění je nerovnoměrná – v hornatých částech se pohybuje v rozmezí 25-40 osob/km^2, kdyžto v nížinách se čísla pohybují v rozmezí 82-115 osob/km^2. V průměru hustota zalidnění je rovná 97,5 obyvatelům/km^2.

Z etnické stránky je složení Zakarpatské oblasti rozmanité – žijí zde představitelé mnoha národnosti. Dominantním národem podle statistického úřadu jsou Ukrajinci, ke kterým však oficiální statistiky započítávají i místní rusínské obyvatelstvo. Ukrajinci a Rusíni obývají

38 STATE STATISTICS SERVICE OF UKRAINE. Ukrainian Census (2001) [online]. [cit. 2021-02-09]. Dostupné z: http://2001.ukrcensus.gov.ua/

jak hornatou část Zakarpatí, tak i nížiny, příhraniční území na jihozápadě je obýváno převážně maďarským etnikem, jenž tvoří nejpočetnější národnostní menšinu Zakarpatské oblasti – 151,1 tis. obyvatel[39]. Na jihu, v okolí Solotvina (Slatinských Dolů) převládá rumunská národnost, k níž se roku 2001 přihlásily 32,1 tis. lidí.



Obrázek 2 Převládající rodný jazyk; Data: State Statistics Service of Ukraine

[39] Dle Ukrajinského sčítání obyvatel z roku 2001. Dostupné z: http://2001.ukrcensus.gov.ua/results/general/nationality/

Mezi další početné menšiny patří například Rusové, Romové, Slováci nebo Němci.

Národnost	Počet (v tis.)
Ukrajinci	1010,1[40]
Maďaři	151,5
Rumuni	32,1
Rusové	31,0
Romové	14,0
Slováci	5,6
Němci	3,5

Tabulka 4 Nejpočetnější národnosti Zakarpatské oblasti; Data: State Statistics Service of Ukraine

6.1 Zaměstnanost

Roku 2020 v průměru 151,1 tis. osob byly zaměstnány ve státních podnicích a organizacích. Během roku se dané číslo pohybovalo v rozmezí +- 0,6 %. Největší nárust zaměstnání v porovnání s rokem 2019 byl ve sféře administrativních a podpůrných služeb, ve které došlo k navýšení o 2,6 %. O 1,2 % narostl počet zaměstnaných ve vzdělávací sféře. Naopak k mírnému klesnutí došlo například v zemědělství a lesnictví, kde počet zaměstnaných klesl o 1,0 %. Dle statistik počet pracovní síly (osoby od 15 let a starší) byl roven 555,0 tis. osob, z kterých 89,7 % byly oficiálně zaměstnaní. Zbývajících 10,3 % se klasifikují jako nezaměstnání. [41]

7 Nerostné suroviny

Zakarpatská oblast je velmi bohatá na termální prameny, nachází se zde přes 330 pramenů minerálních vod. Velké zásoby kamenné soli se nacházejí v oblasti Solotvina. Na území Zakarpatské oblasti se nacházejí také menší ložiska hnědého uhlí. Byla zde objevena ložiska

[40] Jako Ukrajince bylo započítáno i 10 100 Rusínů. Počet Rusínů však bude ve skutečnosti násobně větší.

[41] Яцкулич Н., *Безробіття і зайнятість на Закарпатті: статистика.* https://prozahid.com/bezrobittia-i-zajniatist-na-zakarpatti-statystyka/

zemního plynu v okolí Solotvina a Ruských Komarovců, na nichž se nyní provádějí průzkumové práce.

8 Zakarpatská oblast a Ukrajinská decentralizační reforma

Administrativní dělení a systém místní samosprávy, který Ukrajina „zdědila“ po Sovětském svazu se během více než 30 let nezávislostí ukázal jako neefektivní. Příliš velké číslo obcí s místním zastupitelstvem (samosprávou – radou), které často byly příliš malé na to, aby mohly generovat příjmy potřebné provoz místního zastupitelstva vedlo k úpadku životní úrovně v malých obcích a urychlovalo stěhování pracovně schopného obyvatelstva do větších měst. Před zahájením reformy bylo na Ukrajině 4 882 obcí s vlastním zastupitelstvem (radou), ze kterých 92 % obcí měly méně než 3 000 obyvatel a u skoro 11 % počet obyvatel nedosahoval 500. Zároveň u více než 50 % obcí dotace tvořily přes 70 % příjmů rozpočtu; u 483 obcí tento údaj dosahoval až 90 %, při tom většina výdajů těchto obcí směrovala na fungování zastupitelstva a platy pro místní zastupitele.[42] Většině obcí scházely finance na udržování základní infrastruktury, nemluvě o nějakém rozvoji. Kvůli tomu se Ukrajina rozhodla pustit se do reformování administrativního dělení a finančního kodexu.

Reforma, jejíž účelem bylo předání větších pravomocí orgánům místních samospráv a změnění administrativního dělení Ukrajiny, se začala provádět roku 2014 v rámci velké „pomajdanní“ Decentralizace[43]. Na oficiální stránce decentralizační reformy na otázku „proč?“ se odpovídá následovně: „*Každý obyvatel vesnice nebo města má právo na moderní zdravotnictví a vzdělání, na dostupné a kvalitní administrativní, komunální a sociální služby, na uklizené a osvětlení ulice. Ale lidé mohou ovlivnit na kvalitu těchto služeb jen tehdy, kdy ti, kteří jsou za ně zodpovědní, se nacházejí blízko. Nejbližší vládou k lidem jsou orgány místní samosprávy: vesnické a městské rady a jejích výkonné výbory. Proto právě oni musí mít dostatečně plnomoci a finance, aby mohli řešit všechny místní problémy a být za ně odpovědní.*“[44]. V dubnu 2014 ukrajinská vláda přijala koncepční dokument „Koncepce reforem místní samosprávy a územní organizace vlády[45]“ a následně i plán realizace, který započal celou

[42] SAS, Olena. Ščo take decentralizacija i naviščo vona vsim nam? – prostymy slovamy pro reformu. decentralization.gov.ua. Dostupné z: https://decentralization.gov.ua/news/1862.

[43] Soubor reforem, které zahájila nová vláda krátce po revoluci (tzv. Euromajdanu) roku 2014.

[44] https://decentralization.gov.ua/about

[45] http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80

reformu. Pro pokračování dle plánu se musely schválit určité změny v ústavě. Ale vzhledem k přetrvávající komplikované politické situaci v zemi se tehdejší vládě nepodařilo prosadit potřebné změny v ústavě a reforma musela pokračovat v rámci tehdejší ústavy.

Nejdřív byly schváleny změny do zákonů o rozpočtu a daních, které vedly k tzv. „finanční decentralizaci" a díky nímž místní rozpočty se navýšily o 206,4 mld. hřiven (z 68,8 mld. v 2014 na 275 mld. v 2019). Následně se přijal zákon „o dobrovolném spojení teritoriálních hromad", který umožnil dobrovolné formování nových administrativních celku (*OTH – Objednani terytorial'ni hromady*). Během čtyř let (2015-2019) bylo zformováno 982 spojených teritoriálních hromad, které spojovaly skoro 4 500 místních rad (obcí). Vedle toho na místech, která se stala částí nového územního celku probíhala reforma orgánů samosprávy. Místo tzv. „hlavy" zájmy vesnice nyní zastupuje starosta, který se nově nevolí přímou volbou, ale jmenuje se místní radou teritoriální hromady (spojené obce) na návrh jejího předsedy, po schválení kandidatury na veřejné diskusi s obyvateli dané vesnice nebo obvodu.

Roku 2018 se přijaly zákony „o spolupráci teritoriálních hromad" a „o zásadách státní regionální politiky", které umožňovaly lepší spolupráci hromad při řešení společných problémů. Díky zákonu o zásadách regionální politiky se obsah podpory regionálního rozvoje a rozvoje regionální infrastruktury navýšil víc než 40-cet krát — z 0,5 miliard hřiven v roce 2014 na 20,75 miliard hřiven v roce 2019.[46] Dalším krokem bylo schválení několika zákonů, které výrazně rozšiřovaly možnosti (pravomoci) místních samospráv.

Rokem 2020 začala druhá etapa decentralizace. 12. června ukrajinská vláda schválila nový administrativní a teritoriální systém, který dělil Ukrajinu na 1 469 teritoriálního hromad. 17. července bylo schváleno nařízení, které likvidovalo 490 starých rajónů (okresů) a vytvářelo místo nich 136 nových. Pro úspěšné zakončení reformy se stále čeká na potřebné změny v ústavě, které se plánují přijmout během roku 2021. Však s ohledem na momentální politickou situaci na Ukrajině, která je minimálně stejně složitá jako ta z roku 2014 nebude překvapující, pokud návrh na změny ústavy zase neprojde a odloží se na dobu neurčitou.

8.1 Změny v rozpočtovém kodexu

Decentralizace s sebou nese změny v rozpočtovém kodexu – dokumentu, který definuje vztahy mezi státním a místními rozpočty, rozpočtové příjmy a výdaje, nároky místních rozpočtů na dotace a subvence a veškeré další okolnosti tvoření rozpočtů. Za jedny z nejdůležitějších

[46] https://decentralization.gov.ua/about

změn můžeme označit změny, jež se týkají vztahů mezi státním a místními rozpočty a způsobem plnění místních rozpočtů. Dříve malé obce a městečka byly závisle na svém rajónu (okresu), protože na rajónní úrovní se určovalo, kolik peněž, která obec dostane, což v nějaké míře omezovalo potenciál regionálního rozvoje obcí. Do rajónního rozpočtu šli i bázové státní dotace, takzvané „horizontální vyrovnání". Tyto věci se změnily a podle upraveného kodexu bázové dotace teď směřují přímo na místa, do rozpočtů hromad. Tam taktéž nově směřuje i většina daní ve formě příjmů hromady.

8.2 Dopady reformy

Dle Swianiewicze a jeho typologie patřila Ukrajina do 3. skupiny zemí, zejména kvůli nižší úrovní finanční nezávislosti místní samosprávy a existenci přímo voleného silného starosty (předsedy místního zastupitelstva)[47]. Díky reformám, během kterých došlo k výraznému navýšení pravomocí a poznatelnému navýšení finanční nezávislosti místních samospráv je teď Ukrajina blíže k 1. skupině, ve které se nacházejí také Polsko, Maďarsko a Slovensko. Stále zde zůstává silný, přímo volený předseda, který řídí orgány samosprávy a existují zde i místní daně a poplatky – výši kterých si stanovuje místní zastupitelstvo, zejména se jde o daň z nemovitosti a tzv. „jedinou daň" — daň, kterou platí podniky v rámci „zjednodušeného daňového systému"[48].

V rámci reformy se na území Zakarpatské oblasti výrazně redukoval počet rajónů (okresů). Z bývalých 13 rajónů, které byly zformovány roku 1946 po začlenění Zakarpatské oblasti do Ukrajinské sovětské socialistické republiky, jich zůstalo jen 6. Území bývalých rajónů bylo přerozděleno mezi zbylými. Nově na území oblasti byly zformovány 64 OTH, které v rámci decentralizace dostaly do svých rukou výrazné pravomoci, které se před reformou řešily na vyšších úrovních. Mělo by to vést k zefektivnění samosprávy a urychleném rozvoji v místech.

Reforma výrazně upravuje znění rozpočtového kodexu. Díky novým změnám velká část daní a státních poplatků zaplacených na území teritoriální hromady plní rozpočet právě té teritoriální hromady, kdyžto dřív směrovaly do rozpočtu rajónu. Díky těmto změnám se příjmy místních rozpočtů v letech 2014–2019 navýšili o 200 miliard hřiven (z 68,6 miliard v roce 2014 na 267 v roce 2019). Od začátku reformy se místní rozpočty navýšily v průměru 5–7krát a

47 Pawel Swianiewicz (2014) An Empirical Typology of Local Government Systems in Eastern Europe, Local Government Studies, 40:2, 292-311, DOI: 10.1080/03003930.2013.807807

48 http://zp.sfs.gov.ua/media-ark/news-ark/print-297624.html

místní samosprávy mají možnost lépe využívat místní potenciál a urychlit rozvoj okresů (míst).[49]

Vzhledem k cílení reformy na nižší úrovně samosprávy se její dopady nejlépe znázorní při zkoumání právě teritoriálních hromad. Pro znázornění jsou vybrány dvě nově utvořené teritoriální hromady — Mukačevská a Velykolučkivská.

8.2.1 Mukačevská teritoriální hromada

Hromada, která vznikla 4. července 2020 se skládá z centra ve městě Mukačevo a osmi starostenských obvodů, ve kterých se dohromady nachází sedmnáct vesnic, konkrétně: Klučarkovský SO (Klučarky), Pavšinský SO (Nyžnij Koropec, Pavšino, Šenborn), Dorobratovský SO (Horbok, Dorobratovo, Nehrovo), Zavidovský SO (Zavidovo), Dercenský starostenský obvod (Dercen, Fornoš), Zalužský SO (Barbovo, Zalužžja, Makarjovo, Pistrjalovo, Romočevycja), Novodavidkovský SO (Nove Davidkovo) a Lavkovský SO (Lavky). Hromada má 110 426 obyvatel z nichž 86 037 bydlí v Mukačevě.

Jak již bylo zmíněno, dotace byly hlavní náplní místního rozpočtu u více než 50 % obcí s méně než 3 000 obyvatel. Tento údaj však neplatí pro vesnice dnešní Mukačevské teritoriální hromady — v roce 2018, tedy v posledním roce před spojením do jedné hromady, ze čtrnácti místních rozpočtů pouze šest obsahovalo státní transfery, navíc jen u dvou obcí % státních transferů je vyšší než 50 %.

[49] https://decentralization.gov.ua/about

Obec	Příjmy	Vlastní příjmy	Vlastní příjmy v %	Státní transfery	Počet obyvatel (2001)
Dercen	1 336 494,00 UAH	1 336 494,00 UAH	100 %	0 %	2 793
Dorobratovo (+ Horbok)	837 874,00 UAH	837 874,00 UAH	100 %	0 %	2 816
Fornoš	818 508,00 UAH	378 253,00 UAH	46 %	54 %	1 455
Klučarky	3 512 537,00 UAH	1 891 858,00 UAH	54 %	46 %	2 632
Lavky	1 570 033,00 UAH	1 570 033,00 UAH	100 %	0 %	1 299
Makarjovo (+ Barbovo)	2 125 502,00 UAH	2 125 502,00 UAH	100 %	0 %	2 701
Nehrovo	303 063,00 UAH	139 744,00 UAH	46 %	54 %	1 116
Nove Davidkovo	2 454 604,00 UAH	2 454 604,00 UAH	100 %	0 %	4 006
Nyžnij Koropec	918 653,00 UAH	726 152,00 UAH	79 %	21 %	927
Pavšino	4 187 433,00 UAH	4 187 433,00 UAH	100 %	0 %	838
Pistrjalovo	690 047,00 UAH	690 047,00 UAH	100 %	0 %	773
Šenborn	750 916,00 UAH	710 915,00 UAH	95 %	5 %	539
Zalužžja (+ Romočevycja)	1 977 315,00 UAH	1 977 315,00 UAH	100 %	0 %	2 328
Zavidovo	2 177 392,00 UAH	1 177 390,00 UAH	54 %	46 %	1 647
Celkem	**23 660 371,00 UAH**	**20 203 614,00 UAH**	**84 %**	**16 %**	**25 870**

Tabulka 5 Příjmy obcí patřících do starostenských okruhů Mukačevské teritoriální hromady za rok 2018 (před spojením do jedné hromady); Data: Ministry of Finance of Ukraine

Dohromady tak obsah všech transferů do místních rozpočtů (nepočítaje Mukačeva) byl roven 14 %, což je v rámci Ukrajiny nízké číslo. Za zmínku stojí obec Pavšino, která má skoro 100 krát méně obyvatel než Mukačevo, ale spravuje území o rozloze skoro 13 km^2, což se rovná bezmála polovině rozlohy Mukačeva (27 km^2). Obec měla i před spojením do jedné hromady a beze státních dotací opakovaně přebytkový rozpočet, zejména díky daním od továren, restaurací a pumpy, které se nachází na území obce. Na území Pavšina se nachází také staré letiště, za které Mukačevo dluží peníze za pronájem. Právě toto rozsáhlé území, na kterém se nachází výnosné podniky a strategicky důležité objekty bylo, dle některých z místních obyvatel, důvodem, proč Mukačevo stálo o připojení obce k jejích teritoriální hromadě[50]. Veškeré území totiž přešlo do vlastnictví hromady čili Mukačeva. Nakonec se na veřejné diskusi obyvatelé rozhodli pro připojení, zejména kvůli tomu, že 75 % pracovně schopných obyvatel pracuje právě ve městě.

Co se týče celkového hospodaření obcí, tak celkem u sedmi došlo roku 2018 k přebytku, přebývající částky většinou byly skoro zanedbatelné, navíc u pěti obcí k přebytku došlo díky

[50] М-студіо. (2018). Перспективи приєднання села Павшино до Мукачева. YouTube. Dostupné z: https://www.youtube.com/watch?v=IcsUJiOYE0E.

statním transferům, které byly součástí jejích příjmů pro tento rok (Klučarky, Nehrovo, Nyžnij Koropec, Šenborn a Zavidovo). K relativně většímu přebytku došlo jen v případě Dercena, již zmiňovaného Pavšina a Zavidova (jehož rozpočet pro zkoumaný rok byl ze 46 % tvořen státním transferem). U šesti obcí došlo koncem roku k deficitnímu rozpočtu, přičemž u dvou obcí tyto částky dosahovaly až 1/3 celkových příjmů za daný rok.

Obec	Příjmy	Výdaje	Rozdíl	Typ
Dercen	1 336 494,00 UAH	1 041 575,00 UAH	294 919,00 UAH	Přebytkový
Dorobratovo (+ Horbok)	837 874,00 UAH	840 259,00 UAH	-2 385,00 UAH	Deficitní
Fornoš	818 508,00 UAH	974 386,00 UAH	-155 878,00 UAH	Deficitní
Klučarky	3 512 537,00 UAH	3 498 772,00 UAH	13 765,00 UAH	Přebytkový
Lavky	1 570 033,00 UAH	1 783 898,00 UAH	-213 865,00 UAH	Deficitní
Makarjovo (+ Barbovo)	2 125 502,00 UAH	2 863 005,00 UAH	-737 503,00 UAH	Deficitní
Nehrovo	303 063,00 UAH	299 482,00 UAH	3 581,00 UAH	Přebytkový
Nove Davidkovo	2 454 604,00 UAH	3 126 447,00 UAH	-671 843,00 UAH	Deficitní
Nyžnij Koropec	918 653,00 UAH	867 927,00 UAH	50 726,00 UAH	Přebytkový
Pavšino	4 187 433,00 UAH	3 731 964,00 UAH	455 469,00 UAH	Přebytkový
Pistrjalovo	690 047,00 UAH	647 745,00 UAH	42 302,00 UAH	Přebytkový
Šenborn	750 916,00 UAH	580 224,00 UAH	170 692,00 UAH	Přebytkový
Zalužžja (+ Romočevycja)	1 977 315,00 UAH	2 641 239,00 UAH	-663 924,00 UAH	Deficitní
Zavidovo	2 177 392,00 UAH	1 328 850,00 UAH	848 542,00 UAH	Přebytkový

Tabulka 6 Příjmy a výdaje obcí patřících do starostenských okruhů Mukačevské teritoriální hromady za rok 2018 (před spojením do jedné hromady); Data: Ministry of Finance of Ukraine

Důležitým bodem v rámci reformy bylo zbavení se zbytečně vysokého počtů místních zastupitelstev (rad), kvůli tomu, že na financování jejích činnosti často směrovala většina výdajů obecního rozpočtu, což výrazně omezovalo obce v realizaci projektů, které by přispěly k rozvoji obce. Tak například v obci Nehrove veškeré výdaje směrovaly na financování činnosti obecního zastupitelstva. V již zmiňovaném Pavšině na financování místního zastupitelstva bylo utraceno 1 191 396 hřiven, což činí bezmála třetinu rozpočtu (32 %). Na financování orgánů veřejné správy a místní samosprávy roku 2018 v Mukačevě směrovaly 4 % z místního rozpočtu.

Obec	Výdaje	Výdaje na OZ	Výdaje na VS v %
Dercen	1 041 575,00 UAH	1 010 456,00 UAH	97 %
Dorobratovo (+ Horbok)	840 259,00 UAH	570 476,00 UAH	68 %
Fornoš	974 386,00 UAH	501 186,00 UAH	51 %
Klučarky	3 498 772,00 UAH	1 595 925,00 UAH	46 %
Lavky	1 783 898,00 UAH	728 701,00 UAH	41 %
Makarjovo (+ Barbovo)	2 863 005,00 UAH	1 632 310,00 UAH	57 %
Nehrovo	299 482,00 UAH	299 482,00 UAH	100 %
Nove Davidkovo	3 126 447,00 UAH	1 339 318,00 UAH	43 %
Nyžnij Koropec	867 927,00 UAH	827 943,00 UAH	95 %
Pavšino	3 731 964,00 UAH	1 191 396,00 UAH	32 %
Pistrjalovo	647 745,00 UAH	613 443,00 UAH	95 %
Šenborn	580 224,00 UAH	518 040,00 UAH	89 %
Zalužžja (+ Romočevycja)	2 641 239,00 UAH	1 245 884,00 UAH	47 %
Zavidovo	1 328 850,00 UAH	818 429,00 UAH	62 %
Celkem	24 225 773,00 UAH	12 892 989,00 UAH	53 %

Tabulka 7 Výdaje obcí patřících do starostenských okruhů Mukačevské teritoriální hromady na provoz obecního zastupitelstva za rok 2018 (před spojením do jedné hromady); Data: Ministry of Finance of Ukraine

53 % veškerých výdajů obcí směrovaly na financování místní samosprávy, což výrazně omezovalo veškeré možnosti obcí. U čtyř obcí na místní samosprávu šly >85 % výdajů, což je výrazně omezovalo v rozvojových možnostech.

Rok	Příjmy	Státní transfery (%)	Výdaje
2018	1 178 054 211,00 UAH	44	1 165 049 337,00 UAH
2021 (plánované)	1 179 014 449,00 UAH	17	1 252 032 278,00 UAH

Tabulka 8 Příjmy a výdaje Mukačevské teritoriální hromady 2018 (před spojením do jedné hromady), 2021; Data: Ministry of Finance of Ukraine

Pro srovnání v tabulce č. 8 jsou uvedené výdaje a příjmy Mukačevské teritoriální hromady za roky 2018[51] a 2021[52]. Zatím co příjmy hromady stouply o zanedbatelných 0,08 %, výdaje se navýšily o 7 %, však důležitějším údajem je to, že poměr státních transferů v rozpočtu hromady klesl až o 27 %.

[51] Údaje pro rok 2018 jsou vypočítány součtem místních rozpočtů všech obcí patřících do Mukačevské teritoriální hromady.

[52] Částky uvedeny pro rok 2021 jsou pouze plánované, a proto se můžou lišit od částek reálných, které budou dostupné v budoucnu.

Aktuální údaje za 1.—3. čtvrtletí roku 2021 vypadají následovně:

Rok	Příjmy	Vlastní příjmy	Vlastní příjmy (%)	Výdaje
2021 (1.—3. čtvrtletí)	840 263 072,00 UAH	638 264 762,00 UAH	75,96 %	801 840 541,00 UAH

Tabulka 9 Příjmy a výdaje Mukačevské teritoriální hromady za 1.—3. čtvrtletní roku 2021; Data: Ministry of Finance of Ukraine

Podíl vlastních příjmů na celkovém rozpočtů je roven 75,96 %, což znamená, že v porovnání s rokem 2018 stoupl o 19,68 %.

V rámci hromady jsou i projekty tzv. „veřejné iniciativy“, které se navrhují místními obyvateli a následně, na základě online hlasování realizují ty nejpopulárnější. Za rok 2021 bylo realizováno 35 takových projektů[53]. Ve většině případu jde o různá multifunkční hřiště, opravy místních komunikací, autobusové zastávky apod.

[53] https://mukachevo-rada.gov.ua/news/v-mukachevi-realizuyut-vsi-35-proyekti-byudzhetu-gromadskih-iniciativ

8.2.2 Velykolučkovská teritoriální hromada

Druhou teritoriální hromadou je Velykolučkovská s centrem ve vesnici Velyki Lučky. Hromada se skládá ze tří starostenských obvodů, do kterých jsou seskupeny 16 vesnic a centra, zformována byla roku 2020. Na území hromady bydlí 22 698 osob. Tato hromada se od Mukačevské liší tím, že zdejší centrum není město, ale vesnice, která se nijak výrazně neliší od jiných vesnic v hromadě. Na tomto příkladu se lépe znázorní změna ve finančních možnostech obcí před a po vstupu do teritoriální hromady.

Obec	Příjmy	Vlastní příjmy	Vlastní příjmy (%)	Výdaje	Výdaje na OZ	Výdaje na OZ (%)
Kalnyk (+ Kuzmino, Medvedivci, Ruska Kučava, Škurativci)	964 321,00 UAH	804 320,00 UAH	83 %	815 507,00 UAH	655 507,00 UAH	80 %
Rakošyno (+ Benedykivci, Čopivci, Domboky, Kajdanovo, Ruske)	6 574 840,00 UAH	6 182 340,00 UAH	94 %	6 391 332,00 UAH	2 600 543,00 UAH	41 %
Velyki Lučky	7 618 611,00 UAH	7 455 634,00 UAH	98 %	7 957 043,00 UAH	2 510 748,00 UAH	32 %
Zňacovo (+ Červeňovo, Drahyňa, Kinloď, Vinkovo)	2 028 888,00 UAH	2 028 888,00 UAH	100 %	2 097 529,00 UAH	1 207 174,00 UAH	58 %

Tabulka 10 Příjmy a výdaje obcí Velykolučkovské teritoriální hromady za rok 2018 (před spojením do jedné hromady); Data: Ministry of Finance of Ukraine

Z tabulky vidíme, že se jedná o čtyři větší obce a třináct menších, které byly spravovány z blízkých center. I v tomto případě byly výdaje na financování obecního zastupitelstva většinou hlavním ukazatelem rozpočtu. Vlastní příjmy obcí byly hlavním zdrojem plnění jejích rozpočtů.

Rok	Příjmy	Vlastní příjmy	Výdaje	Výdaje na OZ
2018	17 186 660,00 UAH	16 471 182,00 UAH	17 261 411,00 UAH	6 973 972,00 UAH
2021 (1.—3. čtvrtletí)	113 425 687,00 UAH	36 987 687,00 UAH	102 691 697,00 UAH	9 537 489,00 UAH

Tabulka 11 Příjmy a výdaje Velykolučkovské teritoriální hromady 2018 (před sloučením do jedné hromady), 2021 (po sloučení do jedné hromady); Data: Ministry of Finance of Ukraine

Při srovnání rozpočtu hromady za rok 2018[54] a 2021[55] je vidět zejména nárust vlastních příjmů o více než 20 milionů hřiven (124,56 %), k čemuž dochází díky úpravám rozpočtového kodexu, kdy na území hromady zůstává více daní. Taktéž došlo k 37% růstu výdajů na obecní zastupitelstvo, ale v procentech došlo naopak k výraznému poklesu — před sjednocením obce utrácely minimálně 30 % ze svého rozpočtu na fungování obecního zastupitelstva, v případě Kalnyka se to % pohybovalo dokonce kolem 80, když to po sjednocení do teritoriální hromady náklady na zastupitelstvo se rovnají 9 %.

Největší změnou, která se projevila v rozpočtu je tzv. „horizontální vyrovnání“ čili transfery přímo ze státního rozpočtu. Tyto transfery dříve nebyly možné, resp. ne napřímo — stát posílal prostředky do okresů, kde je rozdělovaly okresní rady (zastupitelstva) dle sebe, a tak ne vždy se k obci dostávalo dostatečně prostředků.

Vzhledem k tomu, že například veškeré vzdělávací instituce jsou nově udržovány z rozpočtu hromady, tak došlo i k nárustu výdajů. Zejména na již zmíněné vzdělání směruje přes 85 % výdajů — 88 014 851 hřiven.

[54] Údaje pro rok 2018 jsou vypočítány součtem místních rozpočtů všech obcí patřících do Velykolučkovské teritoriální hromady.

[55] Jsou uvedeny částky za 1.—3. čtvrtletí roku 2021 a proto se můžou lišit od částek finálních, které budou dostupné v budoucnu.

10 Diskuse a závěry

Tématem práce byla analýza sociálního a ekonomického rozvoje periferního území, konkrétně Zakarpatské oblasti Ukrajiny. Zejména pak charakteristika a vyhodnocení dopadů státní decentralizační reformy veřejné správy na rozvoj regionů.

Na základě socioekonomických ukazatelů můžeme tvrdit, že Zakarpatská oblast představuje v rámci Ukrajiny periferii nejen polohově, ale i významově. 3% podíl na počtu obyvatel a ještě menší, 1,5% na HDP ji umísťuje na jedny z posledních příček odpovídajících seznamů (oblastí Ukrajiny). V rámci Ukrajiny je důležitější spíše její geografická poloha – leží ve střední Evropě a sousedí se čtyřmi státy EU, díky čemuž se z této oblasti může stát důležitý logistický uzel. Na území oblasti mají své podniky různé celosvětové korporace, zejména díky poloze a pak taky výrazně levnější pracovní síle – průměrná mzda roku 2020 činila 10 186 hřiven, což je v přepočtu kolem 8 500 Kč. Avšak jednak kvůli ozbrojenému konfliktu na východě Ukrajiny, jednak kvůli nestabilní politické situaci ve státě tento potenciál není naplněný a nevyužívá se tak, jak by mohl. Přetrvávající konflikt se výrazně projevil i ve výši zahraničních investic. V roce 2013, tedy posledním roce před vypuknutím konfliktu, výše zahraničních investic byla rovna 65,1 milionů USD, hned další rok investice klesly na 19,7 milionů USD, rozdíl necelých 45,5 milionů USD, přičemž za rok 2018 směrovalo do Zakarpatské oblasti celkem 27 milionů USD investičních prostředků, což je stále o 38,1 milionů USD méně než před vypuknutím války, kvůli které je celá Ukrajina problematická pro zahraniční kapitál.

Taktéž hojná emigrace, zejména z finančních důvodů, negativně poznamenává ekonomiku oblasti. Na druhou stranu s pracovní migrací je spojena i příležitost k ekonomickému růstu — pokud by se vytvořily podmínky, při kterých by nedocházelo k vystěhovávání nastálo a obyvatelé by dokázali efektivně využít finanční prostředky vydělané v zahraničí na území oblasti, buďto založením vlastního podnikání, nebo investováním do místních podniků, tak by to výrazně prospělo ekonomice celého regionu. Většina kapitálu, který vydělají místní obyvatelé v zahraničí totiž zůstává v šedé části ekonomiky. Běžný člověk, který se vrátil například z České republiky, nikde neuvádí, jaké finanční prostředky s sebou přivezl. Jde o běžnou praktiku, kterou ukrajinská vláda neumí řešit. Čas od času se v médiích objevují komentáře politiků, že by se finanční úřad měl více zabývat a přísněji kontrolovat zejména rodiny, ve kterých jeden nebo více členů pracují v zahraničí, podobné názory pak u místních obyvatel, platících daně v zemích, ve kterých si vydělávají peníze, pochopitelně nevyvolávají pozitivní ohlasy.

Co se týče reformy veřejné správy, která byla započata v roce 2014, tak z dat ukrajinského ministerstva financí vidíme, že vytvořením konkurenceschopných teritoriálních hromad, namísto malých, většinou na dotacích závislých a upadajících obcí, se do míst (obcí) dostává více prostředků a tamní samospráva má mnohem širší možnosti k rozvoji, což je vidět třeba i na rozpočtu výše zmiňované Velykolučkovské teritoriální hromady, kde došlo k výraznému posílení místního rozpočtu a výraznému navýšení vlastních příjmů. Díky reformě je obcím dán prostor k rozvoji. Aby však docházelo k efektivnímu a spravedlivému rozdělení prostředků, tj. aby nedocházelo k rozvoji pouze větších obcí-center hromad, a úpadku menších vesnic, které se nacházejí někde na periferiích hromad, bude potřeba, aby místní starostové dokázali kompetentně a efektivně zastupovat zájmy obyvatel jejích okruhů. Avšak i účast místních obyvatel je důležitá a reforma umožňuje podílet se na rozvoji obcí i jim. Jsou připraveny nástroje, jako je e-petice[56], kde mají obyvatelé možnost, při dostatečné podpoře své petice, obrátit se přímo na místní orgány vlády (samosprávy). Možné jsou také takzvané „rozpočty veřejných iniciativ“. Jedná se o iniciativu, kde každý obyvatel hromady má právo připravit a podat návrh nějakého projektu přes speciální internetovou stránku, kde probíhá veřejné hlasování (jak online, tak i „offline“ pomocí vyplňovacích blanketů) a ty nejpopulárnější projekty se probírají odbornou komisí, a v případě schválení se následně realizují. Typově se většinou jedná například o postavení multifunkčního hřiště nebo terénní úpravy parku či škol[57]. Jedná se tedy o tzv. participativní rozpočet.

Tyto možnosti jsou aktivně využívány místními obyvateli, například v Novodavidkovském starostenském okruhu došlo k realizaci jedné takové iniciativy. Projekt, který začal navržením 3D modelu se během roku 2021 realizoval. Výsledkem je nový park v centru obce s dětským hřištěm[58]. Je na obyvatelích, jak často budou využívat možností, které jim dává vláda k rozvoji své obce, ale důležité je, že tyto možnosti mají.

Teoreticky, díky realizaci podobných projektů, jako je park v Novém Davidkově, může dojít i k poklesu podílu šedé ekonomiky, zejména v menších obcích. Pokud se prostředky budou využívat k rozvoji obce, a ne k udržování obecního zastupitelstva, pokud se budou dále realizovat projekty pro obec prospěšné a obyvatelé budou vidět, že prostředky se využívají efektivně, pak můžeme předpokládat, že sami budou ochotněji platit daně a plnit tím místní rozpočet, ze kterého se pak následně zafinancuje obyvateli vybraný projekt. A vzhledem

[56] https://petition.e-dem.ua/

[57] https://budget.e-dem.ua/2110400000/projects

[58] Z rozhovoru se starostou Novodavidkovského okruhu

k tomu, že 60 % daně z příjmů fyzických osob směruje přímo do místních rozpočtů, místní samospráva se musí snažit obyvatele vlastních teritoriálních hromad nezklamat.

Reformu však zatím není možné hodnotit komplexně, protože stále není dokončena, stále je potřeba upravovat znění některých zákonů zejména definujících možnosti a povinnosti místních zastupitelstev a státních administrací. Už teď je ale možné vidět kroky správným směrem. Zda dojde k „dotažení“ celé reformy, a občané se naučí efektivně zacházet s danými prostředky, však bude zřejmé až později.

11 Seznam použitých zdrojů

ČOPÍK, Jan. *Demokratický proces na subnacionálních úrovních politického rozhodování.* Praha, 2006. Disertační práce. Česká zemědělská univerzita v Praze. Vedoucí práce Jaroslav Čmejrek.

DRÁPELA, Emil. *Marginální oblasti na území ČR a jejich vývoj v prostoru a čase*. [Brno]: Centrum dopravního výzkumu, 2011. ISBN 978-80-86502-36-6.

DULEBA, Alexander. *Ukrajina a Slovensko*. Bratislava: VEDA, 2000. ISBN 9788022406567.

HAVLÍČEK, Tomáš a Pavel CHROMÝ. *Contribution to the theory of polarized development of a territory, with a special attention paid to peripheral regions. Geografie. 2001, 106(1), 1-11. ISSN 1212-0014. Dostupné z: doi:10.37040/geografie2001106010001*

HOLYŇSKA, Olesja. *Pro miscevi bjudžety l'uds'koju movoju. 2014. Dostupné z: http://www.frgn.mk.ua/wp-content/uploads/2014/12/bro.pdf*

KUJBIDA, Vasyl' Stepanovyč. *Administratyvno-Terytorial'nyj ustrij ukraïny: Istorija, sučasnist', perspektyvy.* GTZ, 2005.

KOUTSKÝ, Jaroslav. Měnící se postavení původně periferních pohraničních oblastí. NOVOTNÁ, Marie. *Problémy periferních oblastí*. Praha: Univerzita Karlova, 205n. l., s. 123-130. ISBN 80-86561-21-6.

MAGOČIJ, Pavlo-Robert. *Pidkarpatska Rus: Formuvanňa nacionalnoji samosvidomosti (1848—1948)*. Užhorod: Izatělstvo V. Padjaka, 2021. ISBN 978-966-387-127-1.

MUSIL, Jiří a Jan MÜLLER. Vnitřní periferie v České republice jako mechanismus sociální exkluze [Inner Peripheries of the Czech Republic as a Mechanism of Social Exclusion]. *Czech Sociological Review*. 2008, **44**(2), 321-348. ISSN 00380288. Dostupné z: doi:10.13060/00380288.2008.44.2.05

NOVOTNÁ, Marie, ed. *Problémy periferních oblastí*. Praha: Katedra sociální geografie a regionálního rozvoje Přírodovědecké fakulty Univerzity Karlovy, 2005. ISBN 80-86561-21-6.

POP, Ivan. *Enciklopedija Podkarpatskoj Rusi*. Užhorod: Izdatělstvo V. Padjaka 2001

ŘÍCHOVÁ, Blanka. *Přehled moderních politologických teorií*. Vyd. 2. Praha: Portál, 2006. ISBN 80-7367-177-8.

RUŠČÁK Michail Jurevič, & PADJAK Valerij Ivanovič. (2004). *Sistema Chozjajstvovanija V Zakarpatskoj Oblasti V 1991-2004 godach: Ekonomičeskij Upadok, Razval Agrarnogo Sektora, Gubitel'noe Izpol'zovanie Prirodnych Resursov, Krach social'noj zaščity naselenija, Politika Assimiljacii Rusin, Narušenie Prav Korennogo Naselenija*. Izdat. V. Padiaka.

SAS, Olena. *Ščo take decentralizacija i naviščo vona vsim nam? – prostymy slovamy pro reformu*. decentralization.gov.ua. Dostupné z: https://decentralization.gov.ua/news/1862.

SWIANIEWICZ, Pawel. An Empirical Typology of Local Government Systems in Eastern Europe. *Local Government Studies*. 2013, **40**(2), 292-311. ISSN 0300-3930. Dostupné z: doi:10.1080/03003930.2013.807807

TYŠČUK, Taras. *Tiňova ekonomika v Ukrajini: mastaby ta naprjamky podolanňa.* 2011 ISBN 978-966-554-155-4

Ukrajinská Ústava (https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text)

Ukrajinský rozpočtový kodex (https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text)

Zákon Ukrajiny o místní samosprávě

(https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text)

Státní informační portál „Decentralizace“ o decentralizační reformě na Ukrajině

(https://decentralization.gov.ua/)

Portál „Open budget“ Ministerstva financí Ukrajiny

(https://openbudget.gov.ua/)

Strategie regionálního rozvoje Zakarpatské oblasti na období 2021-2027

(https://carpathia.gov.ua/storage/app/sites/21/Economics/201001-1840p.pdf)

12 Přílohy

12.1 SWOT analýza oblasti

SWOT analýza představuje seznám nejdůležitějších jak vnitřních silných a slabých stránek oblasti, tak i vnějších příležitostí a hrozeb.

Silné stránky:

- Výhodná geografická poloha blízko EU.
- Bohaté lesní, vodní a rekreační zdroje, potenciál pro rozvoj turismu
- Kulturní rozmanitost

Slabé stránky:

- Lepší podmínky pro šedou ekonomiku
- Hojná migrace za prací a vzděláním
- Nekontrolované odlesňování
- Místy kritická úroveň ekologického znečištění, zejména břehy řek a potoků
- Špatný stav velké části pozemních komunikací

Příležitosti:

- Rozvoj přeshraniční spolupráce v rámci implementace dohody o volném obchodu mezi Ukrajinou a EU
- Rozvoj cestovního ruchu, navýšení počtu turistů z EU díky nižším cenám za ubytování a služby v porovnání s podobnými destinacemi v rámci EU
- Vyšší úroveň kvalifikace a vzdělání obyvatel, díky dosaženému vzdělání ve státech EU
- Efektivní využití kapitálu ze sezonních práci v zahraničí obyvatelstvem
- Efektivnější hospodaření místní samosprávy, díky probíhající decentralizaci na území Ukrajiny

Hrozby:

- Menší objem investic do oblasti, kvůli dlouhotrvající válce na východě Ukrajiny
- Častější emigrace nastálo
- Ztráta místní etnokulturní identity, kvůli vlivům globalizace