

UNIVERZITA PARDUBICE
FAKULTA EKONOMICKO-SPRÁVNÍ

DISERTAČNÍ PRÁCE

2009

Ing. Marek Špelda

Univerzita Pardubice
Fakulta ekonomicko-správní

Financování obcí a rozpočtové určení daní

Ing. Marek Špelda

Disertační práce

2009

Prohlášení autora

Prohlašuji:

Tuto práci jsem vypracoval samostatně. Veškeré literární prameny a informace, které jsem v práci využil, jsou uvedeny v seznamu použité literatury.

Byl jsem seznámen s tím, že se na moji práci vztahují práva a povinnosti vyplývající ze zákon č. 121/2000 Sb., autorský zákon, zejména se skutečností, že Univerzita Pardubice má právo na uzavření licenční smlouvy o užití této práce jako školního díla podle § 60 odst. 1 autorského zákona, a s tím, že pokud dojde k užití této práce mnou nebo bude poskytnuta licence o užití jinému subjektu, je Univerzita Pardubice oprávněna ode mne požadovat přiměřený příspěvek na úhradu nákladů, které na vytvoření díla vynaložila, a to podle okolností až do jejich skutečné výše.

Souhlasím s prezenčním zpřístupněním své práce v Univerzitní knihovně.

V Pardubicích dne 1. 5. 2009

Marek Špelda

SOUHRN

System komunálního financování se v České republice neustále vyvíjí. Za dobu její existence byl mnohokrát měněn, což bylo způsobeno institucionálními změnami ve veřejné správě. V současné době je však nutno tento systém navrhnout a konstruovat tak, aby nemusel být v dalších letech výrazně měněn.

Za největší nedostatky současného systému financování obcí lze považovat nedostatečné respektování individuálních charakteristik obcí při přidělování příjmů v rámci systému, nízkou motivaci malých obcí k podpoře podnikání a nerovnost obcí v příjmech na obyvatele. Od nového systému financování je rovněž požadováno posílení finanční autonomie obcí, spravedlivé financování výkonu přenesené státní správy a sblížení tempa růstu daňových příjmů rozpočtů obcí, krajů a státu.

Identifikací potenciálu současných příjmů obcí, možností financování obcí z prostředků Evropské unie, komparací systémů financování obcí ve vybraných evropských zemích a zhodnocením variant možných budoucích změn systému financování obcí České republiky byl vytvořen návrh změny systému financování obcí. Podstatou návrhu je zahrnutí všech nejvýnosnějších celostátně vybíraných daní mezi daně sdílené.

KLÍČOVÁ SLOVA

daňové určení; fiskální federalismus; kraje; obce; financování; fiskální autonomie; rozpočet

TITLE

Financing of Municipalities and Tax Budget Determination

ABSTRACT

Municipality financing system in the Czech Republic develops all the time. During the time of its existence there were many changes, which is however in conjunctions with change accomplished in this time period in public trust just well-founded and correct. However, currently is necessary to propose and design such system which will last in future without expressive changes.

Behind largest deprivations of current Municipality financial system there was identified insufficient befallen of particular Municipality characteristics at incomes dispensation in frames system, low motivation of small Municipality towards businesses supports and disparity at Municipality incomes per inhabitant. Further inquests were, that past new financial system is demanding especially reinforcement of financial autonomy of Municipalities, fair financing of transplantation achievement of state administration and approximation of growth rate tax incomes Municipality budgets, counties and of the state.

Identification Municipality current income potential, possibility of financing Municipality out of European Union, comparative financial Municipality system in exquisite European countries and estimation alternate of possible future changes in financial system in Municipalities of Czech Republic was created proposal to alterations of financial Municipality system. Substance proposal is inclusion of all the most profitable nationwide tax collection among taxation shares.

KEYWORDS

taxable determination; fiscal federalism; counties; municipality; financing; fiscal autonomy; budget

Poděkování

Rád bych poděkoval své školitelce doc. Ing. Liběně Tetřevové, Ph.D. za poskytnuté cenné rady, konzultace a odborné vedení, kterým mi pomáhala po dobu doktorského studia a které mi pomohly při vypracování této práce.

OBSAH

ÚVOD.....	8
1 FISKÁLNÍ FEDERALISMUS.....	13
1.1 Základní teoretická východiska fiskálního federalismu	14
1.1.1 Ch. M. Tiebout	14
1.1.2 J. M. Buchanan	16
1.1.3 W. E. Oates.....	17
1.1.4 R. A. a P. B. Musgraveovi.....	20
1.1.5 P. M. Jackson a C. V. Brown	22
1.1.6 G. Brennan, J. M. Buchanan a W. A. Niskanen	24
1.1.7 J. E. Stiglitz.....	26
1.1.8 J. Peková, B. Hamerníková a K. Kubátová	28
1.2 Modely fiskálního federalismu.....	30
1.2.1 Horizontální model.....	30
1.2.2 Vertikální model.....	30
1.3 Teze fiskálního federalismu v praxi ČR.....	34
2 PŘÍJMY OBCÍ	37
2.1 Typologie příjmů	37
2.2 Nenávratné daňové příjmy.....	39
2.2.1 Daně svěřené a sdílené	39
2.2.2 Rozpočtové určení daní	39
2.3 Nenávratné nedaňové příjmy.....	41
2.3.1 Dotace	41
2.3.2 Příspěvek na výkon státní správy	46
2.3.3 Místní poplatky.....	47
2.3.4 Správní poplatky.....	48
2.3.5 Uživatelské poplatky	48
2.3.6 Příjmy z majetku a podnikání.....	54
2.3.7 Příjmy z mimorozpočtových fondů	55
2.3.8 Dary	55
2.3.9 Ostatní příjmy	55
2.4 Návrtné příjmy	56
2.4.1 Přijaté úvěry.....	57
2.4.2 Příjmy z emise komunálních dluhopisů	58
2.4.3 Návrtné finanční výpomoci a půjčky.....	59
2.5 Prostředky fondů EU jako specifický zdroj financování obcí.....	59
2.5.1 Programové období 2004 - 2006	61
2.5.2 Programové období 2007 - 2013	62
2.6 Zhodnocení alternativních obecních příjmů z pohledu obcí ČR.....	64
3 FINANCOVÁNÍ OBCÍ VE VYBRANÝCH ZEMÍCH EU A V ČR	67
3.1 Financování obcí ve vybraných zemích EU	67
3.1.1 Dánsko, Finsko a Švédsko.....	67
3.1.2 Belgie a Francie	68
3.1.3 Irsko, Itálie, Lucembursko, Portugalsko a Španělsko	69
3.1.4 Nizozemí a Velká Británie	69
3.1.5 Rakousko a Německo	71
3.1.6 Možnosti aplikace zahraničních zkušeností v systému financování obcí v ČR .	73

3.2	Financování obcí v ČR	73
3.2.1	Nenávratné daňové příjmy.....	73
3.2.2	Nenávratné nedaňové příjmy.....	91
3.2.3	Návratné příjmy	100
3.2.4	Prostředky fondů EU	103
3.3	Fiskální postavení obcí v ČR.....	107
4	ZMĚNA SYSTÉMU FINANCOVÁNÍ OBCÍ V ČR.....	112
4.1	Metodika hodnocení návrhů změn	112
4.1.1	Vymezení potenciálních návrhů změn	112
4.1.2	Stanovení kritérií hodnocení návrhů změn.....	119
4.1.3	Výběr metod hodnocení návrhů změn.....	120
4.1.4	Zhodnocení jednotlivých návrhů změn	122
4.2	Návrh systému financování obcí v ČR.....	139
4.2.1	Východiska návrhu	139
4.2.2	Charakteristika návrhu.....	140
4.2.3	Zhodnocení návrhu	152
	ZÁVĚR.....	163
	SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY	168
	SEZNAM TABULEK	182
	SEZNAM OBRÁZKŮ	184
	SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK	185
	SEZNAM PŘÍLOH	186
	PŘÍLOHY	

ÚVOD

Rozvoj každé země závisí na rozvoji regionů, které danou zemi tvoří. Stejně tak i rozvoj České republiky (dále jen ČR) závisí na rozvoji jejich regionů a rozvoj jednotlivých regionů návazně závisí na rozvoji obcí těchto regionů. Proto, aby se mohla ČR efektivně rozvíjet a zvyšovat svoji konkurenceschopnost, je nutné, aby se mj. efektivně rozvíjely její jednotlivé obce. Jejich rozvoj je podmíněn celou řadou faktorů, jako je např. poloha, velikost a sídelní struktura, průmyslová, technická a dopravní infrastruktura, dopravní obslužnost, výkonnost a orientace místních podniků, kvalita životního prostředí, míra nezaměstnanosti atd. Některé z těchto faktorů ovlivnit nelze, ale některé naopak ovlivnit lze a to výběrem vhodné struktury finančních zdrojů a jejich účelným určením v souladu s koncepcí 3E. A právě financování obcí je předmětem této disertační práce. Je totiž nutné, aby byl vytvořen takový systém financování obcí, který by dostatečně zohledňoval individuální charakteristiky obcí. Při správném nastavení systému financování může být i doposud pomalu a těžko se rozvíjející obec přetvořena na obec perspektivní, která se bude rozvíjet rychle a efektivně. Změna systému přidělování finančních prostředků obcím pro jejich lepší rozvoj sama o sobě nestačí, je však jedním ze základních předpokladů jejich rozvoje.

Nutnost dalšího rozvoje a zvyšování své konkurenceschopnosti je vyvolána mj. skutečností, že ČR se do roku 1989 rozvíjela po hospodářské stránce v porovnání se západními demokraciemi pomaleji. Bylo to dáno tím, že se orientovala na takové země, jejichž ekonomika byla, stejně jako její centrálně plánována. Rychlý rozvoj je pro ČR důležitý i proto, že nedlouho po tom, co bylo její hospodářství transformováno na ekonomiku tržní, vstoupila do Evropské unie (1. 5. 2004) a chce se ostatním vyspělejším členům této organizace vyrovnat. Jak uvádí Pick¹, ekonomická výkonnost Československa v roce 1989 dosahovala podle neoptimističtějších odhadů přibližně 70 % úrovně Německa, 66 % úrovně Rakouska a 48 % úrovně USA, ale zároveň byla asi o 13 % vyšší než úroveň nejméně vyspělých zemí Evropské unie (Řecka a Portugalska). Světová banka² dokonce uvádí, že ČR v roce 1990 vykazovala srovnatelnou hodnotu HDP (na obyvatele) jako Venezuela či Jugoslávie a jen asi 1/5 úrovně Rakouska.

¹ Blíže viz Pick, M. Do třetího tisíciletí třetí cestou: Co po dekádě selhání transformace české ekonomiky? [online]. [cit. 2008-1-4]. Dostupné na WWW: <http://www.tendence.cz/pick/pick.htm>

² Havlík, P. The Transition Countries in 1999: A Further Weakening of Growth and some Hopes for Later Recovery. In Research Reports No. 257/1999. Vienna: Wiener Institut für Internationale Wirtschaftsvergleiche, 1999, p. 80-83.

Lze se domnívat, že ČR má dobré předpoklady pro ekonomický růst. Tento předpoklad potvrzují i ty faktory, které jsou na naší snaze nezávislé. Jedním z nich je poloha republiky uprostřed Evropy. Okolní země tak musí dopravovat své produkty přes území ČR, a pokud by se chtěly při dopravě zboží jejímu území vyhnout, zvýšily by se dopravní náklady. Dalším výhodným faktorem ČR je kulturní dědictví, přírodní krásy, vzdělanost, zručnost, přizpůsobivost a vynalézavost obyvatelstva, ale třeba také i v porovnání s ostatními postkomunistickými zeměmi „důvěryhodnost“ politického systému (tj. dobré podmínky pro přísun zahraničního kapitálu). Výkonnost ekonomiky se také po počátečních obtížích dařilo zvyšovat (v roce 2007 zvýšení HDP o 6,6 %) ³. Lze tedy konstatovat, že výchozí podmínky jsou více než dobré a to i přesto, že v souvislosti s probíhající světovou finanční krizí je možné očekávat výrazné oslabení růstového trendu.

Způsob financování obcí prošel od roku 1993 celou řadou změn. Stálost systému nemohla být zajištěna, neboť musel reagovat na institucionální změny probíhající v tomto období v ČR (privatizace majetku, demokratizace systému veřejné správy, reforma veřejné správy, reforma veřejných financí apod.). Důležitou roli také hrál v minulosti zakořeněný důraz kladený na sociální stát, nutnost realizace náročných investičních akcí a řešení následků ekologických škod atd. V současné době by se však mohl a měl systém financování ustálit.

Záměrem disertační práce bylo navrhnout systém financování obcí v České republice, který by zohledňoval individuální charakteristiky obcí a vedl k odstranění a budoucímu předcházení současných negativních jevů komunálního hospodaření.

Hlavní pracovní hypotézou, která byla verifikována zpracovávanou disertační prací je:

„Současný systém financování obcí v České republice nedostatečně zohledňuje individuální charakteristiky obcí a podporuje jejich vzájemné nerovné fiskální postavení.“

³ ČSÚ. Česká republika: hlavní makroekonomické údaje [online]. [cit. 2008-01-04]. Dostupné na WWW: [http://www.czso.cz/csu/redakce.nsf/i/cr:_makroekonomicke_udaje/\\$File/HLMAKRO.xls](http://www.czso.cz/csu/redakce.nsf/i/cr:_makroekonomicke_udaje/$File/HLMAKRO.xls)

K naplnění záměru práce bylo třeba splnit následující parciální cíle:

1. **Vymezit a objasnit nedostatky současného systému financování obcí v České republice a definovat klíčové požadavky na tento systém kladené.**
 - **identifikovat potenciál současných příjmů obcí, možnosti jejich zvyšování a navrhnout další potenciální zdroje příjmů obecních rozpočtů,**
 - **charakterizovat fiskální postavení obcí v České republice,**
 - **analyzovat a zhodnotit alternativní možnosti financování českých obcí z prostředků Evropské unie,**
 - **porovnat systémy financování obcí ve vybraných evropských zemích,**
 - **charakterizovat a zhodnotit varianty možných budoucích změn systému financování obcí České republiky.**
2. **V případě potvrzení pracovní hypotézy, zpracovat návrh systému financování obcí v České republice, který by odstraňoval zjištěné nedostatky systému současného a zahrnoval definované klíčové požadavky na tento systém kladené.**

Naplnění cílů a verifikace hypotézy disertační práce byly založeny na uplatnění řady metod vědecké práce, a to zejména analýzy, syntézy, komparace, indukce, dedukce a vědecké abstrakce.

Metoda při určitém zjednodušení podle Tulky⁴ představuje vědecký postup umožňující získávání poznatků. Za metodu lze považovat promyšlený, objektivně správný způsob nebo soustavu způsobů, postupů a prostředků, které umožňují nalezení nebo objasnění vědeckých poznatků a zákonitostí, umožňujících poznat daný objekt⁵.

Východiskem práce se stalo zhodnocení jednotlivých tezí domácích a zahraničních literárních pramenů⁶ i aktuálního stavu financování obcí v ČR a vybraných zemích EU pomocí metody kritické analýzy. Literatura byla zpracovávána především metodou historickou a deskriptivní. Jednalo se zejména o popis dané problematiky a postihnoutí jejího možného dalšího vývoje. Prostor byl rovněž věnován deskripci současného právního

⁴ Tulka, J. Věda a vědecká metodologie. Pardubice: Univerzita Pardubice, 1995, s. 29.

⁵ Synek, M.; Sedláčková, H.; Vávrová, H. Jak psát bakalářské, diplomové, doktorské a jiné písemné práce. Praha: Oeconomica, 2006, s. 18.

⁶ Literární rešerše by měla dávat přehled o současném stavu problému, zachytit co nejvíce příslušných informací z literatury a měla by určit hlavní oblasti pokroku, ukazovat budoucí směr výzkumu a vytyčovat nové hypotézy - blíže viz Šesták, Z. Jak psát a přednášet o vědě. Praha: Academia, 1999, s. 46.

stavu zkoumané problematiky, ale rovněž právních stavů, které současnému předcházely. Pro analýzu nashromážděných dat byla využita především metoda kritické analýzy při zpracování práce bylo dále využito i dalších druhů analytických metod, a to zejména vztahové analýzy (např. analýza vztahu mezi druhem poskytované dotace a výší spotřeby veřejných statků, analýza vztahu výše uživatelského poplatku a výše spotřeby takto zpoplatněného statku apod.), kauzální analýzy (např. analýza příčin využívání programového financování obcemi v situaci, kdy dochází ke snížení disponibilních finančních prostředků a kvality ostatních poskytovaných veřejných statků apod.) a analýzy klasifikační (např. klasifikace druhů příjmů obcí, druhů poskytovaných dotací atd.).

V rámci uplatnění analyticko-syntetického přístupu byla používána metoda indukce a dedukce. Pomocí indukce byly vyvozovány závěry na základě dílčích individuálních poznatků a s využitím dedukce byly formulovány obecnější závěry platné pro zkoumanou oblast, tedy myšlenkové prověření určité teorie⁷. Současně byla uplatněna metoda komparace jako základní metoda hodnocení, metoda abstrakce, tj. myšlenkové oddělení nepodstatných vlastností jevů od vlastností podstatných, jež umožňuje odhalit obecné vlastnosti a vztahy a metoda syntézy, tj. myšlenkového sjednocení jednotlivých částí v celek.

Na základě poznání teorie fiskálního federalismu, zkušeností s fungováním systémů financování obcí ve vybraných zemích EU, deskripce příjmů obcí ČR, řízených pohovorů s představiteli obcí a odborné veřejnosti a jejich kritických připomínek k současnému, ale i předchozím systémům financování obcí v ČR, byla navržena kritéria, která by měl nový systém financování obcí splňovat. Návazně na tato kritéria byla identifikována pozitiva a negativa alternativních návrhů financování, která byla dále kvantifikována na vzorku vybraných obcí. V závěru byly shrnuty dosažené poznatky, vyplývající z aplikace výše uvedených metod a byla vyvozena doporučení pro změnu systému financování obcí ČR v souladu s definovaným záměrem disertační práce. Navrhovaný model byl kvantifikován a dále podroben kritické analýze pomocí navržených kritérií.

Údaje, které bylo třeba pro zpracování práce získat, je možno klasifikovat podle různých kritérií. Obecně jsou členěny na údaje primární a sekundární.

⁷ Varadzin, F.; Březinová, O. Hledání ve světě ekonomie - věda, metodologie, ekonomie. Praha: Professional Publishing, 2003, s. 112.

Primární údaje byly získány na základě řízených pohovorů s představiteli vybraných obcí a krajských samospráv, zástupci Ministerstva financí ČR a zástupci vybraných poskytovatelů dotací.

Zdrojem sekundárních údajů byly především domácí a zahraniční literární prameny - monografie a články v odborných periodikách. Jednalo se o publikace zaměřené do oblasti různých vědních disciplín, především publikace z oblasti veřejné ekonomie, místních financí, daňové teorie, teorie veřejné volby, ale i obecné ekonomie.

Dalším zdrojem sekundárních údajů pak byly analýzy a zprávy Ministerstva financí ČR, Ministerstva pro místní rozvoj ČR, Ministerstva vnitra ČR, České národní banky, Českého statistického úřadu a www stránky dalších institucí a organizací, opomenout však nelze ani právní normy.

Významné primární i sekundární údaje byly dále získávány na konferencích pořádaných Svazem měst a obcí ČR a odborných seminářích pořádaných Asociací krajů ČR.

1 FISKÁLNÍ FEDERALISMUS

Teoretická východiska pro řešení problematiky přiřazování příjmů jednotlivým rozpočtům v rámci rozpočtové soustavy, především v závislosti na rozdělení odpovědnosti za zajišťování veřejných statků, tvoří teorie fiskálního federalismu (z anglického Fiscal Federalism). W. E. Oates⁸ definuje fiskální federalismus jako „subsystém veřejných financí, který věnuje pozornost finančním vztahům různých vládních úrovní“ a dále konstatuje, že „tradiční teorie fiskálního federalismu se opírá o všeobecnou normativní soustavu stanovení funkcí pro různé vládní úrovně a vhodné fiskální nástroje potřebné pro jejich realizaci“. Teorie fiskálního federalismu rozvíjí prostorové aspekty veřejných financí (tj. alokační, redistribuční a stabilizační fiskální funkce), přičemž za klíčové kritérium považuje „požadavek, aby jednotlivým článkům rozpočtové soustavy bylo svěřováno financování množiny veřejných statků tak, aby to bylo nejvýhodnější z hlediska efektivnosti“⁹.

Shrnutí oblastí zájmu fiskálního federalismu přináší např. J. Peková¹⁰, podle které teorie fiskálního federalismu zkoumá:

- optimální míru decentralizace státních netržních činností na územní samosprávu,
- optimální míru decentralizace funkcí veřejných financí (alokační, redistribuční a stabilizační) s cílem zvýšit efektivnost při jejich využívání,
- vertikální a horizontální strukturu rozpočtové soustavy, jejíž zdroje se využívají na financování netržních činností,
- možnosti optimalizace finančních vazeb uvnitř rozpočtové soustavy,
- způsob tvorby, rozdělování a použití finančních prostředků jednotlivých veřejných rozpočtů a mimorozpočtových fondů v rozpočtové soustavě,
- způsob optimálního přiřazení veřejných příjmů a výdajů ve veřejném sektoru.

Teorie fiskálního federalismu se jako součást teorie veřejných financí začala intenzivněji vyvíjet po druhé světové válce zásluhou zejména anglosaských ekonomů.

⁸ Oates, W. E. An Essay on Fiscal Federalism. Journal of Economic Literature. Nashville: American Economic Association, 1999, vol. 37, no. 3, p. 1120-1121.

⁹ Fossati, A.; Panella, G. Fiscal Federalism in the European Union. London: Routledge, 1999, p. 2.

¹⁰ Peková, J. Hospodaření a finance územní samosprávy. Praha: Management Press, 2004, s. 157.

V druhé polovině minulého století pak byla aplikována i na evropské podmínky a v posledních desetiletích významně přispěla ke změně postavení územní samosprávy. Ještě do první poloviny 20. století byla v rozpočtové soustavě preferována zejména role ústředních rozpočtů a upevňování postavení centrálních vlád, zatímco v druhé polovině 20. století a to zejména od 60. let se objevují decentralizační tendence a jednotlivé země přecházejí spíše na decentralizovaný fiskální federalismus (tento proces je označován jako fiskální decentralizace¹¹). Bylo to dáno zejména snahou snížit veřejné výdaje. Většina demokratických zemí chtěla jednotlivé části veřejného sektoru decentralizovat proto, aby došlo ke zvýšení intenzity veřejné kontroly nad veřejnými výdaji a důsledkem toho k efektivnějšímu financování veřejných statků. Posílením pravomoci a odpovědnosti nižších stupňů veřejné správy za zabezpečení a financování veřejných statků následně dochází k posílení vlastních příjmů regionálních a municipálních rozpočtů a nárůstu jejich fiskální kapacity¹².

Základní teoretické přístupy představující ideové základy teorie fiskálního federalismu a fiskální decentralizace¹³ lze nalézt v dílech zejména Tiebouta, Buchanana, Oatese, Musgraveových, Jasksona, Browna, Brennana, Niskanena a Stiglitze. Z tuzemských autorů se touto problematikou pak zabývají např. Peková, Hamerníková a Kubátová.

1.1 Základní teoretická východiska fiskálního federalismu

1.1.1 Ch. M. Tiebout

Ch. M. Tiebout v roce 1956 popsal v článku „A Pure Theory of Local Expenditures“¹⁴ model odhadování spotřebitelských preferencí veřejných statků založený na principech fungování prostorové ekonomiky. Vycházel přitom z teorie veřejných statků

¹¹ **Fiskální decentralizace** je jednou z tendencí prosazujících se uvnitř veřejné rozpočtové soustavy, jejím opakem je fiskální centralizace - blíže viz Hamerníková, B.; Kubátová, K. Veřejné finance: učebnice. Praha: Eurolex Bohemia, 1999, s. 269.

¹² **Fiskální kapacita** je maximální výše daňových příjmů, které může územní samospráva získat aplikací průměrné daňové sazby a je měřítkem schopnosti územní samosprávy financovat místní veřejné statky z vlastních daňových příjmů - blíže viz Jílek, M. Fiskální decentralizace, teorie a empirie. Praha: Aspi - Wolters Kluwer, 2008, s. 205.

¹³ Uvedená teoretická východiska tvoří zároveň ideové základy tzv. prostorové ekonomiky.

¹⁴ Blíže viz Tiebout. Ch. A. Pure Theory of Local Expenditures. The Journal of Political Economy. Chicago: The University of Chicago Press, 1956, vol. 64, no. 5, p. 416-424.

P. A. Samuelsona¹⁵ a definice úlohy veřejného sektoru při korekci tržních selhání při zabezpečování spravedlivé redistribuce důchodů R. A. Musgraeva¹⁶.

Tiebout předpokládal, že spotřebitelé (domácnosti) jsou mobilní a vybírají si takovou komunitu (obec), která nejlépe uspokojí jejich preference (tzv. hlasování nohou¹⁷). Čím je větší počet konkurujících si komunit, tím větší je nabídka pro spotřebitele. Tiebout modelem dokazuje, že existuje skupina takových veřejných statků (a to místní veřejné statky), pro které individuální volba generuje pareto-efektivní výsledek a reaguje tím na tvrzení P. A. Samuelsona¹⁸, že decentralizovaná volba nemůže vést k efektivnímu poskytování veřejných statků.

V praxi je platnost Tieboutova modelu omezována předpoklady jeho fungování, kterými jsou:

- plná mobilita spotřebitelů,
- velký počet vzájemně si konkurujících komunit,
- dokonalá informovanost spotřebitelů o nákladech mobility,
- dokonalé informace o poskytovaných statcích v jednotlivých komunitách,
- neexistence komplikací způsobených nezaměstnaností (Tiebout předpokládá, že spotřebitelé žijí z dividendových příjmů),
- neexistence externalit¹⁹ a přeshraničních efektů²⁰ mezi komunitami.

Tiebout vychází z „optimální velikosti“²¹ komunity, jež je dána počtem rezidentů, pro které jsou veřejné statky poskytovány při nejnižších průměrných nákladech (komunita,

¹⁵ Blíže viz Samuelson, P. A. The Pure Theory of Public Expenditure. Review of Economics and Statistics. Cambridge: MIT Press Journals, 1954, vol. 36, no. 4, p. 387-389.

Samuelson, P. A. Diagrammatic Exposition of a Theory of Public Expenditure. Review of Economics and Statistic. Cambridge: MIT Press Journals, 1955, vol. 37, no. 4, p. 350-356.

¹⁶ Musgrave, R. A. The Theory of Public Finance. New York: McGraw-Hill, 1959, chapter 4, 6.

¹⁷ Překlad z anglického „voting with their feet“.

¹⁸ Blíže viz Samuelson, P. A. The Pure Theory of Public Expenditure. Review of Economics and Statistics. Cambridge: MIT Press Journals, 1954, vol. 36, no. 4, p. 387-389.

¹⁹ **Externality** představují situace, kdy ekonomická činnost jednoho subjektu negativně či pozitivně ovlivňuje užitek druhého subjektu bez toho, že by se mohl druhý subjekt o této změně samostatně rozhodnout. Externality tak způsobují, že tržní cena se odchyluje od společenských nákladů (nákladů obou subjektů) a způsobují neefektivní alokaci zdrojů - blíže viz Rosen. H. S. Public Finance. London: McGraw Hill, 2004, p. 98.

²⁰ **Přeshraniční efekt** je externalita objevující se na hranici mezi dvěma regiony (lokalitami, státy), kdy spotřeba jednoho regionu ovlivňuje spotřebu sousedního regionu - blíže viz Hamerníková, B.; Maaytová, A. a kol. Veřejné finance. Praha: ASPI, 2007, s. 218.

²¹ Problematiku stanovení „optimální velikosti“ komunity podrobně rozpracoval J. M. Buchanan - blíže viz Buchanan, J. M. An Economic Theory of Clubs. Economica. Oxford: Blackwell Publishing, 1965, vol. 32, no. 125, p. 1-14.

kteřá této velikosti nedosahuje se snaží přilákat další rezidenty, komunita, která tuto hranici přesahuje se snaží rezidenty odlákat a komunita, která má optimální počet rezidentů, se snaží tento počet zachovat). Všechny komunity mají dále pevnou strukturu příjmů a výdajů odrážející přání jejich rezidentů. Alokaci veřejných výdajů pak podle Tiebouta zajišťuje tzv. manažer města, který je jakýmsi dohodcem, který nabízí veřejné statky. Jejich nabídka je pak rovna sumě poptávek spotřebitelů. Náklady mobility představují v modelu náklady registrace poptávky (přesun z jedné komunity do druhé) a musejí být spotřebitelům známy. Čím jsou větší, tím je alokace zdrojů méně optimální, protože zvyšují cenu veřejných statků a tak snižují jejich poskytované množství.

Kritiku předpokladů Tieboutova modelu přináší např. Oates²², Bewley²³, Cullis a Jones²⁴, kteří se zaměřují zejména na nedostatečnou mobilitu spotřebitelů způsobenou sociálními vazbami v místě bydliště, náklady na mobilitu a problémy bytové politiky a trhu práce. Konstatují dále, že velký počet komunit může vést ke ztrátě výnosů z rozsahu, že nelze odhlížet od externalit a přeshraničních efektů a dále, že problematika optimální velikosti komunity je řešena až Buchananovou teorií klubů a že se tato velikost neustále mění. I přes zmíněné nedostatky je modelem dokázáno, že mobilita spotřebitelů vytváří prostor pro získávání vyššího efektu z decentralizace správy, zejména u místních veřejných statků.

1.1.2 J. M. Buchanan

Přínos J. M. Buchanana pro teorii fiskálního federalismu (resp. fiskální decentralizaci) spočívá zejména v rozpracování problematiky určení optimálního množství poskytovaného místního veřejného statku a optimální velikosti komunit, které jej spotřebovávají. Ve své „An Economic Theory of Clubs“²⁵ nebo-li **teorii klubů** vychází z předpokladu, že poskytování veřejných statků větším komunitám je vlivem existence úspor z rozsahu méně nákladné²⁶. Dle Buchanana komunita (klub) dosahuje optimální velikosti

²² Oates, W. E. The Effects of Property Taxes and Local Public Spending on Property Values: An Empirical Study of Tax Capitalization and the Tiebout Hypothesis. *Journal of Political Economy*. Chicago: The University of Chicago Press, 1968, vol. 77, no. 6, p. 957-971.

²³ Bewley, T. Critique of Tiebout's Theory of Local Public Expenditures. *Econometrica*. New Haven: Econometric Society, 1981, vol. 49, no. 3., p. 713-740.

²⁴ Blíže viz Cullis, J.; Jones, P. *Public finance and Public Choice*. Oxford: Oxford University Press, 1998, p. 297.

²⁵ Blíže viz Buchanan, J. M. *An Economic Theory of Clubs*. *Economica*. Oxford: Blackwell Publishing, 1965, vol. 32, no. 125, p. 1-14.

²⁶ Vychází tak ze závěrů J. Wisemana, který definoval princip sdílení nákladů mezi členy klubu, podle něhož zvýšení počtu členů klubu snižuje náklady na jednotku poskytovaných statků, čímž vznikají úspory z rozsahu - blíže viz Wiseman, J. *The Theory of Public Utility Price: An Empty Box*. *Oxford Economics Papers*. Oxford: Clarendon Press, 1957, vol. 9, no. 1, p. 56-74.

v okamžiku, kdy se při poskytování určitého množství veřejného statku rovnají mezní užítky z příchozího nového člena mezním nákladům plynoucím z jeho příchodu. Komunity by měly těžit z úspor z rozsahu, sdílet náklady na zabezpečování nedělitelné komodity a uspokojovat potřebu spolčovat se s dalšími jednotlivci, kteří mají podobné preference a záliby. Buchanan v souvislosti s Tieboutovou teorií hlasování nohou předpokládá, že všichni členové klubů budou plně sdílet „služby klubu“, což povede k takové alokaci veřejných statků, která se bude v jednotlivých lokalitách lišit v závislosti na kolektivních preferencích spotřebitelů žijících v těchto komunitách. Statky, které nebudou komunitou kolektivně vyžadovány, by pak neměl zajišťovat sektor veřejný, ale soukromý.

Omezení Buchananova modelu spočívají zejména v důchodové diferencii obyvatel podle území, což může vést k rozdílné míře zdanění, příp. omezení schopnosti poskytovat určitý standard veřejných statků a prostorově tak polarizovat komunity. Další omezení bývají spatřována v tom, že místní veřejné statky zpravidla nejsou ve své spotřebě zcela nerivalitní a s rostoucím počtem obyvatel se tak může kvalita poskytovaného statku zhoršovat (efekt přetížení).²⁷

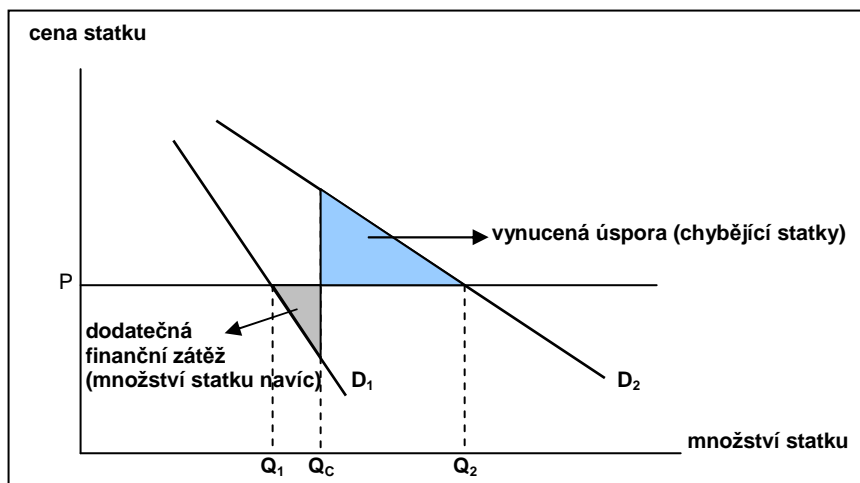
1.1.3 W. E. Oates

W. E. Oates²⁸ nenahlíží na fiskální federalismus pouze z politického hlediska a konstatuje, že z ekonomického hlediska má veřejný sektor vždy povahu federativní, protože fiskální rozhodnutí jsou rozdělena mezi různé úrovně řízení a správy (minimálně centrální a místní) a teorie fiskálního federalismu se tak týká i fungování systému veřejných financí unitárně uspořádaných států. Oates se zabývá zejména přínosy fiskální decentralizace při alokaci veřejných statků. Za významný považuje prostorový aspekt, protože významně determinuje rozdílné potřeby a preference spotřebitelů veřejných statků. Vychází z teze, že poskytuje-li veřejný statek centrální vláda jednotně pro celé území, nemusí být nabídka těchto statků optimální a efektivní. Poukazuje na fakt, že místní vláda dokáže lépe reagovat na poptávku veřejných statků svých rezidentů a tím zajistit vyšší stupeň jejich blahobytu. Je-li diverzita preferencí poskytovaných veřejných statků v jednotlivých regionech vysoká, jejich centralizované poskytování tak může podle Oatese vést ke ztrátě efektu z fiskální centralizace, což dokazuje ve svém **decentralizačním**

²⁷ Blíže viz Cullis, J.; Jones, P. *Public finance and Public Choice*. Oxford: Oxford University Press, 1998, p. 296.

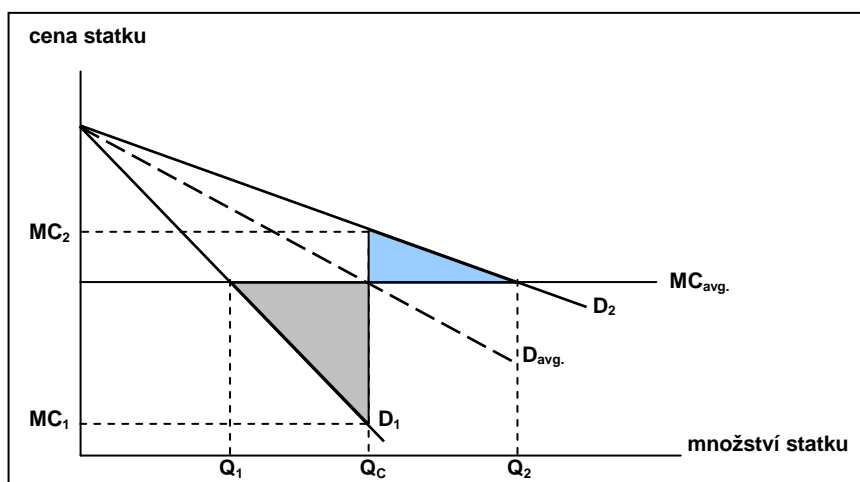
²⁸ Blíže viz Oates, W. E. *An Economist's Perspective on Fiscal Federalism*. In Oates, W. E. *The Political Economy of Fiscal Federalism*. Toronto: Lexington Books, 1977, p. 3-20.

teorému²⁹. Velikost této ztráty pak závisí na cenové elasticitě poptávkových křivek v jednotlivých regionech, viz Obr. 1 a Obr. 2.



Poznámka: Q₁..... množství statku v lokalitě 1
 Q₂..... množství statku v lokalitě 2
 Q_c..... centrálně poskytované množství
 D₁..... poptávka v lokalitě 1
 D₂..... poptávka v lokalitě 2
 P..... cena veřejného statku

Obr. 1: Oatesův decentralizační teorém³⁰



Poznámka: D₁..... poptávka po veřejných statcích v lokalitě 1
 D₂..... poptávka po veřejných statcích v lokalitě 2
 D_{avg}..... průměrná poptávka
 Q₁..... množství statku v lokalitě 1
 Q₂..... množství statku v lokalitě 2
 MC₁..... mezní náklady na veřejné statky v lokalitě 1
 MC₂..... mezní náklady na veřejné statky v lokalitě 2
 MC_{avg}..... průměrné mezní náklady na veřejné statky
 Q_c..... centrálně poskytované množství statků

Obr. 2: Ztráta efektu z fiskální centralizace³¹

²⁹ Blíže viz Oates, W. E. Fiscal Federalism: A Survey of Recent Theoretical and Empirical Research. Finance a úvěr. Praha: Economia, 1991, roč. 41, č. 6, p. 261-277.

³⁰ Upraveno dle Oates, W. E. Fiscal Federalism: A Survey of Recent Theoretical and Empirical Research. Finance a úvěr. Praha: Economia, 1991, roč. 41, č. 6, p. 265.

³¹ Upraveno dle Baldwin, R.; Wyplosz, Ch. The Economics of European Integration. Berkshire: McGraw Hill, 2004, p. 77.

Mezi předpoklady existence decentralizačního teorému patří:

- neexistence výnosů z rozsahu,
- náklady na poskytování veřejných statků rovnoměrně sdíleny všemi rezidenty,
- heterogenita poptávkových preferencí,
- neexistence přeshraničních efektů a externalit,
- dotace jsou nástrojem zdůrazňujícím klady fiskální decentralizace a nenarušují platnost decentralizačního teorému.

Dále Oates odmítá Buchananovo vymezení optimální velikosti komunity a za optimální velikost komunity považuje geograficky vymezenou komunitu. Taková komunita se rozkládá na ploše určitého geografického celku (např. povodí řeky, pohoří), nejedná se však o takovou komunitu, která je ohraničena geografickým celkem.³²

Decentralizovaným vládním úrovním Oates doporučuje zaměřit se na zdanění nemobilních ekonomických základů, např. půdy, na využití daní založených na rezidentech (ne na zdrojích) a na zdanění mobilních ekonomických základů ve smyslu užitkových poplatků.³³ Dále pak definuje tři základní úlohy dotací, kterými jsou³⁴:

- internacionalizace přeshraničních efektů,
- fiskální vyrovnání mezi jurisdikcemi,
- zdokonalení celkového daňového systému.

Decentralizační teorém byl podroben různým kritikám³⁵, které se zaměřovaly na jeho předpoklady a důsledky a to zejména na nereálnost podmínky neexistence výnosů z rozsahu a fakt, že decentralizační teorém vysvětluje pouze situaci poskytování jednoho

³² Blíže viz Oates, W. E. An Essay on Fiscal Federalism. Journal of Economic Literature. Nashville: American Economic Association, 1999, vol. 37, no. 3, p. 1123.

³³ Blíže viz Oates, W. E. An Economist's Perspective on Fiscal Federalism. In Oates, W. E. The Political Economy of Fiscal Federalism. Toronto: Lexington Books, 1977, p. 15.

³⁴ Blíže viz Oates, W. E. An Essay on Fiscal Federalism. University of Maryland Working Paper No. 99-03. Mariland: Universita of Maryland, 1998, p. 16.

³⁵ Blíže viz

Tanzi, V. Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects. The World Bank Research Observer. Washington, D.C.: World Bank Publications, 1995, vol. 10, no. 2, p. 295-316.

Tullock, G. Federalism: Problem of Scale. Public Choice. Dordrecht: Springer Science+Business Media B.V., 1969, Vol. 87, no. 6, p. 21.

druhu veřejného statku. V reakci na Brennan-Buchananovu teorii později Oates³⁶ připouští existenci mezioblastních efektů, externalit, výnosů z rozsahu a jejich ztrátu vlivem decentralizace a fakt, že ve skutečnosti musí místní vláda poskytovat zároveň více veřejných statků. V takové situaci se pak Oates přiklání k centrálnímu poskytování veřejných statků a využití neúčelových dotací pro vyrovnávání fiskální nerovnosti a kapacity komunit.³⁷ Neúčelové dotace by měly být poskytovány pouze chudším komunitám pro vyrovnávání jejich příjmů (tj. za účelem zajištění horizontální fiskální rovnosti)³⁸.

Přestože decentralizační teorém obsahuje řadu v praxi neplatných teoretických předpokladů, stal se jedním ze základních argumentů decentralizačního přístupu, neboť dokazuje, že centralizovaným poskytováním vznikají při heterogenosti poptávek komunit po veřejném statku ztráty užiteků.

1.1.4 R. A. a P. B. Musgraveovi

R. A. a P. B. Musgraveovi³⁹ chápou fiskální federalismus jako systém, jehož účelem je umožnit různým skupinám obyvatel žijících v různých státech federace vyjádřit různé preference veřejných statků, což vede k rozdílným v úrovni zdanění a veřejných služeb. A pokud je na fiskální federalismus nahlíženo v širších souvislostech, lze konstatovat, že se jedná „o rozdílné využití všech fiskálních funkcí jednotlivými úrovněmi vlád, tedy nejen o funkci alokační, ale také redistribuční a stabilizační“⁴⁰. Dále konstatují, že z hlediska efektivity vynakládání veřejných prostředků a dosahovaných výsledků by některé fiskální funkce měly být vykonávány centrální úrovní vlády a jiné místními úrovněmi vlád.⁴¹

Výkon **alokační funkce** by měl být rozdělen a zabezpečován všemi úrovněmi vlád. Veřejné statky, z nichž mají užitek všichni obyvatelé státu (např. národní obrana), by měly

³⁶ Blíže viz Oates, W. E. Searching for Leviathan: A Raplay Some Further Reflections. The American Economic Review. Nashville: American Economic Association, 1989, vol. 79, no. 3, p. 582.

³⁷ Blíže viz Oates, W. E. The Role of Intergovernmental Grants in the U. S. Economy with Special Attention to Countercyclical Policy. In Joint Economic Committee, U. S. Congress, Special Study on Economic Change, Vol. 6, Federal Finance: The Pursuit of American Goals. Washington, D. C.: U. S. Government Printing Office, 1980, p. 334.

³⁸ Blíže viz Oates, W. E. Decentralization of the Public Sector: An Overview. In Bennett, R. J. Decentralization, Local Governments and Markets: Towards a Post-Welfare Agenda. Oxford: Oxford University Press, 1990, p. 349.

³⁹ Blíže viz Musgrave, R. A.; Musgraveova, P. B. Veřejné finance v teorii a praxi. Přel. V. Kameníčková. Praha: Management Press, 1994, s. 415-440. Přel. z: Public Finance in Theory and Practice.

⁴⁰ Musgrave, R. A.; Musgraveova, P. B. Veřejné finance v teorii a praxi. Přel. V. Kameníčková. Praha: Management Press, 1994, s. 511. Přel. z: Public Finance in Theory and Practice.

⁴¹ Blíže viz Musgrave, R. A.; Musgraveova, P. B. Veřejné finance v teorii a praxi. Přel. V. Kameníčková. Praha: Management Press, 1994, s. 416. Přel. z: Public Finance in Theory and Practice.

být celostátně zajištěny centrální úrovní vlády, veřejné statky s místním dosahem (např. místní osvětlení) by měly být zajištěny místní úrovní vlády a zbývající statky (např. dálnice) by měly být zajištěny regionální úrovní vlády. V případě **distribuční funkce** Musgraveovi docházejí k názoru, že musí být zabezpečována centrální úrovní vlády a to i přes to, že preference ohledně rozdělení důchodů se liší.⁴² Vlivem diferencovaného přístupu různých oblastí k rozsahu poskytovaných veřejných statků a s tím souvisejícími různými úrovněmi zdanění by při decentralizovaném vykonávání distribuční funkce mohlo dojít k selhání procesu přerozdělování. Stejně tak by měla i **stabilizační funkce** být vykonávána centrální úrovní vlády. Musgraveovi se domnívají, že místní úrovně vlád nemohou efektivně řešit makroekonomické problémy a to zejména z důvodu současné vzájemné propojenosti trhů.⁴³

Obdobně jako byl rozdělen výkon fiskálních funkcí, by také mělo dojít k oddělení financování jejich výkonu. Veškeré statky, které daná úroveň vlády zabezpečuje, by měly být také těmito vládami financovány. Výběr daňových nástrojů na jednotlivých úrovních vlád by pak měl být konformní s pravidlem, že každá oblast platí za své vlastní užitky. V oblasti přiřazování daňových příjmů jednotlivým úrovním vlád pak Musgraveovi doporučují⁴⁴:

- daně, které jsou vysoce progresivní, zejména za účelem redistribuce, by měly být centralizovány. Na decentralizované úrovni by neměly být použity, protože mohou vyvolat nežádoucí migraci mezi různými daňovými strukturami.
- nižší úrovně vlád by se dále měly vyhnout daním, jejichž základ je vysoce mobilní, protože mohou deformovat rozmístění ekonomických aktivit. Pro tyto úrovně vlád je výhodnější použití daní s pevným základem.
- ústřední vláda by si měla ponechat gesci nad nerovnoměrně rozloženými daňovými základy. Zejména zdanění přírodních zdrojů by mělo být centralizováno, aby nedošlo ke geografickým nespravedlnostem.
- decentralizovány mohou být místní daně a poplatky, protože nevyvolávají deformace vztahů mezi oblastmi a podle Tieboutova modelu mohou podporovat efektivní rozhodování mobilních spotřebitelů.

⁴² Blíže viz Musgrave, R. A.; Musgraveova, P. B. Veřejné finance v teorii a praxi. Přel. V. Kameníčková. Praha: Management Press, 1994, s. 425. Přel. z: Public Finance in Theory and Practice.

⁴³ Blíže viz Musgrave, R. A.; Musgraveova, P. B. Veřejné finance v teorii a praxi. Přel. V. Kameníčková. Praha: Management Press, 1994, s. 426. Přel. z: Public Finance in Theory and Practice.

⁴⁴ Blíže viz Musgrave, R. A. Who Shoul Tax, Where, and What? In McLure, C. Tax Assignment in Federal Countries. Canberra, Australian National Unbiversity Press, 1983, p. 2-19.

Navrhované přiřazení daní jednotlivým úrovním vlád Musgraevovými je uvedeno v Tab. 1.

Tab. 1: Přiřazení daní jednotlivým úrovním vlád podle Musgraevových⁴⁵

Úroveň vlády	Navrhovaná daň
Ústřední úroveň	progresivní důchodová daň
	poplatky při úmrtí
	zdanění přírodních zdrojů
Střední úroveň	zdanění důchodů rezidentů
	daň z důchodů faktorů ve vlastnictví rezidentů a z důchodů nerezidentů, které vznikly v dané oblasti
	maloobchodní prodejní daň
	daň z produktu podle místa původu
Místní úroveň	daň z nemovitostí
	daň ze mzdových prostředků
	poplatky za užítky (uživatelské poplatky)

Musgraevovi připouštějí využití i sdílených daní⁴⁶, příp. vrácení části výnosu daně oblastem odkud pocházejí. Hlavní daně je však nezbytné připisovat jednotlivým úrovním vlády tak, aby se minimalizovaly daňové úniky mezi jednotlivými oblastmi. Dopady různého zdanění na efektivnost ekonomiky v rámci celého státu a problém vlastnictví majetku rezidentů z jiné oblasti pak navrhuje Musgraevovi eliminovat koordinací daňové politiky.

1.1.5 P. M. Jackson a C. V. Brown

P. M. Jackson a C. V. Brown⁴⁷ se zabývají hledáním důvodů potřeby existence místních úrovní vlád, problematikou přiřazování kompetencí a správy daní jednotlivým úrovním vlád, vzájemnými finančními vztahy mezi úrovněmi vlád a zkoumáním úlohy dotací v tomto procesu. Shodují se na tom, že „hlavní ekonomický argument pro rozvoj a uplatnění fiskálního federalismu je daný prostorovým omezením dopadů veřejných statků a vysokými náklady na rozhodování v případě centralizovaného systému“⁴⁸. Proto považují za potřebné soustředit se na analýzu příčin neefektivní alokace finančních zdrojů a také na hledání nástrojů a způsobů zvyšování efektivity při financování potřeb veřejného sektoru.

⁴⁵ Upraveno dle Musgrave, R. A.; Musgraveova, P. B. Veřejné finance v teorii a praxi. Přel. V. Kameníčková. Praha: Management Press, 1994, s. 439. Přel. z: Public Finance in Theory and Practice

⁴⁶ V souvislosti s použitím sdílených daní v rámci zjednodušení poukazují u důchodové daně na možnost mít pouze federální daň, ke které by nižší úrovně vlád připojovaly své přírážky - blíže viz Musgrave, R. A.; Musgraveova, P. B. Veřejné finance v teorii a praxi. Přel. V. Kameníčková. Praha: Management Press, 1994, s. 440. Přel. z: Public Finance in Theory and Practice.

⁴⁷ Blíže viz Jackson, P. M.; Brown, C. V. Ekonomie veřejného sektoru. Přel. V. Urbánek. Praha: Eurolex Bohemia, 2003, s. 294-338. Přel. z: Public Sector Economics.

⁴⁸ Jackson, P. M.; Brown, C. V. Public Sector Economics. Oxford: Blackwell, 1990, p. 255.

Z hlediska plnění funkce vazby zainteresovanosti územních celků na podpoře ekonomického rozvoje svého území jsou místní daně teorií fiskální decentralizace považovány za nejvhodnější nástroj financování místních vlád. Protože se na úrovni místní správy vyskytuje mnoho sociálních problémů⁴⁹, které vedou ke zvyšování výdajů veřejného sektoru a častým jevem místních daní je nepružný, pevně stanovený daňový základ, upozorňují Jackson a Brown na to, že z hlediska efektivnosti místního daňového systému je důležité, aby místní daně nedeformovaly rozdělení zdrojů. Podle nich „mají místní daně distorzní účinky, což může společně s externalitami vést k neefektivnosti alokačních rozhodnutí na místní úrovni“⁵⁰, proto navrhuje vazbu mezi růstem výdajů a výnosy místních daní doplnit o dotace ústřední vlády, které by zmíněný fiskální rozpor vyřešily. Existence dotací je pak podle Jacksona a Browna opodstatněna třemi příčinami⁵¹:

1. existencí přeshraničních efektů a přeléváním prospěchu poskytovaných veřejných statků přes hranice komunit a to při odlišné úrovni zdanění v těchto komunitách (autoři navrhuje zajišťovat veřejné statky, u nichž může nastat přeshraniční efekt z účelových dotací „s otevřeným koncem“),
2. dosahováním horizontální spravedlnosti (dotace umožňují vyrovnávat disproporce odlišných daňových kapacit regionů⁵² a dosahovat žádoucí situace, kdy jednotlivci se stejnými příjmy při stejné míře zdanění získávají veřejné statky ve stejné hodnotě a nedoplácí tak na odlišnou daňovou kapacitu komunit),
3. schopností dotací přispívat k udržování přijatelné úrovně zvyšování sazeb místních daní (mimořádný nárůst místních daňových sazeb při vysoké inflaci, z důvodu klesajících výnosů z majetkových daní lze zmírnit využitím výnosů z pružnější daně z osobních důchodů distribuované prostřednictvím dotací).

Při hledání důvodů potřeby existence místních úrovní vlád pak Jackson a Brown berou v úvahu i jiné než ekonomické argumenty a to např. otázku nadvlády jednoho jedince nad druhým a konstatují, že decentralizací lze omezit koncentraci moci.⁵³

⁴⁹ Problém sociálního strádání, chudoby a poklesu kvality bydlení ve veřejném sektoru.

⁵⁰ Jackson, P. M.; Brown, C. V. *Public Sector Economics*. Oxford: Blackwell, 1990, p. 261.

⁵¹ Blíže viz Jackson, P. M.; Brown, C. V. *Ekonomie veřejného sektoru*. Přel. V. Urbánek. Praha: Eurolex Bohemia, 2003, s. 312-313. Přel. z: *Public Sector Economics*.

⁵² Způsobených např. odlišnou koncentrací dětí školního věku a seniorů, tedy skupin vyžadujících zpravidla vyšší množství veřejných statků - blíže viz Jackson, P. M.; Brown, C. V. *Ekonomie veřejného sektoru*. Přel. V. Urbánek. Praha: Eurolex Bohemia, 2003, s. 312. Přel. z: *Public Sector Economics*.

⁵³ Blíže viz Jackson, P. M.; Brown, C. V. *Ekonomie veřejného sektoru*. Přel. V. Urbánek. Praha: Eurolex Bohemia, 2003, s. 295. Přel. z: *Public Sector Economics*.

1.1.6 G. Brennan, J. M. Buchanan a W. A. Niskanen

Teoretická východiska fiskální decentralizace lze nalézt i v **Brennan-Buchananově decentralizační hypotéze**, známé také jako „Leviathanova hypotéza“ uveřejněné v jejich díle „The power of tax“⁵⁴. Autoři vycházejí z odkazu T. Hobbesa a jeho přístupu k působení státu v ekonomice, který veřejný sektor označuje za Leviathana⁵⁵, tj. subjekt posilující pomocí zdanění své monopolní postavení a maximalizující svou moc na úkor občanů. Podle Brennana a Buchanana se celková velikost veřejného sektoru bude zmenšovat, ceteris paribus, se zvyšujícím se podílem decentralizovaných příjmů a výdajů a dále „decentralizace politické struktury slouží jako obrana proti Leviathanu neustále rostoucímu veřejnému sektoru a moci vlády“⁵⁶. Konkurence jednotlivých vládních úrovní, způsobená možností získávání fiskálních zdrojů a mezioblastní mobilitou zdrojů za účelem fiskálního zisku může sloužit jako substitut omezení daňové pravomoci. Politická omezení Leviathana by měla být nahrazena omezeními fiskálními a protože neúčinnost fiskálních omezení je spatřována v tzv. „závoji ignorance“⁵⁷, je potřeba, aby optimální užití veřejných zdrojů bylo zajištěno existencí velkého množství konkurujících si lokalit. Z tohoto teoretického základu Brennan a Buchanan vycházejí při formulaci „optimální velikosti“ konkurující fiskální jednotky, která je podle nich určena následujícími elementy⁵⁸:

- náklady mobility rostou se vzájemnou geografickou vzdáleností komunit (s větším počtem komunit je spojené větší množství poskytovaných služeb, čímž roste nákladová efektivnost rozhodování),
- s menším počtem komunit se zvyšuje riziko a pravděpodobnost vzájemné dohody, týkající se druhu, velikosti a ceny poskytovaných statků,
- druh veřejného statku (čistý veřejný či smíšený) omezuje kapacitu decentralizace významněji než úspory z rozsahu,

⁵⁴ Blíže viz Brennan, G.; Buchanan, J. M. *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*. Cambridge: Cambridge University Press, 1980, s. 184.

⁵⁵ Označení Leviathan byl použit anglickým filosofem T. Hobbesem (1651) ve smyslu zástupce státu a ochránce jedinců před okolním nebezpečím - blíže viz Hobbes, T. *Leviathan*. In Várossová, E. *Novověká racionalistická filozofie*. Přel. E. Várossová. Bratislava: EPOCHA, 1970, s. 159-201.

⁵⁶ Blíže viz Brennan, G.; Buchanan, J. M. *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*. Cambridge: Cambridge University Press, 1980, s. 186.

⁵⁷ „Závoj ignorance“ vyjadřuje lhostejnost občanů vůči účasti na získávání informací o hospodaření státu a lokalit a na zasahování do rozhodování o složení a rozsahu poskytovaných veřejných statků.

⁵⁸ Hamerníková, B. a kol. *Fiskální decentralizace jako nástroj optimalizace výdajových a daňových rozhodnutí [CD-ROM]*. Závěrečná studie v rámci projektu GA ČR č. 402/00/0438. Praha, Eurolex Bohemia: 2001, s. 41.

- náklady administrativy hovoří pro mezioblastní fiskální konsolidaci a spolupráci.

Při určování optimální velikosti by také podle autorů měla být brána v úvahu i vázanost místních výrobních zdrojů, homogenita obyvatelstva a zákonné překážky daňové pravomoci centrální a místní vlády.

Brennan a Buchanan považují využití sdílených daní pro financování místních vlád za nežádoucí, protože nepodporují primární účel federalismu (tj. konkurenci jednotek stejných vládních úrovní). Každá jednotka místní vlády by měla mít odpovědnost za zvyšování vlastních příjmů. Dále by mělo být mezi těmito jednotkami zabráněno uzavírání dohod o jednotné daňové sazbě. Za zdroj příjmů místních vlád Brennan a Buchanan navrhuje místní daně a to zejména daně majetkové či daně z hlavy, protože jsou minimálně distorzní a vzhledem k mobilitě rezidentů mohou sloužit jako stabilní zdroj příjmů místních rozpočtů. Použití dotací pak připouštějí v případě existence přeshraničních efektů či úsporami z rozsahu.

Výsledkem Brennan-Buchanova modelu je hypotéza, že „zásah vlády do ekonomiky je tím menší, ceteris paribus, čím více daní a výdajů je decentralizovaných, čím větší je homogenita obyvatelstva jurisdikce (jednotky místní vlády - pozn. autora), čím menší je jurisdikce a čím menší jsou čisté místní poplatky“⁵⁹.

Niskanen, stejně tak jako Brennan a Buchanan, přistupuje k fiskálnímu federalismu z pohledu teorie veřejné volby a poukazuje na to, že u problematiky poskytování veřejných statků je nutné se soustředit nejen na stranu poptávky, ale také na stranu nabídky, která je vytvářena státním aparátem, byrokracií a politiky. Niskanen⁶⁰ dochází k závěru, že rozhodování byrokracie může společnost připravit prakticky o všechen přebytek z poskytnutí veřejného statku, o kterém v souvislosti s veřejným poskytováním statků hovoří Samuelson⁶¹. Je-li byrokracii a politikům svěřena moc rozhodovat o veřejných statcích, budou se snažit o to, aby bylo poskytováno neustále větší a větší množství těchto statků, neboť se stávají tzv. černými pasažéry zdarma sbírajícími popularitu za poskytování veřejných statků. Na základě tohoto závěru pak

⁵⁹ Brennan, G.; Buchanan, J. M. *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*. Cambridge: Cambridge University Press, 1980, p. 186.

⁶⁰ Blíže viz Niskanen, W. A. *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago, Aldine Press, 1971, p. 3-48.

⁶¹ Blíže viz Samuelson, P. A. *The Pure Theory of Public Expenditure*. *Review of Economics and Statistics*. Cambridge: MIT Press Journals, 1954, vol. 36, no. 4, p. 387-389.

vytváří model chování byrokratů⁶², v němž konstatuje, že se byrokraté a politikové oproti soukromému sektoru nesnaží minimalizovat náklady, ale že jejich chování je motivováno snahou maximalizovat celkový rozpočet úřadu (s vyšším rozpočtem se zvyšuje jejich moc, kompetence, vliv, společenské postavení, odměna a další benefity). Niskanen se společně s A. Shleiferem a R. W. Vishnyem⁶³ shoduje na tom, že byrokratovo monopolní postavení umožňuje zvyšovat cenu poskytovaného statku, a proto navrhuje zavést takové samoregulační mechanismy (výše rozpočtu a striktní pravidla), které by tyto vedlejší negativní dopady na efektivitu alokace zdrojů spojené s přirozeným chováním jednotlivce eliminovaly. Nastavování podrobných předpisů a rozpočtových omezení, podle nichž je řízen veškerý byrokratický aparát, pak považuje za nutnou podmínku pro zachování funkčnosti demokratického systému.⁶⁴

1.1.7 J. E. Stiglitz

J. E. Stiglitz⁶⁵ přichází s kritikou Tieboutova modelu opírající se o existenci omezené konkurence mezi jednotlivými fiskálními jednotkami (komunitami), zdůvodněné jejich omezeným počtem v každé oblasti. Na příkladu Spojených států amerických dále definuje, za které výdaje má být odpovědná státní správa a za které samospráva. Dochází k závěru, že nezbytnost centrální vládní úrovně je dána nutností přerozdělování z důvodu existujících nerovností mezi jednotlivci a mezi komunitami. Podle Stiglitze⁶⁶ je v podmínkách relativně volné migrace možná míra přerozdělování na místní úrovni velmi limitována a případná decentralizace redistribučních fiskálních rozhodnutí by mohla v důsledku daňových pravomocí nižších vládních úrovní vést k daňové konkurenci a tím prohlubovat regionální rozdíly.

Stiglitz⁶⁷ se dále zabývá analýzou efektů na spotřebu veřejných statků, které budou mít dotace neúčelové, účelové a dotace, u nichž je vyžadována finanční spoluúčast a dochází

⁶² Blíže viz Niskanen, W. A. *The Peculiar Economics of Bureaucracy*. The American Economic Review. Nashville: American Economic Association, 1968, vol. 58, no. 2, p. 293-305.

⁶³ Blíže viz Shleifer, A.; Vishny, R. W. *Corruption*. Quarterly Journal of Economics. Cambridge: MIT press 1993, vol. 108, no. 3, p. 604-610.

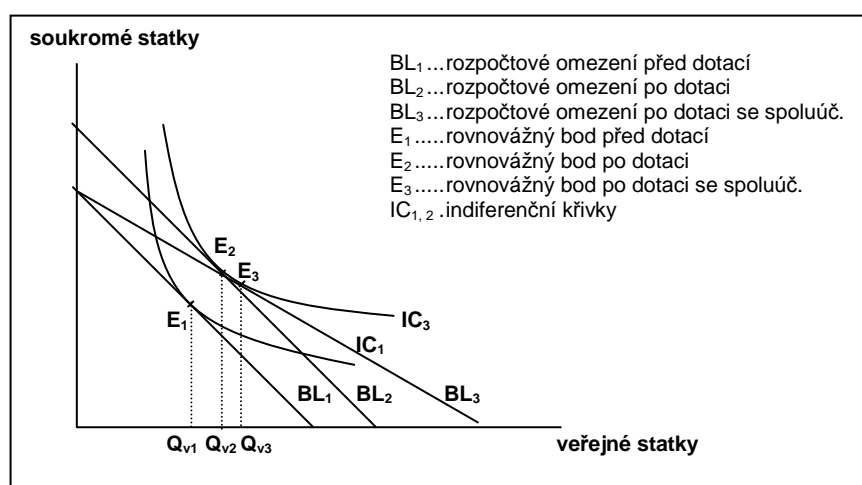
⁶⁴ Blíže viz Niskanen, W. A. *The Peculiar Economics of Bureaucracy*. The American Economic Review. Nashville: American Economic Association, 1968, vol. 58, no. 2, p. 293-305.

⁶⁵ Blíže viz Stiglitz, J. *Ekonomie veřejného sektoru*. Přel. O. Schneider a T. Jelínek. Praha: Grada Publishing, 1997, s. 596. Přel. z: *Economics of the public sector*.

⁶⁶ Blíže viz Stiglitz, J. *Ekonomie veřejného sektoru*. Přel. O. Schneider a T. Jelínek. Praha: Grada Publishing, 1997, s. 597. Přel. z: *Economics of the public sector*.

⁶⁷ Blíže viz Stiglitz, J. *Ekonomie veřejného sektoru*. Přel. O. Schneider a T. Jelínek. Praha: Grada Publishing, 1997, s. 601-606. Přel. z: *Economics of the public sector*.

k závěru, že z hlediska dosažených efektů je **stimulativnější dotace se spoluúčastí** (vlivem výrazného důchodového a substitučního efektu) než dotace neúčelová či účelová bez spoluúčasti. Prostředky účelové dotace, u níž je vyžadována finanční spoluúčast, musí obec použít na zajištění účelovým charakterem dotace určených veřejných statků. Tím se jí sníží doposud vynakládané výdaje na tyto statky a tyto prostředky může použít na jiné účely. Bude-li poskytovaná dotace spolu se spoluúčastí obce převyšovat doposud obcí vynakládané prostředky na zajištění těchto statků, dojde ke snížení ceny veřejných statků. Důsledkem toho dojde k vyšší spotřebě veřejných statků, na Obr. 3 posun Q_{v1} do Q_{v3} , nastane substituční efekt (obyvatelstvem bude preferována vyšší spotřeba levnějších veřejných statků na úkor soukromých). Obyvatelé tak budou mít k dispozici více volných peněžních prostředků na nákup dalších statků (veřejných i soukromých - důchodový efekt). Vlivem vyšší spotřeby statků, a to hlavně veřejných, se zvýší blahobyt obyvatelstva. Této situace však bude docíleno vynaložením menšího objemu peněžních prostředků z centrálního rozpočtu než v případě dotací účelových či neúčelových. Dotace včetně spoluúčasti (Q_{v3}) bude vyšší než doposud obcí vynakládané prostředky, ale ta část plynoucí z centrálního rozpočtu bude nižší než v případě dotací účelových (Q_{v2}). Stát takto bude moci podpořit více projektů.



Obr. 3: Efekt účelových dotací a dotací s finanční spoluúčastí⁶⁸
(výše účelových dotací přesáhla výši dosavadních výdajů komunit na veřejné statky)

⁶⁸ Stiglitz, J. *Ekonomie veřejného sektoru*. Přel. O. Schneider a T. Jelínek. Praha: Grada Publishing, 1997, s. 605. Přel. z: *Economics of the public sector*.

Bude-li poskytnuta účelová dotace ve výši přesahující dosavadní výdaje obce na tyto statky, pak obec tyto vyšší prostředky musí použít pouze na ty veřejné statky, na které je obdržela. Tyto statky tedy bude nabízet levněji. Obyvatelé tak za stávající veřejné statky zaplatí méně a zbylé finanční prostředky použijí na nákup dalších veřejných a soukromých statků. Protože však byly zlevněny právě veřejné statky, budou ve vyšší míře nakupovat právě je (posun Q_{v1} do Q_{v2} na Obr. 3). Platnost těchto teoretických závěrů Stiglitze následně v praxi potvrzuje např. Gramlich⁶⁹.

1.1.8 J. Peková, B. Hamerníková a K. Kubátová

J. Peková⁷⁰ se zabývá zejména problematikou přiřazování vhodných daňových příjmů rozpočtům místních vlád, vychází z daní doporučených teorií fiskálního federalismu a aplikuje je na prostředí ČR. Od 50. let 20. století jsou teorií fiskálního federalismu doporučovány **daně z pevného základu a místní daně**. Za daně z pevného základu lze podle Pekové považovat majetkové daně. Za jejich výhodu pak označuje jejich stabilitu a za nevýhodu malou dynamiku v čase. Místní daně v ČR nejsou vybírány, ale za jistou alternativu lze považovat v případě smíšených veřejných statků uživatelské poplatky, jejichž výnos mohou místní orgány v omezené míře svým rozhodováním ovlivňovat. Za nevhodné jsou podle teorie fiskálního federalismu pak považovány progresivní daně, nepřímé spotřební daně a daně související s využíváním přírodních zdrojů. **Progresivní daně** nejsou z dlouhodobého hlediska považovány za spolehlivý příjem (odrážejí výkyvy hospodářského růstu) a jejich výnos konkrétní jednotky lokální vlády může být ovlivněn i správou daní (v ČR vybírání daní z příjmu fyzických osob samostatně výdělečně činných podle bydliště a ne podle místa výkonu podnikatelské činnosti). **Nepřímým spotřebním daním** je vytýkáno nestejné místo spotřeby s místem výroby zboží či místem poskytování služeb (příp. s místem bydliště spotřebitele). Využití **daní souvisejících s využíváním přírodních zdrojů** není místním úrovním vlád doporučováno pro nerovnoměrné rozmístění přírodních zdrojů.

⁶⁹ Blíže viz Gramlich, E. M. Intergovernmental Grants: A Review of the Empirical Literature. In Oates, W. The Political economy of fiscal federalism. Lexington, Mass: Lexington Books, 1977, p. 219.

⁷⁰ Blíže viz Peková, J. Hospodaření a finance územní samosprávy. Praha: Management Press, 2004, s. 182-193.

Podle J. Pekové je správné stanovení vertikální struktury daní důležité nejen z hlediska daňového působení, ale i daňové spravedlnosti či administrativní náročnosti, resp. snižování nákladů na daňovou správu.⁷¹

B. Hamerníková a K. Kubátová⁷² rozpracovávají problematiku decentralizace fiskálních funkcí. U **alokační funkce** pak doporučují její decentralizaci a to na základě dopadů prostorového aspektu veřejných statků a vysokých nákladů centralizovaného rozhodování. Klíčovou otázkou pak je, jaká alokační rozhodnutí jsou na které úrovni veřejné rozpočtové soustavy nejefektivnější a to jak na straně příjmů, tak na straně výdajů. Při volbě zdrojů financování veřejných statků (centrálních či místních) je dle autorek nutné počítat např. s vyššími transakčními náklady na straně jedné a s vyšší adaptabilitou k preferencím občanů na místní úrovni na straně druhé. Hamerníková a Kubátová v případě decentralizace **redistribuční funkce** upozorňují na „nebezpečí prohloubení nerovnosti fiskálních jednotek“⁷³, která může vzniknout v případě existence daňové pravomoci nižších úrovní rozpočtové soustavy (tzv. daňové konkurence) a dále na nebezpečí distorzních vlivů vládních dotačních programů na spotřebu místních veřejných statků a problematické cílení těchto programů pouze na potřebné skupiny obyvatel (doporučují redistribuci zaměřit na občany a ne na obce). V případě decentralizace **stabilizační fiskální funkce** pak autorky upozorňují při současném propojení národních a mezinárodních trhů na nemožnost řešení makroekonomických problémů na nižší než centrální úrovni. Nevylučují však možnost na regionální a místní úrovni ovlivnit nezaměstnanost.

B. Hamerníková a K. Kubátová upozorňují, že posílení centralizačních či decentralizačních tendencí fiskálního federalismu se vždy (vlivem rozdílného způsobu tvorby zdrojů příjmů uvnitř rozpočtové soustavy) projeví ve změně schopnosti jednotlivých stupňů rozpočtové soustavy uspokojovat veřejné potřeby. Při změně modelu fiskálního federalismu je pak nutné vycházet z kladů a záporů jednotlivých modelů a to zejména z hlediska dosažené míry samostatnosti jednotlivých úrovní rozpočtové soustavy.

⁷¹ Blíže viz Peková, J. K některým problémům fiskálního federalismu. Finance a úvěr. Praha: Economia, 1992, roč. 42, č. 10, s. 480-495.

⁷² Blíže viz Hamerníková, B., Kubátová, K. Veřejné finance: učebnice. Praha: Eurolex Bohemia, 1999, s. 259-281.

⁷³ Hamerníková, B., Kubátová, K. Veřejné finance: učebnice. Praha: Eurolex Bohemia, 1999, s. 271.

1.2 Modely fiskálního federalismu

Podoba fiskálního federalismu závisí zejména na faktorech jako je velikost a forma uspořádání státu (unitární stát, federace či konfederace), vnitřní uspořádání veřejné správy ve státu a dále pak rozdělení pravomocí mezi ústřední vládou a nižšími úrovněmi vlád. Odlišnosti jednotlivých modelů jsou patrné zejména ve způsobu získávání a složení příjmů rozpočtů jednotlivých úrovní, s tím souvisejícím rozsahem pravomocí a následně i v potenciální možnosti vykonávat přidělené pravomoci a poskytovat veřejné statky a služby. V odborné literatuře⁷⁴ jsou rozlišovány dva základní modely fiskálního federalismu, a to horizontální a vertikální model.

1.2.1 Horizontální model

Horizontální model (někdy označován také jako kooperativní model) funguje na principu solidarity, na základě kterého dochází k vyrovnávání odlišných potřeb finančních zdrojů v jednotlivých vládních úrovních v horizontální linii (např. navzájem mezi zeměmi, kraji či obcemi). Model se vyznačuje silnou pozicí centrální vlády, jednotnou legislativou a daňovou soustavou v celé zemi. Střední úrovně vlád jsou v případě, že některá země má vyšší příjem (daňovou kapacitu) než určuje jednotná legislativa, povinny tento rozdíl poskytnout chudším zemím formou dotací.⁷⁵ V praxi je horizontální model fiskálního federalismu uplatňován např. v Německu⁷⁶.

1.2.2 Vertikální model

Vertikální model (označován též jako koláčový model či model postupně vrstveného dortu) přiznává jednotlivým úrovním vlád fiskální autonomii a ponechává jim určitý prostor pro provádění nezávislé fiskální politiky. Vertikální model může být aplikován v centralizované, decentralizované a kombinované podobě.⁷⁷

⁷⁴ Peková, J. Hospodaření a finance územní samosprávy. Praha: Management Press, 2004, s. 168.

⁷⁵ Blíže viz

Peková, J. Hospodaření a finance územní samosprávy. Praha: Management Press, 2004, s. 168-169.

Provazníková, R. Financování měst, obcí a regionů. Praha: Grada Publishing, 2007, s. 41.

⁷⁶ Blíže viz Spahn, P. B. Financování federativní vlády a vlád zemských. Finance a úvěr. Praha: *Economia*, 1991, roč. 41, č. 8, s. 345-365.

⁷⁷ Blíže viz Provazníková, R. Financování měst, obcí a regionů. Praha: Grada Publishing, 2007, s. 41.

CENTRALIZOVANÝ MODEL

Model se vykazuje silným postavením centrální vlády a velmi nízkou mírou soběstačnosti nižších vládních úrovní. Všechny veřejné příjmy plynou do centrálního (státního) rozpočtu a zde jsou přidělovány ve formě dotací nižším úrovním.⁷⁸ Centrální vláda tak prostřednictvím peněžních toků (zejména účelových dotací) může ovlivňovat činnost nižších vládních úrovní (blíže viz Obr. 4).⁷⁹ Z hlediska výnosů z rozsahu je centralizované poskytování veřejných statků výhodné. Dochází ke snížení mezních nákladů na jejich poskytování, čímž se místním uživatelům veřejných statků snižuje uživatelský poplatek - vzniká uživatelský přebytek. K růstu úspor z rozsahu při centralizovaném poskytování veřejných statků přispívá také nižší počet zaměstnanců veřejného sektoru oproti decentralizovaným fiskálním systémům.⁸⁰ Podle Oatese⁸¹ však z centrální úrovně nemusí být správně posouzena a zacílena výše potřebných finančních prostředků pro konkrétní územní celek země. Některé územní celky tak mohou být přeřinancovány a jiné podřinancovány⁸², což se může projevit v kvantitě a kvalitě poskytovaných veřejných statků v jednotlivých územních celcích země - nastane tzv. ztráta efektu fiskální centralizace (resp. decentralizační teorém)⁸³. Nedostatečná reakce na specifické problémy nižších vládních úrovní by nemusela nastat, pokud by centrální vláda disponovala věrohodnými informacemi o poptávce v jednotlivých lokalitách, na základě kterých by svou nabídku veřejných statků pro jednotlivé územní celky relevantně upravovala. Vzhledem k rozlehlosti jednotlivých zemí a vzdálenosti místních územních celků od centra je však tento stav jen těžko dosažitelný.

⁷⁸ Blíže viz Peková, J. Hospodaření a finance územní samosprávy. Praha: Management Press, 2004, s. 170.

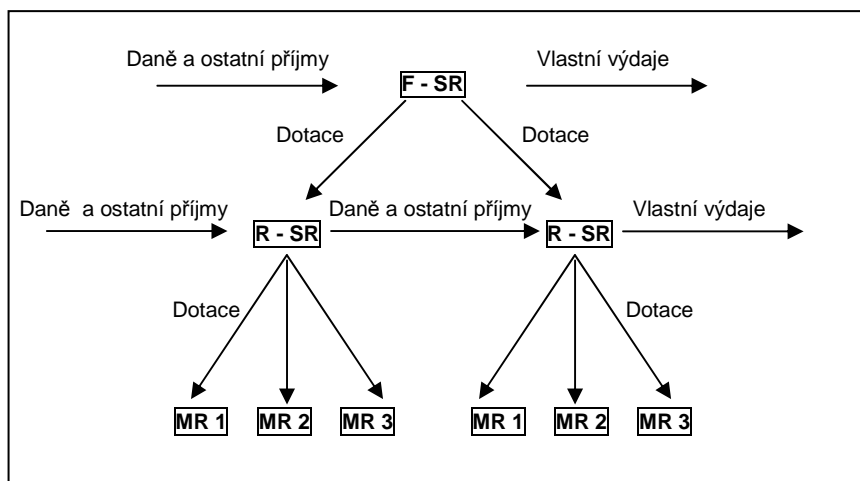
⁷⁹ Blíže viz Císařová, E.; Pavel, J. Průvodce komunálními rozpočty aneb jak může informovaný občan střežit obecní pokladnu. Praha: Transparency International, 2008, s. 16.

⁸⁰ Blíže viz Provančíková, R. Možná úskalí a omezení fiskální decentralizace. In Mezinárodní konference „Veřejná správa 2008“, Univerzita Pardubice, Seč u Chrudimi, 1.-2. 9. 2008, 2008.

⁸¹ Blíže viz Oates, W. E. Fiscal Federalism: A Survey of Recent Theoretical and Empirical Research. Finance a úvěr. Praha: *Economia*, 1991, roč. 41, č. 6, p. 261-277.

⁸² Blíže viz Kinkor, J. Trh a stát: K čemu potřebujeme filosofii. Praha: Svoboda, 1996, s. 142.

⁸³ Blíže viz Oates, W. E. Fiscal Federalism: A Survey of Recent Theoretical and Empirical Research. Finance a úvěr. Praha: *Economia*, 1991, roč. 41, č. 6, p. 261-277.



Poznámky: F - SR...federální státní rozpočet, R - SR...republikový státní rozpočet, MR...municipální rozpočet.

Obr. 4: Centralizovaný model fiskálního federalismu⁸⁴

DECENTRALIZOVANÝ MODEL

Pro tento model je charakteristická úplná finanční soběstačnost všech vládních úrovní.⁸⁵ Každá z úrovní systému veřejných rozpočtů má definované své příjmy, které dokážou pokrýt jejich výdaje (viz Obr. 5). V rozpočtové soustavě neexistují přerozdělovací procesy a místní vlády mají pravomoc stanovovat velikost daňových sazeb.⁸⁶ Rozdílná daňová kapacita a rozdílný daňový výnos jednotlivých samospráv však vede k prohlubování diferencí v důsledku odlišné ekonomické síly jednotlivých územních celků.⁸⁷ Základní myšlenkou tohoto modelu je předpoklad, že místní statky lze poskytovat efektivněji.⁸⁸ A to proto, že místní úrovně vlád znají lépe, konkrétněji a přesněji potřeby svých obyvatel a dokážou jim tak poskytnout právě takový statek, který vyžadují. Při využití tohoto modelu je pak poskytování veřejných statků v rámci celé země územně diferentní. Aplikací decentralizovaného modelu dochází k ztrátě kontroly centrální vlády nad chováním nižších úrovní vlád. Jediným nástrojem regulace jejich chování (zejména

⁸⁴ Peková, J. Hospodaření a finance územní samosprávy. Praha: Management Press, 2004, s. 170.

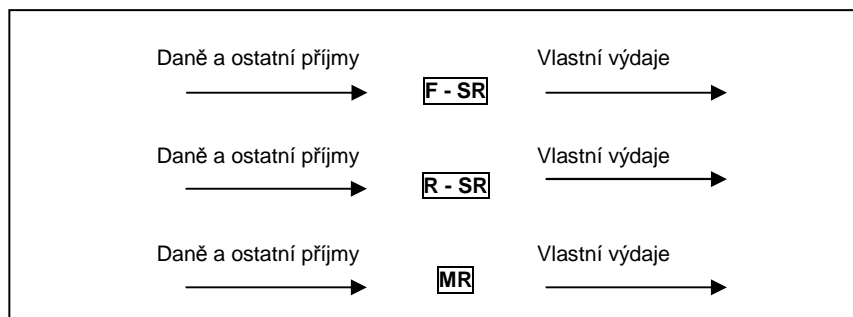
⁸⁵ Blíže viz Oates, W. E. Fiscal Federalism: A Survey of Recent Theoretical and Empirical Research. Finance a úvěr. Praha: Economica, 1991, roč. 41, č. 6, p. 261-277.

⁸⁶ Blíže viz Císařová, E.; Pavel, J. Průvodce komunálními rozpočty aneb jak může informovaný občan střežit obecní pokladnu. Praha: Transparency International, 2008, s. 16.

⁸⁷ Blíže viz Peková, J. Hospodaření a finance územní samosprávy. Praha: Management Press, 2004, s. 172.

⁸⁸ Blíže viz Tanzi, V. Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects. The World Bank Research Observer. Washington, D.C.: World Bank Publications, 1995, vol. 10, no. 2, p. 295-316.

zadluženosti, růstu veřejných výdajů, růstu daňového zatížení a směřování vynakládaných prostředků) pak zůstává legislativní úprava.⁸⁹



Poznámky: F - SR...federální státní rozpočet, R - SR...republikový státní rozpočet, MR...municipální rozpočet.

Obr. 5: Decentralizovaný model fiskálního federalismu⁹⁰

KOMBINOVANÝ MODEL

Centralizovaný a decentralizovaný model se v praxi v čisté podobě nevyužívají a představují spíše teoretické modely. Ve většině zemí se tak setkáváme s tzv. kombinovaným modelem fiskálního federalismu, který zahrnuje prvky obou těchto modelů. Vyznačuje se tím, že každá vládní úroveň má definované své vlastní příjmy⁹¹, které však nepokrývají jejich výdajové potřeby⁹². Zároveň jim proto jsou z rozpočtu vyšších vládních úrovní poskytovány dotace. Takto si stát ponechává možnost zmírňovat disproporce ve výši daňových kapacit územních celků a alespoň částečně tak ovlivňovat jejich chování.⁹³ Kombinovaný model umožňuje realizaci jednotné politiky centra v základních otázkách a to při zachování dostatečné míry pravomocí nižších stupňů a řešení jejich specifických problémů. Přitom garantuje minimální úroveň veřejné spotřeby každého územního celku.

V Československu byl do roku 1990 uplatňován výrazně centralizovaný model fiskálního federalismu. Po roce 1990 a následně i v ČR je využíván kombinovaný model fiskálního federalismu podporující decentralizační procesy (viz Obr. 6). V rozpočtové

⁸⁹ Blíže viz Císařová, E.; Pavel, J. Průvodce komunálními rozpočty aneb jak může informovaný občan střežit obecní pokladnu. Praha: Transparency International, 2008, s. 16.

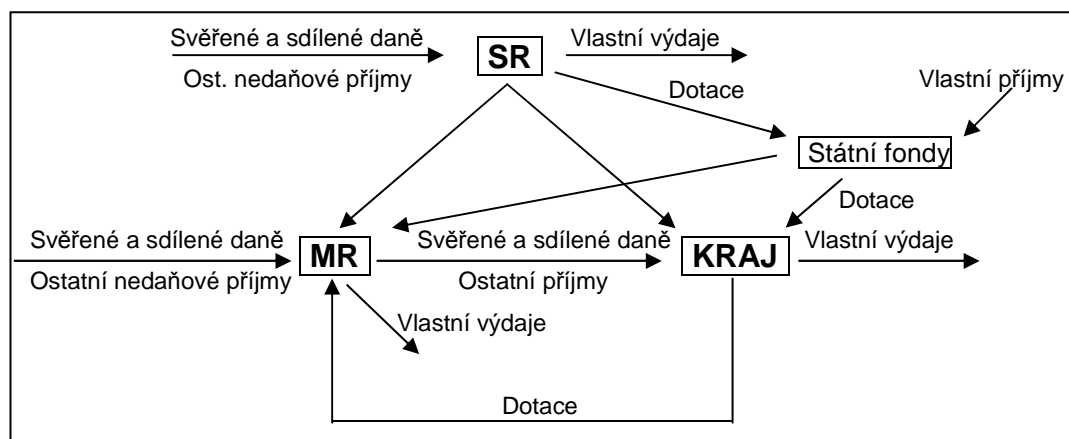
⁹⁰ Peková, J. Hospodaření a finance územní samosprávy. Praha: Management Press, 2004, s. 171.

⁹¹ Blíže viz Peková, J. Hospodaření a finance územní samosprávy. Praha: Management Press, 2004, s. 173.

⁹² Blíže viz Provažníková, R. Financování měst, obcí a regionů. Praha: Grada Publishing, 2007, s. 41.

⁹³ Blíže viz Císařová, E.; Pavel, J. Průvodce komunálními rozpočty aneb jak může informovaný občan střežit obecní pokladnu. Praha: Transparency International, 2008, s. 17.

soustavě vznikají vztahy mezi státním rozpočtem, rozpočty krajů a obcí příp. dalších státních organizací a fondů.⁹⁴



Poznámky: SR...státní rozpočet, MR...municipální rozpočet.

Obr. 6: Kombinovaný model fiskálního federalismu (případ ČR)⁹⁵

1.3 Teze fiskálního federalismu v praxi ČR

Problematika financování obcí a decentralizace daňového výnosu vychází z teorie fiskálního federalismu. Uplatňovaný přístup teorie fiskálního federalismu udává podobu konkrétních vztahů mezi státním rozpočtem a územními rozpočty, ale i mezi jednotlivými územními rozpočty navzájem. Výsledná podoba uplatňovaného přístupu je pak ovlivňována konkrétními podmínkami dané země.

Vydeme-li z uvedených tezí fiskálního federalismu, lze konstatovat, že platnost Tieboutova modelu je v podmínkách ČR omezena, a to nejen předpoklady svého fungování, ale také malou ochotou obyvatelstva k mobilitě. Tato neochota je způsobena zejména místními rodinnými vazbami. Občané si většinou nevybírají místo svého bydliště podle nabídky regionem poskytovaných veřejných služeb, pokud jim však tato nabídka nevyhovuje, nevyužívají ji. Pokud by však byl jejich příjem v různých komunitách různě zdaňován, byl by to výrazný impuls k volbě jiné komunity.

Lze rovněž nesouhlasit s názory Brennana a Buchanana, kteří považují využití sdílených daní pro financování místních vlád za nežádoucí, protože nepodporují jejich vzájemnou konkurenci. Využití sdílených daní je možné označit za vhodný způsob

⁹⁴ Blíže viz Peková, J. Veřejné finance: Úvod do problematiky. Praha: Aspi, 2005, s. 393.

⁹⁵ Upraveno dle

Peková, J. Veřejné finance: Úvod do problematiky. Praha: Aspi, 2005, s. 393.

Provazníková, R. Financování měst, obcí a regionů. Praha: Grada Publishing, 2007, s. 43.

financování obcí s ohledem na zajištění stejné dynamiky změn daňových příjmů jednotlivých veřejných rozpočtů.

V oblasti dotací je podstatné Stiglitzovo zjištění, že pro stát je mezi porovnávanými dotacemi nejvýhodnější účelová dotace, u níž je vyžadována finanční spoluúčasť žadatele. Žadatel je tímto zainteresován a motivován k bezproblémové a včasné realizaci projektu. Vlády by rovněž měly zaměřit pozornost na oblast korupčního chování⁹⁶ subjektů, kteří rozhodují o vyhlašování dotačních titulů a podmínek k získání dotace. Ale také zároveň na proces samotného vybírání vítězného projektu.

Místní daně bývají často označovány za vhodné nástroje fiskální autonomie místních vlád a to pro vazbu na místní statky. V ČR místní daně vybírány nejsou, jejich obdobou jsou místní uživatelské poplatky. Lze konstatovat, že zavedení místních daní by zvýšilo fiskální autonomii obcí, nelze však také opomenout obavy z jejich neuváženého zvyšování.

Optimální velikost komunity, tak jak ji představil Buchanan, lze označit za jednostranně orientovanou, a to na hledisko dosahování nejvyšší efektivity procesu poskytování veřejných statků na místních úrovních. Významnou roli při stanovování optimální velikosti komunity však hrají také sociokulturní a demografické hledisko a dále pak ochota obyvatel k migraci či historický vývoj území, a proto není možné vycházet pouze z ekonomické podstaty problému. Lze se tedy spíše přiklonit k Oatesově vymezení optimální velikosti komunity, který konstatuje, že taková komunita je spíše geograficky vymezena a rozkládá se na ploše určitého geografického celku. To platí i pro ČR, jejíž sídelní struktura je v Evropě jedna z nejfragmentovanějších. V ČR pak přibývá ještě jedno hledisko, a to odmítání potlačování práva na samostatnost obcí. Stát by pak pro dosažení vyšší efektivity při poskytování veřejných statků na místní úrovni měl místo administrativního stanovování rozlohy a počtu obyvatel obcí, volit spíše nástroje pozitivní motivace obcí k dosahování této velikosti (speciální podpora poskytovaná těmto obcím apod.).

Při úvahách, zda je vhodnější centralizovaný či decentralizovaný systém, byly autory brány v úvahu různé faktory. Při určité míře zjednodušení lze konstatovat, že pro centralizovaný systém hovoří zejména úspory z rozsahu a pro decentralizovaný pak podle Oatesova decentralizačního teorému schopnost místních vlád poskytovat takovou

⁹⁶ Korupce „představuje výsledek racionální kalkulace ekonomických subjektů, umožňující vzájemně výhodnou směnu, založenou na principu užitku“. Blíže viz Volejníková, J. Korupce v ekonomické teorii a praxi. Zeleneč: Profess Consulting, 2007, s. 21.

nabídku veřejných statků, která se bude více blížit skutečným požadavkům obyvatel. Přístupy jednotlivých autorů lze shrnout tak, že při rozhodování mezi centralizovaným či decentralizovaným systémem hrají nejvýznamnější roli 2 faktory, a to výše nákladů vynaložených na získání informací o skutečných potřebách obyvatel jednotlivých obcí (dále jen náklady na informace) a výše nákladů na poskytování veřejných statků (dále jen náklady na veřejné statky). Oba tyto faktory pak závisí zejména na demografickém uspořádání země. Pokud jsou náklady na informace a na veřejné statky nízké, je výhodnější volit centralizovaný systém a v opačném případě pak systém decentralizovaný.

Rozdělení výkonu fiskálních funkcí jednotlivým úrovní vlád tak, jak jej navrhuje Musgraevovi, předpokládá přiřazení výkonu alokační funkce všem úrovním vlád. S tímto pojetím alokační funkce lze souhlasit, je však nutné stanovit, jaké druhy veřejných statků, v jaké kvalitě a kvantitě bude příslušná úroveň vlády zabezpečovat. Při tomto stanovování je pak vhodné zohlednit preference obyvatelstva a princip užitku. V ČR bylo možné pozorovat problémy týkající se právě vytyčení kompetencí jednotlivých úrovní vlád. Tato situace byla pravděpodobně způsobena nedostatečnou přípravou reformy veřejné správy, která byla poněkud odsunuta do pozadí transformací ekonomiky. Obdobné problémy s upřesňováním kompetencí jednotlivých úrovní vlád lze očekávat i v budoucnosti v souvislosti s další decentralizací moci. S centralizovaným výkonem distribuční a stabilizační funkce lze také souhlasit, protože v případě jejich decentralizovaného výkonu by se vlivem nejednotného přístupu jednotlivých místních vlád snižovala jejich účinnost.

Brennan, Buchanan a Niskanen rovněž upozorňují na nebezpečí plynoucí z vysoké koncentrace moci v rukou jednoho jedince. Řešení tohoto problému v centralizovaném systému je založeno na systému pravidel chování a kontroly chování jedinců na vedoucích pozicích. V případě decentralizovaného systému je tento systém pravidel nutný také, ale už samotný systém tím, že je založen na rozdělování moci mezi jednotlivé vládní úrovně napomáhá k oslabování monopolního postavení jedince. Případy korupčního chování jedinců ve veřejné správě jsou však známé i v ČR. Bylo by tedy vhodné se zaměřit na vytvoření standardů chování a kontroly úředníků, ale i volených představitelů. Zatímco u úředníků určité způsoby zamezení nežádoucího chování existují, u volených představitelů je to složitější. Nastávají pak případy, kdy politik, u něhož se zjistí korupční chování, nenese důsledky a není potrestán.

2 PŘÍJMY OBCÍ

2.1 Typologie příjmů

Příjmy obecních rozpočtů, tj. zdroje financování obcí, jsou v ČR stanoveny zákonem č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění platných předpisů v § 7 následovně:

- a) příjmy z vlastního majetku a majetkových práv,
- b) příjmy z výsledků vlastní hospodářské činnosti,
- c) příjmy z hospodářské činnosti právnických osob, pokud jsou podle tohoto nebo jiného zákona příjmem obce, která organizaci zřídila nebo založila,
- d) příjmy z vlastní správní činnosti včetně příjmů z výkonů státní správy, k nimž je obec pověřena podle zvláštních zákonů, zejména ze správních poplatků z této činnosti, příjmy z vybraných pokut a odvodů uložených v pravomoci obce podle tohoto zákona nebo zvláštních zákonů, pokud není dále stanoveno jinak,
- e) výnosy z místních poplatků podle zvláštního zákona,⁹⁷
- f) výnosy daní nebo podíly na nich podle zvláštního zákona,⁹⁸
- g) dotace ze státního rozpočtu a ze státních fondů,
- h) dotace z rozpočtu kraje,
- i) prostředky získané správní činností ostatních orgánů státní správy, např. z jimi ukládaných pokut a jiných peněžních odvodů a sankcí, jestliže jsou podle zvláštních zákonů příjmem obce,
- j) přijaté peněžité dary a příspěvky,
- k) jiné příjmy, které podle zvláštních zákonů patří do příjmů obce.

Zákon dále stanovuje, že příjmem obce je 50 % výše správního poplatku za vydané povolení k provozování výherních hracích přístrojů, vybraného obecním úřadem, dále pak prostředky poskytnuté Národním fondem a návratné zdroje, tj. smluvně zabezpečené

⁹⁷ Zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění platných předpisů.

⁹⁸ Zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní), ve znění platných předpisů.

půjčky⁹⁹, úvěry¹⁰⁰ a výnosy z prodeje vlastních dluhopisů nebo návratné finanční výpomoci. Návratnou finanční výpomoc ze státního rozpočtu, z rozpočtu kraje nebo z rozpočtu jiné obce zákon povoluje obcím využít k úhradě dočasného časového nesouladu mezi čerpáním rozpočtovaných výdajů a plněním rozpočtových příjmů.

BĚŽNÉ, KAPITÁLOVÉ A OSTATNÍ PŘÍJMY

Příjmy obecních rozpočtů je možné klasifikovat podle různých hledisek. Z hlediska svého použití (financování aktivit) je lze třídit na běžné, kapitálové a ostatní příjmy (viz Tab. 2). Většina **běžných příjmů** se každoročně opakuje, i když ne ve stejném objemu a jsou určeny k financování běžných (provozních) výdajů. **Kapitálové** (investiční) **příjmy** slouží k financování těch akcí (zejména investičních), na které běžné příjmy nestačí. Většinou se jedná o příjmy účelové, které se používají k financování dlouhodobých potřeb. Mezi **ostatní příjmy** pak patří doplňkové příjmy, např. sankční pokuty apod.

Tab. 2: Struktura příjmů obecních rozpočtů z hlediska účelu použití¹⁰¹

Běžné	daňové	svěřené daně (daň z nemovitostí)
		sdílené daně (část daně DPFO* a DPPO**)
		místní poplatky
	nedaňové	poplatky za služby
		správní poplatky
		příjmy z pronájmu majetku
		příjmy od rozpočtových a příspěvkových organizací obce
		zisk obecních podniků
	transfery	neúčelové dotace
		účelové dotace
	přijaté sdružené finanční prostředky (neinvestiční)	
Kapitálové	z prodeje majetku (nemovitého a movitého)	
	z prodeje akcií a majetkových podílů	
	kapitálové transfery	účelové
		neúčelové
	přijaté sdružené finanční prostředky (investiční)	
	přijaté úvěry	
	příjmy z emise komunálních dluhopisů	
	přijaté splátky půjček	
Ostatní	doplňkové, přijaté sankční pokuty apod.	

Poznámka: * DPFO...daň z příjmu fyzických osob.
** DPPO...daň z příjmu právnických osob.

⁹⁹ Blíže viz § 657 a násl. zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění platných předpisů.

¹⁰⁰ Blíže viz § 497 a násl. zákona č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, ve znění platných předpisů.

¹⁰¹ Peková, J. Hospodaření obcí a rozpočet. Praha: Codex Bohemia, 1997, s. 113.

NÁVRATNÉ A NENÁVRATNÉ PŘÍJMY

Z hlediska návratnosti lze obecní příjmy dělit na nenávratné a návratné (viz Tab. 3). Mezi nenávratné příjmy patří příjmy vlastní (daňové i nedaňové) a dotace, které mohou být účelové či neúčelové. Mezi návratné příjmy se pak řadí úvěry, půjčky a příjmy z komunálních dluhopisů.

Tab. 3: Struktura příjmů obecních rozpočtů z hlediska návratnosti¹⁰²

Nenávratné	vlastní	daňové	svěřené daně
			sdílené daně
			místní poplatky
			správní poplatky
		nedaňové	z majetku
			z podnikání
			uživatelské poplatky
			z mimorozpočtových fondů
			dary
		ostatní	
	dotace	účelové	
		neúčelové	
Návratné	úvěry		
	příjmy z emise komunálních dluhopisů		
	návratné finanční výpomoci a půjčky		

2.2 Nenávratné daňové příjmy

2.2.1 Daně svěřené a sdílené

Daňové příjmy komunálních rozpočtů lze charakterizovat jako nenávratné příjmy. Dělí se podle toho, jaká výše plyne do jakého veřejného rozpočtu na **daně svěřené**, jejichž celý výnos plyne do rozpočtu obce a na **daně sdílené**, jejichž výnos se rozděluje mezi více rozpočtů (v současnosti obcí, krajů a státu). Za **municipální (resp. regionální) daně** bývají pak označovány takové daně, které mohou obce (resp. regiony) vybírat na svém území.¹⁰³

2.2.2 Rozpočtové určení daní

Na **daňové určení**, resp. **rozpočtové určení daní** (dále jen RUD) lze nahlížet dvojím způsobem, a to konvenčním normativním přístupem teorie veřejných financí a přístupem teorie veřejné volby. Podle konvenčního normativního přístupu veřejné ekonomie by územní samosprávy měly minimalizovat využívání mobilních daňových

¹⁰² Peková, J. Hospodaření obcí a rozpočet. Praha: Codex Bohemia, 1997, s. 252.

¹⁰³ Blíže viz Peková, J. Hospodaření obcí a rozpočet. Praha: Codex Bohemia, 1997, s. 253.

základen, progresivních daní, nerovnoměrně distribuovaných daňových základen a daní, které jsou silně vystaveny vlivům hospodářských cyklů.¹⁰⁴ Tento přístup pak nabízí tři základní způsoby řešení RUD¹⁰⁵:

- a) **místní daně**, které mohou být plně nebo částečně¹⁰⁶ v kompetenci místních vlád. Tento způsob poskytuje místním vládám nejvyšší stupeň fiskální autonomie a mezi jeho výhody patří možnost místních vlád plánovat své příjmy s dostatečnou přesností, možnost ovlivňovat své příjmy a odpovědnost za důsledky tohoto ovlivňování a propojenost úrovně místních veřejných statků s vyšší místního zdanění. Za nevýhody je pak označována odlišná daňová struktura v zemi¹⁰⁷, zdvojená administrativa výběru daní a s tím související vyšší náklady zdanění a neefektivnost poskytování veřejných statků.
- b) **daňové přírážky**, které si k centrálně stanoveným daňovým sazbám mohou stanovit místní vlády. Jejich daňová pravomoc je nižší než v případě místních daní, ale zároveň odpadají další náklady spojené se zdvojenou administrativou výběru daní, protože tu nese centrální vláda.
- c) **sdílení daní**, kde jsou sdílené daně transferovým neúčelovým příjmem územních samospráv. V praxi se jedná o nejčastěji aplikovaný způsob RUD, i když způsoby sdílení daní se v jednotlivých zemích liší. Charakteristické pro tento způsob je, že daňové sazby a základy jsou stanoveny centrálně a místní vlády je nemohou měnit, v některých zemích se však mohou podílet na procesu jejich stanovování. Lze rozlišit dvě formy sdílení daní. V jedné získávají místní vlády podíl na celostátním výnosu daní a v druhé získávají podíly daňových příjmů, které vznikly na jejich území.¹⁰⁸ Výhodou sdílených daní je, že územní jednotky nenesou náklady na správu a výběr daní, centrální vláda si ponechává kontrolu nad fiskálním systémem a že lze do systému začlenit i prvky horizontálního vyrovnávání systému. Nevýhodou pak podle

¹⁰⁴ Blíže viz Ambrosiano, M. F.; Bordignon, M. Normative versus positive theories of revenue assignments in federations. In Ahmad, E.; Brosio, G. Handbook of Fiscal Federalism. Cheltenham: Edward Elgar, 2006, p. 306-338.

¹⁰⁵ Blíže viz McLure, C. E. The Tax Assignment Problem: Ruminations on How Theory and Practice Depend on History. National Tax Journal. Washington, D. C.: National Tax Association, 2001, vol. 54, no. 2, p. 339-363.

¹⁰⁶ Daňová kompetence místních vlád je do určité míry legislativně omezena centrální vládou.

¹⁰⁷ Peková navrhuje negativní dopad možné daňové konkurence uvnitř územní samosprávy řešit použitím místních daní u daní s imobilním základem (tak je tomu i v ČR u místních poplatků) - blíže viz Peková, J. Hospodaření a finance územní samosprávy. Praha: Management Press, 2004, s. 186.

¹⁰⁸ Pokud získávají celý výnos, který vznikl na jejich území jedná se o svěřenou daň.

Spahna¹⁰⁹ může být v případě sdílení významné části daňových příjmů omezená možnost centrální vlády regulovat ekonomický vývoj (sterilizací části přebytkového rozpočtu), snížení objemu poskytovaných veřejných statků v případě sdílení velmi výnosově volatilních daní a obdobný problém v případě sdílení daní vykazujících trvale klesající výnos.

Podle teorie veřejné volby (kde motivem jednání politiků je maximalizace jejich moci) jsou pak centrální vládou určeny decentralizovaným rozpočtům takové daně, které¹¹⁰:

- a) mají malý výnos a z toho důvodu jsou pro centrální vládu nezajímavé,
- b) jsou problematické či nákladné z hlediska správy či jsou politicky nepopulární.

RUD v ČR lze pak charakterizovat jako systém, pomocí něhož se v ČR rozdělují výnosy některých daní mezi státní rozpočet, rozpočty obcí a krajů. Tento mechanismus základním způsobem ovlivňuje příjmovou základnu samosprávných územních jednotek, neboť takto získávají majoritní část svých příjmů. O podobě RUD v ČR rozhoduje Parlament ČR, který jej upravuje pomocí příslušných právních norem (zejména zákon o rozpočtovém určení daní a rozpočtových pravidlech).

2.3 Nenávratné nedaňové příjmy

2.3.1 Dotace

Dotace (transfery) tvoří po daňových příjmech druhou největší příjmovou položku obecních rozpočtů. Dotace lze považovat za nenávratné finanční prostředky poskytované podle principu solidarity a existujících přerozdělovacích procesů v rámci soustavy veřejných rozpočtů. Výše dotací plynoucích jednotlivým rozpočtům veřejné správy závisí na modelu fiskálního federalismu, který je v zemi uplatňován. Dotace slouží jako nástroj redistribuce a zároveň také jako nástroj zvýšení efektivity fungování ekonomiky. Diferentním poskytováním dotací podle území může centrální vláda minimalizovat dopady nežádoucí daňové konkurence místních vlád¹¹¹ a zároveň může s využitím účelových

¹⁰⁹ Blíže viz Spahn, P. B. Intergovernmental Transfers: The Funding Rule and Mechanism. In Martinez-Vazquez, J.; Searle, B. Fiscal Equalization: Challenges in the Design of Intergovernmental Transfers. New York: Springer, 2007, p. 161-204.

¹¹⁰ Blíže viz Hettich, W.; Winter, S. A. Positive Model of Tax Structure. Journal of Public Economics. Amsterdam: Elsevier B.V., 1984, vol. 24, no.1, p. 67-87.

¹¹¹ Blíže viz Jílek, M. Fiskální decentralizace, teorie a empirie. Praha: Aspi - Wolters Kluwer, 2008, s. 286.

dotací se spoluúčastí zajistit větší množství těchto statků oproti financování veřejných statků pomocí zvýšení daňových příjmů územních samospráv¹¹².

Hamerníková¹¹³ uvádí, že při stanovení dotací by měly být dodržovány následující předpoklady:

- dotace by měly být objektivně a transparentně odvozovány, odvozování by dále mělo být založeno na předem stanovené rovnici (výše dotací by tak neměla být předmětem politického vyjednávání). Rovnice má pak být transparentní, založená na důvěryhodných faktorech a co možná nejjednodušší,
- výše dotací by měla být stabilní, aby bylo nižším vládním úrovním umožněno provádět střednědobé rozpočtování. Současně by dotace měla obsahovat rezervu, která by vládě umožnila reagovat na možné výkyvy a sledovat tak cíle národní stabilizační politiky.

Dotace lze klasifikovat podle různých hledisek (např. Hrabalová¹¹⁴ uvádí až 7 hledisek), nejčastěji však bývá využívána následující typologie:

- a) podle nároku na dotace (nárokové a nenárokovatelné),
- b) podle účelu, na který jsou poskytnuty (účelové a neúčelové),
- c) podle druhu akcí, které z nich mohou být financovány (běžné a kapitálové).

NÁROKOVÉ A NENÁROKOVATELNÉ DOTACE

Formou **nárokových dotací** plyne do rozpočtu obcí největší objem dotací. Tyto dotace slouží k financování veřejných statků, jejichž výkon stát přenesl na obce (přenesený výkon státní správy). Jejich objem a struktura je každoročně součástí státního rozpočtu a jsou tedy pro každý rok schvalovány formou zákona. Tento fakt pak činí tyto dotace nárokovatelné, resp. jejich nárok vyplývá ze zákona o státním rozpočtu a obce je získají automaticky, aniž by o ně musely žádat. Nárokové dotace jsou tedy stabilním a předvídatelným příjmem rozpočtu obcí. Mezi tyto dotace patří i některé účelové dotace, které jsou obcím poskytovány prostřednictvím rozpočtu krajů. **Nenárokovatelné dotace** mohou obce získat v rámci grantových programů z kapitol některých ministerstev,

¹¹² Blíže viz Stiglitz, J. *Ekonomie veřejného sektoru*. Přel. O. Schneider a T. Jelínek. Praha: Grada Publishing, 1997, s. 601-606. Přel. z: *Economics of the public sector*.

¹¹³ Blíže viz Hamerníková, B.; Maaytová, A. a kol. *Veřejné finance*. Praha: ASPI, 2007, s. 229.

¹¹⁴ Blíže viz Hrabalová, S. *Teorie a praxe rozvoje měst a obcí*. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2004, s. 43-44.

rozpočtů státních fondů¹¹⁵ či agentur (jedná se o tzv. **programové financování**).¹¹⁶ Na získání nenárokovatelných dotací neexistuje právní nárok. Výše částek, které mohou v daném roce poskytovatelé rozdělit vycházejí ze zákona o státním rozpočtu. A vždy záleží na konkrétní obci, o kterých možnostech získání dotací se dozví a které využije. To samo o sobě však nestačí, neboť podání žádosti a splnění podmínek také ještě nezakládá právní nárok na získání těchto dotací. Po podání žádosti záleží na tom, zda poskytovatel tuto žádost vyhodnotí kladně či ne a jak vysokou finanční podporu projektu přidělí. Většinou žadateli požadované částky převyšují částky vyčleněné poskytovateli. Nenárokovatelné dotace bývají nejčastěji určeny k financování investičních akcí obcí (tzv. programy reprodukce majetku).¹¹⁷

ÚČELOVÉ A NEÚČELOVÉ DOTACE

Účelové dotace jsou poskytovány na konkrétní účel (přesně stanovené potřeby, konkrétní statky) a to zejména na preferované veřejné statky, např. na základní školství apod. Jedná se o dotace adresné a často musí být pro jejich přiznání podána žádost. Podléhají ročnímu vyúčtování (příjemce dotace prokazuje poskytovateli, na co prostředky skutečně použil) a jejich poskytnutí je vázáno na splnění řady podmínek, např. na finanční spoluúčast obce. Podle finanční spoluúčasti lze rozlišit účelové dotace na podmíněné, u nichž je podíl spolufinancování z vlastních příjmů vyžadován a na nepodmíněné, u nichž finanční spoluúčast vyžadována není.¹¹⁸ Nesprávně použitá dotace či nevyužitá část dotace musí být vrácena poskytovateli. Tyto a další podmínky, kterými je poskytnutí a využití dotace podmiňováno, kladou v praxi na obce značnou administrativní zátěž. Za nevýhodu účelových dotací lze označit skutečnost, že o výši a účelu využití dotací rozhoduje poskytovatel a tak poskytnutá částka může být i nadhodnocená. To může vést k situaci, že příjemce není nucen dbát při využívání těchto prostředků na hospodárnost realizované akce. Objevují se i případy, kdy dochází k záměrnému nehospodárnému

¹¹⁵ Např. Státní fond rozvoje bydlení (SFRB),
Státní fond životního prostředí (SFŽP),
Státní fond dopravní infrastruktury (SFDI).

¹¹⁶ Právní úprava programového financování je v ČR obsažena v zákoně č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, ve znění platných předpisů.

¹¹⁷ Blíže viz Kadeřábková, J.; Mates, P. a kol. Úvod do regionálních věd a veřejné správy. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2004, s. 269-270.

¹¹⁸ Blíže viz Peková, J. Hospodaření a finance územní samosprávy. Praha: Management Press, 2004, s. 189.

využívání takto přidělených prostředků právě proto, aby nevyčerpané prostředky nemusely být vráceny.¹¹⁹

Účelové dotace mohou být členěny na **dotace se spoluúčastí**, kdy je centrální vládou poskytováno jen určité procento celkových výdajů akce a zbytek musí být hrazen příjemcem dotace a na **dotace bez spoluúčasti**, kdy je centrální vládou poskytnuta plná částka. Další členění účelových dotací pak může spočívat v jejich rozdělení na otevřené a uzavřené (resp. s otevřeným či uzavřeným koncem). U **otevřených dotací** není stanoven maximální limit podílu či částky, se kterou by centrální vláda odmítla svoji účast, u **uzavřených dotací** pak tento limit stanoven je.¹²⁰

Neúčelové dotace nejsou naopak poskytovány na žádný konkrétní účel (jejich poskytnutí není vázáno na předem vymezený účel). Těmito dotacemi je ve skutečnosti posilována finanční soběstačnost obcí, neboť o účelu jejich využití obce rozhodují samostatně na základě preferencí svých cílů a priorit. Jde vlastně o jakési doplnění daňových příjmů obce, které jsou také neúčelové. Někteří autoři proto navrhují mezi neúčelové dotace řadit i příjmy z výnosů sdílených daní.¹²¹

BĚŽNÉ A KAPITÁLOVÉ DOTACE

Běžné dotace bývají poskytovány na financování běžných pravidelně se opakujících neinvestičních akcí provozního charakteru.

Kapitálové dotace jsou pak poskytovány na financování konkrétních jednorázových, pravidelně se neopakujících investičních akcí.¹²²

¹¹⁹ Blíže viz Peková, J. Hospodaření a finance územní samosprávy. Praha: Management Press, 2004, s. 294-299.

¹²⁰ Blíže viz

Cullis, J.; Jones, P. Public finance and Public Choice. Oxford: Oxford University Press, 1998, p. 316.

Jackson, P. M.; Brown, C. V. Ekonomie veřejného sektoru. Přel. V. Urbánek. Praha: Eurolex Bohemia, 2003, s. 313-314. Přel. z: Public Sector Economics.

¹²¹ Blíže viz

Váňa, L. Právní nebo politický problém? Obec a finance, 2006, roč. 11, č. 4, s. 20.

Peková, J. Hospodaření a finance územní samosprávy. Praha: Management Press, 2004, s. 294-299.

¹²² Blíže viz

Kadeřábková, J.; Mates, P. Wokoun, R. a kol. Úvod do regionálních věd a veřejné správy. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2004, s. 245.

Peková, J. Hospodaření a finance územní samosprávy. Praha: Management Press, 2004, s. 299-305.

UŽITÍ DRUHŮ DOTACÍ PODLE ÚČELU

Předpoklady a principy užití vhodných druhů dotací při financování místních vlád doporučené Světovou bankou jsou uvedeny v Tab. 4. Doporučení vydaná Radou Evropy jsou pak uvedena v Tab. 5.

Tab. 4: Předpoklady a principy užití dotací podle Světové banky¹²³

Účel dotace	Vhodný druh dotace
Snížení regionální fiskální disparity	všeobecné, neúčelové a dále pak transfery pro vyrovnání fiskální kapacity
Kompenzace přeshraničních efektů	účelové dotace s otevřeným koncem s podílem účelové dotace ve shodě s efektem
Nastavení minimálních národních standardů	podmíněné neúčelové blokové transfery s podmínkou na standard a přístup k službě
Ovlivnění lokálních priorit v oblasti vysoké národní, ale nízké lokální priority	účelové dotace s otevřeným koncem
Stabilizace ekonomiky	kapitálové dotace poskytující i možnou údržbu

Tab. 5: Předpoklady a principy užití dotací podle Rady Evropy¹²⁴

Účel dotace	Vhodný druh dotace	Stanovení výše dotace	Stanovení způsobu přidělování dotací mezi příjemce
Kompenzace pozitivních výdajových externalit a subvencování preferovaných veřejných statků	účelová dotace se spoluúčastí a otevřeným koncem	odhadem celkových výdajových potřeb na konkrétní účely	podle aktivity v jednotlivých územních samosprávách
Vyrovňávání výdajových potřeb	neúčelové dotace s uzavřeným koncem	odhadem místních odpovědností	podle odhadu objektivních výdajových potřeb jednotlivých územních samospráv
Vyrovňávání příjmové kapacity	neúčelové dotace s uzavřeným koncem	odhadem místních zdrojů příjmů	podle odhadu příjmové základny jednotlivých územních samospráv
Navýšení příjmů	neúčelové dotace s uzavřeným koncem	odhadem rozdílu výdajových potřeb a příjmové základny	podle pravidel rozdělování centrálních daňových příjmů
Výkon úkolů stanovených centrální vládou	účelové dotace	odhadem účelových výdajových potřeb na konkrétní účely	proplácení výdajů podle stanovené minimální úrovně konkrétních druhů veřejných statků
Regionální ekonomický rozvoj	účelové investiční dotace na infrastrukturu	odhadem celkové potřeby infrastrukturních investic	podle stanovení potřeby infrastrukturních investic v jednotlivých územních samosprávách

¹²³ Upraveno podle World Bank Institute. Decentralization Briefing Notes No. Washington, D. C.: World Bank Institute, 1999. p. 30.

¹²⁴ Upraveno podle Committee on Local and Regional Democracy. Methods for Estimating Local Authorities' Spending Needs and Methods for Estimating Revenue. Local and Regional Authorities in Europe No. 74. Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2001. p. 15-40.

DOTACE A TEORIE REDISTRIBUCE

Teorií redistribuce se zabývá např. Gregor, Person a z tuzemských autorů Kroupa, Sekerka či Valenčík. Způsob rozdělování dotací závisí podle této teorie na mnoho faktorech, např. způsobu hlasování, pořadí hlasování, výhodách plynoucích z konkrétního způsobu hlasování pro jedince, který o rozdělování dotací rozhoduje (dále jen zákonodárce), vyjednávání, lobování, korupčním chování apod. Výkonnost systému redistribuce lze zapsat rovnicí (1)¹²⁵:

$$d^* = \eta R(-d_1, -d_2, \dots) \geq 0, \quad (1)$$

přičemž $d^* = a^* - x^*$, kde a^* je součet všech hodnot vytvořených všemi subjekty a x^* je součet všech hodnot získaných redistribucí všemi subjekty. Proměnná η označuje parametr výkonnosti systému redistribuce, R je funkce rozdílu výplat po redistribuci od výplat podle výkonnosti jednotlivých subjektů a $d_i = a_i - x_i$, přičemž i označuje subjekty redistribuce.

Rozhodování zákonodárce pak lze vyjádřit rovnicí (2)¹²⁶:

$$v_i = s_i + u p_i, \quad (2)$$

při čemž platí

$$s_i \geq 0, \quad (3)$$

kde zvolený poslanec i získává rentu s_i . Pravděpodobnost jeho znovuzvolení je p_i a jeho výhody ze znovuzvolení u . Předpokládáme, že tyto výhody jsou stejné pro všechny politiky, $u = u_i$ a mohou představovat současnou hodnotu budoucího příjmu zákonodárce.¹²⁷

2.3.2 Příspěvek na výkon státní správy

Důležitou součástí příjmů obcí jsou kromě daňových příjmů i příspěvky na výkon státní správy. Nárok obcí v ČR na tento příspěvek vychází z ustanovení § 62 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích. Tento příspěvek je poskytován formou běžných nárokových dotací z kapitoly Všeobecná pokladní správa státního rozpočtu.

¹²⁵ Blíže viz Sekerka, B. Poznámky k teorii redistribučního systému. In Sborník příspěvků z teoretického semináře „Teorie redistribučních systémů - o čem je a co nového přináší?“, Marathon, Praha, 2009, s. 26

¹²⁶ Blíže viz Sekerka, B. Poznámky k teorii redistribučního systému. In Sborník příspěvků z teoretického semináře „Teorie redistribučních systémů - o čem je a co nového přináší?“, Marathon, Praha, 2009, s. 28.

¹²⁷ Blíže viz Sekerka, B. Poznámky k teorii redistribučního systému. In Sborník příspěvků z teoretického semináře „Teorie redistribučních systémů - o čem je a co nového přináší?“, Marathon, Praha, 2009, s. 26-28.

Problematika stanovení výše příspěvku na výkon státní správy souvisí s využívaným modelem veřejné správy v zemi. Po ideových diskusích, které se vedly po vzniku ČR o podobě veřejné správy bylo v roce 1999 rozhodnuto, že v ČR bude aplikován spojený model veřejné správy. Přejít na čistý spojený model byl pak završen zánikem okresních úřadů jako samostatných úřadů státní správy k 1. 1. 2003. Aplikace spojeného modelu veřejné správy byla zvolena proto, že byla v podmínkách ČR považována za efektivnější než model oddělený.¹²⁸ Aplikace spojeného modelu veřejné správy však činí veliké problémy při stanovení spravedlivé výše příspěvku na výkon státní správy, protože nelze přesně oddělit výkon státní správy a samosprávy a tak vyčíslit jejich náklady.

2.3.3 Místní poplatky

Místní poplatky jsou považovány za obdobu daňových příjmů. Je tomu tak proto, že na rozdíl od poplatků správních, soudních atd. mají základní rysy daňového vztahu, tj. že stejně jako u jiných daní za ně poplatník nedostává konkrétní předem určené statky (proto jsou také někdy označovány za „místní daně“). Tyto poplatky jsou jedinými daňovými příjmy, o nichž může obec rozhodovat sama - patří do její samostatné působnosti. Obec ale také musí sama zajistit výběr těchto poplatků. Obce v ČR mohou vybírat tyto místní poplatky¹²⁹:

- a) poplatek ze psů,
- b) poplatek za lázeňský nebo rekreační pobyt,
- c) poplatek za užívání veřejného prostranství,
- d) poplatek ze vstupného,
- e) poplatek z ubytovací kapacity,
- f) poplatek za povolení k vjezdu s motorovým vozidlem do vybraných míst a částí měst,
- g) poplatek za provozovaný výherní hrací přístroj,
- h) poplatek za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů,
- i) poplatek za zhodnocení stavebního pozemku možností jeho připojení na stavbu vodovodu nebo kanalizace.

¹²⁸ Blíže viz Martínek, R. In Seminář „Obce, města, územní samosprávné celky - právní úpravy zákonů o obcích, o krajích a o hlavním městě Praze“; Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, Praha, 10. 3. 2008.

¹²⁹ Zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění platných předpisů.

2.3.4 Správní poplatky

Správní poplatky patří podle rozpočtové skladby mezi příjmy daňové, ale někteří autoři, např. Peková¹³⁰ či Pařízková¹³¹, je řadí mezi vlastní nedaňové příjmy rozpočtu obce. Tyto poplatky jsou vybírány za úkony vlastní správní činnosti, ale i správní poplatky vybírané za úkony orgánů státní správy vykonávané v rámci přenesené působnosti plynou do rozpočtu obce.

2.3.5 Uživatelské poplatky

Uživatelské poplatky jsou obyvateli placeny za využívání zejména smíšených veřejných statků, a proto bývají někdy označovány jako „poplatky za služby“. Tyto poplatky bývají placeny např. za odvoz odpadů, dodávky pitné vody (tzv. vodné), čištění odpadních vod (tzv. stočné), hřbitovní služby, parkování apod.¹³²

Podle způsobu stanovení výše platby je možné uživatelské poplatky rozdělit na¹³³:

- a) **paušální**, jejichž výše je stanovena paušálně ve výši nákladů na jednotku statku. Bývají využívány zejména u statků, u nichž nelze (nebo lze, ale s vynaložením značných nákladů) stanovit spotřebu konkrétního uživatele.
- b) **dotované**, jejichž výše je nižší než skutečné náklady na jednotku statku. Výši poplatku stanovuje obec podle užitku, který statek obyvatelstvu přináší, rozdíl pak hradí obec ze svého rozpočtu (např. městská hromadná doprava).
- c) **se ziskem**, jejichž výše je vyšší než náklady na jednotku statku. Tyto poplatky obce využívají zejména k regulaci spotřeby těchto statků.

O druhu a výši uživatelských poplatků rozhoduje obec. Neměla by se však rozhodovat pouze na základě vědomí toho, že výnosy jsou příjmem obecního rozpočtu, ale měla by brát zřetel zejména na charakter statku, na spektrum potenciálních uživatelů, jejich věkovou strukturu, zaměstnanost, výši příjmů apod. Neměla by však také zapomenout na to, že poskytování některých statků má např. i **ekologický rozměr** (např. městská hromadná doprava) apod. Pokud by obec stanovila příliš vysoké poplatky mohlo by dojít k tomu, že obyvatelé budou hledat substituční statek a statek poskytovaný obcí využíván

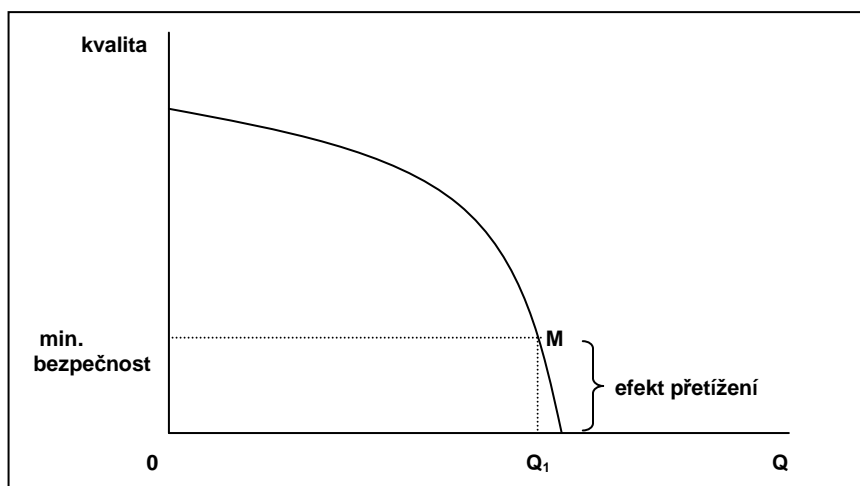
¹³⁰ Peková, J. Hospodaření obcí a rozpočet. Praha: Codex Bohemia, 1997, s. 113.

¹³¹ Pařízková, I. Finance územních samosprávných celků. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 1998, s. 121.

¹³² Blíže viz Hamerníková, B.; Maaytová, A. a kol. Veřejné finance. Praha: ASPI, 2007, s. 133-134.

¹³³ Žehlerová, J.; Pfeiferová, D. Finance municipalit. Praha: Česká zemědělská univerzita v Praze, 2006, s. 41.

nebude. Pokud by naopak obec stanovila příliš nízký poplatek, bude statek využíván v daleko větší míře, než je potřebné. Velice nízká cena a s tím související přílišná spotřeba statku může vést až k **efektu přetížení** (viz Obr. 7), tzn. ke snížení kvality produkovaných statků¹³⁴ (např. v dopravních prostředcích městské hromadné dopravy by bylo přepravováno vyšší množství pasažérů, které by přesahovalo bezpečnostní normy, což by mělo za následek nižší pohodlí a bezpečnost pasažérů).



Poznámka: Q množství produkovaných statků M minimální hranice bezpečnosti

Obr. 7: Efekt přetížení¹³⁵

Podají-li se tedy obci vhodně stanovit druh a výši uživatelského poplatku, lze předpokládat, že statek bude využíván pouze v takové míře, která je pro obyvatele nezbytná - dojde tedy k jeho efektivnímu využívání. Pro stanovování výše uživatelských poplatků bývá často využívána **analýza nákladů a prospěchu a analýza elasticity poptávky**. Lze také konstatovat, že při stanovování výše uživatelského poplatku by obec rovněž měla brát zřetel na **teorii spotřebitelského užitku a přebytku**. Platí totiž, že racionální spotřebitel za první spotřebovaný statek zaplatí více než za druhý, za druhý pak méně než za třetí atd. Stanovování poplatků podle tohoto pravidla není však příliš vhodné s ohledem na skutečnost, že zajišťování veřejných statků má jiné poslání než ziskovost. Primárním posláním je jejich poskytování sociálně potřebným a tím zvyšování životní úrovně obyvatelstva. V praxi není tedy neobvyklé, že poskytování těchto statků je ztrátové.

¹³⁴ Blíže viz Tetřevová, L. Veřejná ekonomie. Praha: Professional Publishing, 2008, s. 77.

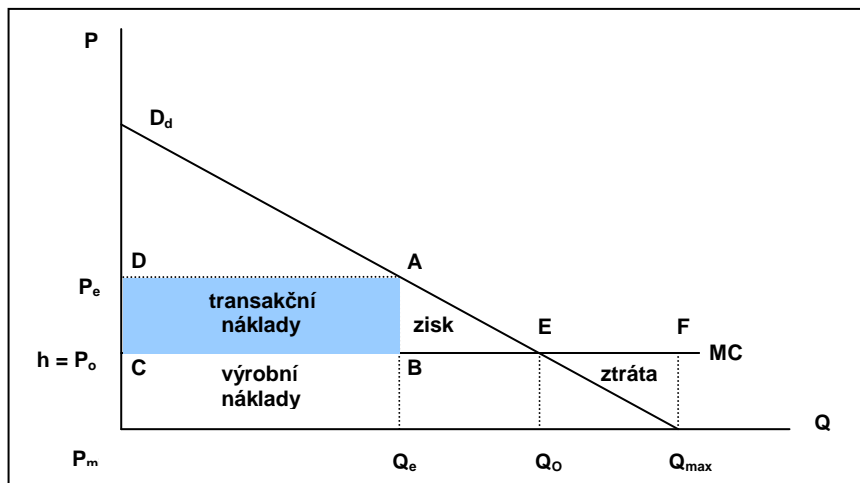
¹³⁵ Blíže viz Bénard, J. Veřejná ekonomika I. Praha: Ekonomický ústav ČSAV, 1989, s. 49.

Analýza nákladů a prospěchu

Analýza nákladů a prospěchu, tzv. Cost-Benefit Analysis (dále jen CBA), vyjadřuje poměrování nákladů a prospěchu (užitku). Podstatou této metody je, že všechny přínosy, užitky a pozitiva se shromáždí na jedné straně rovnice a všechny náklady, nevýhody a negativa na straně druhé. Porovnáním těchto stran pak zjistíme, která převažují, zda pozitiva či negativa. Očekávaným prospěchem přitom může být např. spokojenost nebo lepší životní podmínky obyvatelstva, zlepšení podmínek pro podnikání, vytváření nových pracovních příležitostí, rozvoj cestovního ruchu apod. Tento očekávaný prospěch však není snadné vždy změřit. Očekávaný prospěch je tedy nutné převést na měřitelnou hodnotu jako např. mzdové náklady na nových pracovních místech, výnos daní z přidané hodnoty, z příjmu, z nemovitostí, z místních poplatků, hodnota očekávaných úspor paliva apod. Cena veřejného statku (tedy uživatelský poplatek) odráží mezní užitek uživatele a ten je největší u první spotřebované jednotky statku. Podle **zákona klesajícího mezního užitku** pak s dalšími spotřebovanými jednotkami statku klesá. Čím je tedy statek vzácnější, tím je jeho relativní hodnota pro spotřebitele větší. Pokud je však cena příliš vysoká, může dojít k substitučnímu a důchodovému efektu.

V bodě A je na Obr. 8 poskytováno ekonomicky efektivní množství veřejných statků Q_e , neboť jsou v jejich ceně P_e zahrnuty i tzv. transakční náklady¹³⁶ (ABCD) a zisk poskytovatele (ABE). Budou-li veřejné statky poskytovány bezplatně (bod E), sníží se cena poskytovaných statků z P_e na P_o (transakční náklady a zisk poskytovatele odpadají), čímž se zvýší spotřeba z Q_e na Q_o . Pokud se cena veřejných statků sníží ještě více (z P_o na P_{min}), vzroste spotřeba na Q_{max} a neefektivnost produkce se projeví ztrátou (z nadměrné spotřeby veřejného statku - EFQ_{max}), neboť cena statku je nižší než mezní náklady.

¹³⁶ Náklady spojené s realizací transakce (např. mzdové náklady vynaložené na prodavače, který statek prodává apod.).



Poznámka: Q množství produkovaných statků
 Qe efektivní množství
 Qo optimální množství
 h konstantní výrobní náklady
 P cena produkovaných statků
 Dd křivka poptávky

Obr. 8: Efektivnost produkce veřejných statků¹³⁷

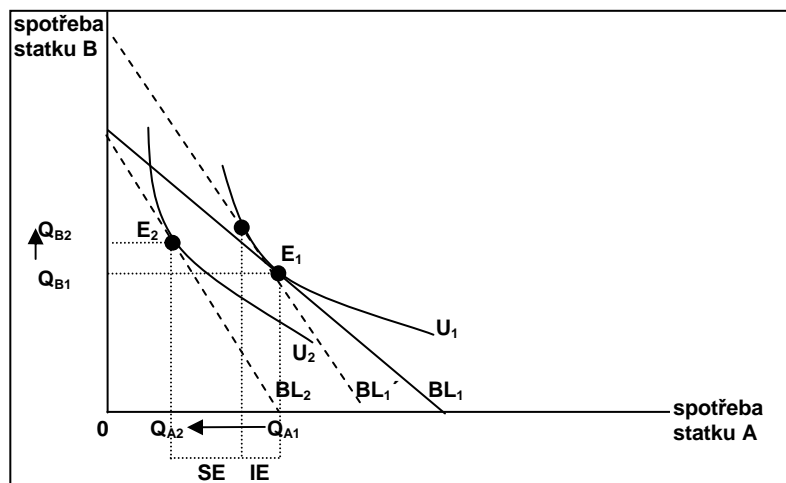
Substituční a důchodový efekt

Substituční efekt nastává, když změnou ceny statku (uživatelského poplatku) dojde ke změně poptávky po tomto statku a substituci za statek jiný.¹³⁸ Zvýšením uživatelského poplatku nastane záporný substituční efekt, tedy snížení poptávky po nabízeném smíšeném veřejném statku a růst poptávky po levnějších substitučních statcích.

Obr. 9 ilustruje situaci, kdy jsou poskytovány dva smíšené veřejné statky A a B za stejnou cenu. Vlivem zvýšení ceny (uživatelského poplatku) statku A došlo k poklesu jeho spotřeby (v případě, že jde o statek normální) z Q_{A1} na Q_{A2} zatímco spotřeba statku B se vlivem substitučního efektu zvýšila z Q_{B1} na Q_{B2} . Vlivem zdražení statku A a ponechání reálného důchodu spotřebitelů došlo k posunu rozpočtové křivky BL_1 na BL_2 a snížení užítku spotřebitelů z E_1 na E_2 .

¹³⁷ Upraveno podle Stiglitz, J. *Ekonomie veřejného sektoru*. Přel. O. Schneider a T. Jelínek. Praha: Grada Publishing, 1997, s. 165. Přel. z: *Economics of the public sector*.

¹³⁸ Sojka, M.; Konečný, B. *Malá encyklopedie moderní ekonomie*. Praha: Libri, 1999, s. 126.



Poznámka: Q_A množství spotřebovávaného statku A E užitek spotřebitele
 Q_B množství spotřebovávaného statku B SE substituční efekt
BL rozpočtová křivka spotřebitele IE důchodový efekt
U křivka užitku spotřebitele

Obr. 9: Dopad zvýšení uživatelských poplatků na spotřebu (záporný substituční efekt)¹³⁹

Důchodový efekt nastává, když se vlivem změny ceny statku změní reálný důchod (kupní síla) spotřebitele.¹⁴⁰ Záporný důchodový efekt nastává, když se uživatelský poplatek zvýší a v důsledku toho dojde ke snížení reálného důchodu uživatele (pokles rozpočtové křivky z BL_1 na BL_2 viz Obr. 9). Tento efekt nastává při spotřebě zejména nezbytných statků, které mají málo elastickou poptávku (např. spotřeba pitné vody). Spotřebitel nemůže přejít na spotřebu jiného substitutu a zároveň nemůže výrazně omezit ani spotřebu tohoto statku, neboť je nezbytný.

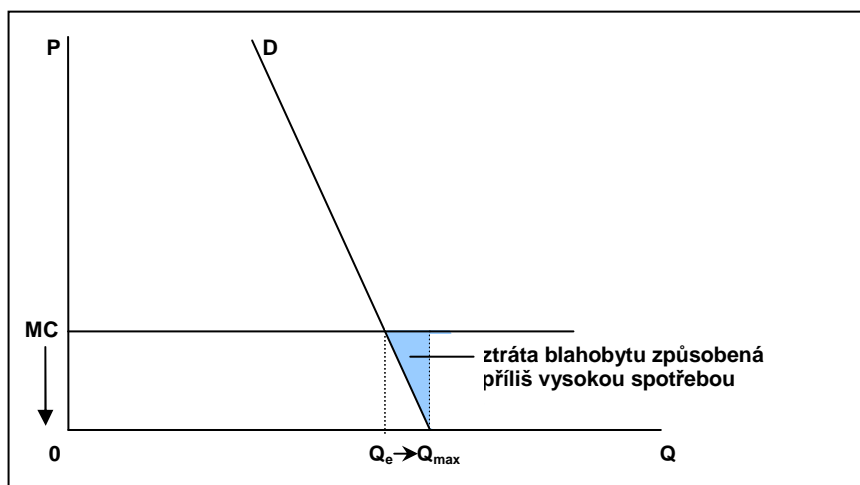
Analýza elasticity poptávky

Analýza elasticity poptávky se využívá pro zjištění vlivu změny uživatelského poplatku statků na poptávku (s ohledem na elasticitu poptávky). Pokud cena klesne u smíšeného veřejného statku, který má neelastickou, resp. málo elastickou poptávku (např. odběr pitné vody apod.) pod mezní náklady (MC), bude mít toto snížení ceny relativně malou odezvu, neboť poptávané množství se zvýší jen minimálně (z Q_e na Q_{max}), viz Obr. 10. Bude-li se však jednat o smíšený veřejný statek s elastickou poptávkou (např. zdravotnické služby apod.), tak se i malé změny v ceně projeví výraznou změnou poptávaného množství statku (z Q_e na Q_{max}). Tato situace je zachycena na Obr. 11.

¹³⁹ Upraveno dle Sojka, M.; Konečný, B. Malá encyklopedie moderní ekonomie. Praha: Libri, 1999, s. 127.

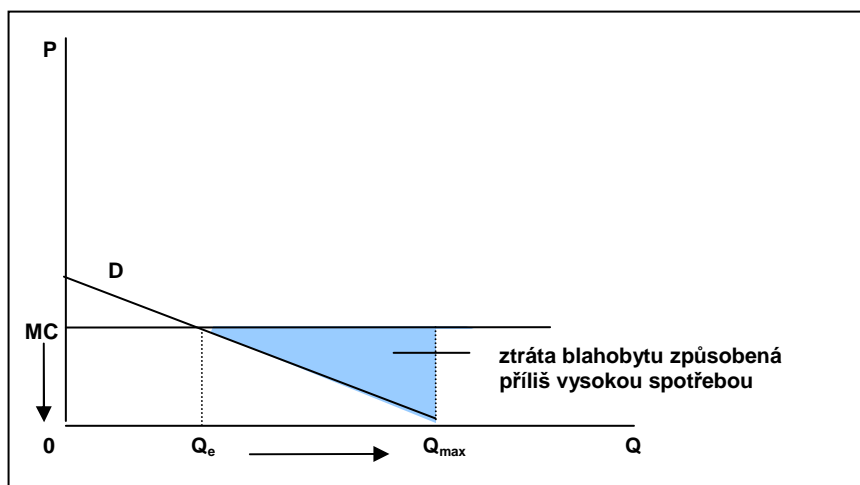
¹⁴⁰ Business.center.cz. Substituční efekt [online]. [cit. 2007-10-03]. Dostupné na WWW: <http://business.center.cz/business/pojmy/pojem.aspx?PojemID=1560>

Platí tedy, že bude-li statek poskytován bezplatně, bude jeho spotřeba vyšší, než je efektivní spotřeba. U statků s neelastickou poptávkou bude tohoto stavu neefektivity dosaženo rychleji a výsledná neefektivita bude nižší než u statku s elastickou poptávkou.



Poznámka: P cena statku
D poptávka
Q..... množství produkovaných statků

Obr. 10: Ztráty vzniklé bezplatnou nabídkou statků - neelastická poptávka¹⁴¹



Poznámka: P cena statku
D poptávka
Q..... množství produkovaných statků

Obr. 11: Ztráty vzniklé bezplatnou nabídkou statků - elastická poptávka¹⁴²

¹⁴¹ Stiglitz, J. Ekonomie veřejného sektoru. Přel. O. Schneider a T. Jelínek. Praha: Grada Publishing, 1997, s. 167. Přel. z: Economics of the public sector.

¹⁴² Stiglitz, J. Ekonomie veřejného sektoru. Přel. O. Schneider a T. Jelínek. Praha: Grada Publishing, 1997, s. 167. Přel. z: Economics of the public sector.

2.3.6 Příjmy z majetku a podnikání

Vlastnictví majetku je prvkem samostatnosti a samosprávy každé obce. Obec má právo nakládat se svým majetkem (pronajímat ho, zapůjčovat, přenechávat do užívání či do správy, darovat jej, ručit jím nebo jej prodat). S tímto právem jsou však také spojeny povinnosti a odpovědnost za jeho správu. Z obecního majetku mohou do obecního rozpočtu plynout příjmy. Jejich velikost závisí na tom, jak kvalitně dokáže obec se svým majetkem hospodařit.

Obecní majetek je tvořen¹⁴³:

- nemovitostmi,
- movitými věcmi,
- peněžními prostředky,
- cennými papíry,
- nehmotnými aktivy.

Majetek přitom může být nabyt následujícími způsoby¹⁴⁴:

- vytvoření majetku (vlastní výstavba apod.),
- koupě majetku,
- zdědění či darování,
- vyvlastnění za náhradu,
- převod.

Výše příjmů z vlastního podnikání obce se v každé obci liší. Obecně lze říci, že ve vyspělých zemích tvoří max. 20 % příjmů rozpočtu a tento podíl se neustále zvyšuje. Výše příjmů z vlastního podnikání závisí zejména na hodnotě a struktuře majetku obce, na aktivitě a „zdatnosti“ vedení obce, ale v neposlední řadě také na aktivitě samotných obyvatel obce, kteří mohou na možnosti podnikání vedení obce upozorňovat. Mezi tyto příjmy se řadí¹⁴⁵:

- a) příjmy z pronájmu majetku obce,
- b) příjmy z prodeje majetku obce,

¹⁴³ Blíže viz Peková, J. Hospodaření obcí a rozpočet. Praha: Codex Bohemia, 1997, s. 62.

¹⁴⁴ Blíže viz Žehrová, J.; Pfeiferová, D. Finance municipalit. Praha: Česká zemědělská univerzita v Praze, 2006, s. 17.

¹⁴⁵ Blíže viz Peková, J. Hospodaření a finance územní samosprávy. Praha: Management Press, 2004, s. 281.

- c) příjmy od organizačních složek a příspěvkových organizací obce,
- d) zisk obecních podniků,
- e) příjmy z finančního investování (úroky, dividendy apod.).

2.3.7 Příjmy z mimorozpočtových fondů

Zřízení mimorozpočtových peněžních fondů je dobrovolné¹⁴⁶ a záleží na rozhodnutí zastupitelstva obce. Nejčastěji bývají zřizovány **fondy účelové**¹⁴⁷, jejichž příjmy mohou být tvořeny přebytky hospodaření z minulých let, příjmy běžného roku, které v daném roce nebudou použity či převody z rozpočtu během roku. Kromě účelových fondů mohou být také vytvářeny **fondy neúčelové** (např. fond rezerv a rozvoje), jejichž příjmy jsou pak tvořeny pouze přebytky hospodaření z minulých let či příjmy běžného roku, které v daném roce nebudou použity. Nakládání s prostředky účelových fondů je vázáno jejich účelovostí. Pro obce je tedy výhodnější zřizovat spíše fondy neúčelové.¹⁴⁸

2.3.8 Dary

Poskytování darů fyzickými a právnickými osobami obcím bývá ve vyspělých zemích běžné. Souvisí to však s nastavením daňového systému země, nezdanitelných částí základu daně, resp. výši odčitatelných položek u daně z příjmů. Takto získané prostředky pak obce mohou využít na jakýkoliv účel či na účel, který v darovací smlouvě určil dárcce.

2.3.9 Ostatní příjmy

PŘÍJMY Z POKUT SANKČNÍ POVAHY

Mezi ostatní nedaňové nenávratné příjmy rozpočtu obce se řadí i **příjmy z pokut sankční povahy**. Výši těchto pokut obec nemůže dopředu plánovat a tedy s jejich příjmy dopředu počítat, neboť je obec ukládá na základě přestupkového řízení. Výsledkem takového řízení pak nemusí být vždy pouze pokuta, ale i napomenutí, zákaz činnosti či

¹⁴⁶ Příjem některých dotací bývá podmínován vytvořením příslušného fondu (např. pro příjem dotací ze Státního fondu rozvoje bydlení musí být zřízen fond bydlení apod.).

¹⁴⁷ Blíže viz Peková, J. Hospodaření a finance územní samosprávy. Praha: Management Press, 2004, s. 213-214.

¹⁴⁸ Blíže viz Kadeřábková, J.; Mates, P. a kol. Úvod do regionálních věd a veřejné správy. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2004, s. 262-264.

propadnutí věci. Obec k tomuto účelu musí zřizovat komise, které pak mohou projednávat následující přestupky¹⁴⁹:

- a) přestupky proti veřejnému pořádku,
- b) přestupky křivého vysvětlení,
- c) přestupky proti občanskému soužití,
- c) přestupky proti majetku.

SDRUŽENÉ FINANČNÍ PROSTŘEDKY

Dále je mezi ostatní nedaňové nenávratné příjmy rozpočtu obce možné zařadit **příjmy ze sdružování finančních prostředků několika obcí**. Sdružení obcí pomáhá vytvářet podmínky pro plnění úloh obcí a tyto prostředky slouží zejména k financování takových veřejných potřeb, na které jedna obec sama finančně nestačí.

2.4 Návrtné příjmy

Návratné finanční prostředky bývají obcemi využívány v situacích, kdy jim vlastní prostředky a získané dotace nestačí. Může to být např. z důvodu dočasného nedostatku těchto prostředků na krytí potřeb či z důvodu nutnosti kofinancování projektů, na něž obce částečně získají finanční prostředky z fondů EU. Většinou se však jedná o finančně nákladné investice (např. budování čističky odpadních vod, budování kanalizace apod.), které vyžadují velký objem finančních prostředků, ale jejichž užitek bude obyvateli obce sdílen po několik následujících desetiletí.¹⁵⁰

U tohoto druhu financování je vždy nutné, aby zastupitelé obce velice pečlivě zvážili, zda je nutné zvolit v dané situaci právě cestu návratných finančních prostředků. Měli by mít na zřeteli, že jejich následné splácení mohou obec na několik let (které bude zřejmě přesahovat jejich funkční období a zasáhne například i jejich děti) výrazně finančně zatížit a dluhová služba se pak může stát pro obecní rozpočet značným břemenem. Úrokové zatížení místních rozpočtů ovlivňuje celé municipální hospodaření. O placené úroky obcí za půjčené prostředky se snižují budoucí běžné obecní výdaje. Tím v budoucnosti dochází k omezení obce v realizaci jejich aktivit a kvantity či kvality

¹⁴⁹ Blíže viz § 46 - § 50 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění platných předpisů.

¹⁵⁰ Blíže viz Peková, J. Hospodaření a finance územní samosprávy. Praha: Management Press, 2004, s. 314-317.

poskytovaných veřejných statků (problém mezigeneračního přerozdělování). Nelze také opomenout, že deficitní financování obcí může mít také makroekonomické důsledky. Konkurence vytvářená poptávkou obcí po úvěrech může vést k růstu úrokové míry a zdražení soukromých investic, případně k růstu inflace.¹⁵¹ V odborné literatuře se uvádí, že „rozpočtový deficit by neměl převyšovat celkové kapitálové výdaje“.¹⁵² Zadluženost však nemusí být vždy nežádoucí. V případech, kdy jsou návratné prostředky použity na takové akce, které vedou k zlepšení kvality poskytovaných veřejných statků na několik desetiletí dopředu či které vedou k vybudování takové infrastruktury, díky níž obec přiláká investory či k přílivu budoucích příjmů, může být naopak prospěšná.

2.4.1 Přijaté úvěry

V současnosti jsou obcemi k financování velice často využívány právě komerční úvěry. Ty je možné podle doby splatnosti rozdělit na:

- krátkodobý úvěr (tj. úvěr splatný zpravidla do 1 roku),
- střednědobý úvěr (tj. úvěr splatný zpravidla do 10 let),
- dlouhodobý úvěr (tj. úvěr splatný zpravidla za více než 10 let).

Doby splatnosti jednotlivých druhů úvěrů se mohou lišit, zde jsou uvedeny podle charakteristiky Pekové¹⁵³. Úvěry obcím poskytují komerční banky, které požadují určitý druh zajištění těchto úvěrů. Obce úvěry mohou zajistit budoucími rozpočtovými příjmy, movitým či nemovitým majetkem a třetí osobou, která majetek vlastní (v praxi nevyužíváno). Výhodou úvěrů je jejich snadná dostupnost a rychlost obdržení finančních prostředků. Nevýhodou je povinnost prostředky později vrátit navýšené o úroky a dále omezená práva disponovat s majetkem, kterým obec úvěr zajistila. Komplikací při získání úvěrů může být nízká bonita obce v případě, že již několik úvěrů splácí.

Krátkodobé úvěry jsou obcemi využívány i několikrát ročně, neboť slouží k dočasnému překlenutí nedostatku peněžních prostředků zejména z důvodu časového nesouladu mezi příjmy a výdaji obecního rozpočtu. Tento časový nesoulad je dán nárazovými příjmy obecního rozpočtu (např. první daňové příjmy plynou do rozpočtu obce

¹⁵¹ Blíže viz Swianiewicz, P. *Local Government Borrowing: Risks and Rewards*. Budapest: Open Society Institute (LGI), 2004, p. 5-8.

¹⁵² Bailey, S. J. *Veřejný sektor: Teorie, politika a praxe*. Přel. I. Matějková. Praha: Eurolex Bohemia, 2004, s. 297. Přel. z: *Public sector economics - theory, policy and practice*.

¹⁵³ Peková, J. *Finance územní samosprávy - územní aspekty veřejných financí*. Praha: Victoria Publishing, 1995, s. 199.

až koncem ledna) a pravidelnými výdaji z rozpočtu (např. na školství apod.). Pokud obec nemá finanční rezervy, využívá právě krátkodobého úvěru. Střednědobé a dlouhodobé úvěry pak slouží zejména k financování náročných investičních akcí, jejichž prospěch by však měli obyvatelé obce pocítovat v dlouhodobém horizontu.¹⁵⁴

2.4.2 Příjmy z emise komunálních dluhopisů

Tento způsob financování obcí byl využíván už za dob první republiky. Emise komunálních dluhopisů se řídí zákonem č. 190/2004 Sb., o dluhopisech a k jejich vydání je nutný předchozí souhlas MF ČR. Žádost obce o udělení souhlasu s vydáním komunálních dluhopisů musí obsahovat zdůvodnění záměru vydat komunální dluhopisy, základní údaje budoucích emisních podmínek, ekonomický rozbor důvodů vydání komunálních dluhopisů a jeho dopadů na hospodářskou a finanční situaci územního samosprávného celku včetně skutečností podstatných z hlediska jeho schopnosti dostát závazkům z komunálních dluhopisů (tj. údaje o stavu zadluženosti). Na základě těchto informací pak ministerstvo rozhodne, zda ekonomická situace obce umožňuje či neumožňuje splnění závazků spojených s vydáním komunálních dluhopisů a jejich vydání povolí či nepovolí. Podmíněnost možnosti vydat dluhopisy lze označit za další pokus o regulaci zadluženosti obcí.

Samotná emise může být realizována prostřednictvím komerčních bank či svépomocí. Musí však být dodrženy emisní podmínky (které schvaluje Česká národní banka) a dluhopisy musí mít předepsané náležitosti. Proto se doporučuje organizaci emise přenechat bankovním ústavům, které s takovýmito službami mají zkušenosti. Jelikož emise dluhopisů je spojena s nezanedbatelnými náklady, je vhodné k tomuto způsobu financování obcí přistupovat, pokud obec potřebuje získat finanční prostředky řádově ve výši nad 100 mil. Kč.¹⁵⁵

Vrácení takto získaných finančních prostředků (a to včetně úroků) je většinou prováděno pravidelným vyplácením výnosů z dluhopisů, které se stanovují předem určeným způsobem (pevnou či pohyblivou úrokovou sazbou, rozdílem mezi jmenovitou hodnotou dluhopisu a nižším emisním kursem apod.) a postupným splácením jmenovité hodnoty.

¹⁵⁴ Blíže viz Peková, J. Hospodaření a finance územní samosprávy. Praha: Management Press, 2004, s. 308.

¹⁵⁵ Blíže viz

Kadeřábková, J.; Mates, P. a kol. Úvod do regionálních věd a veřejné správy. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2004, s. 272.

Peková, J. Hospodaření a finance územní samosprávy. Praha: Management Press, 2004, s. 310-312.

2.4.3 Návratné finanční výpomoci a půjčky

Návratné finanční výpomoci a půjčky státních fondů poskytnuté na financování konkrétních akcí nebo vymezeného okruhu finančních potřeb¹⁵⁶ jsou charakteristické svou bezúročností. Jejich poskytnutí však může být podmíněno finanční spoluúčastí příjemce půjčky. Mohou být poskytnuty některými ministerstvy, státními fondy a příp. i kraji a to na základě žádosti.

2.5 Prostředky fondů EU jako specifický zdroj financování obcí

Aktuálním tématem pro české obce je možnost čerpat prostředky z fondů EU vyčleněné na regionální politiku. Regionální politika (politika hospodářské a sociální soudržnosti EU) je politikou solidarity bohatších států s chudšími státy či regiony EU. Touto politikou se EU snaží zvýšit kvalitu života obyvatel žijících na jejím území (příspěvek k rozvoji zaostávajících regionů, k restrukturalizaci průmyslových oblastí, které se ocitly v obtížné situaci, k ekonomické diverzifikaci venkovských oblastí, kde je zemědělství na ústupu, či k revitalizaci zanedbaných městských čtvrtí apod.).¹⁵⁷

Prostředky jsou z fondů EU poskytovány formou tzv. programového financování¹⁵⁸, jehož podstatou je vytyčení dlouhodobějších cílů, kterých má být v určitém období dosaženo a vyčlenění potřebných finančních prostředků na jejich zajištění. V daném období pak budou financovány jen ty projekty, které odpovídají vytyčeným cílům. Cíle se vyznačují¹⁵⁹:

- jasně definovanými očekávanými konečnými stavy,
- zřetelně definovanými náklady na dosažení cílů (kalkulace ex ante),
- nákladovým a užitkovým vyhodnocením projektů (po realizaci projektu - ex post).

Zmíněné vlastnosti cílů mají velký potenciál pro zajištění co nejefektivnějšího vynakládání finančních prostředků (viz Obr. 12). Požadovaná finanční spoluúčast žadatelů

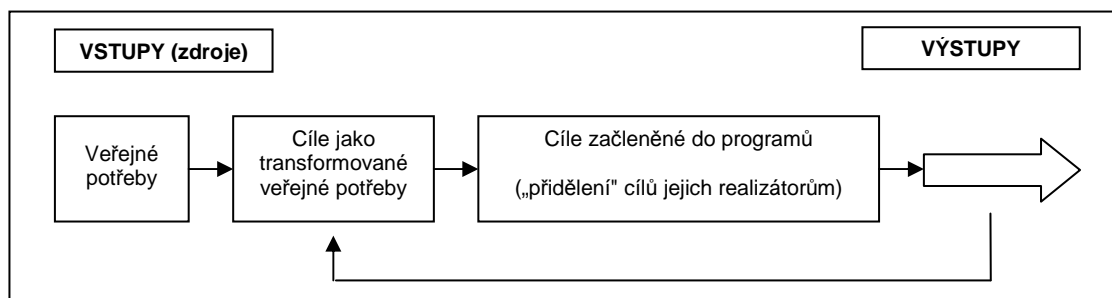
¹⁵⁶ Blíže viz § 13 odst. 3 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění platných předpisů.

¹⁵⁷ Blíže viz Fondy evropské unie. Regionální politika EU 2004-2006 [online]. [cit. 2008-08-07]. Dostupné na WWW: <http://www.strukturalni-fondy.cz/regionalni-politika/regionalni-politika-eu-2004-2006>

¹⁵⁸ Formou programového financování jsou obcím také poskytovány nenárokové dotace ze státního rozpočtu, které jsou spolu s nárokovými dotacemi po daňových příjmech druhou největší příjmovou položkou většiny obcí.

¹⁵⁹ Blíže viz Hamerníková, B.; Maaytová, A. a kol. Veřejné finance. Praha: ASPI, 2007, s. 99.

zaručuje větší míru jejich zainteresovanosti a tedy větší míru efektivity vynakládání prostředků¹⁶⁰. Za další pozitivum tohoto způsobu financování lze označit skutečnost, že v případě nutnosti provádění restriktivních opatření nejsou prostředky na projekty kráceny plošně, ale postupuje se od těch projektů, které jsou nejméně důležité z hlediska dosažení vytyčených cílů.



Obr. 12: Programové financování jako účelné vynakládání zdrojů¹⁶¹

Za negativní efekt programového financování lze pak označit omezení vyplývající pro obce z vysoké míry finanční spoluúčasti na realizovaných projektech. Extrémní úspěšnost obce při získávání finančních prostředků na předložené projekty v jednom roce bude pro ni znamenat i značné množství finančních prostředků vynaložených na finanční spoluúčast. Obce mohou dočasný nedostatek finančních prostředků řešit návratnými zdroji. Tento způsob financování však má své negativní následky, jako je zatížení rozpočtů následujících let a to nejen samotnými splátkami, ale také splátkami úroků. Celková výše spoluúčasti obce se pak bude odvíjet od minimální výše předepsané spoluúčasti a výše celkových nákladů na projekty. Obecně tedy platí, že celková výše spoluúčasti se zvyšuje s vyšším počtem úspěšných projektů, resp. celkovou výší uznatelných nákladů projektů (neboť je vyjádřena stanoveným procentem vůči výši těchto uznatelných nákladů). K tomuto negativnímu efektu lze zařadit i zvýšené náklady na administrativu, vynucené přípravou a realizací projektů. Výše těchto zvýšených nákladů je přímo úměrná počtu podaných žádostí a počtu úspěšných projektů. Bude-li tedy obec v jednom roce úspěšná při získávání finančních prostředků v rámci programového financování, musí se to projevit vyčleněním těchto prostředků v rozpočtu. Důsledkem toho pak tyto prostředky nemohou být použity na jiné účely a představitelé obce budou omezeni ve svém rozhodování o jejich použití. Výsledkem tedy může být zvýšení

¹⁶⁰ Programové financování je obdobou účelových dotací se spoluúčastí, které Stiglitz v porovnání s neúčelovými a účelovými dotacemi označuje vlivem výrazného důchodového a substitučního efektu z hlediska dosažených efektů za nejstimulativnější - blíže viz Stiglitz, J. *Ekonomie veřejného sektoru*. Přel. O. Schneider a T. Jelínek. Praha: Grada Publishing, 1997, s. 601-606. Přel. z: *Economics of the public sector*.

¹⁶¹ Upraveno dle Hamerníková, B.; Maaytová, A. a kol. *Veřejné finance*. Praha: ASPI, 2007, s. 99.

kvality u určité skupiny veřejných statků, ale na druhé straně snížení kvality u jiných veřejných statků. Je pak na zvážení představitelů obce, zda tento dlouhodobý prospěch vyváží krátkodobé až střednědobé snížení kvality jiných veřejných statků.¹⁶²

Dalším negativním efektem může být i odlišná životní úroveň v obcích. Může nastat situace, kdy jedna obec bude velice úspěšná při získávání finančních prostředků na předložené projekty, zatímco jiná bude v této snaze naopak velice neúspěšná¹⁶³. Životní úroveň obyvatelstva stejně velkých bezprostředně sousedících obcí v rámci jednoho regionu se pak může vlivem zmiňovaného efektu diametrálně lišit. Lze konstatovat, že je to v pořádku, neboť jak konstatoval již Tiebout¹⁶⁴ ve svém článku „A Pure Theory of Local Expenditures“, občan si může vybrat a může tzv. „volit nohou“. To by však předpokládalo dostatečnou ochotu k mobilitě a neexistenci rodinných, přátelských a pracovních vazeb, což je v ČR v současnosti nereálné. Lze také konstatovat, že je to spravedlivé, neboť vedení obce vzešlo z demokratických voleb a koho si místní občané zvolili, toho ve vedení obce mají. Nelze však opomíjet skutečnost, že přílišná míra finančních prostředků rozdělovaných programovým financováním z fondů EU může mít negativní disproporční důsledky v oblasti zajišťování životní úrovně obyvatelstva.

2.5.1 Programové období 2004 - 2006

Prostředky z fondů EU bylo možné čerpat ještě před vstupem ČR do EU v rámci tzv. předvstupních fondů EU. Z obcí však tyto prostředky využilo jen nepatrný počet. Prostředky z fondů PHARE byly určeny na projekty zaměřené na zlepšení technické vybavenosti příhraničních municipalit (propagace českých exportérů v zahraničí za účelem podpory malých a středních podniků, studijní pobyty pedagogů v zahraničí, odstraňování povodňových škod apod.). Fond SAPARD byl zaměřen na podporu zemědělství a rozvoj venkova. A z fondu ISPA byly podporovány projekty v oblasti životního prostředí a dopravy.¹⁶⁵

¹⁶² Blíže viz Špelda, M. Je programové financování pro obce přínosem? Obec a finance. Praha: Triada, 2008, roč. 13, č. 4, s. 26.

¹⁶³ Příčiny toho mohou být různé, např. jiné priority představitelů obce, „méně schopní“ představitelé obce, jiná struktura administrativy či její fundovanost apod.

¹⁶⁴ Tiebout, Ch. A Pure Theory of Local Expenditures. The Journal of Political Economy. 1956, vol. 64, no. 5, p. 416-424.

¹⁶⁵ Blíže viz

Kadeřábková, J.; Mates, P.; Wokoun, R. a kol. Úvod do regionálních věd veřejné správy. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2004, s. 155-159.

Mahovská, K. Předvstupní nástroje [online]. [cit. 2008-07-08]. Dostupné na WWW: <http://www.strukturalni-fondy.cz/regionalni-politika/predvstupni-nastroje>

Po vstupu ČR do EU bylo možné čerpat podporu ze strukturálních fondů, z Kohezního fondu a z iniciativ společenství v rámci dobíhajícího programového období EU (tj. do 31. 12. 2006). Tyto prostředky mohu být podle pravidla n+2 čerpány až do konce roku 2008. Podle informací MMR ČR se všechny přidělené prostředky (tj. 26 mld. Kč) podaří do konce roku 2008 vyčerpat.¹⁶⁶

V období 2000 - 2006 regionální politika EU podporovala naplnění těchto cílů¹⁶⁷:

Cíl 1 Podpora rozvoje zaostávajících regionů (regiony s HDP na obyvatele pod hranicí 75 % průměru EU mohly získat podporu na udržitelný rozvoj zejména prostřednictvím investic do výroby),

Cíl 2 Podpora oblastí potýkajících se s restrukturalizací (podpora oblastí, které dlouhodobě vykazovaly vysokou míru nezaměstnanosti, kriminality, špatnou úroveň školství nebo životního prostředí a nespadały pod Cíl 1),

Cíl 3 Podpora politiky zaměstnanosti a vzdělání (podpora zaměstnanosti prostřednictvím rekvalifikace, vzdělávání, školení apod.).

2.5.2 Programové období 2007 - 2013

V programovém období 2007 - 2013 mohou obce žádat o podporu z těchto fondů¹⁶⁸:

- Strukturální fondy - Evropský fond pro regionální rozvoj (ERDF),
- Evropský sociální fond (ESF),
- Kohezní fond (Fond soudržnosti),
- Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova (EAFRD),
- Iniciativy společenství - Interreg III,
- Urban II,
- Leader +,
- Equal.

¹⁶⁶ Blíže viz Obec a finance. Čerpání strukturálních fondů v programovacím období 2004-2006. Obec a finance. Praha, Triada, 2007, roč. 12, č. 5, s. 24-25.

¹⁶⁷ Blíže viz Fondy evropské unie. Regionální politika EU 2004-2006 [online]. [cit. 2008-08-07]. Dostupné na WWW: <http://www.strukturalni-fondy.cz/regionalni-politika/regionalni-politika-eu-2004-2006>

¹⁶⁸ Blíže viz Fondy evropské unie. Regionální politika EU [online]. [cit. 2008-08-07]. Dostupné na WWW: <http://www.strukturalni-fondy.cz/regionalni-politika>

Regionální politika EU je v tomto období zaměřena na následující cíle¹⁶⁹:

Cíl 1 Konvergence (podpora regionů NUTS II s HDP na obyvatele nižším než 75 % průměru EU, podpora států s HDP na obyvatele nižším než 90 % průměru EU),

Cíl 2 Regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost (podpora ekonomických změn průmyslových, městských a venkovských oblastí regionů NUTS I a II, které nespádají do Cíle 1),

Cíl 3 Evropská územní spolupráce (podpora přeshraniční spolupráce regionů NUTS III a spolupráce regionů na meziregionální a nadnárodní úrovni).

Rozvojové priority obcí a krajů byly při přípravě programových dokumentů zohledněny, neboť se na jejich přípravě obce a kraje na základě principu partnerství samy podílely. Místní samosprávy (kraje, obce, svazky obcí nebo organizace zřízené obcemi) mohou žádat o podporu v rámci více než 150 dotačních titulů v rámci 24 operačních programů (přehled dotačních titulů určený pro místní samosprávu viz Příloha A)¹⁷⁰:

Cíl 1 Konvergence

Sektorové operační programy

- OP Podnikání a inovace
- OP Výzkum a vývoj pro inovace
- OP Lidské zdroje a zaměstnanost
- OP Vzdělávání pro konkurenceschopnost
- OP Životní prostředí
- OP Doprava
- OP Technická pomoc
- Integrovaný operační program

¹⁶⁹ Blíže viz Fondy evropské unie. Regionální politika EU [online]. [cit. 2008-08-07]. Dostupné na WWW: <http://www.strukturalni-fondy.cz/regionalni-politika>

¹⁷⁰ MMR ČR. Programy pro místní samosprávu [online]. [cit. 2008-08-07]. Dostupné na WWW: <http://www.mmr.cz/programy-pro-mistni-samospravu>

Regionální operační programy

- ROP Střední Morava
- ROP Střední Čechy
- ROP Severozápad
- ROP Severovýchod
- ROP Moravskoslezsko
- ROP Jihozápad
- ROP Jihovýchod

Cíl 2 Regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost

- OP Praha Konkurenceschopnost
- OP Praha Adaptabilita

Cíl 3 Evropská územní spolupráce

- OP Přeshraniční spolupráce (obsahuje celkem 5 OP)
- OP Mezuregionální spolupráce
- OP Nadnárodní spolupráce

2.6 Zhodnocení alternativních obecních příjmů z pohledu obcí ČR

V ČR jsou daňové příjmy mezi obce rozdělovány pomocí systému **sdílených a svěřených daní**. Možnost využití **místních daní** a **systému daňových přírážek** je obcemi žádána, protože by znamenala posílení jejich fiskální autonomie. Negativem tohoto způsobu však je rozdílné daňové zatížení obyvatelstva v rámci jednotlivých regionů i země jako celku.

Existence **dotací** má v systému financování obcí své nezastupitelné postavení, protože doplňuje RUD a to zejména v individuálních situacích, které RUD pro své obecné nastavení postihovat nemůže. Zejména ve financování malých obcí plní dotace výraznou roli. Je však podstatné nastavit systém jejich poskytování tak, aby byl transparentní a neumožňoval nelegální praktiky. Z hlediska efektivity dosahování záměrů (cílů) poskytovaných dotací by bylo vhodné poskytovat dotace účelové a vyžadovat od příjemce finanční spoluúčast na realizovaném projektu.

Oddělené **financování výkonu státní správy** od samosprávy lze hodnotit kladně. Problém, s kterým se však setkáváme, je realizovatelnost této oddělitelnosti při použitém modelu veřejné správy v ČR.

Místní poplatky si obce v ČR mohou stanovovat v rámci legislativních limitů samy, čímž je posilována jejich fiskální autonomie. Bylo by proto vhodné umožnit obcím vybírat místní poplatky i za další statky.

Vybírání **správních poplatků** je spojeno s poskytováním správních činností a z důvodu stejných správních úkonů vykonávaných v každé obci, by měla být výše těchto poplatků stanovována všem obcím jednotně.

U **uživatelských poplatků** je podstatné stanovovat jejich výši v souladu s charakterem poskytovaného statku a s ohledem na cíl, kterého chce zastupitelstvo obce poskytováním konkrétního statku docílit. Pokud je cílem poskytování statku co nejvyšší finanční příjem z jeho poskytování, může přikročit zastupitelstvo ke stanovení vysokého poplatku, v tomto případě je však limitováno tezemi teorie spotřebitelského užítku a přebytku. Chce-li však docílit vysoké spotřeby statku, musí naopak poplatek stanovit nízký.

Obec by měla vlastnit pouze takový **majetek**, který využívá a nebo takový, z kterého jí plyne určitý užitek. Majetek, který toto nesplňuje a jehož udržování zatěžuje obecní rozpočet, by obce vlastnit neměly. Obce by však neměly prodávat majetek, který jim dlouhodobě může přinášet užitek jen proto, že v současnosti potřebují finanční hotovost. Obdobné pravidlo by mělo platit i o zabezpečování poskytovaných statků. Obec by se měla snažit reorganizovat fungování obecních organizací tak, aby dokázaly poskytovat statky levněji než soukromý sektor, pokud se jí to nepodaří, měla by jejich zabezpečování zajistit u soukromého sektoru.

Použití **mimorozpočtových fondů** jako zdroje financování je považováno za žádoucí. Obce by si měly tvořit rezervy na dlouhodobě připravované finančně náročné akce, ale také zároveň na řešení událostí nečekaných. Z hlediska možnosti budoucího využití těchto prostředků je vhodnější vytvářet spíše fondy neúčelové.

Výše poskytovaných **darů** obcím se odvíjí od nastavení daňového systému země. Bylo by proto vhodné zvýšit motivaci obyvatel, ale zejména podnikatelských subjektů k poskytování darů obcím. Na druhou stranu by však motivace neměla být příliš vysoká. Je nutné si uvědomit, že o výši poskytnutého daru se sníží výše daňového výnosu a následně

i výše daňových příjmů obcí. Při vysoké motivaci k poskytování darů obcím by byly zvýhodněny takové obce, na jejichž katastrálním území či v jehož blízkém okolí se nachází velký počet podnikatelských subjektů.

Využití **příjmů z pokut sankční povahy** by pro svou nepredikovatelnost mělo být pro obce jen doplňkovým zdrojem financování, zatímco sdružování finančních prostředků se jeví jako efektivní způsob zajišťování společných projektů více obcí.

Využití **návratných zdrojů financování** je často pro obce nutností. K tomuto způsobu financování by však mělo být přistupováno obezřetně s vědomím toho, že vyvolá budoucí omezení možných rozpočtových výdajů.

Obcím lze dále doporučit, aby pro financování svých projektů využívaly **zdroje fondů EU**. Bylo by vhodné, aby prostředky, které k tomu jsou vyčleněny také ve skutečnosti byly čerpány. Tento způsob financování je však provázen celou řadou negativ, kterým by se obce měly pokusit vyvarovat.

3 FINANCOVÁNÍ OBCÍ VE VYBRANÝCH ZEMÍCH EU A V ČR

3.1 Financování obcí ve vybraných zemích EU

Modely financování obcí se v jednotlivých zemích liší. Komparace systémů financování obcí vybraných evropských zemí (EU 15) je pro nejednotnou terminologii používanou v oblasti daňové politiky problematická. Lze však identifikovat určité společné tendence a na základě nich zařadit jednotlivé země do několika skupin s obdobným systémem financování obcí.

3.1.1 Dánsko, Finsko a Švédsko

Do první skupiny je možné zařadit Dánsko, Finsko a Švédsko, jejichž systém financování obcí se vyznačuje vysokým stupněm decentralizace (daným zejména místními klimatickými podmínkami a hustotou osídlení) a s tím souvisejícím vysokým podílem daňových příjmů obcí (42 - 52 %). Severské země dovolují místním správám užívat daň z příjmu jako vlastní daň. Každá obec může stanovit vlastní daňovou sazbu, resp. přírážku k státní sazbě daně. Výběr a přerozdělování daní je však z důvodu především vyšší efektivity výběru centralizováno¹⁷¹. Vysoká finanční autonomie obcí je dále posílena nízkým objemem poskytovaných dotací (16 - 22 %) a v porovnání s ostatními posuzovanými zeměmi vysokými vlastními příjmy. U zemí zařazených do této skupiny lze pozorovat obdobnou dotační politiku. Obcím jsou poskytovány účelové dotace kompenzující výdaje vynaložené v souvislosti s přeneseným výkonem státní správy a dále dotace, které slouží k vyrovnávání hospodářských rozdílů jednotlivých obcí¹⁷² (příp. mimořádné dotace, které bývají poskytovány ostrovním obcím a také obcím, které vznikly po sloučení několika obcí). Vlastní příjmy tvoří 27 - 34 % celkových příjmů obcí.

¹⁷¹ Např. v Dánsku obce získávají 12 % výnosu daně z příjmu právnických osob, které sídlí na jejich území a část daně z příjmu fyzických osob. Sazba této celostátně vybírané daně je relativně nízká a obce a okresy mají možnost tuto sazbu dále zvýšit (průměrná obecní přírážka činí 20 % a okresní 11 %). Daňové úřady vybírají celou daňovou sazbu, výnos státní daně odvedou státu a výnos regionálních a obecních přírážek převádějí na regiony a obce. V současnosti se však s ohledem na vysoké daňové zatížení obyvatel tyto daňové sazby zdají být vysoké a stát uvažuje o jejich regulaci.

¹⁷² Pro tento účel mají zmíněné země často zřízen fond, do kterého přispívají obce s vyššími příjmy na obyvatele než je celostátní průměr a z kterého pak plynou dotace obcím s nižším příjmem na obyvatele než je celostátní průměr a to proto, aby byla ve všech obcích zajištěna obdobná minimální úroveň veřejných statků.

Tyto příjmy pak obce získávají z vybíraných poplatků za využívání veřejného zařízení (kanalizace, odpady apod.) a za poskytované statky (služby pro seniory, děti apod.).¹⁷³

Úvěry mohou využívat obce jak v Dánsku, Finsku, tak Švédsku. Zatímco v Dánsku a Finsku je použití návratných zdrojů účelově omezeno (dánské obce mohou čerpat úvěry pouze na akce s celostátní prioritou¹⁷⁴ a finské pouze na investiční akce), tak ve Švédsku obce omezovány nejsou a mohou tyto prostředky použít na libovolný účel.

3.1.2 Belgie a Francie

Do druhé skupiny lze zařadit Belgii a Francii, kde mají obce také vysoký podíl daňových příjmů (44 % a 52 %). Belgickým obcím jsou obdobně jako skandinávským obcím poskytovány také relativně nízké dotace (29 %). Posilování finanční autonomie obcí je na rozdíl od zemí uvedených v první skupině (kde se jedná o záležitost několika staletí) záležitostí 80. a 90. let minulého století, kdy byly opuštěny centralistické tendence a posílena nezávislost obcí. Obce mohou v rámci zákonných limitů stanovovat výši svěřených daní, přičemž ve Francii je jejich základem hodnota aktiv, počet zaměstnanců a jejich mzdy, zatímco v Belgii to jsou individuální příjmy. Země si však i nadále ponechávají právo regulovat aktivity obcí (ve Francii zejména týkající se slučování¹⁷⁵)

¹⁷³ Blíže viz

BusinessInfo.cz. Finsko: Finanční a daňový sektor [online]. [cit. 2008-08-15]. Dostupné na WWW: <http://www.businessinfo.cz/cz/sti/finsko-financni-a-danovy-sektor/5/1000417/#sec5>

Debrun, X. et al. Tied to the mast? National fiscal rules in the European Union. Economic policy, A European Forum. Oxford: Wiley-Blackwell, 2008, no. 54. p. 297-363.

Halásková, M. Veřejná správa v České republice a zemích EU. Ostrava: Technická univerzita Ostrava, 2006, s. 113-115.

Kypetová, J. Obecní přírážky k daním [online]. [cit. 2008-08-15]. Dostupné na WWW: <http://www.obecnifinance.cz/clanek/obecni-pirazky-k-danim-jako-moznost/>

Local Government Denmark. Local Government Reform [online]. [cit. 2008-08-15]. Dostupné na WWW: <http://www.kl.dk/ncms.aspx?id=1e76a797-46d3-46c8-80ea-e387e88fe256&menuid=359504&menuobj=8a8f56af-9d4c-410e-a685-1e41641f7f16>

Ministry of finance Sweden. Local government in Sweden - organisation, activities and finance [online]. [cit. 2008-08-15]. p. 14-17. Dostupné na WWW: <http://www.nordmaling.se/Sve/Filarkiv/Kommunstyrelsen/Localauthorities.pdf>

OECD Observer. Tax burden nears peak. OECD Observer [online]. 2008, No 269 [cit. 2008-08-15]. Dostupné na WWW: http://www.oecdobserver.org/news/fullstory.php/aid/2748/Tax_burden_nears_peak.html

Rotary International. Územní samosprávy ve Švédsku [online]. [cit. 2008-08-15]. Dostupné na WWW: <http://www.rotary.cz/stranka/good-news/cislo-052001/uzemni-samospravy-ve-svedsku/845/>

¹⁷⁴ Jedná se o projekty např. na budování domovů pro starší občany, dále na projekty, kde je zaručena návratnost prostředků (např. zásobování vodou, energiemi, kanalizace apod.) a na projekty, které získají výjimku Ministerstva vnitra (zejména akcí k podpoře zaměstnanosti obyvatelstva).

¹⁷⁵ Je to dáno tím, že Francie má ze zemí západní Evropy nejfragmentovanější sídelní strukturu (přes 70 % obcí má počet obyvatel nepřesahující 1 tis.). Společenství obcí má pak možnost získat i další dotace, přičemž tyto dotace se zvyšují s délkou trvání společenství.

pomocí vysokých dotací (43 %) a nízkých vlastních příjmů obcí (4 %). Obce dále mají také možnost získat úvěry, které by však měly být použity především na investiční akce.¹⁷⁶

3.1.3 Irsko, Itálie, Lucembursko, Portugalsko a Španělsko

Další skupinu mohou tvořit Irsko, Itálie, Lucembursko, Portugalsko, Řecko a Španělsko, které přiznávají svým obcím daňové příjmy ve výši (22 - 32 %) a které se v rámci posilování jejich autonomie vydaly cestou posilování vlastních příjmů obcí (16 - 28 %) na úkor poskytovaných dotací (35 - 48 %).

Vlastní daňové příjmy mohou obce např. v Itálii a Portugalsku ovlivňovat stanovováním přírážky k celostátní či regionální dani (jsou přitom limitovány mírou meziročního zvýšení). Ve Španělsku jsou sazby daní dány výsledkem vyjednávání místní a státní správy. V Lucembursku obce také mohou ovlivňovat výši sazeb daní a to v rámci dlouhodobě institucionalizovaných limitů¹⁷⁷. Mezi místní daně patří v Portugalsku a Lucembursku daně z převodu nemovitostí, ve Španělsku daně z motorových vozidel a kapitálových zisků, v Lucembursku a Itálii daně z druhého bydlení, v Irsku daň z komerčního a průmyslového vlastnictví.¹⁷⁸

3.1.4 Nizozemí a Velká Británie

Nizozemí a Velká Británie mají ze srovnávaných zemí nejnižší daňové příjmy (7 % a 13 %) a zároveň poskytují svým obcím nejvyšší dotace (57 % a 64 %). Na základě těchto dalších skutečností lze konstatovat, že jsou mezi porovnávanými zeměmi nejcentralizovanější a hospodaření jejich obcí podléhá přísné kontrole.

¹⁷⁶ Blíže viz

Antonová, M. Francie: meziobecní spolupráce. Veřejná správa, Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2005, roč. 15, č. 29, s. 24-25.

Foucault, M.; Madies, T.; Paty, S. Public spending interactions and local politics: Empirical evidence from French municipalities. Public Choice. Dordrecht: Springer Science+Business Media B.V., 2008, vol. 137, no. 1-2, p. 57-80.

Láchová, L. Daňové systémy v globálním světě. Praha: Aspi, 2007, s. 145-151.

Halásková, M. Veřejná správa v České republice a zemích EU. Ostrava: Technická univerzita Ostrava, 2006, s. 108-109.

¹⁷⁷ Daňový základ daně z podnikání může být násoben 200 - 300 %.

¹⁷⁸ Blíže viz

Kypetová, J. Portugalsko. Obec a finance. Praha: Triada, 2006, roč. 9, č. 1, s. 50-51.

Kypetová, J. Portugalsko funguje i bez samosprávných regionů [online]. [cit. 2008-08-15]. Dostupné na WWW: <http://www.cevro.cz/cs/o-cevro/cevro-v-mediich/66555-portugalsko-funguje-bez-samospravnych-regionu.html>

Santos, J. Decentralisation, Taxes and Grants: the "Portuguese case" [online]. [cit. 2008-08-05]. Dostupné na WWW: <http://www.oecd.org/dataoecd/11/63/40925412.pdf>

V Nizozemí je systém financování založený na zásadě zabezpečování veřejných statků s maximální efektivitou. Systém motivuje obce ke vzájemné spolupráci při zabezpečování veřejných statků a k předávání jejich zabezpečování soukromému sektoru. Snaha státu přimět obce k co nejúčelnějšímu vynakládání prostředků, tj. k zabezpečování pouze prioritních statků se odráží ve způsobu jejich financování. Výše poskytovaných dotací¹⁷⁹ proto převažuje nad daňovými příjmy obcí (57 % ku 7 % celkových příjmů obcí). Výnosy z místních daní a poplatků¹⁸⁰ pak tvoří okolo 28 % celkových příjmů obcí.¹⁸¹

Ve Velké Británii přísluší klíčová role při regulaci financování obcí vládě. Na jedné straně vyžaduje poskytování veřejných statků v minimální standardní kvalitě. Ale na druhou stranu kontroluje výdaje obcí tak, že jim stanovuje maximální výše výdajů, které mohou vynaložit na zabezpečení těchto veřejných statků¹⁸². Vláda dále kontroluje i investiční výdaje obcí pomocí investičních dotací a každoročním stanovováním maximální výše nových úvěrů každé obci¹⁸³. Příjmy obcí jsou tvořeny podíly z výnosů sdílených daní¹⁸⁴ a dále pak výnosy daně za místní správu¹⁸⁵ a poplatků za statky. Největší část celkových příjmů obcí (okolo 64 %) však tvoří státní dotace, které mohou být účelové i neúčelové. Obce také mohou získávat úvěry, jejich výše však musí být odsouhlasena vládou. Při opakovaném úvěrovém financování vláda také schvaluje i způsob jeho využití.¹⁸⁶

¹⁷⁹ Neúčelové dotace jsou rozdělovány Fondem obcí a to na: územní základ samosprávy (bydlení, životní prostředí apod.), ekonomický základ samosprávy a sociální věci (integrační programy, podpora bezpečnosti občanů apod.). Obcím jsou dále kompenzovány náklady na výkon státní správy. Význam účelových dotací v současnosti klesá.

¹⁸⁰ Nejvýnosnější místní daní je daň z nemovitosti, jejíž výši obce mohou stanovit v rozmezí zákonných limitů. Mezi další místní daně patří daň z cestovního ruchu, nerezidenční daň (kterou platí osoby s přechodným bydlištěm v obci), daň ze psů a ze stočného.

¹⁸¹ Blíže viz

Ministry of the Interior and Kingdom Relations. Urban Policy III. 2005 - 2009: Working together on the strength of the city [online]. [cit. 2008-08-07]. Dostupné na WWW: <http://www.eukn.org/binaries/eukn/netherlands/policy/2005/10/the-strength-of-the-city.pdf>

Matějčková, O. Finance územních samospráv. Veřejná správa, Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2006, roč. 16, č. 7, s. 24-25.

Trhlíková, Z. Finanční autonomie obcí 1. Obec a finance. Praha: Triada, 2006, roč. 11, č. 1, s. 46-47.

¹⁸² Při překročení této výše může vláda snížit daňové příjmy dané obce.

¹⁸³ V případě prodeje majetku musí obec 50 - 70 % výnosů použít na splácení svých dluhů.

¹⁸⁴ Podnikatelské daně z nebytových prostor jejíž celostátní výnos je přerozdělen obcím podle počtu obyvatel.

¹⁸⁵ Daň za místní správu je placena z nemovitostí určených k bydlení (jedná se tedy o daň z nemovitosti). Nemovitosti jsou podle tržní hodnoty zařazeny do daňových pásem (8 druhů), těchto daňových pásem existuje několik druhů podle toho, v jaké části Velké Británie se nemovitost nachází.

¹⁸⁶ Blíže viz

Halásková, M. Veřejná správa v České republice a zemích EU. Ostrava: Technická univerzita Ostrava, 2006, s. 111-112.

Kváča, L a kol. Pravidla pro volný pohyb služeb a svobodu usazování v EU [online]. [cit. 2008-08-15]. Dostupné na WWW: <http://www.crr.cz/download.php?fid=993>

3.1.5 Rakousko a Německo

Mimo výše uvedené skupiny lze zařadit Rakousko a Německo. Obě země mají spolkové uspořádání s propracovaným systémem vyrovnávání úrovní obcí. Obcím v Rakousku je oproti Německu přiznááno pouze 17 % daňových příjmů, vyšší státní dotace (48 % oproti 31 %) a vyšší vlastní příjmy (44 % oproti 24 %) (blíže viz Tab. 6).

V Rakousku získává federální úroveň 73 %, země 15 % a obce okolo 12 % sdílených daní (daně z příjmu fyzických osob, z příjmu právnických osob a z přidané hodnoty).¹⁸⁷ Centrálně vybrané výnosy jsou rozděleny na výnosy zemí a obcí a tyto podíly jsou federální vládou převedeny jednotlivým zemím. Jednotlivé země pak rozdělí 87,3 % podílu výnosu připadající na obce mezi jednotlivé obce podle kritéria počtu obyvatel nebo finanční síly obce (finanční síla je dána výší výnosu vlastních daní). Počet obyvatel je násoben dále koeficientem velikostní kategorie obce¹⁸⁸. Nerozdělená část daňových příjmů určených pro obce ve výši 12,7 % zůstává k dispozici krajské vládě a je mezi obce rozdělena podle nastavených kritérií v rámci vyrovnávacího systému. Ze státního rozpočtu obce dále získávají účelové a neúčelové dotace. Neúčelové plynou zejména sdružením obcí a účelové jsou poskytovány na podporu cestovního ruchu, ochranu životního prostředí apod.

V Německu jsou výnosy všech celostátních daní rozdělovány mezi všechny úrovně veřejné správy, tj. stát, země, svazky obcí a obce. Mezi jednotlivými zeměmi funguje systém horizontálního finančního vyrovnávání¹⁸⁹. Každá země pak podle ústavy musí na komunální úrovni vytvořit vlastní systém vertikálního finančního vyrovnávání, který je financován i částí výnosu připadající zemi ze sdílených daní. V rámci vyrovnávacího systému jsou pak poskytovány tzv. všeobecné (neúčelově vázané) finanční prostředky potřebným obcím. Ze zemského rozpočtu také obcím plynou účelové dotace a to zejména investičního charakteru.

Vlastní příjmy obcí jsou v Rakousku a Německu tvořeny místními daněmi (daň z nemovitosti) a poplatky vybíranými za poskytované statky (za odvoz odpadu, vydávání stavebního povolení, příspěvek obyvatelstva na rozšíření a úpravu komunikací, za užívání

¹⁸⁷ V Rakousku je od roku 1948 ústavním zákonem zakotveno, že na každé období 3 - 5 let je přijímán zákon o finančním vyrovnání, který definuje pravidla financování všech správních úrovní: federální, provinciální (spolkové země) a municipální (obce). Se zněním tohoto zákona musí souhlasit Spolkový sněm, jednotlivé spolkové země a Rakouský svaz měst a obcí.

¹⁸⁸ Čím je obec větší, tím je koeficient vyšší, má totiž zohledňovat vyšší výdaje větších obcí spojené s jejich spádovou oblastí.

¹⁸⁹ Lépe prosperující přispívají na hůře prosperující země.

mateřských škol apod.). Obce samy stanovují jejich výši. Obce také mohou podnikat, ale pouze ve veřejném zájmu a s předpokladem dlouhodobé ziskovosti (v Rakousku příjmy z podnikání tvoří okolo 12 % celkových příjmů obcí). Příjmy z úvěrů tvoří u rakouských obcí okolo 11 % celkových příjmů obcí. V Německu obce mohou získávat úvěry pouze na investiční činnost a stát kontroluje, zda jejich finanční možnosti dovolují tyto úvěry splácet.¹⁹⁰

Tab. 6: Podíl jednotlivých druhů příjmů v rozpočtech obcí zemí EU-15¹⁹¹

Stát	Vlastní daňové příjmy	Finanční transfery	Ostatní vlastní příjmy	Úvěry
Velká Británie	13	64	22	1
Irsko	26	46	25	3
Finsko	42	22	33	3
Švédsko	54	16	27	3
Dánsko	45	19	34	2
Nizozemí	7	57	28	8
Lucembursko	32	35	28	5
Německo	22	48	24	6
Rakousko	17	31	44	8
Francie	44	43	4	9
Belgie	52	29	12	7
Itálie	28	40	20	12
Španělsko	32	36	23	9
Portugalsko	32	45	16	7
Řecko	30	42	26	2
ČR r. 2007*	56	30	11	3

Poznámka: *Data za ČR byla vypočítána na základě údajů Státního závěrečného účtu ČR za rok 2007.

¹⁹⁰ Blíže viz

Fuentes, A. et al. Reforming federal fiscal relations in Austria: Economics department working papers No. 474. Paris: OECD, 2006, p. 4-13.

Halásková, M. Veřejná správa v České republice a zemích EU. Ostrava: Technická univerzita Ostrava, 2006, s. 109-112.

Huber, M. The Austrian Municipalities and their Status in the Federal Constitution. In Austrian Association of Communities. Strong Municipalities - Europe's driving force. Wien: Austrian Association of Communities, 2003, p. 33-50.

Matzinger, A. Fiscal Equilization in Austria. In Austrian Association of Communities. Strong Municipalities - Europe's driving force. Wien: Austrian Association of Communities, 2003, p. 50-60.

Matzinger, A. The Consultation Mechanism - Austria's new way of regulation Cost Bearing in the Federal State. In Austrian Association of Communities. Strong Municipalities - Europe's driving force. Wien: Austrian Association of Communities, 2003, p. 60-71

Obec a finance. Finance obcí v SRN. Obec a finance. Praha: Triada, 2005, roč. 10, č. 1, s. 44-45.

Pramböck, E. Financing local authorities in Austria - overview [online]. [cit. 2008-08-15]. Dostupné na WWW: http://www.staedtebund.at/en/structure_financing.html

Wildmannová, M.; Šelešovský, J. a kol. Územní samospráva v ČR, Rakousku a SRN. Praha: Ekopress, 2002, s. 9-16, 101-105.

¹⁹¹ Trhlíková, Z. Finanční autonomie obcí 1. Obec a finance. Praha: Triada, 2006, roč. 11, č. 1, s. 46-47.

3.1.6 Možnosti aplikace zahraničních zkušeností v systému financování obcí v ČR

Pro systém financování obcí ČR lze považovat za podnětný systém poskytování dotací těm obcím, které vznikly sloučením. A dále podmiňování poskytování dotací malým obcím meziobecní spoluprací při zabezpečování veřejných statků. ČR je po Francii druhou evropskou zemí s nejfragmentovanější sídelní strukturou a proto by bylo vhodné zavést i zde obdobná opatření.

ČR by se dále mohla inspirovat v oblasti kontroly hospodaření obcí ve Velké Británii, kde má klíčovou roli při regulaci financování obcí vláda. Není podstatné, který úřad by v ČR kontrolu vykonával. Podstatné je, aby zde existovala taková instituce, která by měla pravomoci depozitáře a dohledu nad hospodařením samospráv.

Zavedení obdobného vyrovnávacího systému, který funguje v Rakousku a Německu je v podmínkách ČR z hlediska hustoty osídlení, uspořádání územní samosprávy a neexistence silných zemských vlád asi jen těžko realizovatelný. Stejně tak je v podmínkách ČR nevhodné posilovat fiskální autonomii obcí, stejně tak jako v severských, ale i středomořských zemích pomocí systému místních přírážek. Tyto přírážky si mohou obce dle zákonem stanoveného limitu přirazit k státní sazbě daně. V podmínkách ČR by využití této praxe nebylo vhodné, protože by v každém regionu (okrese, příp. obci) byla jiná výše daňového zatížení obyvatelstva, což by s ohledem na malou rozlohu ČR a vysokou hustotu osídlení nebylo žádoucí.

3.2 Financování obcí v ČR

3.2.1 Nenávratné daňové příjmy

Daňové příjmy jsou hlavním zdrojem příjmů obcí (v roce 2007 tvořily 55,6 % příjmů rozpočtu obcí ČR). V RUD ČR docházelo a dochází od roku 1993 (tedy od vzniku samostatné ČR) až po současnost k podstatným změnám v oblasti finančních toků v rámci veřejných rozpočtů. Zásadní vliv na tuto skutečnost měla zejména měnící se míra centralizace a decentralizace moci, tedy reforma veřejné správy. Konkrétní fázi reformy veřejné správy muselo být vždy přizpůsobeno i rozpočtové určení daní.¹⁹² Podle toho, zda docházelo jen k dílčím změnám či změně celého systému RUD, lze celé období rozdělit do několika etap.

¹⁹² Blíže viz Špelda, M. The budget's diagnosis development in taxation in the Czech Republic from the year 2002 till present. In The 7th Annual Ph.D. Conference „IMEA 2007“; University of Pardubice, Czech Society for Systems Integration, 2007.

I. ETAPA 1993 - 1995

Toto období se vyznačuje tím, že RUD bylo každý rok modifikováno. Každoročně docházelo ke zvyšování podílu obcí na výnosech daně z příjmu fyzických osob. Pozitiva tohoto RUD lze spatřovat v posilování autonomie obcí. Naopak negativa pak v tom, že díky vazbě daně z příjmu fyzických osob na okres, vznikaly značné rozdíly mezi příjmy obcí podle okresů. V okrese s rozsáhlou podnikatelskou základnou a vysokými daňovými příjmy získávala v tomto období obec daleko více finančních prostředků než velikostně srovnatelná obec v okrese s menší podnikatelskou základnou.

Rozpočtové určení daní v roce 1993

S účinností k 1. 1. 1993 začal platit zákon č. 10/1993 Sb., o státním rozpočtu ČR na rok 1993¹⁹³, zahrnující pravidla nového RUD (blíže viz Tab. 7). Toto daňové určení bylo přizpůsobeno nové daňové soustavě ČR¹⁹⁴, jejíž úprava nabyla účinnosti také k tomuto datu. Podle RUD se o výnosy některých vybraných daní dělily státní rozpočet, rozpočty okresních úřadů (dále jen OkÚ) a rozpočty obcí. Díky tomu došlo k posílení finanční soběstačnosti obcí a jejich odpovědnosti za vlastní rozhodování v oblasti hospodaření s těmito prostředky.

Tab. 7: Rozpočtové určení daní platné v roce 1993¹⁹⁵

Typ daně	Odvod do	Výše odvodu	Poznámka
Daň z nemovitostí	rozpočtu obcí	100 %	Z nemovitostí na území obce.
Daň z příjmů fyzických osob (samostatné výdělečně činných)	rozpočtu obcí	100 %	Podle trvalého bydliště fyzické osoby.
Daň z příjmů fyzických osob (ze závislé činnosti a funkčních požitků)			
40 % celookresního daň. výnosu	rozpočtu obcí	stanovené procento*	
60 % celookresního daň. výnosu	rozpočtu OkÚ		
Daň z příjmů fyzických osob (vybírání srážkou)	rozpočtu státu	100 %	
Daň z přidané hodnoty	rozpočtu státu	100 %	
Daň z příjmů právnických osob	rozpočtu státu	100 %	

Poznámka: * Každé obci příslušné procento stanovuje OkÚ podle poměru počtu jejího obyvatelstva k celkovému počtu obyvatelstva daného okresu. Hl. město Praze a městům Brno, Ostrava a Plzeň plyne uvedená daň ve výši 100 %.

¹⁹³ Který měnil a doplňoval zákon ČNR č. 576/1990 Sb., o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky ČR a obcí v ČR (rozpočtová pravidla republiky), ve znění zákona ČNR č. 579/1991 Sb., zákona ČNR č. 166/1992 Sb. a zákona ČNR č. 321/1992 Sb.

¹⁹⁴ Zákon č. 588/1992 Sb., o dani z přidané hodnoty, zákon č. 587/1992., o spotřebních daních, zákon č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitostí, zákon č. 357/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí.

¹⁹⁵ Zákon č. 10/1993 Sb., o státním rozpočtu ČR na rok 1993.

Rozpočtové určení daní v roce 1994

Podle zákona č. 331/1993 Sb., o státním rozpočtu ČR na rok 1994 byly v RUD oproti minulému roku posíleny příjmy obcí v rozdělení celookresního výnosu daně z příjmu fyzických osob ze závislé činnosti a funkčních požitků a to tak, že 50 % se dělilo mezi obce v okrese a 50 % připadalo OkÚ (oproti dřívějším 40 % a 60 %). A dále pak také tím, že nově ve prospěch obcí plynul celý výnos daně z příjmů právnických osob placené obcemi (situaci ilustruje Tab. 8).

Tab. 8: Rozpočtové určení daní platné v roce 1994¹⁹⁶

Typ daně	Odvod do	Výše odvodu	Poznámka
Daň z nemovitostí	rozpočtu obcí	100 %	Z nemovitostí na území obce.
Daň z příjmů fyzických osob (samostatné výdělečně činných)	rozpočtu obcí	100 %	Podle trvalého bydliště fyzické osoby.
Daň z příjmů fyzických osob (ze závislé činnosti a funkčních požitků)			
50 % celookresního daň. výnosu	rozpočtu obcí	stanovené procento*	
50 % celookresního daň. výnosu	rozpočtu OkÚ		
Daň z příjmů fyzických osob (vybíraná srážkou)	rozpočtu státu	100 %	
Daň z přidané hodnoty	rozpočtu státu	100 %	
Daň z příjmů právnických osob placená obcemi	rozpočtu obcí	100 %	Vrácení daně placené obcemi.
Daň z příjmů právnických osob	rozpočtu státu	100 %	

Poznámka: * Každé obci příslušné procento stanovuje OkÚ podle poměru počtu jejího obyvatelstva k celkovému počtu obyvatelstva daného okresu. Hl. městu Praze a městům Brno, Ostrava a Plzeň plyne uvedená daň ve výši 100 %.

Rozpočtové určení daní v roce 1995

Podle zákona č. 268/1994 Sb., o státním rozpočtu ČR na rok 1995 byly v RUD oproti minulému roku opět, pomocí výnosů daně z příjmu fyzických osob ze závislé činnosti a funkčních požitků, posíleny příjmy obcí a to tentokrát o 5 %. Mezi obce se tedy dělilo 55 % celkového výnosu a 45 % připadalo OkÚ (blíže viz Tab. 9).

¹⁹⁶ Zákon č. 331/1993 Sb., o státním rozpočtu ČR na rok 1994.

Tab. 9: Rozpočtové určení daní platné v roce 1995¹⁹⁷

Typ daně	Odvod do	Výše odvodu	Poznámka
Daň z nemovitostí	rozpočtu obcí	100 %	Z nemovitostí na území obce.
Daň z příjmů fyzických osob (samostatně výdělečně činných)	rozpočtu obcí	100 %	Podle trvalého bydliště fyzické osoby.
Daň z příjmů fyzických osob (ze závislé činnosti a funkčních požitků)			
55 % celookresního daň. výnosu	rozpočtu obcí	stanovené procento*	
45 % celookresního daň. výnosu	rozpočtu OkÚ		
Daň z příjmů fyzických osob (vybírání srážkou)	rozpočtu státu	100 %	
Daň z přidané hodnoty	rozpočtu státu	100 %	
Daň z příjmů právnických osob placená obcemi	rozpočtu obcí	100 %	Vrácení daně placené obcemi.
Daň z příjmů právnických osob	rozpočtu státu	100 %	

Poznámka: * Každé obci příslušné procento stanovuje OkÚ podle poměru počtu jejího obyvatelstva k celkovému počtu obyvatelstva daného okresu. Hl. městu Praze a městům Brno, Ostrava a Plzeň plyne uvedená daň ve výši 100 %.

II. ETAPA 1996 - 2000

S účinností od 1. 1. 1996 byla zákonem č. 154/1995 Sb., přijata novela zákona o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky ČR a obcí v ČR (novela rozpočtových pravidel republiky). Snahou zákonodárců bylo sblížit růst daňových příjmů obecních rozpočtů, kam plynula podstatná část daně z příjmu fyzických osob, se státním rozpočtem, kam plynul výnos daně z příjmu právnických osob. V příjmech obcí byla tedy část výnosu daně z příjmu fyzických osob nahrazena výnosy daně z příjmu právnických osob.

Pozitivem takto nastaveného RUD bylo zapojení daně z příjmu právnických osob do příjmů obcí. A negativem skutečnost, že docházelo k rozdělení obcí na „chudé“ a „bohaté“. I v období 1996 - 1999 vznikaly podle Tesaře¹⁹⁸ výrazné rozdíly mezi okresy. Tyto rozdíly byly nejčastěji způsobeny hospodářským kolapsem podniků v regionu a následnou vysokou mírou nezaměstnanosti. Protože v těchto letech bylo RUD jednotné a nedocházelo k jeho každoročním modifikacím, je vývoj jednotlivých druhů příjmů obcí této etapy zachycen v souhrnné Tab. 10.

¹⁹⁷ Zákon č. 268/1994 Sb., o státním rozpočtu ČR na rok 1995.

¹⁹⁸ Blíže viz Tesař, L. Dnešní rozdělování daní je špatné. Obec a finance, 2000, roč. 5, č. 2, s. 15.

Tab. 10: Rozpočtové určení daní platné v letech 1996 - 2000¹⁹⁹

Typ daně	Odvod do	Výše odvodu	Poznámka
Daň z nemovitostí	rozpočtu obcí	100 %	Z nemovitostí na území obce.
Daň z příjmů fyzických osob (samostatně výdělečně činných)	rozpočtu obcí	100 %	Podle trvalého bydliště fyzické osoby.
Daň z příjmů fyzických osob (ze závislé činnosti a funkčních požitků)			
10 % z celookresního daň. výnosu	rozpočtu obcí		Podle sídla, či bydliště plátce - na základě umístění plátcovy pokladny.*
20 % celookresního daň. výnosu	rozpočtu obcí	stanovené procento**	
30 % z celookresního daň. výnosu	rozpočtu OkÚ		
40 % z celookresního daň. výnosu	rozpočtu státu		
Daň z příjmů fyzických osob (vybíraná srážkou)	rozpočtu státu	100 %	
Daň z přidané hodnoty	rozpočtu státu	100 %	
Daň z příjmů právnických osob placená obcemi	rozpočtu obcí	100 %	Vrácení daně placené obcemi.
Daň z příjmu právnických osob	rozpočtu obcí	20 %	Podle počtu obyvatel obce, vůči počtu obyvatel státu.
	rozpočtu státu	80 %	

Poznámka: * Hl. městu Praze a městům Brno, Ostrava a Plzeň plyne uvedená daň ve výši 70 %.

** Každé obci příslušné procento stanovuje OkÚ podle poměru počtu jejího obyvatelstva k celkovému počtu obyvatelstva daného okresu.

III. ETAPA 2001 - 2004

V listopadu 2000 se konaly první volby do krajských zastupitelstev, což sebou neslo nutnost upravit v RUD financování nově vzniklých krajů a zohlednit také následující zánik OkÚ. Toto období lze tedy z hlediska financování krajů považovat za období přechodné.

Rozpočtové určení daní v roce 2001

S účinností od 1. 1. 2001 bylo RUD novelizováno zákonem č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní). Principy nového RUD jsou uvedeny v Tab. 11. Tato novela byla v roce 2001 motivována řadou rozpočtových problémů jako např.²⁰⁰:

- sblížení tempa růstu daňových příjmů rozpočtů obcí a státu,
- snížení výrazných a neodůvodnitelných rozdílů daňových příjmů z daně z příjmu fyzických osob mezi velikostně podobnými obcemi a jednotlivými regiony,

¹⁹⁹ Zákon č. 154/1995 Sb., novela zákona o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky ČR a obcí v ČR.

²⁰⁰ Blíže viz

Tománek, P. Rozpočtové určení daní obcím. Obec a finance, 2004, roč. 9, č. 3, s. 22-23.

Váňa, L. Problémy financování obcí. Obec a finance. Praha: Triada, 2002, roč. 7, č. 3, s. 20-21.

- snížení meziokresních rozdílů ve výši daňových příjmů z daně z příjmu fyzických osob, která byla ovlivněna zejména výší mezd a výší nezaměstnanosti,
- řešení disproporcí odlišného místa bydliště a místa podnikání u fyzických osob,
- odstranění neadekvátnosti výnosu daní podle místa plátcovy pokladny, kdy se výnos daně koncentroval do sídel společnosti a neodpovídal místu ekonomické činnosti,
- odstranění daňové konkurence mezi obcemi formou „přetahování“ obyvatel, kdy za formální změnu bydliště byla obyvatelům vyplácena obcemi odměna,
- zvýšení stability daňových příjmů v obcích - hlavní daňové příjmy původně orientovány na nestabilní daně z příjmu,
- snaha ekonomicky motivovat malé obce ke slučování (to se nepodařilo, neboť většině malých obcí se daňové příjmy s novým rozpočtovým určením daní zvýšily).

Nové rozpočtové určení daní upřednostňovalo princip solidarity oproti principu zásluhovosti (většina daňových příjmů je závislá na počtu obyvatel a velikosti obce - obce se zařazují do 14 velikostních kategorií). Komárková²⁰¹ poukazuje na analýzy provedené při tvorbě nového RUD, které ukázaly, že z celkového počtu 6 246 obcí mělo oproti předcházejícímu RUD 5 054 obcí, tj. asi 81 % získat větší objem daňových příjmů. Nové RUD pak negativně postihlo zbývajících 1 192 obcí. Pro zmírnění poklesu daňových příjmů mezi 110 takto nejvíce postižených obcí byla vládou rozdělena rozpočtová rezerva ve výši 150 mil. Kč.

Obce v roce 2001 obdržely příjmy v celkové výši 184,2 mld. Kč (tj. meziroční nárůst o 13 %). Daňové příjmy obcí činily 88,8 mld. Kč (tj. meziroční nárůst o 6,2 %) a přijaté dotace 61,8 mld. Kč (tj. meziroční nárůst o 62,6 %). Daňové příjmy tvořily v tomto roce 48,2 % celkových příjmů obcí.

²⁰¹ Blíže viz Komárková, K. Současné a budoucí financování územních samospráv v ČR. Veřejná správa. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2001, roč. 11, č. 50, příloha IV-V.

Tab. 11: Rozpočtové určení daní platné v roce 2001²⁰²

Typ daně	Odvod do	Výše odvodu	Poznámka
Daň z nemovitostí	rozpočtu obcí	100 %	Z nemovitostí na území obce.
Daň z příjmů fyzických osob (samostatně výdělečně činných)			
30 % z daň. výnosu fyzických osob, které mají na území obce bydliště	rozpočtu obcí		Podle trvalého bydliště fyzické osoby.
70 % z celostátního daň. výnosu	rozpočtu obcí	stanovené procento* z 20,59 %	
	rozpočtu státu	79,41 %	
Daň z příjmů fyzických osob (ze závislé činnosti a funkčních požitků)			
21,59 % z celostátního daň. výnosu	rozpočtu obcí	stanovené procento*	
79,41 % z celostátního daň. výnosu	rozpočtu státu		
Daň z příjmů fyzických osob (vybíraná srážkou)			
21,59 % z celostátního daň. výnosu	rozpočtu obcí	stanovené procento*	
79,41 % z celostátního daň. výnosu	rozpočtu státu		
Daň z přidané hodnoty			
21,59 % z celostátního daň. výnosu	rozpočtu obcí	stanovené procento*	
79,41 % z celostátního daň. výnosu	rozpočtu státu		
Daň z příjmů právnických osob placená obcemi	rozpočtu obcí	100 %	Vrácení daně placené obcemi.
Daň z příjmu právnických osob			
21,59 % z celostátního daň. výnosu	rozpočtu obcí	stanovené procento*	
79,41 % z celostátního daň. výnosu	rozpočtu státu		

Poznámka: * Procento stanovuje Ministerstvo financí ČR vyhláškou a vypočítá se jako podíl násobku počtu obyvatel obce a koeficientu daně velikostní kategorie obce k součtu těchto násobků všech obcí v ČR.

Rozpočtové určení daní v roce 2002

V roce 2001 byl s účinností od 1. 1. 2002 přijat zákon č. 483/2001 Sb., kterým se mění zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní). Cílem novely bylo posílit motivaci obcí k podpoře podnikání tak, aby výnos z daní neplynul jen obcím podle sídla podniku, ale také podle místa provozování činnosti. Druhým hlavním cílem byla úprava financování krajů pomocí daňových příjmů (blíže viz Tab. 12).

Obce v roce 2002 obdržely příjmy v celkové výši 208,2 mld. Kč (tj. meziroční nárůst o 13 %). Daňové příjmy obcí činily 99,6 mld. Kč (tj. meziroční nárůst o 10,7 %) a přijaté dotace 73,3 mld. Kč (tj. meziroční nárůst o 14,7 %). Daňové příjmy tvořily v tomto roce 47,8 % celkových příjmů obcí.²⁰³

²⁰² Zákon č. 243/2000 Sb., novela zákona o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky ČR a obcí v ČR.

²⁰³ MF ČR. Státní závěrečný účet ČR za rok 2002. Praha: Ministerstvo financí ČR, 2003.

Tab. 12: Rozpočtové určení daní platné v letech 2002 - 2004²⁰⁴

Typ daně	Odvod do	Výše odvodu	Poznámka
Daň z nemovitostí	rozpočtu obcí	100 %	Z nemovitostí na území obce.
Daň z příjmů fyzických osob (samostatně výdělečně činných)			
30 % z daň. výnosu fyzických osob, které mají na území obce bydliště	rozpočtu obcí		Podle trvalého bydliště fyzické osoby.
60 % z celostátního daň. výnosu	rozpočtu obcí	stanovené procento* z 20,59 %	
	rozpočtu krajů	stanovené procento** z 3,10 %	
	rozpočtu státu	76,31 %	
10 % z celostátního daň. výnosu	rozpočtu státu		
Daň z příjmů fyzických osob (ze závislé činnosti a funkčních požitků)			
1,50 % z celostátního daň. výnosu	rozpočtu obcí	podle poměru počtu zaměstnaných v obci ku zaměstnaným v ČR	
20,59 % z celostátního daň. výnosu	rozpočtu obcí	stanovené procento*	
3,10 % z celostátního daň. výnosu	rozpočtu krajů	stanovené procento**	
74,81 % z celostátního daň. výnosu	rozpočtu státu		
Daň z příjmů fyzických osob (vybíraná srážkou)			
20,59 % z celostátního daň. výnosu	rozpočtu obcí	stanovené procento*	
3,10 % z celostátního daň. výnosu	rozpočtu krajů	stanovené procento**	
76,31 % z celostátního daň. výnosu	rozpočtu státu		
Daň z přidané hodnoty			
20,59 % z celostátního daň. výnosu	rozpočtu obcí	stanovené procento*	
3,10 % z celostátního daň. výnosu	rozpočtu krajů	stanovené procento**	
76,31 % z celostátního daň. výnosu	rozpočtu státu		
Daň z příjmů právnických osob placená obcemi nebo kraji	rozpočtu obcí	100 %	Vrácení daně placené obcemi.
	rozpočtu krajů	100 %	Vrácení daně placené kraji.
Daň z příjmu právnických osob			
20,59 % z celostátního daň. výnosu	rozpočtu obcí	stanovené procento*	
3,10 % z celostátního daň. výnosu	rozpočtu krajů	stanovené procento**	
76,31 % z celostátního daň. výnosu	rozpočtu státu		

Poznámka: * Procento stanovuje Ministerstvo financí ČR vyhláškou a vypočítá se jako podíl násobku počtu obyvatel obce a koeficientu daně velikostní kategorie obce k součtu těchto násobků všech obcí v ČR.

** Procento, kterým se každý kraj podílí na procentní části celostátního daňového výnosu je stanoveno přílohou č. 1 k zákonu č. 483/2001 Sb.

Rozpočtové určení daní v roce 2003

V roce 2003 bylo RUD stejné jako v roce předchozím. Došlo jen ke změně podílu jednotlivých obcí na stanovených procentních částech celostátního hrubého výnosu daně z přidané hodnoty a daní z příjmů a to podle vyhlášky Ministerstva financí č. 460/2002 Sb. Příjmy obcí se změnilo tedy pouze v důsledku zmíněné vyhlášky a také v důsledku aktuální výše výběru jednotlivých celostátně vybraných daní.²⁰⁵ Na kraje po zrušení OkÚ k 1. 1. 2003 přešly další organizace zejména v oblasti kultury, zdravotnictví, poskytování

²⁰⁴ Zákon č. 483/2001 Sb., novela zákona o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky ČR a obcí v ČR.

²⁰⁵ Tesař, L. Daňové příjmy územních rozpočtů v roce 2003 [online]. [cit. 2008-06-24]. Dostupné na WWW: http://moderniobec.ihned.cz/1-10004960-11955160-C00000_detail-80

sociálních služeb a v dalších oblastech doposud spadajících pod OkÚ, s čímž souviselo posílení jejich příjmů (opět formou dotací).

Obce v roce 2003 obdržely příjmy v celkové výši 244 mld. Kč (tj. meziroční nárůst o 17,2 %). Daňové příjmy obcí činily 107,5 mld. Kč (tj. meziroční nárůst o 8 %) a přijaté dotace 101,6 mld. Kč (tj. meziroční nárůst o 38,7 %). Daňové příjmy tvořily v tomto roce 44,1 % celkových příjmů obcí.²⁰⁶

Rozpočtové určení daní v roce 2004

V roce 2003 byla projednávána vládní novela RUD, jejíž předpokládaný termín účinnosti měl být 1. 1. 2004. Novela měla posílit daňové příjmy krajů. Při projednávání postupně vzniklo sedm variant možného nového RUD, podle nichž se měl podíl krajů pohybovat v rozmezí od 9,61 % do 17,07 % z výnosu sdílených daní²⁰⁷ (oproti současným 3,1 %). Tím by daňové příjmy krajů oproti loňskému roku (18,4 %) mohly vzrůst až na 77 %. Zákodárci se takto snažili nahradit daňovými výnosy dosavadní financování pomocí dotací. Z důvodu nejednotnosti politických názorů nakonec nebyla žádná novela RUD přijata, a tak i v roce 2004 platilo stejné RUD jako v roce 2003 a 2002. Obdobně jako v roce 2003 došlo pouze ke změně podílu jednotlivých obcí na stanovených procentních částech celostátního hrubého výnosu daně z přidané hodnoty a daní z příjmů a to podle vyhlášky Ministerstva financí č. 283/2003 Sb., o podílu jednotlivých obcí na stanovených procentních částech celostátního hrubého výnosu daně z přidané hodnoty a daní z příjmů.

Obce v roce 2004 obdržely příjmy v celkové výši 248,5 mld. Kč (tj. meziroční nárůst o 1,8 %). Daňové příjmy obcí činily 116,1 mld. Kč (tj. meziroční nárůst o 8 %) a přijaté dotace 97,8 mld. Kč (tj. meziroční pokles o 3,8 %). Daňové příjmy tvořily v tomto roce 46,7 % celkových příjmů obcí.²⁰⁸

IV. ETAPA 2005 - 2008

Na začátku této etapy bylo přijato nové RUD, které v nezměněné podobě platilo ještě v roce 2007. Pro rok 2008 byla pak přijata dílčí změna RUD. Současné zkušenosti však ukazují, že i tato podoba RUD bude zcela jistě v nejbližší době upravena. To bylo také avizováno i samotným Ministerstvem financí ČR (dále jen MF ČR) při jejím

²⁰⁶ MF ČR. Státní závěrečný účet ČR za rok 2003. Praha: Ministerstvo financí ČR, 2004.

²⁰⁷ Cogan, R. Hospodaření krajů. Veřejná správa, 2004, roč. 14, č. 52, příloha I-VIII.

²⁰⁸ MF ČR. Státní závěrečný účet ČR za rok 2004. Praha: Ministerstvo financí ČR, 2005.

schvalování.²⁰⁹ Nutnost změny vychází i z dopadů vyplývajících z přijímaných změn daňových zákonů vlivem reformy veřejných financí v letech 2009 a 2010.²¹⁰

Rozpočtové určení daní v roce 2005

S účinností od 1. 1. 2005 bylo přijato nové RUD a to zákonem č. 1/2005 Sb., který novelizoval zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní. Podíl na daňových příjmech obcí zůstal nezměněn. Došlo pouze ke změně financování krajů (blíže viz Tab. 13).

Tab. 13: Rozpočtové určení daní platné v letech 2005 - 2007²¹¹

Typ daně	Odvod do	Výše odvodu	Poznámka
Daň z nemovitostí	rozpočtu obcí	100 %	Z nemovitostí na území obce.
Daň z příjmů fyzických osob (samostatně výdělečně činných)			
30 % z daň. výnosu fyzických osob, které mají na území obce bydliště	rozpočtu obcí		Podle trvalého bydliště fyzické osoby.
60 % z celostátního daň. výnosu	rozpočtu obcí	stanovené procento* z 20,59 %	
	rozpočtu krajů	stanovené procento** z 8,92 %	
	rozpočtu státu	70,49 %	
10 % z celostátního daň. výnosu	rozpočtu státu		
Daň z příjmů fyzických osob (ze závislé činnosti a funkčních požitků)			
1,50 % z celostátního daň. výnosu	rozpočtu obcí	podle poměru počtu zaměstnaných v obci ku zaměstnaným v ČR	
20,59 % z celostátního daň. výnosu	rozpočtu obcí	stanovené procento*	
8,92 % z celostátního daň. výnosu	rozpočtu krajů	stanovené procento**	
68,99 % z celostátního daň. výnosu	rozpočtu státu		
Daň z příjmů fyzických osob (vybíraná srážkou)			
20,59 % z celostátního daň. výnosu	rozpočtu obcí	stanovené procento*	
8,92 % z celostátního daň. výnosu	rozpočtu krajů	stanovené procento**	
70,49 % z celostátního daň. výnosu	rozpočtu státu		
Daň z přidané hodnoty			
20,59 % z celostátního daň. výnosu	rozpočtu obcí	stanovené procento*	
8,92 % z celostátního daň. výnosu	rozpočtu krajů	stanovené procento**	
70,49 % z celostátního daň. výnosu	rozpočtu státu		
Daň z příjmů právnických osob placená obcemi nebo kraji	rozpočtu obcí	100 %	Vrácení daně placené obcemi.
	rozpočtu krajů	100 %	Vrácení daně placené kraji.
Daň z příjmu právnických osob			
20,59 % z celostátního daň. výnosu	rozpočtu obcí	stanovené procento*	
8,92 % z celostátního daň. výnosu	rozpočtu krajů	stanovené procento**	
70,49 % z celostátního daň. výnosu	rozpočtu státu		

Poznámka: * Procento stanovuje Ministerstvo financí ČR vyhláškou a vypočítá se jako podíl násobku počtu obyvatel obce a koeficientu daně velikostní kategorie obce k součtu těchto násobků všech obcí v ČR.

** Procento, kterým se každý kraj podílí na procentní části celostátního daňového výnosu je stanoveno přílohou č. 1 k zákonu č. 483/2001 Sb.

²⁰⁹ Kypetová. J. Novela RUD - Sněmovní turbo [online]. [cit. 2008-06-28]. Dostupné na WWW: <http://www.obecnifinance.cz/clanek/novela-rud-snemovni-turbo/>

²¹⁰ Obec a finance. Kompenzace daňových příjmů po stabilizaci veřejných rozpočtů. Obec a finance. Praha: Triada, 2008, roč. 13, č. 2, s. 14-15.

²¹¹ Zákon č. 1/2005 Sb., novela zákona o rozpočtovém určení daní.

Obce v tomto roce obdržely celkové příjmy ve výši 228,5 mld. Kč (tj. meziroční pokles o 8 %). Daňové příjmy obcí činily 128,9 mld. Kč (tj. meziroční nárůst o 11,0 %) a přijaté dotace 63,2 mld. Kč (tj. meziroční pokles o 35,3 %). Výrazný pokles u dotací byl způsoben zejména nižšími dotacemi z kapitoly Všeobecná pokladní správa a Ministerstva životního prostředí ČR. Daňové příjmy poprvé tvořily více než jednu polovinu (56,4 %) celkových příjmů obcí.²¹²

Rozpočtové určení daní v roce 2006

Pro tento rok nebyla přijata žádná změna RUD. Novelizace daňových zákonů zejména zavedení institutu společného zdanění manželů a snížení nejnižší daňové sazby na 12 % u daně z příjmů fyzických osob však vedla k poklesu výnosu daně z příjmů fyzických osob. Stát tento pokles příjmů státního rozpočtu kompenzoval zvýšením spotřebních daní, jejichž výnosy plynou právě do státního rozpočtu. Obecním rozpočtům však pokles kompenzován nebyl, což se projevilo ve snížení jejich daňových příjmů u daně z příjmů fyzických osob o 2,5 mld. Kč (tj. o - 6,9 %).

Obce v roce 2006 obdržely příjmy v celkové výši 245,6 mld. Kč (tj. meziroční nárůst o 7,5 %). Daňové příjmy obcí činily 130,7 mld. Kč (tj. meziroční nárůst o 1,4 %) a přijaté dotace 75,4 mld. Kč (tj. meziroční nárůst o 19,3 %). Daňové příjmy tvořily v tomto roce 53,2 % celkových příjmů obcí.²¹³

Rozpočtové určení daní v roce 2007

Pro tento rok také nebyla přijata žádná změna RUD, ale novinkou, která měla dopad na finanční hospodaření územních samosprávných celků v následujících letech, bylo přijetí několika nových právních norem v rámci reformy veřejných financí (zejména zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách a zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi). Tyto zákony mění strukturu dotací plynoucích územním samosprávným celkům. Současný systém dávek sociální péče byl nahrazen dávkami pomoci v hmotné nouzi. Nově budou poskytovány dotace na činnosti vykonávané obcemi s rozšířenou působností v oblasti sociálně-právní ochrany dětí.

Další novinkou týkající se financování územních samosprávných celků byl vznik regionálních rad, jejichž prostřednictvím mají být čerpány finanční prostředky poskytované

²¹² MF ČR. Státní závěrečný účet ČR za rok 2005. Praha: Ministerstvo financí ČR, 2006.

²¹³ MF ČR. Státní závěrečný účet ČR za rok 2006. Praha: Ministerstvo financí ČR, 2007.

orgány EU na regionální rozvoj. V roce 2007 činily celkové příjmy regionálních rad však pouze 0,4 mld. Kč (oproti schváleným 3 mld. Kč).²¹⁴ Bylo to způsobeno posunem termínů schvalování regionálních operačních programů a následným vyhlášením výzev k předkládání projektů.

Obce v roce 2007 obdržely příjmy v celkové výši 254,0 mld. Kč (tj. meziroční nárůst o 3,4 %). Daňové příjmy obcí činily 141,3 mld. Kč (tj. meziroční nárůst o 8,2 %) a přijaté dotace 75,7 mld. Kč (tj. meziroční nárůst o 0,4 %). Daňové příjmy tvořily v tomto roce 55,6 % celkových příjmů obcí.²¹⁵

Nedostatky rozpočtového určení daní platného v letech 2005 - 2007

Diskuze o nedostacích RUD platného do roku 2007 se vedly ještě před tím, než právní úprava tohoto RUD nabyla 1. 1. 2005 účinnosti. Bylo mu zejména obcemi vytýkáno následující²¹⁶:

- **skokové hranice velikostních kategorií obcí** a s tím související výrazné rozdíly příjmů obcí s počtem obyvatelstva na hranicích kategorií (obce s méně než 100.000 obyvateli nyní dostávají na obyvatele až 6,5 násobně méně peněz než např. Praha),
- **nezahrnutí spotřebních daní do objemu sdílených daní** (z důvodu sblížení tempa růstu daňových příjmů rozpočtů obcí a státu, neboť snížení daní z příjmů, které jsou sdíleným příjmem obcí i státu nebylo obcím kompenzováno, zatímco státu zvýšením spotřebních daní kompenzováno bylo),
- **nízký motivační prvek** obcí k podpoře podnikání (požadováno zvýšení podílu obcí na výnosu daně z příjmu fyzických osob - osob samostatně výdělečně činných ze současných 30 % na 50 %),
- **system přidělování účelových dotací** (neboť je administrativně náročný a kontroly jejich čerpání jsou často kontraproduktivní),
- **způsob financování nákladů na výkon přenesené státní správy** (velké rozdíly hrazení nákladů obcím s rozšířenou působností a obcím s pověřeným úřadem).

²¹⁴ MF ČR. Státní závěrečný účet ČR za rok 2007. Praha: Ministerstvo financí ČR, 2008.

²¹⁵ MF ČR. Státní závěrečný účet ČR za rok 2007. Praha: Ministerstvo financí ČR, 2008.

²¹⁶ Obec a finance. Financování měst a obcí. Obec a finance. Praha: Triada, 2005, roč. 10, č. 5, s. 17.

Kritika současného RUD došla tak daleko, že skupina senátorů podala v roce 2006 návrh k Ústavnímu soudu ČR na zrušení některých ustanovení tohoto zákona. Navrhovatelé se domáhali zrušení takových ustanovení, která zavádějí koeficient velikostní kategorie obce (tj. § 4 odst. 2 a příloha č. 2). Nelíbila se jim snaha vlády rozdělovat prostředky obcím tak, aby došlo k záměrnému oslabení příjmů nejmenších obcí (tj. do 100 obyvatel). Vláda těmito opatřeními chtěla motivovat nejmenší obce ke vzájemnému slučování z důvodu úspor při zajišťování veřejných statků. V důvodové zprávě vlády k tomuto zákonu je uvedeno, že tento systém rozdělování prostředků zvýší daňové příjmy přibližně třem čtvrtinám obcí v ČR a sníží pouze jedné čtvrtině.²¹⁷

Počátkem roku 2007 upozornila na problémy financování, zejména u malých obcí, např. i tzv. „Zlínská výzva“. Jednalo se o radikálnější vyjádření návrhů Iniciativy za živý venkov ze srpna roku 2006. Cílem navrhovaných změn je zejména zvýhodnění malých obcí, a to na úkor čtyř největších měst. Dále starostové malých obcí v této výzvě požadovali zjednodušení propočtů a zavedení paušálních částek finančních příspěvků na obyvatele a dále pak zrušení tzv. „porcování medvěda“ (tedy nesystémového rozdělování investičních prostředků při schvalování státního rozpočtu podle návrhů jednotlivých poslanců).²¹⁸

Rozpočtové určení daní v roce 2008

Pro rok 2008 došlo ke změně RUD a to přijetím zákona č. 377/2007 Sb., kterým se mění zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosu některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům. Novela posiluje příjmy malých obcí a částečně odbourává současný nedostatek skokových přechodů mezi velikostními kategoriemi obcí. Často nastávaly případy, že obce s počtem obyvatel těsně nad určitou hranicí měly nespravedlivě vyšší příjmy na obyvatele než obce s počtem obyvatel těsně pod touto hranicí. V důsledku této situace často mohlo docházet k „uplácení“ obyvatel ze strany obcí kvůli změně trvalého bydliště. Nově jsou zavedeny pouze 4 velikostní kategorie obcí (doposud 14 kategorií) a vyšším koeficientem se násobí pouze ta část počtu obyvatel, která přesahuje danou hranici velikostní kategorie. Nově jsou také zavedena dvě další kritéria přerozdělování (prostý počet obyvatel a rozloha obce). Každé toto kritérium má váhu 3 % (váha dosavadního kritéria - přepočtený počet obyvatel se snižuje na 94 %).

²¹⁷ Obec a finance. Rozpočtové určení daní. Obec a finance. Praha: Triada, 2006, roč. 11, č. 4, s. 18-19.

²¹⁸ Blíže viz Spolek pro obnovu venkova. Návrh reformy financování obcí z daňových výnosů [online]. [cit. 2008-07-05]. Dostupné na WWW: <http://www.spov.org/data/files/navrh-reformy-teze-k-vyzve-070730.doc>

Výsledkem novely je dále zvýšení podílu obcí na celostátním výnosu sdílených daní z 20,59 % na 21,4 % (což představuje zvýšení obecních příjmů oproti minulosti celkem o 4,6 mld. Kč)²¹⁹. Posíleny byly příjmy všech velikostních kategorií obcí, ale nejvíce obcí menších (blíže viz Tab. 14 a Obr. 13). Vláda dále vyčlenila 4 největší města (Praha, Brno, Ostrava a Plzeň), kterým novela přináší speciální přepočítávací koeficienty (jejich výnosy zůstávají stejné jako doposud). Na novém RUD prodělá pouze 21 obcí. Toto číslo je v porovnání s celkovým počtem obcí ČR velice nízké. Ze zmíněných 21 obcí se 20 obcím sníží příjmy do 1 % (v porovnání s nynější velikostí jejich příjmů). Příjmy Olomouce, která je 21. obcí a zároveň prvním velkým městem, na které se speciální přepočítávací koeficienty nevztahují, se však propadnou o 12 % (tj. 149,6 mil. Kč)²²⁰. Byť je z hlediska počtu obyvatel tento propad opodstatněný, z hlediska plánovaného rozvoje je pro obec škodlivý.²²¹ Obec několik let se současnou výší příjmů kalkulovala při plánování svých investičních akcí a takto vysoký nečekaný radikální výpadek příjmů nemůže nijak kompenzovat. Vláda proto této obci v roce 2007 poskytla individuální pomoc formou jednorázové mimořádné dotace ve výši 250 mil. Kč.²²² Tato dotace má kompenzovat výpadek příjmů v důsledku novely zákona o RUD v letech 2008 a 2009 a zajistit realizaci plánovaných investičních a rozvojových akcí obce.

Tab. 14: Porovnání modelu RUD platného do roku 2007 a modelu platného od roku 2008²²³

Velikostní kategorie		Průměrné výnosy v tis. Kč na obyvatele			Nový / model do r. 2007
od	do	platné do r. 2007	platné od r. 2008	rozdíl	průměr
0	100	4,8	9,6	+ 4,8	202,6 %
101	200	6,2	8,4	+ 2,2	137,3 %
201	300	6,5	8,0	+ 1,5	124,0 %
301	1 500	6,7	7,6	+ 0,9	113,3 %
1 501	5 000	6,8	7,3	+ 0,5	106,5 %
5 001	10 000	7,0	7,6	+ 0,6	107,1 %
10 001	20 000	8,0	8,3	+ 0,3	102,4 %
20 001	30 000	8,1	8,5	+ 0,4	104,8 %
30 001	40 000	8,5	9,0	+ 0,5	104,9 %
40 001	50 000	9,3	9,5	+ 0,2	101,6 %
50 001	100 000	9,7	10,1	+ 0,4	103,3 %
100 001	150 000	11,9	10,4	- 1,5	87,5 %
Celkem		93,5	104,3	+10,8	111,6 %

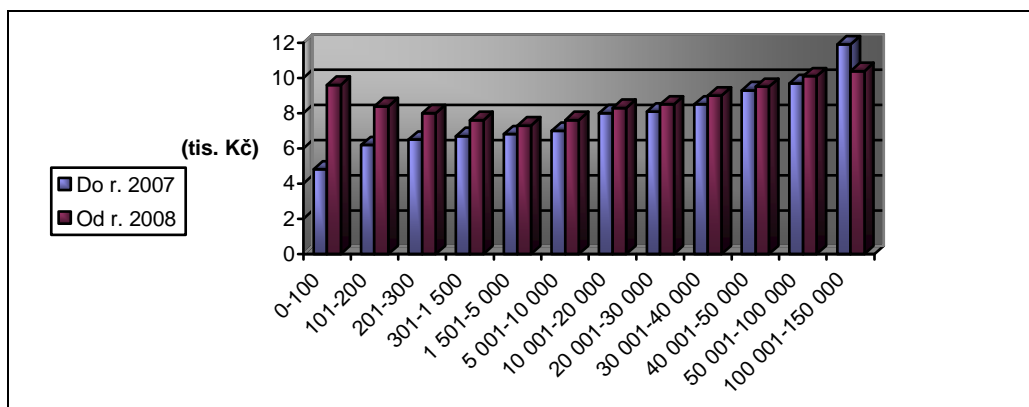
²¹⁹ Úřad vlády ČR. Tisková zpráva k jednání vlády ČR 3. 10. 2007. Praha: Úřad vlády ČR, 2007, s. 1-2.

²²⁰ Haas, J. Rozpočtové určení daní (RUD) [online]. [cit. 2008-07-05]. Dostupné na WWW: <http://www.kdu.cz/default.asp?page=510&idr=10368&IDCI=21272>

²²¹ Blíže viz Špelda, M. Analýza návrhu nového rozpočtového určení daní. Scientific Papers of the University of Pardubice 12 Ser. D. Pardubice: Univerzita Pardubice, 2007, s. 197-199.

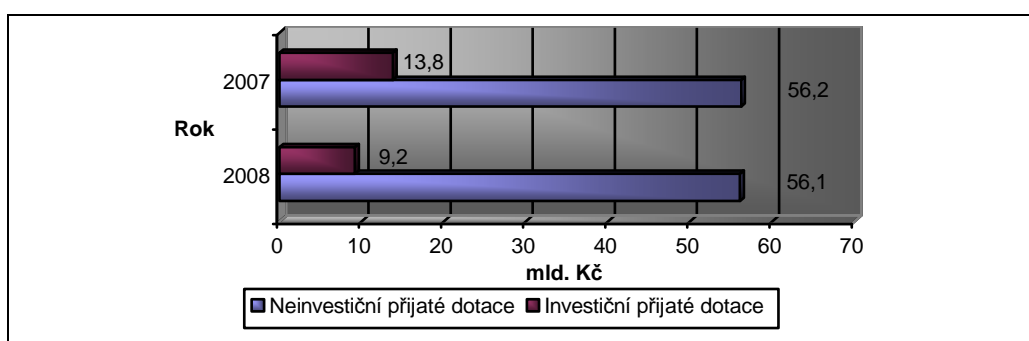
²²² Hradil, M. Olomouc dostane od státu 250 mil. Kč. Právo [online]. [cit. 2008-06-25]. Dostupné na WWW: <http://www.zmenyprobudoucnost.cz/prectete-si/media-detail.aspx?ID=173>

²²³ Haas, J. Rozpočtové určení daní (RUD) [online]. [cit. 2008-07-05]. Dostupné na WWW: <http://www.kdu.cz/default.asp?page=510&idr=10368&IDCI=21272>



Obr. 13: Výnosy na obyvatele podle velikostních kategorií obcí (porovnání modelu RUD platného do roku 2007 a modelu platného od roku 2008)²²⁴

Novela RUD pro rok 2008 se i přes své nedokonalosti setkala většinou s kladnou reakcí obcí. O tom svědčí např. i vyjádření starostů obcí Suchá Loz a Vysoké pole, které podaly na stát žalobu kvůli diskriminaci malých obcí k Evropskému soudu pro lidská práva ve Štrasburku. Zmínění starostové považují tuto novelu za dočasné řešení a za krok správným směrem. Obce se podle jejich slov rozhodly žalobu na stát stáhnout.²²⁵ Lze se jen dohadovat, zda snížení výše prostředků vyčleněných pro rok 2008 na investiční dotační tituly obcím o 4,6 mld. Kč oproti roku 2007 (viz Obr. 14) v době, kdy se jednalo o podobě RUD na rok 2008, souvisí s navýšením daňových příjmů obcí o stejnou částku. I kdyby se tato souvislost prokázala, lze tento krok považovat za prvek přispívající k finanční autonomii obcí.



Obr. 14: Struktura dotací přijatých obcemi ČR v letech 2007 a 2008²²⁶

²²⁴ Haas, J. Rozpočtové určení daní (RUD) [online]. [cit. 2008-07-05]. Dostupné na WWW: <http://www.kdu.cz/default.asp?page=510&idr=10368&IDC1=21272>

²²⁵ Jilem: Obce boj s vládou vyhrály [online]. [cit. 2008-06-25]. Dostupné na WWW: <http://www.jilem.eu/index.php?ak=2>

²²⁶ Eliáš, A. Financování obcí stále v popředí zájmu. Obec a finance. Praha: Triada, 2008, roč. 13, č. 1, s. 11-12.

Podle současného RUD (uvedeno v Tab. 15) jsou pro obce svěřenými daněmi daň z nemovitosti a daň z příjmu právnických osob placená obcemi. Ostatní daně jsou daněmi sdílenými a podíl obcí na jejich celostátním výnosu činí 21,4 %. Pro kraje je jedinou svěřenou daní pouze daň z příjmu právnických osob placená kraji a ostatní daně jsou pro ně daněmi sdílenými. Podíl krajů na celostátním výnosu sdílených daní činí 8,92 %.

Tab. 15: Rozpočtové určení daní platné pro rok 2008²²⁷

Typ daně	Odvod do rozpočtu	Výše odvodu	Poznámka
Daň z nemovitostí	obcí	100 %	Z nemovitostí na území obce.
Daň z příjmů fyzických osob (samostatně výdělečně činných)			
30 % z daň. výnosu fyzických osob, které mají na území obce bydliště	obcí		Podle trvalého bydliště fyzické osoby.
60 % z celostátního daň. výnosu	obcí	podle stanovených kritérií* z 21,40 %	
	krajů	stanovené procento** z 8,92 %	
	státu	69,68 %	
10 % z celostátního daň. výnosu	státu		
Daň z příjmů fyzických osob (ze závislé činnosti a funkčních požitků)			
1,50 % z celostátního daň. výnosu	obcí	podle poměru počtu zaměstnaných v obci ku zaměstnaným v ČR	
21,40 % z celostátního daň. výnosu	obcí	podle stanovených kritérií*	
8,92 % z celostátního daň. výnosu	krajů	stanovené procento**	
68,18 % z celostátního daň. výnosu	státu		
Daň z příjmů fyzických osob (vybíraná srážkou)			
21,40 % z celostátního daň. výnosu	obcí	podle stanovených kritérií*	
8,92 % z celostátního daň. výnosu	krajů	stanovené procento**	
69,68 % z celostátního daň. výnosu	státu		
Daň z přidané hodnoty			
21,40 % z celostátního daň. výnosu	obcí	podle stanovených kritérií*	
8,92 % z celostátního daň. výnosu	krajů	stanovené procento**	
69,68 % z celostátního daň. výnosu	státu		
Daň z příjmů právnických osob placená obcemi nebo kraji	obcí	100 %	Vrácení daně placené obcemi.
	krajů	100 %	Vrácení daně placené kraji.
Daň z příjmu právnických osob			
21,40 % z celostátního daň. výnosu	obcí	podle stanovených kritérií*	
8,92 % z celostátního daň. výnosu	krajů	stanovené procento**	
69,68 % z celostátního daň. výnosu	státu		

Poznámka: * Kritéria, podle nichž se vypočítá podíl konkrétní obce na celostátním daňovém výnosu, který je určen pro obce, obsahuje příloha č. 2 k zákonu č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní, ve znění zákona č. 377/2007 Sb.

** Procento, kterým se každý kraj podílí na procentní části celostátního daňového výnosu je stanoveno přílohou č. 1 k zákonu č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní, ve znění zákona č. 483/2001 Sb.

²²⁷ Zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní, ve znění platných předpisů.

Mezi kritéria pro výpočet podílu konkrétních obcí na celostátním daňovém výnosu, který je určen pro obce patří:²²⁸

- výměra katastrálních území obce (váha kritéria je 3 %),
- prostý počet obyvatel v obci (váha kritéria je 3 %),
- přepočtený počet obyvatel obce (váha kritéria je 94 %).

Obce se dělí do 4 velikostních kategorií (do 31. 12. 2007 bylo kategorií 14). Vyšším koeficientem se násobí pouze ta část počtu obyvatel, která přesahuje danou hranici velikostní kategorie obce (viz Tab. 16).

Tab. 16: Koeficienty postupných přechodů a násobky postupných přechodů²²⁹

Obce s počtem obyvatel od - do	Koeficienty velikostní kategorie obcí	Násobek postupných přechodů
0 - 300	1,0000	1,0000 x počet obyvatel obce
301 - 5 000	1,0640	300 + 1,0640 x počet obyvatel z počtu obyvatel obce přesahujících 300
5001 - 30 000	1,3872	5 300,8 + 1,3872 x počet obyvatel z počtu obyvatel obce přesahujících 5 000
30 001 - a více	1,7629	39 980,8 + 1,7629 x počet obyvatel z počtu obyvatel obce přesahujících 30 000

Podíl jednotlivých krajů na procentní části celostátního výnosu sdílených daní byl stanoven s ohledem zejména na velikost, polohu, počet obyvatel a počet obcí kraje (viz Tab. 17).

Tab. 17: Podíl krajů na procentní části celostátního výnosu sdílených daní²³⁰

Kraj	Procento
Hlavní město Praha	3,183684
Středočeský	13,774311
Jihočeský	8,607201
Plzeňský	7,248716
Karlovarský	3,772990
Ústecký	8,242502
Liberecký	4,681207
Královéhradecký	6,442233
Pardubický	5,555168
Vysočina	7,338590
Jihomoravský	9,526055
Olomoucký	6,751705
Zlínský	5,251503
Moravskoslezský	9,624135
ČR celkem	100,000000

²²⁸ Úřad vlády ČR. Tisková zpráva k jednání vlády ČR 3. 10. 2007. Praha: Úřad vlády ČR, 2007, s. 1-2.

²²⁹ Příloha č. 2 zákona č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní, ve znění platných předpisů.

²³⁰ Příloha č. 1 zákona č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní, ve znění platných předpisů.

Podle současných pravidel komunálního financování získávají jednotky územní samosprávy majoritní část svých příjmů, aniž by na jejich zajištění musely vynakládat vlastní úsilí či prostředky. Mezi výhody tohoto systému patří **nízká administrativní náročnost**, neboť všechny daně spravuje a vybírá místně příslušný finanční úřad²³¹. Obce tím však ztrácejí kontrolu nad výběrem a placením daní (např. na Slovensku si obce samy spravují a vybírají daně z nemovitosti)²³². Další nevýhodou je, že jednotky územní samosprávy v ČR také nemohou stanovovat, ani se podílet na stanovování, velikosti výnosů z jednotlivých daní (např. v Německu mají země ústavním právem zaručenu účast na rozhodování Spolkového sněmu v otázkách daní, jejichž výnos je pro ně určen).²³³

Novela zákona o dani z nemovitosti

Daň z nemovitosti je vyměřována každoročně k 1. lednu zdaňovacího období a tvoří ji dvě dílčí daně - daň ze staveb a daň z pozemku. Předmětem daně jsou všechny pozemky nacházející se na území ČR, které jsou evidované v katastru nemovitostí a stavby na území ČR, které jsou spojené se zemí pevným základem a podléhají kolaudačnímu řízení. U daně ze staveb i z pozemků jsou sazby daně diferencovány podle jejich účelu využití. Zákon č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitosti ve znění platných předpisů byl novelizován zákonem č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů a podle této novely si obce od 1. 1. 2009 budou moci samy obecně závaznou vyhláškou stanovit vždy pro následující rok vyšší sazby této daně. Místním koeficientem ve výši 2, 3, 4 či 5 může být podle obecně závazné vyhlášky vynásobena daňová povinnost jednotlivých poplatníků, vypočtená podle původního zákona (konkrétní koeficient je jednotlivým obcím přiřazen podle počtu obyvatel viz Tab. 18). Obce také zároveň mohou případně sazbu snížit (v rozmezí stanovených limitů) či od této daně osvobodit zemědělské pozemky a stanovit, které z těchto pozemků osvobozeny nebudou, pokud se nacházejí v zastavěném území obce nebo zastavitelných plochách (nelze osvobodit zahrady).²³⁴

Touto novelou došlo k posílení finanční autonomie obcí, ale zejména tím byla obcím dána možnost kompenzovat snížení příjmů očekávané v důsledku plánovaného

²³¹ Zákon č. 531/1990 Sb., o územních finančních orgánech, ve znění platných předpisů.

²³² Blíže viz Toth, P. *Financování obcí na Slovensku a porovnání s Českou republikou*. Obec a finance. Praha: Triada, 2006, roč. 11, č. 1, s. 53-56.

²³³ Blíže viz Kameníčková, V. *Německý fiskální federalismus*. Obec a finance, Praha: Triada, 2003, roč. 8, č. 1, s. 46-47.

²³⁴ Zákon č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitostí, ve znění platných předpisů, zákon č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů, ve znění platných předpisů.

snížení sazby daně z příjmu fyzických osob (v roce 2008 rovná daň 15 % a v roce 2009 12,5 %). Od 1. 1. 2010 by pak mělo ještě dojít ke zrušení osvobození od daně ze staveb pro novostavby (což se dotkne okolo 300 tis. novostaveb), čímž by mělo dojít k posílení příjmů obcí. Nejvýrazněji to pocítí obce, které zaznamenaly v minulých 15-ti letech stavební boom. Mezi tyto obce se zejména řadí tzv. satelitní městečka, která leží v blízkosti velkých měst.

Tab. 18: Úpravy koeficientu obcí u daně z nemovitostí²³⁵

Počet obyvatel	Koeficient od 1. 1. 2009	Možný rozsah úpravy obecní vyhláškou
do 1 000 obyv.	1,0	1,0 - 1,4
1 001 – 6 000 obyv.	1,4	1,0 - 1,6
6 001 – 10 000 obyv.	1,6	1,0 - 2,0
10 001 - 25 000 obyv.	2,0	1,0 - 2,5
25 001 – 50 000 obyv.	2,5	1,4 - 3,5
nad 50 000 obyv. + Františkovy Lázně, Luhačovice, Mariánské Lázně a Poděbrady	3,5	1,6 - 4,5
Praha	4,5	2,0 - 5,0

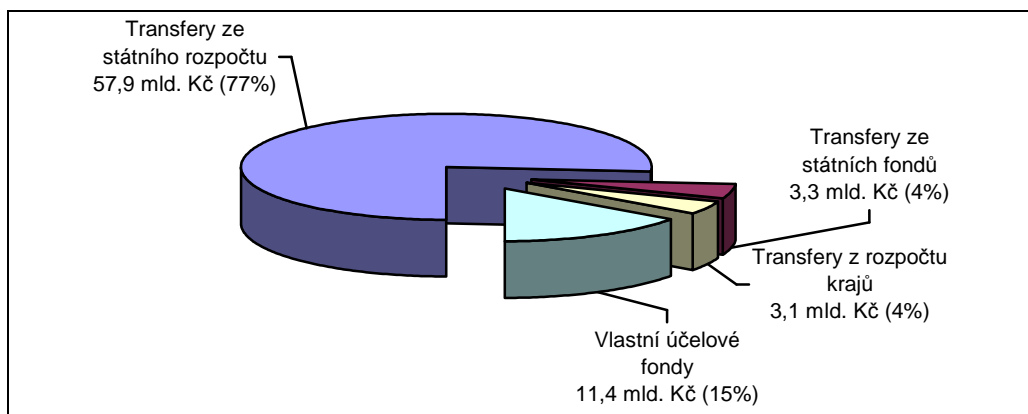
Souhrnný přehled příjmů obcí a krajů ČR v letech 1993 - 2008 je uveden v Příloha B a Příloha C.

3.2.2 Nenávratné nedaňové příjmy

DOTACE

V ČR je uplatňován kombinovaný model fiskálního federalismu podporující decentralizační procesy. Stát si ponechává možnost pomocí dotací narovnávat případné disproporce ve výši daňových výnosů jednotlivých regionů a podporovat takové činnosti, které jsou pro něho prioritní. Dotační systém ČR se vyvíjel jednak v souvislosti s vývojem společnosti a jednak v souvislosti se střídáním politických reprezentací a jejich vládních programů. V roce 2007 dosáhl objem obcemi přijatých transferů výše 75,7 mld. Kč (tj. 29,8 % jejich celkových příjmů), viz Obr. 15, jejich přehled přináší Tab. 19.

²³⁵ Zákon č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitostí, ve znění platných předpisů.



Obr. 15: Přijaté transfery obcí ČR v roce 2007²³⁶

Tab. 19: Transfery a půjčky přijaté obcemi a dobrovolnými sdruženími obcí ze státního rozpočtu a z rozpočtů státních fondů v roce 2007²³⁷

Kapitola	Neinvestiční	Investiční	Půjčky	Celkem
Poslanecká sněmovna Parlamentu	0,3			0,3
Úřad vlády ČR	12,8			12,8
Ministerstvo obrany	10,3	5,2		15,5
Ministerstvo práce a sociálních věcí	23 360,7	458,7		23 819,4
Ministerstvo vnitra	41,7	255,1		296,8
Ministerstvo životního prostředí	92,2	3 216,7		3 308,9
Ministerstvo pro místní rozvoj	811,3	4 362,2		5 173,5
Ministerstvo průmyslu a obchodu	1,8	215,2		217,0
Ministerstvo dopravy a spojů	9,9	6,1		16,0
Ministerstvo zemědělství	185,9	1 590,1	34,6	1 810,6
Ministerstvo školství	8 012,6	541,4		8 554,0
Ministerstvo kultury	313,3	133,4		446,7
Ministerstvo zdravotnictví	0,3	139,7		140,0
Akademie věd	0,1			0,1
Národní fond	6,1	129,8		135,9
Operace státních finančních aktiv	14,3	51,1		65,4
Všeobecná pokladní správa	10 480,4	3 433,6		13 914,0
Státní zemědělský intervenční fond	8,1			8,1
Státní fond životního prostředí	56,4	999,2	95,4	1 151,0
Státní fond dopravní infrastruktury	189,3	889,9		1 079,2
Státní fond rozvoje bydlení	53	1 094,2	36,3	1 183,5
Státní fond pro podporu a rozvoj č. kinematografie		9,8		9,8
Celkem	43 660,8	17 531,4	166,3	61 358,5

Často diskutovaná je problematika dotací z kapitoly Všeobecná pokladní správa, kterou spravuje MF ČR. Z této kapitoly jsou např. poskytovány *dotace na protiradonová opatření, integraci azylantů, prevenci kriminality apod.* Dále jsou z ní však poskytovány i některými obcemi kritizované a naopak některými obcemi vyzdvihované dotace z *Programu podpory rozvoje a obnovy regionální infrastruktury a Programu rozvoje a obnovy materiálně technické základny regionálního školství.* Pomocí těchto programů

²³⁶ MF ČR. Státní závěrečný účet ČR za rok 2007. Praha: Ministerstvo financí ČR, 2008.

²³⁷ MF ČR. Státní závěrečný účet ČR za rok 2007. Praha: Ministerstvo financí ČR, 2008.

jsou poskytovány dotace většinou na investiční akce, které jsou do státního rozpočtu zahrnuty na návrhy jednotlivých poslanců při schvalování státního rozpočtu. Je o nich vedena dlouholetá diskuze, kdy je jedna část politické reprezentace odmítá a druhá vítá. V současnosti převládají názory, že by částka plynoucí na tyto akce měla být alespoň omezena.²³⁸

PŘÍSPĚVEK NA VÝKON STÁTNÍ SPRÁVY

Příspěvek na výkon státní správy pro obce byl až do roku 2003 stanovován fixní částkou na 100 obyvatel obce.²³⁹ Tento model v praxi často vedl k podhodnocování příjmů malých obcí a k nadhodnocování příjmů velkých obcí. Po zrušení OkÚ v roce 2003 bylo nutno upravit poskytování příspěvku pro obce s rozšířenou působností. Bylo rozhodnuto o jejich financování podle delimitovaných funkčních míst, jejichž počty stanovovalo Ministerstvo vnitra ČR (dále jen MV ČR), přičemž na jedno místo připadala částka cca 334 tisíc Kč. Tímto opatřením došlo k rozdílu v úhradách nákladů na výkon státní správy podle druhu obce (příspěvek obcím s rozšířenou působností kryl její náklady v průměru z 90 % a obcím s pověřeným úřadem jen v průměru z 50 %).²⁴⁰ MV ČR proto v polovině roku 2004 předložilo MF ČR novou metodiku financování přenesené státní správy. Ta předpokládala, z důvodu narovnávání vzniklých disproporcí, navýšení finančních prostředků. S tímto navýšením však státní rozpočet na rok 2005 nepočítal. Podle nové metodiky se tedy postupovalo až v roce 2006. Pro všechny kategorie obcí²⁴¹ byl zaveden jednotný způsob stanovení příspěvku (doposud pověřené úřady dostávaly příspěvek podle počtu obyvatel a obce s rozšířenou působností na základě mzdových nákladů na pracovníka). Nově je obcím poskytován příspěvek s ohledem na dvě kritéria (počet obyvatel žijících ve správním obvodu příslušného úřadu a podíl počtu obyvatel správního centra a počtu obyvatel ve správním obvodu).

²³⁸ Blíže viz Kalousek, M. Jediná možnost je zakázat to [online]. [cit. 2007-01-14]. Dostupné na WWW: http://ihned.cz/c4-10073040-19909260-000000_d-kalousek-jedina-moznost-je-zakazat-to

²³⁹ Blíže viz Obec a finance. Příspěvek na výkon státní správy. Obec a finance. Praha: Triada, 2005, roč. 10, č. 5, s. 22.

²⁴⁰ Blíže viz Obec a finance. Příspěvek na výkon státní správy. Obec a finance. Praha: Triada, 2005, roč. 10, č. 5, s. 22.

²⁴¹ Obce; obce s působností matričního úřadu; obce s působností stavebního úřadu; obce s pověřeným obecním úřadem; obce s rozšířenou působností.

Výpočet je prováděn podle vzorců (4) a (5)²⁴²:

1. kritérium - počet obyvatel žijících ve správním obvodu:

$$P_1 = \frac{B}{A + \sqrt{\frac{SO}{100}}} \cdot \frac{SO}{100}, \quad (4)$$

kde B a A jsou koeficienty dané zákonem a SO je počet obyvatel žijících ve správním obvodu.

2. kritérium - podíl počtu obyvatel správního centra a počtu obyvatel ve správním obvodu:

$$P_2 = C \cdot \left(1 - \frac{SC}{SO}\right) \cdot \frac{SO}{100}, \quad (5)$$

kde C je koeficient daný zákonem, SO je počet obyvatel žijících ve správním obvodu a SC je počet obyvatel správního centra (tj. počet obyvatel matričního obvodu). Výsledná výše příspěvku je pak součet částek vypočtených podle kritéria 1 a 2.

Návrh státního rozpočtu pro rok 2007 počítal s příspěvkem na výkon státní správy obcím ve výši 7,41 mld. Kč (z toho 517 mil. Kč pro Prahu) a to včetně valorizace ve výši 5 % (tj. navýšení o 570,3 mil. Kč). K valorizaci bylo přistoupeno z důvodů finančních dopadů na rozpočty obcí v souvislosti s přijetím některých zákonů, které nabyly účinnosti k 1. 1. 2007.²⁴³ Např. v souvislosti s přijetím zákona č. 134/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, dochází ke snížení příspěvku na výkon státní správy pro obce s rozšířenou působností o 557,1 mil. Kč a pro Prahu o 56 mil. Kč. Nově je pak poskytována obcím s rozšířenou působností účelová dotace na výkon státní správy v oblasti sociálně-právní ochrany dětí (obce s rozšířenou působností nově obdrží 605 mil. Kč a Praha 92 mil. Kč).²⁴⁴ Pro rok 2007 byl také upraven příspěvek

²⁴² Blíže viz příloha č. 9 zákona č. 543/2005 Sb., o státním rozpočtu na rok 2006.

²⁴³ Zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění platných předpisů, zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění platných předpisů, zákona č. 214/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání, ve znění platných předpisů, zákona č. 411/2005 Sb., kterým se mění zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, ve znění platných předpisů, zákona č. 134/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění platných předpisů.

²⁴⁴ Blíže viz Obec a finance. Příspěvek na výkon státní správy. Obec a finance. Praha: Triada, 2005, roč. 10, č. 5, s. 22.

pro hlavní město Prahu. Úprava obsahovala zohlednění jejího specifického postavení, neboť vykonává jak státní správu, která přísluší obcím, tak správu příslušející kraji. Dále byla 5-ti obcím, kterým by i přes zmíněnou valorizaci přinesl nový způsob výpočtu nižší příspěvky, poskytnuta mimořádná kompenzace (celkem 8,2 mil. Kč).²⁴⁵

I přes zmíněné úpravy, které byly učiněny pro nápravu disproporcí výše příspěvků, však v současnosti dochází k případům, že některé obce s rozšířenou působností musí ze svých rozpočtů přispívat právě na výkon státní správy. Je tomu tak proto, že v současné době je kompetencí, které jsou přenášeny na obec tolik, že peníze, které obce dostávají na výkon státní správy, v plné výši nepokrývají skutečné náklady spojené s jejím výkonem.

POPLATKY VYBÍRANÉ OBCEMI

Místní poplatky může obec zavést obecně závaznou vyhláškou, ve které upraví podrobnosti jejich vybírání. Tato úprava však musí vycházet ze zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění platných předpisů. Obec sama stanovuje výši poplatků (jejich maximální výše je však dána zákonem), ohlašovací povinnost ke vzniku a zániku poplatkové povinnosti, splatnost a případné úlevy či osvobození. Jelikož svým charakterem místní poplatky plní funkci fiskální a zároveň také regulační, neboť mohou sloužit jako nástroj regulace některých činností, musí obec před jejich zavedením vždy zvažovat, jaké dopady bude toto zavedení mít. Zda je cílem ztížit či zcela zamezit provádění nežádoucích činností a nebo zda jde pouze o způsob zvýšení příjmů rozpočtu obce. Je třeba také zhodnotit, zda plánované zavedení místních poplatků nebude mít neúměrně vysoké administrativní náklady výběru. V roce 2007 činily místní poplatky 1 % příjmů rozpočtu obcí. Z výzkumu provedeného společností GaREP v roce 2007²⁴⁶, který byl zadán MV ČR vyplývá, že na celkových příjmech obcí z vybíraných místních poplatků se z 2/3 podílí výnosy z poplatků za likvidaci komunálního odpadu. Tyto příjmy mají však reciproční charakter a často ani zcela nepokrývají skutečné náklady spojené s likvidací odpadů. Ostatní poplatky už mají reciproční charakter nižší, příp. žádný jako např. poplatek za provozovaný výherní hrací přístroj. Výzkumem bylo dále zjištěno, že pouze zanedbatelné množství obcí vybírá poplatek za zhodnocení stavebního pozemku. V tomto poplatku by po vhodné právní úpravě stávající legislativy bylo možné spatřovat možný potenciál posílení příjmů obcí.

²⁴⁵ Jednalo se o obce Jablůnkov (1,8 mil. Kč), Jeseník (2,9 mil. Kč), Rakovník (1,6 mil. Kč), Slaný (1 mil. Kč) a Ústí nad Labem (0,8 mil. Kč).

²⁴⁶ Binek, J.; Kadečka, S.; Galvasová, I. Identifikace kompetencí zatěžujících výkon veřejné státní správy se zvláštním přihlédnutím k malým obcím. Veřejná správa. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2008, roč. 18, č. 2, příloha I-VII.

Současná právní úprava není příliš zdařilá a některá ustanovení, zejména § 10c zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění platných předpisů, mohou vyvolávat aplikační problémy.

Druhy a výše **správních poplatků** jsou stanoveny zákonem č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění platných předpisů a obec jejich výši nemůže regulovat (v případech stanovených zákonem však může přistoupit k osvobození od těchto poplatků). Výběr správních poplatků je v praxi často prováděn nákupem kolků. V roce 2007 představovaly správní poplatky 4 % celkových příjmů obcí ČR. Správní poplatky jsou hrazeny např. za vydání občanského či řidičského průkazu, ověření podpisu, výpis z matriky, vydání živnostenského oprávnění atd.

Stanovování a změny **uživatelských poplatků** je u veřejných statků vždy třeba pečlivě zvažovat (a to zejména u nezbytných statků), neboť u nich vždy tyto změny povedou ke změně reálného důchodu obyvatelstva. V případech, kdy jde obci o maximální využívání některých statků svými obyvateli, může přistoupit také k poskytování slev či příspěvků určitým skupinám obyvatel.

PŘÍJMY Z MAJETKU A PODNIKÁNÍ

Obce ČR získaly svůj majetek v rámci privatizace a to bezúplatným převodem od státu. Tento proces začal mohutným jednorázovým převodem v roce 1991. V následujících letech pokračoval jen v malém měřítku v rámci velké privatizace. Jednorázový převod z roku 1991 proběhl podle zákona č. 172/1991 Sb., o přechodu některých věcí z majetku ČR do vlastnictví obcí. Týkal se v podstatě všech obcí na území ČR a lze konstatovat, že nešlo o odstátnění majetku (chápané jako převod státního majetku soukromému sektoru), ale spíše o decentralizaci moci rozhodování o tomto majetku. Obcím tím vznikla možnost o majetku samostatně a podle své potřeby nezávisle na státu, ale také na svou zodpovědnost, rozhodovat.

Jednorázovým převodem přešly do vlastnictví obcí, podle zmíněného zákona, věci z vlastnictví ČR k nimž k 23. listopadu 1990 příslušelo právo hospodaření národním výborům obcí. Kromě zákonem určeného státního majetku²⁴⁷, který tímto zákonem přešel do vlastnictví okresních úřadů a na území Prahy do vlastnictví MF ČR.

²⁴⁷ Např. pozemků s právem osobního užívání, věcí v trvalém užívání Komunistické strany Československa k 1. červnu 1990, majetku na nějž byl uplatněn restituční nárok apod.

Do vlastnictví obcí v rámci privatizace přešly²⁴⁸:

- nezastavěné pozemky,
- pozemky zastavěné stavbami ve vlastnictví fyzických osob,
- stavby s pozemky tvořící se stavbou jeden funkční celek, které obce vlastnily k 31. prosinci 1949, pokud jsou ve vlastnictví ČR,
- obytné domy a pozemky tvořící s nimi jeden funkční celek splňující podmínky stanovené v zákoně.

Je odhadováno, že jednorázovým převodem byl na obce převeden majetek v hodnotě 350 mld. Kč. Dále bylo obcím v rámci velké privatizace k 31. 12. 2001 bezúplatně převedeno okolo 3,5 tis. privatizačních jednotek v účetní hodnotě přesahující 45 mld. Kč²⁴⁹. Obce dále od Fondu národního majetku ČR zdarma získaly akcie některých akciových společností (zejména plynárenských a energetických společností a podniků působících v oblasti vodního hospodářství, ale i třeba České spořitelny)²⁵⁰ v nominální hodnotě 47,89 mld. Kč. **Od roku 1990 byl tedy na obce bezúplatně převeden majetek v celkové hodnotě přes 440 mld. Kč.** Určitá část získaného majetku (zejména nemovitostí) byla obcemi brzo prodána. Tyto prodeje byly zřejmě motivovány snahou o okamžitě navýšení rozpočtu obce a neochotou se dlouhodobě o majetek starat. Obce potřebovaly investovat nemalé částky na rekonstrukce komunikací, kanalizací či budování průmyslových zón apod. Z ekonomického hlediska lze schvalovat prodej takého majetku, který obci nic nepřináší a spíše vyžaduje náklady na opravy a údržbu. U majetku, jehož vlastnictví by však pro obec mohlo být z dlouhodobého hlediska výnosné by měl být upřednostněn dlouhodobý prospěch před krátkodobým. Obce by neměly uspěchat rozhodnutí, zda svůj majetek pronajmout či prodat. Měly by situaci pečlivě zvážit jak z krátkodobého, tak z dlouhodobého hlediska. Měla by být zpracována ekonomická analýza, jejímž výsledkem by pak mělo být zmiňované krátkodobé i dlouhodobé zhodnocení možných variant s ohledem na odhad budoucího vývoje hodnoty majetku, modifikaci možných výnosů z pronájmu, zakomponování vývoje inflace a vývoje kurzu měny apod.

²⁴⁸ Zákon č. 172/1991 Sb., o přechodu některých věcí z majetku ČR do vlastnictví obcí.

²⁴⁹ Fond národního majetku ČR. Fondu národního majetku České republiky Výroční zpráva 2001. Praha: Fond národního majetku ČR, 2002, s. 32.

²⁵⁰ Blíže viz Provazníková, R. Financování měst, obcí a regionů. Praha: Grada Publishing, 2007, s. 206.

ORGANIZACE OBCE A OBECNÍ PODNIKY Z POHLEDU PŘÍJMŮ OBCE

Posláním obce je mj. zajišťovat poskytování veřejných statků obyvatelstvu. K tomu mohou obce zřizovat organizační složky, příspěvkové organizace a obecní podniky²⁵¹ či mohou spolupracovat se soukromým sektorem nebo mohou zadat kompletní zajištění těchto statků subjektu soukromého sektoru. Pokud k tomuto účelu obce zřizují určitý subjekt, pak je jeho prioritou efektivně poskytovat požadované statky, nikoli tvořit zisk. V ČR bývají takovými subjekty např. technické služby obce, knihovny, kulturní střediska apod. Podle toho, jak obce nastaví případné výše poplatků za poskytované statky a podle toho, jak tyto subjekty hospodaří ve vedlejší hospodářské činnosti, mohou na konci účetního období vykázat přebytek příjmů nad výdaji, který se pak může stát příjmem rozpočtu obce. Podle toho, o jakou právní formu podniku se jedná, může pak obec použít tyto prostředky na libovolný účel či pouze na financování stejných statků, díky nimž byl vytvořen. V ČR bývají zmíněné podniky spíše ztrátové a musejí být dotovány. Je to dáno zejména charakterem veřejných statků a stanovením nízkého poplatku za jejich užívání. Může to však být způsobeno i nízkou motivací zaměstnanců, nevýhodností výběrových řízení, méně účinnou organizací práce, úrovní materiálního vybavení a nutností jeho obnovy atd.

Efektivitu, s kterou jsou vynakládány prostředky na zajišťování veřejných statků, lze zvýšit např. efektivnějším řízením organizace²⁵² nebo aplikací New Public Managementu (dále jen NPM).²⁵³ NPM představuje realizaci manažerských reforem ve veřejné správě znamenající transformaci nejen systému řízení ve veřejné správě, nýbrž rovněž vztahů mezi trhem a vládou, vládou a byrokracií, byrokracií a občany.²⁵⁴ Jeho principy začala uplatňovat M. Thatcherová v reakci na zvyšující se tlak veřejnosti na politiky v 70. letech 20. století ve Velké Británii.²⁵⁵ Veřejnost požadovala snížení daní (což by při zachování vyrovnaného státního rozpočtu znamenalo snížení veřejných výdajů), současně však zachování vysoké životní úrovně a nezměněné dostupnosti

²⁵¹ Blíže viz Kadeřábková, J.; Mates, P. a kol. Úvod do regionálních věd a veřejné správy. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2004, s. 291.

²⁵² Předpokladem řízení municipální firmy, které povede k efektivnímu využívání svěřených zdrojů je využití údajů finanční analýzy - blíže viz Kraftová, I. Finanční analýza municipální firmy. Praha: C. H. Beck, 2002.

²⁵³ Blíže viz Lacina, K. Evropské systémy veřejné správy. Pardubice: Univerzita Pardubice, 2005, s. 42-43.

²⁵⁴ Owen, E. H. Public Management and Administration: An Introduction. New York: St. Martin's Press, 1998, p. 242.

²⁵⁵ Blíže viz Bailey, S. J. Veřejný sektor: Teorie, politika a praxe. Přel. I. Matějková. Praha: Eurolex Bohemia, 2004, s. 437-439. Přel. z: Public sector economics - theory, policy and practice.

veřejných statků.²⁵⁶ NPM obsahuje celou řadu nových metod řízení veřejné správy a přenáší do veřejného sektoru zkušenosti, postupy a procesy, které byly doposud využívány pouze v sektoru soukromém.²⁵⁷ Ve veřejné správě lze uplatnit zejména contracting, dále pak model CAF či benchmarking.

FINANČNÍ INVESTOVÁNÍ Z POHLEDU PŘÍJMŮ OBCE

Pokud se obec rozhodne, že dočasně omezí své výdaje, může takto uvolněné finanční prostředky investovat. Aby obec minimalizovala případná rizika, je nutno ještě před tím, než rozhodne o investici, důkladně prověřit bonitu příslušného finančního subjektu, jehož služeb bude obec pro investování využívat. Totéž platí i pro subjekty a cenné papíry, do nichž má být investováno. Ať už se jedná o vklad do podniku či investování do cenných papírů, vždy je nutno toto rozhodnutí pečlivě zvážit, neboť vlivem špatného hospodaření, vývoje trhu či dalších faktorů může dojít k znehodnocení vkladu, k jeho ztrátě, či dokonce k úhradě případně vzniklých závazků.

V ČR obce počátkem 90. let minulého století v rámci privatizace státních podniků bezúplatně obdržely od státu akcie některých podniků²⁵⁸. V současné době obce investování do cenných papírů využívají pouze ojediněle. Investují přitom spíše větší obce, což je dáno skutečností, že je výhodnější investovat větší částky. Příkladem, kdy může být vklad obce vlivem trhu znehodnocen, může být např. Hradec Králové a jeho investice na Islandu, které byly vlivem krize na kapitálovém trhu v říjnu 2008 znehodnoceny.²⁵⁹

PŘÍJMY Z MIMOROZPOČTOVÝCH FONDŮ

Tvorba mimorozpočtových fondů je dlouhodobá záležitost a nevyčerpané prostředky v jednom roce se neustále převádějí do dalších let. To je pro obce výhodné zejména u fondu rezerv a rozvoje, v němž si obce mohou dlouhodobě tvořit finanční

²⁵⁶ Blíže viz Špelda, M. New public management a veřejná správa. In Mezinárodní vědecká konference „Aktuální otázky sociální politiky 2008 - teorie a praxe“; Univerzita Pardubice, Pardubice, 2008, s. 95-97.

²⁵⁷ Blíže viz Škarabelová, S. Nové trendy v řízení organizací veřejné správy. In Rektořík, J.; Šelešovský, J. a kol. Jak řídit kraj město a obec: Rukověť územní samosprávy. IV. Díl. Strategie komunikace řízení. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2002, s. 31-37.

²⁵⁸ V roce 1992 a 1993 např. obce takto obdržely část akcií České spořitelny a později pak získaly možnost přednostního odkupu jejích dluhopisů apod. Jednalo se však o výjimečnou situaci.

²⁵⁹ Blíže viz Zpravodajský server hospodářských novin. Hradec Králové investoval na Islandu - asi přijde o 74 milionů [online]. [cit. 2008-11-25]. Dostupné na WWW: <http://ekonomika.ihned.cz/c1-30513440-krize-dopada-na-mesta-hradec-kralove-ma-problem-sehnat-uver>

rezervu a v případě potřeby ji použít, např. na financování schodku rozpočtu či k financování předem neplánovaných výdajů.

DARY

Dary a výnosy z veřejných sbírek jsou v ČR spíše ojedinělým zdrojem příjmů obecních rozpočtů a nelze s nimi dopředu kalkulovat. Za výjimečnou situaci lze označit bezúplatné převody majetku v roce 1991, kdy byl na území tehdejší Československé federativní republiky uskutečněn proces masivního bezúplatného převodu majetku státu na obce. V následujících letech probíhaly už jen ojedinělé převody majetku. Nyní již dochází pouze k několika desítkám dílčích převodů za rok. Bývá takto převáděn zejména nepotřebný majetek jednotlivých ministerstev v rámci optimalizace jejich výdajů. V následujících letech lze očekávat v souvislosti s touto optimalizací už jen několik dílčích převodů. K darování majetku obcím dále dochází, avšak pouze ojediněle, na základě pozůstalostního řízení.

OSTATNÍ PŘÍJMY

Příjmy z pokut sankční povahy nelze dopředu předvídat, a proto jsou pro rozpočet obce pouze doplňkovým zdrojem financování a tvoří minimální část příjmů rozpočtu obce.

Sdružené finanční prostředky mohou být použity k financování investičních akcí²⁶⁰ či běžných výdajů²⁶¹. Sdružené prostředky plynou do rozpočtu jedné obce, která je garantem celé akce. Tento způsob financování vede k efektivnějšímu využívání finančních prostředků, než kdyby každá obec tyto statky zajišťovala samostatně. V souvislosti se zvyšujícími se nároky na technickou a občanskou vybavenost se stává spolupráce obcí klíčovým faktorem při zajišťování veřejných statků a rozvoje zejména malých obcí. Těm dobrovolné svazky obcí mohou také pomáhat při získání prostředků z fondů EU, na které by samy nedosáhly.

3.2.3 Návrtné příjmy

Po roce 1993 nebyla zadluženost obcí ČR státem regulována a zaznamenala nebezpečně rychlý růst (několik desítek obcí se dostalo do obtíží, protože nebyly schopny

²⁶⁰ Např. stavba společného vodovodu, hloubení vodních zdrojů, ČOV, kanalizace, výstavba školy, jeslí, skládky komunálních odpadů apod.

²⁶¹ Např. financování hasičských sborů, záchranné služby apod.

splácet dluhy, přišly o obecní majetek a následně nebyly schopny plnit své funkce), proto bylo nutné další zadlužování regulatorně omezit. Ke stanovení maximální přípustné úrovně zadluženosti obcí přistoupeno nebylo, protože snahou bylo neomezovat finanční suverenitu obcí. Výše deficitního financování tak i nadále zůstala v samostatné kompetenci zastupitelstva obce. V roce 2004 však bylo přijato opatření²⁶², které podmiňovalo možnost obcí získat účelové dotace (individuálně přidělované) výši dluhové služby obce. Ukazatel dluhové služby udával výši zadluženosti obce vůči jejím celkovým příjmům a jeho maximální úroveň byla stanovena na 30 %. Výpočet dluhové služby byl prováděn pomocí vzorce (6)²⁶³:

$$\text{ukazatel dluhové služby (v \%)} = \frac{\text{dluhová služba}}{\text{dluhová základna}} \cdot 100 \quad (6)$$

přičemž dluhová služba vyjadřovala součet úroků, splátek jistin dluhopisů a leasingu. A dluhová základna se vypočítala jako součet konsolidovaných daňových a nedaňových příjmů a přijatých dotací.

Při překročení ukazatele dluhové služby byla tato skutečnost jednotlivým obcím či krajům oznámena dopisem ministra financí. Obce pak do 3 měsíců musely toto překročení zdůvodnit a předložit nápravná opatření, dále pak zprávu o výsledcích přezkoumání hospodaření za daný rok, stanoviska zastupitelstva a rozpočtový výhled. Pokud došlo k překročení i v následujícím roce, pak MF ČR informovalo o těchto obcích a krajích poskytovatele prostředků ze státního rozpočtu a státních fondů, aby přihlédly k této skutečnosti při posuzování žádosti těchto obcí o nové dotace či návratné finanční výpomoci.

Ukazatel dluhové služby nemusí být vždy vhodným kritériem posuzování zadluženosti obcí. Podává sice jasnou a přesnou informaci o výši zadlužení, ale neinformuje nás už proč k takovému zadlužení došlo a jaké byly či budou příp. jeho přínosy. Zadluženost by měla být posuzována i z hlediska účelnosti vynaložení těchto prostředků (jeho přínosů, rozšíření či zhodnocení majetku obce apod.). Pro nedostatečnou vypovídací hodnotu ukazatele dluhové služby došlo v roce 2008 k jeho nahrazení soustavou informativních a monitorujících ukazatelů (dále jen SIMU), která však také nepřináší informace o účelnosti vynaložení získaných prostředků a jejich návratnosti.

²⁶² Blíže viz usnesení vlády ČR č 346/2004, o Regulaci zadluženosti obcí a krajů pomocí ukazatele dluhové služby.

²⁶³ MF ČR. Regulace zadluženosti obcí a krajů [online]. [cit. 2008-02-04]. Dostupné na WWW: http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/hs.xsl/ver_rozpocety_12197.html

Soustava informativních a monitorujících ukazatelů (dále jen SIMU):

Informativní ukazatele²⁶⁴

- počet obyvatel,
- příjem celkem (po konsolidaci),
- úroky,
- uhrazené splátky dluhopisů a půjčených prostředků,
- dluhová služba celkem,
- ukazatel dluhové služby (v %),
- rozvaha aktiv a pasiv,
- cizí zdroje a přijaté návratné finanční výpomoci,
- stav na bankovních účtech,
- úvěry a komunální obligace,
- přijaté návratné finanční výpomoci a ostatní dluhy,
- zadluženost celkem,
- podíl zadluženosti na cizích zdrojích a přijatých návratných finančních výpomocích (v %),
- zadluženost (cizí zdroje a přijaté návratné finanční výpomoci) na 1 obyvatele,
- oběžná aktiva,
- krátkodobé závazky.

Monitorující ukazatele

- podíl cizích zdrojů a přijatých návratných finančních výpomocí k celkovým aktivům (v %),
- celková (běžná) likvidita (current ratio).

²⁶⁴ MF ČR. Monitoring hospodaření obcí [online]. [cit. 2009-02-04]. Dostupné na WWW: http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/vf_monitoring_hospodareni_obci.html

Obce, jejichž ukazatel celkové likvidity bude v intervalu $<0; 1>$ a zároveň podíl jejich cizích zdrojů a přijatých návratných finančních výpomocí k celkovým aktivům bude vyšší než 25 % včetně, budou vyzvány dopisem ministra financí ke zdůvodnění a předložení stanoviska zastupitelstva obce.²⁶⁵ Posuzování zadluženosti obcí podle více kritérií je vhodným opatřením. Dalším vhodným opatřením by bylo zpřísnění sankcí za překročení stanovené hranice zadluženosti (příp. regulaci zadluženosti obcí přenechat České národní bance obdobně jako za první republiky).

Problémem není současný růst zadluženosti (oproti předešlému roku v roce 2001 nárůst o 18 %, v roce 2002 o 16 % v roce 2003 dokonce o 26 %), pokud by se zastavil a stabilizoval, což naznačuje vývoj posledních let (v roce 2004 a 2005 nárůst o 6 % a v roce 2006 dokonce pouze o 2,4 %). Vývoj zadluženosti je uveden v Příloha D. V posledních letech je také patrné zmírnění růstu zadluženosti vůči HDP (v roce 2006 dosahovala 2,3 % HDP a tvořila 12,6 % státního dluhu ČR)²⁶⁶. Problém však lze spatřovat v tom, že tato situace není nijak legislativně zaručitelná a vynutitelná a je plně v kompetenci zastupitelstev obcí. Dalo by se tedy konstatovat, že současné zpomalení růstu vzniklo samovolně a bez přičinění státu. Za nebezpečnou skutečnost je tedy nutné považovat právě nezaručitelnost obdobného dalšího vývoje, tj. neexistenci dostatečných pravidel zamezujících obcím, aby se nemohly dostat do finančních problémů. Stát pouze stanovuje hranici zadluženosti, při níž obec bude omezena při získávání individuálních dotací a deklaruje, že se v případě problémů se splácením dluhů vzdává odpovědnosti a obcím nepomůže.

Co se týká návratných finančních výpomocí bývají jako prostředek financování využívány jen ojediněle, neboť na jejich poskytnutí není právní nárok a jsou poskytovány pouze v individuálních případech a na specifické akce (např. obnovy obcí po živelných katastrofách - povodních apod.). V případě opoždění splácení při vracení těchto prostředků je postupováno obdobně jako kdyby se jednalo o porušení rozpočtové kázně.

3.2.4 Prostředky fondů EU

Prostředky vyčleněné EU na jednotlivé operační programy jsou příjmy příslušné kapitoly státního rozpočtu²⁶⁷. Tato částka je dále doplněna o národní spoluúčast²⁶⁸

²⁶⁵ Blíže viz usnesení vlády ČR č. 1395/2008, o monitoringu hospodaření obcí a o zrušení usnesení vlády ze dne 14. dubna 2004 č. 346, o Regulaci zadluženosti obcí a krajů pomocí ukazatele dluhové služby.

²⁶⁶ MF ČR. Státní závěrečný účet ČR za roky 1993 - 2006. Praha: Ministerstvo financí ČR, 1994-2007.

²⁶⁷ Podle toho, kdo je řídicím orgánem konkrétního operačního programu.

a vyčleněna na financování konkrétních schválených projektů. Podstatou programového financování je poskytování dotací v rámci grantových programů, jež jsou součástí kapitol státního rozpočtu. Právní úprava programového financování je v ČR zakotvena v zákoně č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, ve znění platných předpisů. Bližší pravidla pak obsahuje vyhláška MF ČR (v současnosti je aktuální vyhláška č. 560/2006 Sb., o účasti státního rozpočtu na financování programů reprodukce majetku, která nabyla účinnosti dne 1. 1. 2007). Tato vyhláška upravuje pravidla postupu MF ČR a správců kapitol při přípravě, schvalování a realizaci programů. Stanovuje např. povinnou dokumentaci programu, soulad navrhovaných programů se zákonem č. 215/2004 Sb., o některých vztazích v oblasti veřejné podpory a o změně zákona o podpoře výzkumu a vývoje ve znění platných předpisů, dále nařizuje příjemcům po realizaci akce provést a předložit finanční vypořádání dotace a vrácení nepoužitých finančních prostředků²⁶⁹ a také stanovuje, že poskytnuté dotace podléhají finanční kontrole apod.

Obecně uznávaná pozitiva a negativa programového financování byla uvedena v kap. 2.5. Při využívání prostředků fondů EU pro financování projektů obcí lze však v podmínkách ČR pozorovat i další specifická negativa tohoto způsobu financování, která však lze označit za dočasná, neboť mohou být určitými zásahy eliminována. Mezi tato negativa lze zařadit nedostatečnou připravenost vyhlášených výzev, umocněnou velkým množstvím operačních programů. Např. v roce 2007 bylo možno čerpat prostředky jen z minimálního počtu programů, protože celý rok byl vyplněn pouze vyjednáváním a schvalováním programů Evropskou komisí. Za další negativum tohoto způsobu financování lze označit jeho současnou administrativní náročnost při předkládání projektů, která je ČR vytýkána i Evropskou unií (v porovnání s jinými evropskými státy je u nás jedna z největších). Zřejmě i díky tomu, že programové financování je v ČR zatím poměrně novou záležitostí, zejména menší obce ne vždy disponují pracovníky schopnými úspěšně zvládnout tento náročný proces. Pracovníci obce by měli umět správně nalézat potenciálně vhodné projekty, správně vypracovat projekt a žádost, ale také zároveň umět dozírat nad jejich vykonáváním tak, aby obec plnila všechny závazné podmínky

²⁶⁸ U členských států, jejichž průměrný HDP na obyvatele za období 2001 - 2003 nedosahoval 85 % průměru EU 25 za stejné období (mezi které patří i ČR), činí podpora z fondů EU maximálně 85 % způsobilých výdajů a zbylé finanční prostředky musí být dokryty z veřejných rozpočtů - blíže viz Council Regulation (EC) No 1083/2006 of 11 July 2006 laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund and repealing Regulation (EC) No. 1260/1999.

²⁶⁹ Vyhláška MF č. 551/2004 Sb., kterou se stanoví zásady a termíny finančního vypořádání vztahů se státním rozpočtem, státními finančními aktivy nebo Národním fondem.

a nevystavovala se v budoucnu sankcím kontrolních orgánů. Na potřebu rozšíření kvalifikace pracovníků obce by měl reagovat vzdělávací systém nabídkou vhodných kurzů zaměřených přímo na výchovu projektových manažerů. V blízké budoucnosti se jistě tyto zmíněné handicapy programového financování podaří odstranit.

Lze shrnout, že prostředky z fondů EU lze v určité míře k financování obcí využít. Systém programového financování je velice účinný z hlediska dosahování cílů i účelnosti vynakládání veřejných prostředků. Tento systém má však i svá negativa, kterých by si měli být vědomi jak příjemci finanční podpory (tj. obce), tak i samotní poskytovatelé podpory. S ohledem na zmíněná negativa by mělo být pečlivě zvažováno, v jakých případech je vhodné a přínosné tento systém používat a v jakých ne.

Opatření, v rámci kterých bylo v rozpočtovém období 2000 - 2006 čerpáno nejvíce prostředků (všemi žadateli, nejen obcemi a kraji) a opatření, z kterých bylo naopak čerpáno nejméně prostředků jsou uvedena v Tab. 20 a Tab. 21.

Tab. 20: Nejúspěšnější opatření podle poměru vyčerpaných prostředků k celkové alokaci na roky 2004 - 2006²⁷⁰

Pořadí	Operační program	Opatření		Poměr vyčerpaných prostředků k alokaci 2004 - 2006 (v %)
		Číslo	Název	
1.	OP I	1.3	Modernizace civilních letišť nadregionálního významu	110,0
2.	OP PK	2.1	Kredit	108,9
3.	OP PK	2.1	Start	103,0
4.	OP PK	2.1	Rozvoj I + II	90,6
5.	SROP	3.1	Infrastruktura pro rozvoj lidských zdrojů	84,9
6.	OP I	3.2	Zlepšování infrastruktury ve vodním hospodářství	78,2
7.	SROP	2.3	Regenerace a revitalizace vybraných měst	76,8
8.	OP RVMZ	1.1	Investice do zemědělského majetku, podniků	70,2
9.	SROP	2.1	Rozvoj dopravy v regionech	65,6
10.	OP RVMZ	2.1	Posílení přizpůsobivosti a rozvoje venkovských oblastí	63,6

Poznámka: Hodnota vyšší jak 100 % je způsobena přepočtem alokace podle aktuálního kurzu.

²⁷⁰ Blíže viz Obec a finance. Čerpání strukturálních fondů v programovacím období 2004-2006. Obec a finance. Praha, Triada, 2007, roč. 12, č. 5, s. 24-25.

Tab. 21: Nejméně úspěšná opatření podle poměru vyčerpaných prostředků k celkové alokaci na roky 2004 - 2006²⁷¹

Pořadí	Operační program	Opatření		Poměr vyčerpaných prostředků k alokaci 2004 - 2006 (v %)
		Číslo	Název	
1.	OP PK	1.4	Registr poradců	0,2
2.	OP RLZ	1.2	Modernizace veřejných služeb zaměstnanosti	1,5
3.	OP I	2.2	Podpora kombinované dopravy	2,6
4.	OP PK	1.4	Klastry	3,9
5.	OP RLZ	2.2	Rovné příležitosti pro muže a ženy na trhu práce	4,6
6.	OP I	2.3	Podpora zavádění alternativních paliv	7,4
7.	OP PK	1.1	Prosperita	9,8
8.	OP RVMZ	3.1	Technická pomoc	10,7
9.	OP RLZ	3.3	Rozvoj dalšího profesního vzdělávání	13,0
10.	OP PK	3.1	TP při řízení a implementaci programu	16,9

V programovém období 2007 - 2013 může ČR z fondů EU, včetně národní podpory, čerpat až 850 mld. Kč (dalších 100 mld. Kč lze čerpat v rámci podpory Společné zemědělské politiky EU). Obce společně s kraji, vysokými školami, státem zřizovanými příspěvkovými a neziskovými organizacemi mohou žádat v různých programech až o 77 % této částky (blíže viz Tab. 22).²⁷²

Tab. 22: Finanční prostředky vyčleněné z fondů EU pro ČR na období 2007 - 2013 (pouze regionální politika)²⁷³

Cíle	běžné ceny (v €)
Konvergence	25 883 511 035
z toho: Strukturální fondy	17 140 260 798
Fond soudržnosti	8 819 022 439
Konkurenceschopnost (Praha)	419 093 449
Přeshraniční a transnac. spolupráce	389 051 107
z toho: přeshraniční	275 599 077
dodatečná přeshraniční	75 990 880
transnacionální	37 461 150
Celkem soudržnost	26 691 655 591

²⁷¹ Blíže viz Obec a finance. Čerpání strukturálních fondů v programovacím období 2004-2006. Obec a finance. Praha, Triada, 2007, roč. 12, č. 5, s. 24-25.

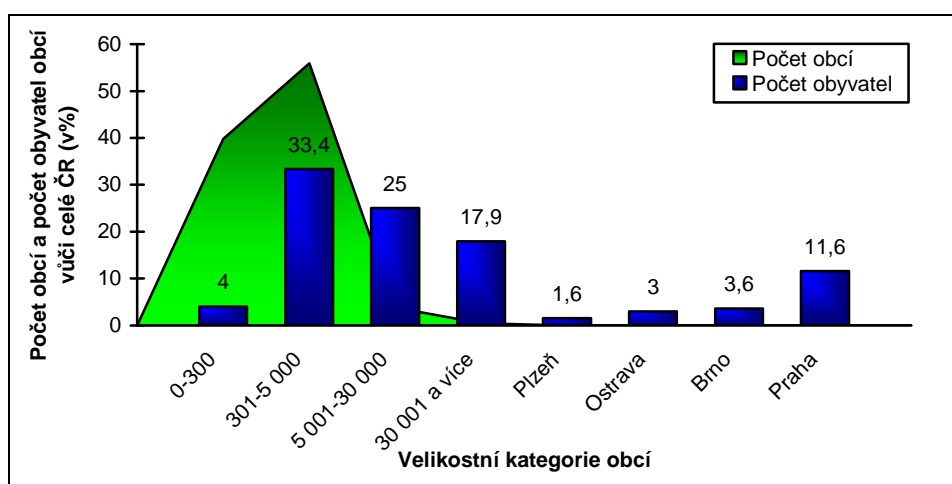
²⁷² Blíže viz Blecha, J.; Kadlec, M. Dotace a fondy EU - možnosti, nabídky, rady a příklady. Obec a finance. Praha: Triada, 2008, roč. 13, č. 1, s. 24-25.

²⁷³ Blíže viz Hejduk, B. Finanční prostředky pro příští programové období 2007-2013 [online]. [cit. 2008-08-07]. Dostupné na WWW: <http://www.smocr.cz/data/files/nase-akce-financni-konference/4-mf-hejduk.ppt>

3.3 Fiskální postavení obcí v ČR

Obce ČR mají vzájemně odlišné postavení. Rozdíly lze nalézt nejen v počtu obyvatel a velikosti území, ale i v sídelní struktuře, technické vybavenosti, stavu infrastruktury, dopravní obslužnosti, výkonnosti a orientaci místních podniků, míře nezaměstnanosti, rozvoji bytové výstavby, úrovni životního prostředí, školství, zdravotnictví, sociální péči, kulturních zařízeních apod. Legitimní a objektivní nároky obcí související s jejich rozdílným postavením by přitom měly být systémem financování obcí respektovány.

Budou-li za „malé obce“ považovány obce do 5 tis. obyvatel, je možné konstatovat, že v ČR převládá velký počet malých obcí (95,7 % všech obcí). V počtu malých obcí zaujímá ČR mezi evropskými státy po Francii hned druhé místo. Obce s počtem obyvatel od 5 tis. do 30 tis. tvoří pouhé 3,8 % obcí a 0,5 % všech obcí je dále tvořeno obcemi s počtem obyvatel nad 30 tis. (blíže viz Obr. 16 a Tab. 23).



Obr. 16: Struktura osídlení ČR k 1. 1. 2008²⁷⁴

Při analýze fiskálního postavení obcí bude vycházeno pouze z té části sdílených daňových příjmů obcí, která je přepočítávána podle kritéria výměry katastrálního území obce, počtu obyvatel obce a násobku postupných přechodů. Tyto údaje jsou zjistitelné a pro rok 2008 lze tedy nároky jednotlivých obcí přesně vyčíslit. Analyzovaná část daňových příjmů obcí je pro rok 2008 predikována ve výši 121,5 mld. Kč (tj. 78,8 % celkových daňových příjmů obcí). U zbývajících částí daňových příjmů nemohou být nároky dopředu stanoveny, protože výchozí data nutná pro výpočet nejsou předem známá. Nezahrnutí této části daňových příjmů do analýzy nerovného fiskálního postavení obcí

²⁷⁴ Vlastní zpracování.

nemá na výsledné poznatky výrazný vliv, protože pro rozdělení těchto příjmů mezi konkrétní obce nejsou určujícím faktorem výše zmíněná kritéria RUD. Výše nároku konkrétní obce závisí např. na počtu osob samostatně výdělečně činných přihlášených k trvalému bydlišti na území obce, na počtu zaměstnaných v obci, na výnosu svěřených daní a poplatků atd. a tyto faktory mohou do značné míry ovlivňovat obce samy. Jako výchozí data budou dále pro analýzu využity očekávané celostátní výnosy jednotlivých daní v roce 2008, počty obyvatel a rozloha obcí publikované MV ČR²⁷⁵.

Tab. 23: Očekávaný podíl daňových výnosů obcí v roce 2008²⁷⁶

Typ daně	Celostátní výnos (mld. Kč)	Nárok obcí	Výše nároku obcí (mld. Kč)	Hodnoty použité pro analýzu (mld. Kč)
Daň z nemovitostí	5,5	100 %	5,5	
Daň z příjmů fyzických osob (OSVČ)	15,8	30 % celostátního daň. výnosu	4,7	
		21,4 % z 60 % celostátního daň. výnosu	2,0	2,0
Daň z příjmů fyzických osob (ze závislé činnosti a funkčních požitků)	113,1	21,40 % celostátního daň. výnosu	24,2	24,2
		1,50 % celostátního daň. výnosu	1,7	
Daň z příjmů fyzických osob (vybíraná srážkou)	5,5	21,40 % celostátního daň. výnosu	1,2	1,2
Daň z příjmu právnických osob	167,3	21,40 % celostátního daň. výnosu	35,8	35,8
	6,5	100 % daně placené obcemi	6,5	
Daň z přidané hodnoty	272,2	21,40 % celostátního daň. výnosu	58,3	58,3
Správní a místní poplatky	7,2	100 %	7,2	
Poplatky za znečištění	6,7	100 %	6,7	
Celkový nárok obcí			153,8	121,5

Poznámka: Při výpočtu podílů konkrétních obcí na celostátním výnosu daní bylo postupováno podle ustanovení zákona č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní, ve znění platných předpisů.

Na základě výsledků provedených výpočtů (viz Tab. 23 a Tab. 24) je zřejmé, že **současný způsob financování při rozdělování daňových příjmů zvýhodňuje větší obce a diskriminuje obce menší.** Malé obce dostávají oproti velkým v přepočtu na obyvatele i několikanásobně nižší daňové příjmy. I když došlo přijetím novely zákona o RUD k 1. 1. 2008 k částečné nápravě (snížení počtu velikostních kategorií obcí ze 14 na 4), i nadále velikostní diskriminace obcí existuje. Do rozpočtu obcí s počtem obyvatel do 5 tis., v kterých žije 37,4 % celkového počtu obyvatelstva ČR, plyne pouze 23,8 % výnosu sdílených daní rozdělovaných podle kritéria velikostních kategorií obcí. Ve 4 největších městech (Praha, Brno, Ostrava, Plzeň) pak žije 19,8 % celkového počtu obyvatelstva a jejich rozpočty přitom získávají 44,2 % výnosu

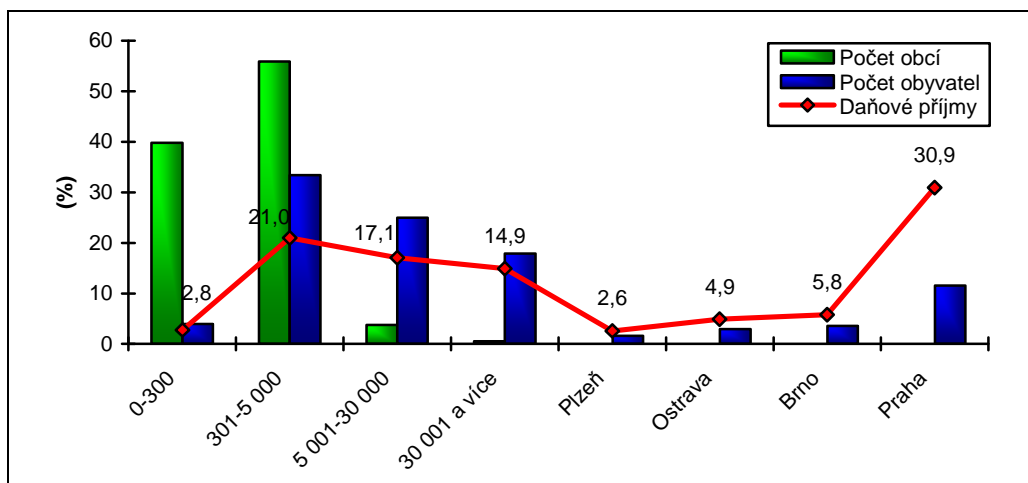
²⁷⁵ MV ČR. Procentní podíly jednotlivých obcí a sdílené daňové příjmy [online]. [cit. 2008-07-05]. Dostupné na WWW: http://mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/hosp_kraju_obci_34397.html

²⁷⁶ Vlastní zpracování dle MV ČR. Procentní podíly jednotlivých obcí a sdílené daňové příjmy [online]. [cit. 2008-07-05]. Dostupné na WWW: http://mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/hosp_kraju_obci_34397.html

sdílených daní rozdělovaných podle kritéria velikostních kategorií (v Praze žije 11,6 % obyvatelstva ČR a z tohoto výnosu získává 30,9 %), blíže viz Tab. 24 a Obr. 17.

Tab. 24: Příjmy velikostních kategorií obcí z očekávaného podílu daňových výnosů obcí v roce 2008 (podléhající přepočtu podle velikostních kategorií)²⁷⁷

Velikostní kategorie (obyv.)	Obce		Obyvatelé		Příjmy obcí		Příjmy na obyvatele		
	počet	podíl (%)	počet	podíl (%)	výše (mld. Kč)	podíl (%)	výše (tis. Kč)	podíl (%)	podíl vůči republikovému průměru (%)
0-300	2 484	39,8	413 242	4,0	3,43	2,8	8,30	6,8	-0,43
301-5 000	3 488	55,9	3 434 835	33,4	25,56	21,0	7,44	6,1	-0,49
5 001-30 000	236	3,8	2 573 204	25,0	20,80	17,1	8,08	6,6	-0,44
30 001-a více	32	0,5	1 836 558	17,9	18,06	14,9	9,83	8,0	-0,32
Plzeň	1	-	163 392	1,6	3,13	2,6	19,16	15,6	0,32
Ostrava	1	-	309 098	3,0	5,92	4,9	19,15	15,6	0,32
Brno	1	-	366 680	3,6	7,02	5,8	19,15	15,6	0,32
Praha	1	-	1 188 126	11,6	37,59	30,9	31,63	25,8	1,18
Celkem	6 244	100,0	10 285 135	100,0	121,50	100,0	x	100,0	x



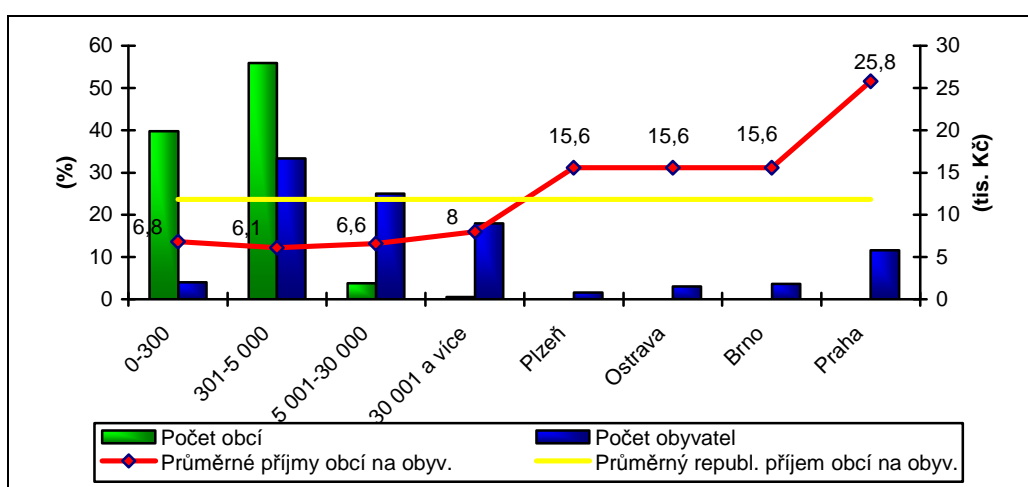
Obr. 17: Očekávané daňové příjmy obcí v roce 2008 (podléhající přepočtu podle velikostních kategorií)²⁷⁸

V rámci nerovného fiskálního postavení obcí jsou v porovnání s republikovým průměrným příjmem na obyvatele tzv. podfinancovány obce ve všech velikostních kategoriích oproti 4 největším obcím, které jsou z velikostních kategorií vyčleněny a které jsou tzv. přefinancovány. Nejnižší příjmy v přepočtu na obyvatele dostávají obce v kategorii s počtem obyvatel od 301 do 5 tis. Jejich příjmy na obyvatele jsou o 49 % pod republikovým průměrem (tj. 11,81 tis. Kč) a činí 6,1 tis. Kč. Paradoxem je, že v těchto obcích žije v porovnání s ostatními velikostními kategoriemi nejvyšší počet obyvatel

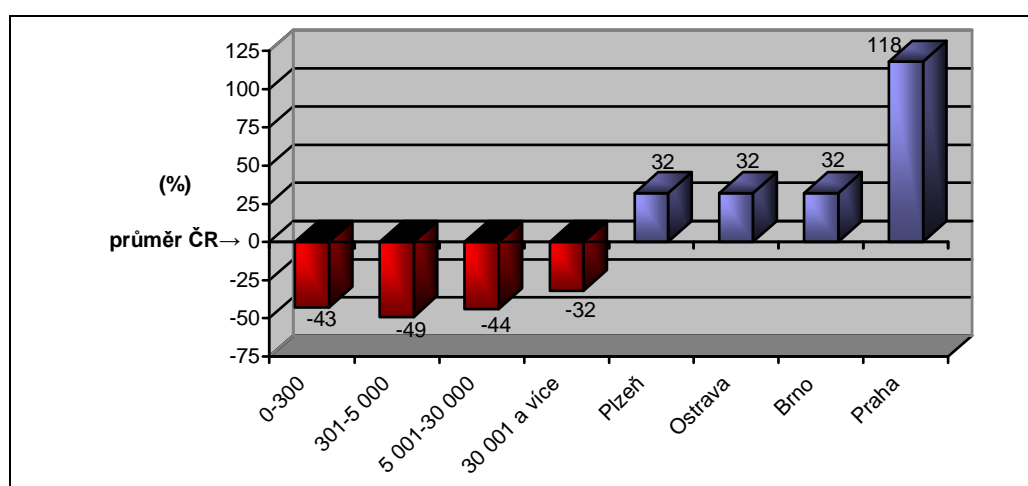
²⁷⁷ Vlastní zpracování dle MV ČR. Procentní podíly jednotlivých obcí a sdílené daňové příjmy [online]. [cit. 2008-07-05]. Dostupné na WWW: http://mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/hosp_kraju_obci_34397.html

²⁷⁸ Vlastní zpracování dle MV ČR. Procentní podíly jednotlivých obcí a sdílené daňové příjmy [online]. [cit. 2008-07-05]. Dostupné na WWW: http://mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/hosp_kraju_obci_34397.html

tj. 33,4 %. Příjmy ve výši 6,8 a 6,6 tis. Kč na obyvatele plynou obcím v kategorii od 0 do 300 obyvatel a kategorii od 5 tis. do 30 tis. obyvatel. Z velikostních kategorií je na tom nejlépe kategorie obcí s počtem obyvatel nad 30 tis., jejichž příjmy činí 8 tis. na obyvatele (tj. 32 % pod republikovým průměrem). Nadprůměrné příjmy v přepočtu na obyvatele plynou do rozpočtů 4 největších obcí: Brnu, Ostravě a Plzni shodně 15,6 tis. Kč (tj. 32 % nad republikovým průměrem) a nejvíce Praze 25,8 tis. Kč (tj. 118 % nad republikovým průměrem) (viz Obr. 18 a Obr. 19). Tyto obce byly z velikostních kategorií vyčleněny proto, že by po přijetí novely RUD od 1. 1. 2008 jejich příjmy skokově poklesly, což by nebylo z hlediska jejich připravovaných i již realizovaných investičních výdajů žádoucí. Jejich situaci tedy bylo nutno řešit individuálně.



Obr. 18: Příjmy obcí a průměrný republikový příjem na obyvatele v roce 2008 (podléhající přepočtu podle velikostních kategorií)²⁷⁹



Obr. 19: Podfinancované a přefinancované velikostní kategorie obcí v roce 2008²⁸⁰

²⁷⁹ Vlastní zpracování dle MV ČR. Procentní podíly jednotlivých obcí a sdílené daňové příjmy [online]. [cit. 2008-07-05]. Dostupné na WWW: http://mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/hosp_kraju_obci_34397.html

Porovnáním očekávaného podílu daňových výnosů obcí podléhajících přepočtu podle velikostních kategorií s celkovými očekávanými daňovými příjmy obcí zjistíme, že kritérium velikostních kategorií výrazně ovlivňuje výši celkových daňových příjmů obcí. Tato skutečnost vyplývá i z metod pro výpočet daňových příjmů obcí obsažených v RUD. Metody byly takto nastaveny záměrně proto, aby byly motivovány zejména malé obce ke slučování (zajišťování veřejných statků větším samosprávným celkem je efektivnější). Tento princip byl obsažen i v předešlých úpravách RUD a zejména v prvních letech jeho uplatňování se tato snaha setkala u několika obcí s kladnou odezvou a vedla k jejich sloučení. V jiných případech vedla k tzv. přetahování obyvatel (např. pomocí administrativní změny trvalého bydliště za úplatu obcí, přičemž skutečné bydliště zůstalo nezměněno). Ačkoli lze tuto snahu státu z hlediska efektivity považovat za opodstatněnou, lze také na základě vývoje zejména posledních let konstatovat, že v současnosti účinná není. Stát se dokonce tímto počínáním vystavuje hrozbě postihů za diskriminaci malých obcí (na základě žaloby u Ústavního soudu ČR a Evropského soudu pro lidská práva ve Štrasburku - kap. 3.2.1). V budoucím RUD by tyto principy tedy uplatňovány být dále neměly. Stát by měl obce ke slučování motivovat jinou metodou, např. systémem účelových dotací jako Francie apod.

Závěrem lze shrnout, že mezi individuální charakteristiky obcí ČR patří zejména počet obyvatel, velikost katastrálního území (s tím související sídelní struktura, stav infrastruktury, dopravní obslužnost atd.), kvalita statků poskytovaných občanům (úroveň školství, zdravotnictví, sociální péče, kulturních a sportovních zařízení apod.), výkonnost a orientace místních podnikatelských subjektů.

Nerovné fiskální postavení obcí je pak dáno zejména systémem rozdělování daňových příjmů, který zvýhodňuje větší obce. To má dopad na nižší životní úroveň obyvatel menších obcí, protože jim tyto obce v porovnání s většími obcemi nemohou poskytnout stejné množství a kvalitu veřejných statků.

²⁸⁰ Vlastní zpracování dle MV ČR. Procentní podíly jednotlivých obcí a sdílené daňové příjmy [online]. [cit. 2008-07-05]. Dostupné na WWW: http://mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/hosp_kraju_obci_34397.html

4 ZMĚNA SYSTÉMU FINANCOVÁNÍ OBCÍ V ČR

4.1 Metodika hodnocení návrhů změn

Metodika hodnocení návrhů změn systému financování obcí v ČR zahrnuje následující kroky:

1. vymezení potenciálních návrhů změn,
2. stanovení kritérií hodnocení návrhů změn,
3. výběr metod hodnocení návrhů změn,
4. zhodnocení jednotlivých návrhů změn.

4.1.1 Vymezení potenciálních návrhů změn

Mezi hodnocené návrhy bylo autorem vybráno 5 variant možných budoucích změn systému financování obcí ČR. Z toho 4 varianty byly navrženy odbornou veřejností jako alternativy možných podob budoucích změn systému financování. Jako pátá varianta možné podoby systému financování obcí v ČR byl autorem vybrán model systému financování obcí uplatňovaný na Slovensku.

Pro hodnocení byly vybrány následující varianty potenciální návrhů změn systému financování obcí v ČR:

- Varianta č. 1 - Iniciativa za živý venkov
- Varianta č. 2 - Zlínská výzva
- Varianta č. 3 - Zahrnutí spotřebních daní mezi sdílené daně
- Varianta č. 4 - Stop dotacím z ústředí, zelenou samosprávám
- Varianta č. 5 - Slovenský model rozpočtového určení daní

VARIANTA Č. 1 - INICIATIVA ZA ŽIVÝ VENKOV

Návrh vypracovala skupina starostů vedená nynější senátorkou Janou Jurenčákovou. Návrh byl prezentován dne 16. 6. 2005 a vychází z něho věcný návrh změn zákona o RUD senátorky J. Juřenčákové.

Návrh obsahuje následující opatření²⁸¹:

1. Do zákona o RUD doplnit ustanovení: „Při změnách sazby daně nebo při změnách zákona o dani z příjmů, které mají za důsledek snížení příjmů pro územní samosprávu, vláda ČR přijme opatření na zabezpečení úhrady úbytku těchto příjmů.“.
2. Zrušení nesystémového rozdělování prostředků formou dotací při schvalování návrhu státního rozpočtu (roční úspora cca 6 mld. Kč) a tyto prostředky rozdělit mezi obce s velikostním koeficientem do 0,6.
3. Mezi kritéria pro výpočet podílu konkrétních obcí na celostátním daňovém výnosu, který je určen pro obce, přidat ke kritériu koeficientu počtu obyvatel také koeficient velikosti území. Podle tohoto kritéria rozdělovat 3 - 5 % výnosu ze sdílených daní.
4. Mezi sdílené daně zařadit i spotřební daň s tím, že procento výměry pro obce je třeba zvážit a propočty musí provést gestor státního rozpočtu, tj. MF ČR.
5. Zvýšit motivační prvek pro obce u daně z příjmu fyzických osob (ze závislé činnosti a funkčních požitků) z 1,5 % na 5 - 10 %.

VARIANTA Č. 2 - ZLÍNSKÁ VÝZVA

Návrh reformy financování obcí z daňových výnosů (tzv. Zlínská výzva) sestavil tým starostů a poradců pod vedením senátorky Jany Juřenčákové. Podnětem této výzvy byl návrh vládních opatření pro stabilizaci veřejných rozpočtů z dubna 2007. Návrh byl prezentován dne 17. května 2007.

Návrh s odvoláním na Ústavu a Evropskou chartu místní samosprávy požaduje v RUD aplikaci²⁸²:

1. **Zásady rovnosti všech obcí při přidělování finančních prostředků podle počtu obyvatel.** Návrh předpokládá, že bude zrušeno rozdělování prostředků podle velikostních kategorií obcí. Nově bude stanoven podíl daňových příjmů

²⁸¹ Blíže viz Juřenčáková, J. Věcný návrh změn zákona o rozpočtovém určení daní [online]. [cit. 2008-08-20]. Dostupné na WWW: http://www.hybaskova.cz/__cw_files/%C4%8CESK%C3%81%20POLITIKA/INICIATIVA%20ZA%20%C5%BDIV%C3%9D%20VENKOV%20N%C3%81VRHY%20NA%20ZM%C4%9ANU%20ROZPO%C4%8CTOV%C3%89HO%20UR%C4%8CEN%C3%8D%20DAN%C3%8D/.87/.01/.de7ef002f4d12cb7327fbffe45bb4b541155640187/RUD_reforma_Iniciativy_SNKED.doc

²⁸² Blíže viz Spolek pro obnovu venkova: Návrh reformy financování obcí z daňových výnosů [online]. [cit. 2008-07-05]. Dostupné na WWW: <http://www.spov.org/data/files/navrh-reformy-teze-k-vyzve-070730.doc>

připadající na jednoho obyvatele a obce získají tolik těchto podílů, kolik mají obyvatel (tedy součin podílu daňových příjmů připadající na jednoho obyvatele a počtu obyvatel obce). Dále je požadováno zrušení nesystémového přidělování prostředků při schvalování státního rozpočtu a uspořené prostředky použít jako kompenzaci pro Prahu, Brno, Ostravu a Plzeň.

2. **Zásady sdílení nákladů samosprávy vyšších celků.** Uplatněním této zásady by měl být zohledněn vyšší rozsah vykonávaných funkcí vyšších celků samosprávy. Menší celky by tak měly přispívat na výkon samosprávy vyšších celků (obcí s rozšířenou působností, krajských měst a hlavního města Prahy).
3. **Principu dohody obcí.** Obce III. stupně vyčíslí požadavky na spolufinancování samosprávných činností vykonávaných pro obce svého obvodu. Pokud tento požadavek nadpoloviční většina obcí obvodu uzná za oprávněný, jsou všechny obce obvodu povinny svůj podíl podle počtu obyvatel uhradit (je stržen finančním úřadem při přidělování financí obcím). Obdobně se bude postupovat u krajského města, které bude stanovovat podíl samosprávných činností vykonávaných pro obce. Tento podíl odsouhlasí obce III. stupně. Hlavní město Praha vyčíslí navíc ztrátové činnosti, u nichž požaduje částečnou úhradu od všech obcí státu, přičemž tyto podíly odsouhlasí Asociace krajů.
4. **Pravidlo dozoru a přezkumu.** Jestliže obce neodsouhlasí navrhovanou výši úhrady podle předchozího pravidla, rozhodne o oprávněnosti výše podílu obcí III. stupně a krajů krajský úřad, u hlavního města Prahy pak MF ČR.

VARIANTA Č. 3 - ZAHRNUTÍ SPOTŘEBNÍCH DANÍ MEZI SDÍLENÉ DANĚ

Návrh požaduje zahrnutí spotřebních daní do systému výnosu RUD uzemním celkům. O této změně RUD hovoří např. Asociace krajů ČR, Svaz měst a obcí ČR, Kypetová, Netolický apod.

Podstatou návrhu je zařazení všech nejvýnosnějších celostátních daní, tj. daně z příjmu fyzických i právnických osob, daně z přidané hodnoty a nově také spotřební daně mezi sdílené daně. Na výnosech těchto daní by se pak podílely jednotně nastavenými

procenty jak státní rozpočet, tak rozpočty obcí a krajů. Návrh dále neřeší konkrétní pravidla přidělování příjmů jednotlivým obcím.²⁸³

VARIANTA Č. 4 - STOP DOTACÍM Z ÚSTŘEDÍ, ZELENOU SAMOSPRÁVÁM

Návrh je obsažen v petici „Stop dotacím z ústředí, zelenou samosprávám“, která byla podepsána cca 1 000 starosty a byla předána dne 10. 6. 2008 zástupcům Parlamentu ČR.

Návrh vychází z teze, že obcím jsou přiznány nedostatečně vysoké příjmy, přičemž dosažení na další prostředky z dotačních titulů je složité a celý administrativní proces s tím spojený je finančně náročný. Pomocí dotací dále nelze financovat akce, které jsou pro obce prioritní, ale pouze ty, na které bývají vypisovány. A vypisovány bývají dotační tituly podle starostů nevhodně bez znalosti místní problematiky a skutečných potřeb obcí.

Návrh zahrnuje tato opatření²⁸⁴:

1. Posílení finanční samostatnosti samospráv obcí přesunutím státních dotací do vlastních daňových příjmů obcí v neprospěch státních úřadů a institucí (přesun cca 70 mld. Kč).
2. Přesunutí prostředků, které ČR platí do rozpočtu EU do vlastních daňových příjmů obcí (přesun cca 40 mld. Kč).
3. Zrušení centrálně řízených státních fondů ve prospěch obcí (přesun cca 120 mld. Kč).
4. Posílení rozpočtů malých a středních obcí v neprospěch ústředních správních úřadů a jim podřízených organizací. Provedení auditů státních úřadů a realizace úsporných opatření jejich fungování (úspora cca 20 mld. Kč).
5. Zrušení účelově vázaných dotací obcím, o kterých se každoročně rozhoduje z úrovně Parlamentu. Parlament by měl především stanovovat „pravidla hry“ a ne rozdělovat peníze bez znalosti místních poměrů.

²⁸³ Blíže viz

Kypetová, J. Spotřební daně v RUD - ano či ne? [online]. [cit. 2008-07-05]. Dostupné na WWW: <http://www.obecnifinance.cz/clanek/spotrebni-dane-v-rud-ano-ci-ne>

Netolický, M. Zařadíme spotřební daně do systému výnosů RUD uzemním celkům? Obec a finance. Praha, Triada, 2007, roč. 12, č. 4, s. 20.

Asociace krajů ČR. Zápis ze společného zasedání Rady Asociace krajů ČR a Předsednictva Svazu měst a obcí ČR dne 20. srpna 2007 v budově KÚ Vysočiny v Jihlavě [online]. [cit. 2008-07-08]. Dostupné na WWW: http://www.asociacekrajuzcr.cz/VismoOnline_ActionScripts/File.aspx?id_org=450022&id_dokumenty=151664

²⁸⁴ Blíže viz Tesař. L. Petice „Stop dotacím z ústředí, zelenou samosprávám“ [online]. [cit. 2008-08-22]. Dostupné na WWW: <http://www.regionsservis.cz/document/filename/1890/document.pdf>

6. Díky uvedeným opatřením by mělo dojít k posílení rozpočtů obcí o cca 250 mld. Kč. Rozpočty obcí by měly být posíleny podle jedné z následujících variant²⁸⁵:

- a) 3,5násobné daňové příjmy všech obcí do 50 000 obyvatel,
- b) 2,5násobné daňové příjmy všech obcí, vyjma Prahy,
- c) 2násobné celkové příjmy všech obcí, včetně Prahy.

VARIANTA Č. 5 - SLOVENSKÝ MODEL ROZPOČTOVÉHO URČENÍ DANÍ

Až do roku 2005 neměla Slovenská republika (dále jen SR) zákon o RUD a způsob financování obcí byl obsažen v zákoně o stáním rozpočtu vždy pro každý rok individuálně. Tato praxe byla výhodná z hlediska vlády, neboť příjmy územní samosprávě určovala, až když věděla, jaké budou předpokládané celkové daňové příjmy v následujícím roce a jakou část z těchto příjmů bude potřebovat na své výdaje. Pro územní samosprávu byl naopak tento způsob velice nevýhodný, neboť výše příjmů v příštím roce byla známa jen několik málo měsíců dopředu. Tato skutečnost pak ztěžovala samosprávám možnost plánovat své budoucí výdaje a investiční akce, což značně omezovalo jejich hospodaření.

K nápravě situace došlo až přijetím zákona č. 523/2004 Z. z., o rozpočtových pravidlech veřejnej správy a dalších souvisejících právních předpisů²⁸⁶, a to s účinností od 1. 1. 2005. Nové RUD reagovalo na daňovou reformu a na reformu veřejné správy (spočívající v decentralizaci státní správy)²⁸⁷. Objevují se názory²⁸⁸, že tento systém financování obcí by mohl být pro ČR inspirací, a proto je zde uveden jako jedna z posuzovaných variant.

²⁸⁵ Blíže viz Tesař, L. Reálné cesty posílení příjmů samospráv [online]. [cit. 2008-08-22]. Dostupné na WWW: http://www.regionsservis.cz/document/filename/2237/P__sp_vek__Lud_k_Tesa_.pdf

²⁸⁶ Zákon č. 583/2004 Z. z., o rozpočtových pravidlech územnej samosprávy, ve znění platných předpisů, zákon č. 582/2004 Z. z., o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady, ve znění platných předpisů, zákon č. 564/2004 Z. z., o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov územnej samospráve a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ve znění platných předpisů, nariadenie vlády č. 668/2004 Z. z., o rozdeľovaní výnosu dane z príjmov územnej samospráve, ve znění platných předpisů.

²⁸⁷ Do současnosti byla podoba RUD několikrát upravována, a to zejména v oblasti kritérií, podle nichž jsou rozdělovány příjmy mezi jednotlivé obce.

²⁸⁸ Blíže viz Netolický, M. Slovenský model rozpočtového určení daní - vzor nebo inspirace? Obec a finance. Praha: Triada, 2007, roč. 12, č. 5, s. 76-77.

Zásadní změnou ve financování územních samospráv bylo posílení fiskální decentralizace, tedy snížení jejich finanční závislosti prostřednictvím zrušení vybraných účelových dotací ze státního rozpočtu.

1. Byly vymezeny samosprávné (originální) kompetence, které budou samosprávy poskytovat - tj. **výkon samostatné působnosti** obcí a vyšších územních samosprávných celků. Tyto kompetence budou financovány z vlastních příjmů získaných v rámci RUD (podílem na výnosu celostátně vybírané daně z příjmu fyzických osob).
2. **Výkon přenesené působnosti** má i nadále být financován dotacemi ze státního rozpočtu na základě normativů.

Pro nové RUD byla za jedinou sdílenou daň vybrána daň z příjmů fyzických osob, která je rozdělována následovně²⁸⁹:

- podíl na 70,3 % výnosu daně je příjmem rozpočtů obcí,
- podíl na 23,5 % výnosu daně je příjmem rozpočtů vyšších územních celků,
- podíl na 6,2 % výnosu daně je příjmem státního rozpočtu.

V následujícím textu bude s ohledem na zaměření disertační práce charakterizována ta část RUD, která se týká pouze obcí. Výnos daně z příjmu fyzických osob připadajících na obce je mezi ně rozdělován podle následujících kritérií²⁹⁰:

- 23 % podle počtu obyvatel obce s trvalým pobytem na území obce k 1. lednu předcházejícího kalendářního roku, z toho 57 % přepočtených koeficientem nadmořské výšky obce,
- 32 % podle počtu obyvatel s trvalým pobytem na území obce k 1. lednu předcházejícího kalendářního roku přepočteného koeficientem podle zařazení obce do velikostní kategorie (viz Tab. 25),

²⁸⁹ Blíže viz zákon č. 564/2004 Z. z., o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov územnej samospráve a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ve znění platných předpisů.

²⁹⁰ Blíže viz nařízení vlády SR č. 668/2004 Z. z., o rozdeľovaní výnosu dane z príjmov územnej samospráve, ve znění platných předpisů zejména nařízení vlády SR č. 519/2006 Z. z. a nařízení vlády SR č. 623/2007 Z. z.

Tab. 25: Velikostní kategorie obcí SR²⁹¹

Velikostní kategorie obce (podle počtu obyvatel)		Koeficient
od	do	
1	1 000	0,89
1 001	5 000	0,90
5 001	10 000	0,91
10 001	50 000	0,94
50 001	100 000	1,13
Košice		1,50
Bratislava		2,35

- 40 % podle počtu žáků,
 1. základních uměleckých škol a školských zařízení zřizovaných obcemi podle stavu k 15. září předcházejícího kalendářního roku přepočteného koeficientem základní umělecké školy a školského zařízení,
 2. církevní základní umělecké školy, soukromé základní umělecké školy, církevního školského zařízení a soukromého školského zařízení na území obce, jejichž zřizovatelem je zároveň obec nebo krajský školský úřad, do 15 roků věku žáků, podle stavu k 15. září předcházejícího kalendářního roku přepočteného koeficientem základní umělecké školy a školského zařízení.
- 5 % podle počtu obyvatel obce, kteří dovršili věk 62 roků, s trvalým pobytem na území obce k 1. lednu předcházejícího kalendářního roku.

Dále obce získávají výnos daně ze specifických služeb a za dobývací prostor. Obce také mohou vybírat tyto místní daně²⁹²:

- daň z nemovitostí (tato daň zahrnuje daň z pozemků, daň ze staveb a daň z bytů a z nebytových prostor v bytovém domě),
- daň ze psa,
- daň za užívání veřejného prostranství,
- daň za ubytování,
- daň za prodejní automaty,
- daň za nevýherní hrací přístroje,

²⁹¹ Blíže viz nařízení vlády SR č. 668/2004 Z. z., o rozdeľovaní výnosu dane z príjmov územnej samosprávy, ve znění platných předpisů zejména nařízení vlády SR č. 519/2006 Z. z. a nařízení vlády SR č. 623/2007 Z. z.

²⁹² Blíže viz zákon č. 582/2004 Z. z., o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady, ve znění platných předpisů.

- daň za vjezd do historické části města,
- daň za jaderná zařízení.

Místní daně jsou fakultativní. Obce tedy rozhodují nejen o sazbě daně (u některých daní se jejich výše v jednotlivých částech obce může lišit až 100 násobně), ale i o jejich zavedení, osvobození a příp. úlevách. Dále obce vybírají i jeden místní poplatek - poplatek za komunální odpad a drobné stavební odpady.

Zákon o RUD také zahrnuje závazek vlády, že dojde-li v případě změny sazby daně z příjmů fyzických osob k úbytku příjmů územní samosprávy, vláda přijme opatření k zabezpečení úhrady úbytku těchto příjmů. Dalším ustanovením je, že způsob výpočtu konkrétního podílu jednotlivých obcí a krajů a rozdělování výnosů daně není určen zákonem, ale nařízením vlády. Pro jeho změnu není tedy třeba složitý legislativní proces, ale jen schválení vládou. Zákon však stanovuje, že se vláda na změně musí nejprve dohodnout s republikovými sdruženími obcí a se zástupci vyšších územně samosprávných celků (dále jen VÚC).

Územní samosprávě jsou dále poskytovány dotace ze státního rozpočtu, a to:

- z rozpočtů jednotlivých resortů
 - ✓ na financování přeneseného výkonu státní správy,
 - ✓ na financování dalších úloh samospráv (např. podpora regionálního rozvoje, kultury apod.),
- z všeobecné pokladniční správy
 - ✓ na financování kompetencí, které nebyly zahrnuty do fiskální decentralizace (zařízení sociálních služeb a individuální potřeby),
- ze státních fondů
 - ✓ Štátny fond rozvoja bývania,
 - ✓ Štátny environmentálny fond.

4.1.2 Stanovení kritérií hodnocení návrhů změn

Jako kritéria hodnocení návrhů změn systému financování obcí v ČR byla vybrána následující kritéria. Tato kritéria byla stanovena autorem práce na základě poznání principů teorie fiskálního federalismu, deskripce příjmů obcí ČR, řízených pohovorů, při kterých

byly identifikovány kritické připomínky představitelů obcí a odborné veřejnosti k současnému, ale i předchozím systémům financování obcí v ČR a zároveň na základě zahraničních zkušeností s fungováním systémů financování obcí ve vybraných zemích EU.

1. **kritérium dynamiky a stability veřejných rozpočtů** - zvýšení stability daňových příjmů v obcích, sblížení tempa růstu daňových příjmů rozpočtů obcí, krajů a státu a eliminace výpadků příjmů z důvodu změny daňových sazeb,
2. **kritérium motivace ke slučování** - snaha ekonomicky motivovat malé obce ke slučování,
3. **kritérium trvalého bydliště** - řešení disproporcí odlišného místa bydliště a místa podnikání u fyzických osob,
4. **kritérium charakteru obce** - mezi kritéria, podle kterých se prostředky náležející obcím mezi jednotlivé obce rozdělují zařadit další kritéria, která budou věrněji postihovat individuální charakteristiky a potřeby obcí,
5. **kritérium velikostních kategorií** - zajistit rovnost obcí při přidělování finančních prostředků, tj. řešení problému výrazně rozdílných příjmů obcí s počtem obyvatelstva na hranicích kategorií (pozn. příjmy ze sdílených daní se malým obcím za šest let zvýšily o 21 % a Praze o 52 %) ²⁹³,
6. **kritérium nesystémových zásahů** - zrušení nesystémového rozdělování prostředků při schvalování státního rozpočtu a změna administrativně náročného procesu rozdělování a kontroly čerpání účelových dotací,
7. **kritérium úhrady státní správy** - spravedlivá úhrada přeneseného výkonu státní správy,
8. **kritérium finanční autonomie** - zvýšení příjmů obcí a možnost samostatně ovlivňovat výši daňových výnosů.

4.1.3 Výběr metod hodnocení návrhů změn

Vybrané varianty budou hodnoceny pomocí dvou metod.

²⁹³ Blíže viz Eliáš, A. Zlínská výzva a změny financování obcí. Obec a finance. Praha: Triada, 2007, roč. 12, č. 3, s. 26-27.

První metoda vychází z metody použití případových studií, zejména komparační temporální případové studie²⁹⁴, která hodnotí změny po realizaci určitého opatření oproti původnímu stavu. Konkrétně byla zvolena *kvantifikace dopadů změn na příjmy obcí jednotlivých velikostních kategorií, následná komparace dopadů změn na jejich příjmy a podrobný popis změn a jejich dopadů ve studii*.

Mezi sledované obce (vzorek obsahuje 9 vybraných obcí) byly zařazeny zástupci všech současných velikostních kategorií obcí v rámci Pardubického kraje. Pro svou specifickou podobu bylo dále vybráno hlavní město a 4 největší obce ČR (viz Tab. 26).

Tab. 26: Obce vybrané pro kvantifikaci dopadů návrhů změn²⁹⁵

Obec	Počet obyvatel*	Velikostní kategorie obce
Praha	1 188 126	hlavní město
Brno	366 680	2. největší obec ČR
Ostrava	309 098	3. největší obec ČR
Plzeň	163 392	4. největší obec ČR
Olomouc	100 168	5. největší obec ČR
Pardubice	88 559	30 001 - a více
Chrudim	23 362	5 001 - 30 000
Hrochův Týnec	1 892	301 - 5 000
Honbice	199	0 - 300

Poznámka: * Počet obyvatel dle evidence MV ČR k 1. 1. 2008.

Druhou metodou hodnocení vybraných variant pak bude *ověření míry splnění kritérií kladených na systém financování obcí, a to pomocí ordinální (uspořádávající) klasifikační stupnice*. Míra splnění jednotlivých kritérií bude hodnocena pomocí třístupeňové klasifikační stupnice, podle které může být každé kritérium ohodnoceno klasifikačním stupněm 1 - 3. Klasifikační stupeň jedna odpovídá skutečnosti, že hodnocené kritérium je splněno zcela, klasifikační stupeň dva - kritérium je splněno zčásti, klasifikační stupeň tři - kritérium není splněno. Nejlépe hodnocenou variantou pak bude taková varianta, která získá nejnižší průměrný klasifikační stupeň.

²⁹⁴ Blíže viz Ochrana, F. Manažerské metody ve veřejném sektoru. Praha: Ekopress, 2002, s. 48.

²⁹⁵ Vlastní zpracování dle: MV ČR. Počet obyvatel spádových oblastí [online]. [cit. 2008-07-05]. Dostupné na WWW: http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/sprava/informat/cetnost/obce/pocet_obcane_leden08.xls

4.1.4 Zhodnocení jednotlivých návrhů změn

VARIANTA Č. 1 - INICIATIVA ZA ŽIVÝ VENKOV

Kritérium dynamiky a stability veřejných rozpočtů

Podle návrhu (bod 1) by vláda ze zákona měla v případě změny sazby daně či změny zákona o dani z příjmu kompenzovat případné úbytky příjmů obcím. Toto opatření vhodně posiluje stabilitu výše příjmů obcí. Lze však konstatovat, že nestačí vztáhnout ustanovení pouze na daň z příjmu, neboť toto opatření nebude plnit svou funkci v případě učiněných změn v dalších daních RUD. Navrhované ustanovení by tedy mělo být platné pro všechny druhy daní, z nichž plynou obcím příjmy v rámci RUD.

Zařazení spotřebních daní mezi sdílené daně je vhodné pro zajištění trvale rostoucí výše jejich výnosů. Se změnami snižující výnosy těchto daní daňová reforma nepočítá. Zařazením spotřebních daní mezi daně sdílené povede k posílení stability příjmů obcí, a tak ke sblížení tempa růstu obecních rozpočtů a státního rozpočtu. Pokud by na výnosech ze spotřebních daní participovaly i kraje (toto ustanovení návrh neobsahuje), bylo by ještě více posíleno sblížení tempa dynamiky růstu veřejných rozpočtů.

Kritérium motivace ke slučování

Návrh neobsahuje opatření, která by měnila současný model.

Kritérium trvalého bydliště

Návrh neobsahuje opatření, která by měnila současný model.

Kritérium charakteru obce

Návrh řadí mezi kritéria pro výpočet podílu konkrétních obcí na celostátním daňovém výnosu kromě kritéria koeficientu počtu obyvatel i koeficient velikosti území s váhou 3 - 5 %. Pokud by tedy tomuto kritériu byla přiřazena zmíněná váha, došlo by ke změně váhy u kritéria počtu obyvatel a to na zbývajících 95 - 97 %.

Podle RUD platného v roce 2008 došlo k úpravě kritérií pro výpočet nároku konkrétní obce na celostátním daňovém výnosu a to tak, že byla oproti RUD z roku 2005 stanovena dvě nová kritéria. Výnos je obcím rozdělován podle kritéria prostého počtu obyvatel (váha 3 %), rozlohy obce (váha 3 %) a přepočteného počtu obyvatel (váha 94 %).

Lze tedy konstatovat, že RUD platné v roce 2008 nejen zahrnuje mezi kritéria vznesené požadavky i s požadovanou vahou, ale i další kritérium, které ještě více zohledňuje individuální charakteristiku obcí. Navrhované opatření tedy pozbývá bez další úpravy smysl.

Kritérium velikostních kategorií

Návrh neobsahuje opatření, která by měnila současný model.

Kritérium nesystémových zásahů

Realizací návrhu by v roce 2005, kdy byl navrhován, došlo k splnění kritéria zrušení nesystémových zásahů při schvalování státního rozpočtu. Ušetřené prostředky by byly rozděleny obcím s velikostním koeficientem do 0,6 (tedy podle RUD platného v roce 2005 obce do 5 tis. obyvatel). Výsledným efektem by bylo posílení příjmů obcím s nejnižšími počty obyvatel.

Podle RUD platného v roce 2008 je minimální velikostní koeficient roven 1,0 a to u obcí od 0 do 300 obyvatel. Navrhovaný bod tedy také pozbývá bez další úpravy smysl, neboť by pouze snižoval prostředky byt' nesystémově, ale i přesto přidělované obcím.

Kritérium úhrady státní správy

Návrh neobsahuje opatření, která by měnila současný model.

Kritérium finanční autonomie

Navrhované opatření zařadit mezi sdílené daně i spotřební daň by při ponechání současného podílu z ostatních daní znamenalo zvýšení příjmů obcí. Návrh však neobsahuje konkrétní navrhovanou výši podílů pro obce, nelze tedy vyčíslit, o kolik by navrhované opatření skutečně příjmy obcí posílilo. Pokud bychom vycházeli z výnosu spotřebních daní v roce 2008 (výběr ze spotřebních daní je předpokládán na 142 mld. Kč)²⁹⁶, znamenalo by každé jedno procento z výnosu zařazených spotřebních daní mezi daně sdílené přiznané obcím navýšení jejich příjmů o 1,4 mld. Kč. Realizací navrhovaného opatření by došlo k posílení finanční autonomie obcí s tím, že čím vyšší podíl by byl obcím na tomto výnosu přiznán, tím více by jejich finanční autonomie byla posílena. Návrh však nezahrnuje žádné opatření posilující možnost obcí ovlivňovat výši svých daňových příjmů. Navrhované

²⁹⁶ Blíže viz Tesař, L. Jaké budou dopady změn na obecní rozpočty v letech 2008 a 2009 [online]. [cit. 2008-08-20]. Dostupné na WWW: http://moderniobec.ihned.cz/c4-10004960-22540120-C00000_d-jake-budou-dopady-zmen-na-obecni-rozpocety-v-letech-2008-a-2009

zvýšení podílu obcí na výnosu daně z příjmu fyzických osob (ze závislé činnosti a funkčních požitků) z 1,5 % na 5 -10 % povede k posílení snah obcí motivovat firmy a občany k podnikání v obci. Aplikace tohoto opatření by také vedla k posílení finanční autonomie obcí, protože obce svou činností budou moci v omezené míře ovlivnit svůj daňový výnos.

Tato varianta nemohla být hodnocena pomocí kvantifikace dopadů změn na rozpočty vybraných obcí, protože autoři této varianty dostatečně nekonkretizovali výši podílu spotřebních daní, která by měla plynout do rozpočtu obcí s odkazem, že toto procento je třeba zvážit na základě propočtů MF ČR.

Na základě posouzení daného návrhu pomocí ordinární klasifikační stupnice jsme dospěli k závěru, že hodnocená varianta dosahuje průměrného klasifikačního stupně 2,63 (viz Tab. 27).

Tab. 27: Hodnocení míry splnění kritérií varianty č. 1²⁹⁷

Kritérium	Klasifikační stupeň
Dynamiky a stability veřejných rozpočtů	1
Motivace ke slučování	3
Trvalého bydliště	3
Charakteru obce	3
Velikostních kategorií	3
Nesystémových zásahů	3
Úhrady státní správy	3
Finanční autonomie	2
Průměrný klasifikační stupeň	2,63

VARIANTA Č. 2 - ZLÍNSKÁ VÝZVA

Kritérium dynamiky a stability veřejných rozpočtů

Návrh neobsahuje opatření, která by měnila současný model.

Kritérium motivace ke slučování

Návrh neobsahuje opatření, která by toto kritérium postihovala. Tím, že stanovuje rovné postavení obcí při rozdělování příjmů podle počtu obyvatel (oproti současnému RUD) spíše obce naopak demotivuje ke slučování.

Kritérium trvalého bydliště

Návrh neobsahuje opatření, která by měnila současný model.

²⁹⁷ Vlastní zpracování.

Kritérium charakteru obce

Podle návrhu by jako jediné kritérium, podle kterého by měly být příjmy obcím rozdělovány, mělo být ponecháno pouze kritérium počtu obyvatel obce. Realizací návrhu by tak byla zrušena další dvě v současnosti platná kritéria a to přepočtený počet obyvatel a rozloha obce. Lze tedy konstatovat, že navrhované opatření postihuje individuální charakteristiku obcí v daleko menší míře než model současný.

Kritérium velikostních kategorií

Navrhovaným rozdělováním prostředků obcím přesně podle počtu jejich obyvatel (pro rok 2008 by tato částka činila 13 067 Kč²⁹⁸ na obyvatele) by došlo k odstranění principu nespravedlivě přidělovaných rozdílných příjmů obcím s počtem obyvatelstva v různých velikostních kategoriích obcí a tím ke splnění kritéria velikostních kategorií. Návrh zahrnuje dopodrobna vypracovaný způsob přispívání obcí na výkon samosprávné agendy pověřené obci s rozšířenou působností (obci III. stupně), krajskému městu a Praze. Navrhovaný způsob je spravedlivý, zdá se však být až příliš komplikovaný. Autoři návrhu uvádějí, že pro zjednodušení předpokládají, že obcím s rozšířenou působností (III. stupeň) budou přispívat obce v jejich správním obvodu částkou 200 Kč na své obyvatele a stejnou částkou by přispívaly obce krajským městům. Hlavnímu městu by pak bylo přispíváno 2 000 Kč na obyvatele obce. Stanovení paušálních částek se jeví jako výhodnější varianta než časově náročné dohodovací řízení podle pravidla dozoru a přezkumu. Otázkou také je ústavnost vměšování se do práva na samosprávné rozhodování obcí.

Realizací těchto opatření se zvýší daňové příjmy všech obcí kromě Prahy, Brna, Ostravy, Plzně a Olomouce. Těmto obcím podle současného RUD náleží 37,5 % z celkových daňových příjmů obcí, ačkoliv v nich žije jen 20,7 % obyvatel ČR. Na plné dorovnání příjmů těchto obcí by bylo potřeba 9,1 mld. Kč, návrh však počítá pouze s 6 mld. Kč. Tato částka by neměla zatížit státní rozpočet, neboť by měla být získána zrušením nesystémového přidělování prostředků při schvalování státního rozpočtu. Podle

²⁹⁸ Výpočet vychází z výše daňových výnosů rozdělovaných obcím v roce 2008 ve výši 134,4 mld. Kč (tj. daňové příjmy bez výnosů daně z nemovitosti, správních a místních poplatků) a počtu obyvatel - 10 285 135 obyvatel. Pro rok 2008 by obcím příslušelo 13 067 Kč na obyvatele (134,4 mld. / 10,285135 mil.).

Blíže viz

MV ČR. Procentní podíly jednotlivých obcí a sdílené daňové příjmy [online]. [cit. 2008-07-05]. Dostupné na WWW: http://mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/hosp_kraju_obci_34397.html

MV ČR. Počet obyvatel spádových oblastí [online]. [cit. 2008-07-05]. Dostupné na WWW: http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/sprava/informat/cetnost/obce/pocet_obcane_leden08.xls

návrhu by z této částky Praze měly být na kompenzaci přiděleny 2 mld. Kč a zbytek rozdělen dalším obcím. Budeme-li předpokládat, že zbývající 4 mld. Kč by byly mezi tyto obce rozděleny podle počtu obyvatel, připadla by na jednoho obyvatele částka 4 258 Kč. Brno by jako kompenzaci získalo 1,6 mld. Kč, Ostrava 1,3 mld. Kč, Plzeň 0,7 mld. Kč a Olomouc 0,4 mld. Kč. Tímto opatřením si oproti stávajícímu RUD polepší pouze Olomouc (jehož příjmy se zvýší o 34,1 %). Na základě této skutečnosti by bylo vhodné přehodnotit částku poskytnutou tomuto městu jako kompenzaci, o níž rozhodla vláda v roce 2008 v souvislosti s výpadkem daňových příjmů vyplývajících z přijetí současného modelu RUD k 1. 1. 2008. Porovnání výše příjmů podle navrhovaného modelu s platným modelem RUD obcí napříč velikostními kategoriím je provedeno v Tab. 28 a Tab. 29.

Tab. 28: Přepočtení výše příjmů obcí podle navrhované varianty²⁹⁹

Obec	Počet obyv.	Příjem na obyvatele	Podíl obci III. stupně	Podíl krajskému městu	Podíl Hl. městu Praze
Praha (hlavní město)	1 188 126	1 188 126 x 13 067 Kč = 15 525 242 442 Kč	-	-	9 097 009 x 2 000 Kč = 18 194 018 000 Kč
Brno* (krajské město)	366 680	366 680 x 13 067 Kč = 4 791 407 560 Kč	-	781 310 x 200 Kč = 156 262 000 Kč	366 680 x (- 2 000 Kč) = -733 360 000 Kč
Ostrava (krajské město)	309 098	309 098 x 13 067 Kč = 4 038 983 566 Kč	28 508 x 200 Kč = 5 701 600 Kč	951 986 x 200 Kč = 190 397 200 Kč	309 098 x (-2 000 Kč) = -618 196 000 Kč
Plzeň (krajské město)	163 392	163 392 x 13 067 Kč = 2 135 043 264 Kč	16 323 x 200 Kč = 3 264 600 Kč	401 120 x 200 Kč = 80 224 000 Kč	163 392 x (-2 000 Kč) = -326 784 000 Kč
Olomouc (krajské město)	100 168	100 168 x 13 067 Kč = 1 308 895 256 Kč	60 238 x 200 Kč = 12 047 600 Kč	546 139 x 200 Kč = 109 227 800 Kč	100 168 x (-2 000 Kč) = -200 336 000 Kč
Pardubice (krajské město)	88 559	88 559 x 13 067 Kč = 1 157 200 453 Kč	34 136 x 200 Kč = 6 827 200 Kč	426 289 x 200 Kč = 85 257 800 Kč	88 559 x (- 2 000 Kč) = -177 118 000 Kč
Chrudim	23 362	23 362 x 13 067 Kč = 305 271 254 Kč	83 299 x 200 Kč = 16 659 800 Kč	23 362 x (- 200 Kč) = -4 672 400 Kč	23 362 x (- 2 000 Kč) = -46 724 000 Kč
Hrochův Týnec	1 892	1 892 x 13 067 Kč = 24 722 764 Kč	1 892 x (- 200 Kč) = - 378 400 Kč	1 892 x (- 200 Kč) = - 378 400 Kč	1 892 x (- 2 000 Kč) = - 3 784 000 Kč
Honbice	199	199 x 13 067 Kč = 2 600 333 Kč	199 x (- 200 Kč) = - 39 800 Kč	199 x (- 200 Kč) = - 39 800 Kč	199 x (- 2 000 Kč) = - 398 000 Kč

Poznámka: Model vychází z předpokladu, že příspěvek na spolufinancování samosprávných činností bude u obce III. stupně sjednán obcemi v obvodu na 200 Kč na obyvatele, u krajského města také na 200 Kč na obyvatele a u Hl. města Prahy 2 000 Kč na obyvatele mimo Prahu.

* Správní obvod obce Brno (s pověřeným obecním úřadem) je vymezen pouze územím obce Brno (blíže viz vyhláška č. 388/2002 Sb., o stanovení správních obvodů obcí s pověřeným obecním úřadem a správních obvodů obcí s rozšířenou působností, ve znění platných předpisů.

²⁹⁹ Vlastní zpracování dle MV ČR. Evidence počtu obyvatel MV ČR [online]. [cit. 2008-07-05]. Dostupné na WWW: http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/sprava/informat/cetnost/obce/pocet_obcane leden08.xls

Tab. 29: Porovnání výše příjmů obcí současného modelu RUD a navrhované varianty³⁰⁰

Obec	Kompensace	Celkem varianta č. 2	Současný stav	Návrh / současný stav
Praha (hlavní město)	2 000 000 000 Kč	35 719 260 442 Kč	38 065 608 000 Kč	93,8 %
Brno (krajské město)	1 561 440 078 Kč	5 775 749 638 Kč	7 150 324 000 Kč	80,8 %
Ostrava (krajské město)	1 316 237 606 Kč	4 933 123 972 Kč	6 072 044 000 Kč	81,2 %
Plzeň (krajské město)	695 775 110 Kč	2 587 522 974 Kč	3 317 220 000 Kč	78,0 %
Olomouc (krajské město)	426 547 207 Kč	1 656 381 863 Kč	1 234 931 000 Kč	134,1 %
Pardubice (krajské město)	-	1 072 167 453 Kč	809 812 000 Kč	132,4 %
Chrudim	-	258 547 254 Kč	208 310 000 Kč	124,1 %
Hrochův Týnec	-	20 181 964 Kč	13 720 000 Kč	147,1 %
Honbice	-	2 122 733 Kč	1 613 000 Kč	131,6 %

Poznámka: Porovnávanými skutečnými daňovými příjmy obcí jsou daňové příjmy bez správních a místních poplatků.

Realizací návrhu by došlo k odstranění současného nerovného postavení obyvatel menších obcí. Je však patrné, že návrh bez dalšího navýšení prostředků určeného pro obce nedokáže uspokojit objektivní potřeby ostatních obcí. Dále by bylo vhodné vycházet

³⁰⁰ Vlastní zpracování dle:

Brno. Rozpočet Brna pro rok 2008 [online]. [cit. 2008-07-05]. Dostupné na WWW: <http://www.brno.cz/download/orf/rozpocet/2008/souhrn/rozpocet2008.xls>

Chrudim. Rozpočet Chrudimi pro rok 2008 [online]. [cit. 2008-07-05]. Dostupné na WWW: http://www.chrudim-city.cz/public/file/ROZPOCET_2008_KOMENTAR.DOC

Honbice. Rozpočet Honbic pro rok 2008 [online]. [cit. 2008-07-05]. Dostupné na WWW: <http://www.antee.cz/honbice/file.php?nid=668&oid=837473>

Hrochův Týnec. Rozpočet Hrochova Týnce pro rok 2008 [online]. [cit. 2008-07-05]. Dostupné na WWW: <http://www.obechrochuvtynec.cz/index.php?nid=587&lid=CZ&oid=13797>

Olomouc. Rozpočet Olomouce pro rok 2008 [online]. [cit. 2008-05-07]. Dostupné na WWW: http://www.olomouc.eu/magistrat/odbory/ekonom/rozp2008/rozpocet_20080218.xls

Ostrava. Rozpočet Ostravy pro rok 2008 [online]. [cit. 2008-07-05]. Dostupné na WWW: <http://www.ostrava.cz/jahia/Jahia/site/ostrava/cache/offonce/ostrava/obcan/magistrat/odbory-magistratu/odbor-financi-a-rozpocetu/pid/3624;jsessionid=CFAF009EBC163BCE95E558AC0656AB7F>

Pardubice. Rozpočet Pardubic pro rok 2008 [online]. [cit. 2008-07-05]. Dostupné na WWW: <http://www.pardubice.eu/urad/radnice/dulezite-informace/hospodareni-mesta/rozpocet-mesta/rozpocet-2008/prijmy.pdf>

Plzeň. Rozpočet Plzně pro rok 2008 [online]. [cit. 2008-07-05]. Dostupné na WWW: http://www.plzen.eu/public/a0/d6/ed/21736_43908_KREU__01__Rozpocet_mesta_Plzne_na_rok_2008__Mesto_Plzen_90_kB.xls

Praha. Rozpočet Prahy pro rok 2008 [online]. [cit. 2008-07-05]. Dostupné na WWW: <http://magistrat.praha-mesto.cz/files/=54303/P%c5%99%c3%adloha+3+30.11.2007++finan%c4%8dn%c3%ad+zdroje.xls>

při zjišťování počtu obyvatel ne z evidence Českého statistického úřadu (dále jen ČSÚ), ale z evidence Centrálního registru obyvatel, spravovaného MV ČR. Doposud bylo vycházeno z evidence ČSÚ, která však podle vyjádření samotného úřadu³⁰¹, nemusí být pravdivá. Je to dáno tím, že vychází ze sčítání lidu, uskutečněného v roce 2001 a jeho výsledky jsou každoročně úřadem aktualizovány podle výkazů matrik. Problém však je, že původní údaje získané při sčítání lidu nemusejí být přesné, neboť navzdory zákonné povinnosti vyplnit pravdivé údaje, tyto údaje nebyly z důvodu ochrany osobních dat ověřitelné. Je skutečností, že údaje ČSÚ se rozcházejí v počtech obyvatel obcí s Centrálním registrem obyvatel, což pak některé obce zvýhodňuje a některé znevýhodňuje.

Kritérium nesystémových zásahů

Stejně tak jako varianta č. 1 i tato varianta návrhu počítá se zrušením nesystémového přidělování prostředků při schvalování státního rozpočtu. Na rozdíl od předešlé varianty je však navrhováno ušetřené prostředky použít na finanční kompenzace 4 obcím, které by realizací všech opatření této varianty zaznamenaly největší výpadky příjmů. Návrh však postrádá ustanovení týkající se období poskytování této kompenzace. Pokud by se mělo jednat pouze o jednorázovou kompenzaci, tak by si rozpočty zmíněných obcí s výpadkem příjmů ve výši cca 6 mld. asi jen těžko v budoucnu poradily. Ani každoroční poskytování těchto kompenzací není výhodné řešení, neboť celý systém zbytečně komplikuje.

Kritérium úhrady státní správy

Návrh neobsahuje opatření, která by měnila současný model.

Kritérium finanční autonomie

Realizací navrhovaných opatření by došlo k posílení příjmů zejména menších obcí. Toto posílení je spravedlivé, neboť tyto obce dnes získávají často i 6,5x menší příjem než Praha (ta však je i hlavním městem a krajem). Na druhé straně by došlo adekvátně ke snížení příjmů ostatních zejména větších obcí. Kompenzace by byla poskytnuta jen 4 nejvíce postiženým obcím a nepokrývala by ani celý výpadek jejich příjmů. Obdobně jako předchozí varianta také nezahrnuje žádná opatření týkající se možnosti obcí ovlivňovat výši

³⁰¹ Blíže viz ČSÚ. Proč existují dvojí údaje o počtech obyvatel měst a obcí [online]. [cit. 2008-07-05]. Dostupné na WWW: http://www.czso.cz/csu/tz.nsf/i/proc_existuji_dvoji_udaje_o_poctech_obyvatel_mest_a_obci

svých daňových příjmů. U menších obcí by tedy došlo k částečnému posílení, zatímco u ostatních obcí k oslabení finanční autonomie.

Na základě posouzení daného návrhu pomocí ordinární klasifikační stupnice jsme dospěli k závěru, že hodnocená varianta dosahuje průměrného klasifikačního stupně 2,50 (viz Tab. 30).

Tab. 30: Hodnocení míry splnění kritérií varianty č. 2³⁰²

Kritérium	Klasifikační stupeň
Dynamiky a stability veřejných rozpočtů	3
Motivace ke slučování	3
Trvalého bydliště	3
Charakteru obce	3
Velikostních kategorií	2
Nesystémových zásahů	1
Úhrady státní správy	3
Finanční autonomie	2
Průměrný klasifikační stupeň	2,50

VARIANTA Č. 3 - Zahrnutí spotřebních daní mezi sdílené daně

Kritérium dynamiky a stability veřejných rozpočtů

Návrh je zaměřen právě na trvalé zajištění stejné dynamiky růstu příjmů státního rozpočtu, rozpočtů obcí a krajů. Zařazením všech nejvýnosnějších celostátně vybíraných daní mezi daně sdílené a stanovením jednotného podílu jednotlivých rozpočtů na všech těchto daních bude zajištěna stejná dynamika změn příjmů všech rozpočtů. Vývoj územních rozpočtů by byl za všech okolností shodný s vývojem státního rozpočtu. Veškeré případné úpravy daňových sazeb by měly shodné dopady na všechny typy veřejných rozpočtů. Nemohly by pak nastávat takové situace jako např. v roce 2006, kdy zavedení institutu společného zdanění manželů a snížení nejnižší daňové sazby na 12 % u daně z příjmu fyzických osob znamenalo pokles výnosu daně z příjmů fyzických osob. A zatímco stát pokles příjmů státního rozpočtu kompenzoval zvýšením sazby spotřebních daní, obce kompenzaci neobdržely a zaznamenaly pokles svých daňových příjmů u daně z příjmu fyzických osob o 2,5 mld. Kč (tj. o 6,9 %). Toto řešení také přispívá k zjednodušení a zpřehlednění celého systému financování územní samosprávy a vytváří tak dobré předpoklady pro jeho trvalejší fungování v neměnné podobě.

³⁰² Vlastní zpracování.

Kritérium motivace ke slučování

Návrh neobsahuje opatření, která by měnila současný model.

Kritérium trvalého bydliště

Realizací návrhu by toto kritérium přestalo být důležité, neboť by nezáleželo na místě bydliště a místě podnikání fyzických osob. Obci by náleželo jednotné procento z celostátního výnosu této daně.

Kritérium charakteru obce

Návrh neobsahuje opatření, která by měnila současný model.

Kritérium velikostních kategorií

Návrh neobsahuje opatření, která by měnila současný model.

Kritérium nesyntémových zásahů

Návrh neobsahuje opatření, která by měnila současný model.

Kritérium úhrady státní správy

Návrh neobsahuje opatření, která by toto kritérium postihovala. Záleží, zda bude do výše podílů obcí na celkových výnosech daní zahrnut i určitý podíl připadající právě na úhradu přeneseného výkonu státní správy.

Kritérium finanční autonomie

Návrh neobsahuje opatření, která by toto kritérium postihovala. Záleží na nastavení jednotných podílů obcí na celkových výnosech daní. Obdobně jako předchozí varianty návrh také nezahrnuje žádná opatření týkající se možnosti obcí ovlivňovat výši svých daňových příjmů.

Kvantifikace dopadů této varianty na rozpočty vybraných obcí nemohla být provedena, protože autoři varianty vyjadřují pouze základní tezi svého návrhu a dále již nekonkretizují výši procent, kterými by se obce podílely na výnosech nově vytyčených sdílených daních.

Na základě posouzení daného návrhu pomocí ordinární klasifikační stupnice jsme dospěli k závěru, že hodnocená varianta dosahuje průměrného klasifikačního stupně 2,50 (viz Tab. 31).

Tab. 31: Hodnocení míry splnění kritérií varianty č. 3³⁰³

Kritérium	Klasifikační stupeň
Dynamiky a stability veřejných rozpočtů	1
Motivace ke slučování	3
Trvalého bydliště	1
Charakteru obce	3
Velikostních kategorií	3
Nesystémových zásahů	3
Úhrady státní správy	3
Finanční autonomie	3
Průměrný klasifikační stupeň	2,50

VARIANTA Č. 4 - STOP DOTACÍM Z ÚSTŘEDÍ, ZELENOU SAMOSPRÁVÁM

Kritérium dynamiky a stability veřejných rozpočtů

Návrh neobsahuje opatření, která by měnila současný model.

Kritérium motivace ke slučování

Návrh neobsahuje opatření, která by měnila současný model.

Kritérium trvalého bydliště

Návrh neobsahuje opatření, která by měnila současný model.

Kritérium charakteru obce

Návrh neobsahuje opatření, která by měnila současný model.

Kritérium velikostních kategorií

Návrh neobsahuje opatření, která měnila současný model. Ze získaných prostředků je navrhováno posílení příjmů zejména menších obcí. Avizovaná suma získatelná pro toto posílení je však nerealistická (viz dále).

³⁰³ Vlastní zpracování.

Kritérium nesystémových zásahů

Přesun státních dotací do daňových příjmů obcí

Podle návrhu by měly být doposud poskytované investiční a neinvestiční dotace obcím zrušeny a takto ušporené prostředky (v roce 2008 jsou tyto dotace odhadovány na 65,3 mld. Kč) převedeny do vlastních daňových příjmů obcí. Největší problémy v souvislosti s realizací tohoto opatření by zaznamenaly zejména menší obce, kterým by se sice každoroční příjmy zvýšily v průměru o 35 %, ale jejich příjmy by i po tomto zvýšení nestačily na náročnější investiční akce. Je možné konstatovat, že účelové dotace ze státního rozpočtu mají v systému financování právě kvůli malým obcím své nezastupitelné místo. Lze však polemizovat, v jakém poměru by měly být vůči daňovým příjmům obcí a kdo by měl jednotlivé dotační tituly stanovovat.

Přesun prostředků hrazených ČR do rozpočtu EU do daňových příjmů obcí

Návrh přesunout prostředky hrazené ČR do rozpočtu EU do vlastních daňových příjmů samospráv lze považovat za nereálný. Jeho realizace by znamenala, že by ČR vystoupila z EU. Vystoupení z EU je čistě z hlediska ekonomického alespoň do roku 2013 prodělečné, neboť od vstupu ČR do EU byla ČR vždy čistým příjemcem (tzn., že více obdržela z rozpočtu EU, než do něho zaplatila). V roce 2007 do rozpočtu EU odvedla 32,1 mld. Kč a obdržela z něho 49,1 mld. Kč. A za celé období od vstupu do EU do konce roku 2007 odvedla ČR do rozpočtu EU 111,2 mld. Kč a získala 144,2 mld. Kč³⁰⁴. Obdobný vývoj je prognózován až do roku 2013, protože se očekávají vyšší platby tuzemským zemědělcům a vyšší čerpání prostředků na strukturální a kohezní politiku.³⁰⁵

Zrušení centrálně řízených státních fondů ve prospěch samospráv

Zrušením státních fondů (viz Tab. 32) lze sice získat dodatečné zdroje pro samosprávy, tento návrh však lze hodnotit jako nerealizovatelný.

³⁰⁴ Blíže viz Jakob, O. Čistá pozice České republiky vůči rozpočtu Evropské unie v roce 2007 [online]. [cit. 2008-08-22]. Dostupné na WWW: http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/hs.xml/tiskove_zpravy_37712.html?year=2008

³⁰⁵ Blíže viz

Bachonová V. Členství České republiky v EMU - výzva pro české veřejné finance. Národohospodářský obzor. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2006, roč. 6, č. 3, s. 9-10.

BusinessInfo.cz. ČR byla loni výrazně čistým příjemcem vůči rozpočtu EU [online]. [cit. 2008-08-22]. Dostupné na WWW: <http://www.businessinfo.cz/cz/clanek/unor-2008/cr-2007-cisty-prijemce-vuci-rozpocetu-eu/1001709/47810/>

Tab. 32: Státní fondy ČR a jejich výdaje v roce 2007³⁰⁶

Státní fond	Výdaje v roce 2007 (v mld. Kč)
Státní fond životního prostředí	1,748
Státní fond na podporu a rozvoj České kinematografie	0,246
Státní fond kultury	0,029
Státní fond dopravní infrastruktury	69,898
Státní fond rozvoje bydlení	4,276
Státní zemědělský a intervenční fond	29,956
Celkové výdaje	106,152

Je nutné si uvědomit, že v současnosti prostředky z těchto fondů neplynou pouze na akce realizované obcemi či kraji. Tyto fondy dále plní řadu specifických funkcí, které by obce v případě, že by jejich zdroje obdržely samy nerealizovaly. Částečně by to bylo možné u Státního fondu rozvoje bydlení či dopravní infrastruktury, ale i tam jen velice těžko. Ze Státního fondu rozvoje bydlení sice část prostředků plyne obcím na podporu výstavby nájemních bytů, k podpoře technické infrastruktury v obcích a obnovu panelových domů. Další dotace však z tohoto fondu mohou čerpat bytová družstva, rodiny a další osoby a instituce. Tento fond má také nezastupitelnou funkci při realizacích oprav a modernizaci bytového fondu po povodních a dalších živelných katastrofách. Ze Státního fondu dopravní infrastruktury opět část příjmů může plynout obcím na rekonstrukce a výstavby dopravní sítě (jedná se však o zanedbatelné procento z celkového rozpočtu fondu). Majoritní část plyne na výstavbu a opravy dopravní sítě ČR a to příspěvkové organizaci Ředitelství silnic a dálnic ČR. Je také třeba zmínit, že státní fondy mají také nezastupitelnou roli při spolufinancování společných projektů EU. Toto navrhované opatření lze tedy rovněž považovat za nerealizovatelné.

Úsporná opatření v souvislosti s fungováním státních úřadů

Toto opatření lze považovat za realizovatelné. Personální audity na některých ministerstvech již dokonce proběhly a pokud by se obdobné audity týkaly i prostředků vynakládaných na provozu těchto úřadů, lze úspory nalézt. Otázkou však je, kolik finančních prostředků lze takto uspořít. Částku 20 mld. Kč je možné považovat za nadhodnocenou (autor se domnívá, že lze kalkulovat s částkou do 0,5 mld. Kč).

Pokud by byla realizována opatření, která byla označena jako realizovatelná (tj. přesunutí státních dotací do daňových příjmů obcí, úspora při fungování státních úřadů a přesunutí nesystémových účelových dotací zařazených do státního rozpočtu při jeho

³⁰⁶ MF ČR. Státní závěrečný účet ČR pro rok 2007. Praha: Ministerstvo financí ČR, 2008.

schvalování), mohly by být daňové příjmy obcí navýšeny o cca 66 mld. Kč, tj. o 35 %. Celkové příjmy obcí by se ale navýšily pouze o úsporu realizovanou při fungování státních úřadů tedy o maximálně 0,5 mld. Kč. Příjmy obcí by tedy byly posíleny jen minimálně. Navýšení daňových příjmů způsobené přesunem prostředků z účelových dotací by přispělo k větší transparentnosti přidělování finančních prostředků obcím, ale zároveň by to mohlo způsobit problémy menším obcím, které by potřebovaly realizovat nákladnější investiční akce (doposud realizované za podpory státu formou účelových dotací). Účelové dotace je tedy podle názoru autora nutné zachovat, lze je však omezit a realizovat částečný přesun prostředků do daňových příjmů.

Kritérium úhrady státní správy

Návrh neobsahuje opatření, která by měnila současný model.

Kritérium finanční autonomie

Realizací opatření úspory finančních prostředků při fungování státních úřadů a přesunu určité části účelových dotací poskytovaných ze státního rozpočtu (plné přesunutí je nerealizovatelné) do daňových příjmů obcí by došlo k posílení finanční autonomie obcí. Tak jako u všech předchozích variant však návrh neobsahuje žádná opatření týkající se možnosti obcí ovlivňovat výši svých daňových příjmů.

Kvantifikace dopadů této varianty na rozpočty vybraných obcí nemohla být provedena, protože autor varianty ji vyjadřuje velmi obecně a dále nekonkretizuje její konkrétní podobu. Navrhuje například přesunout státní dotace do vlastních daňových příjmů obcí a dále posílit rozpočty malých a středních obcí v neprospěch ústředních správních úřadů a jim podřízených organizací, ale už dále nekonkretizuje způsob rozdělování těchto daňových příjmů mezi konkrétní obce.

Na základě posouzení daného návrhu pomocí ordinární klasifikační stupnice jsme dospěli k závěru, že hodnocená varianta dosahuje průměrného klasifikačního stupně 2,75 (viz Tab. 33).

Tab. 33: Hodnocení míry splnění kritérií varianty č. 4³⁰⁷

Kritérium	Klasifikační stupeň
Dynamiky a stability veřejných rozpočtů	3
Motivace ke slučování	3
Trvalého bydliště	3
Charakteru obce	3
Velikostních kategorií	3
Nesystémových zásahů	2
Úhrady státní správy	3
Finanční autonomie	2
Průměrný klasifikační stupeň	2,75

VARIANTA Č. 5 - SLOVENSKÝ MODEL ROZPOČTOVÉHO URČENÍ DANÍ

Kritérium dynamiky a stability veřejných rozpočtů

Stabilitu obecních příjmů zajišťuje závazek vlády (zakotven v zákoně), že dojde-li v důsledku změn sazby daně z příjmů fyzických osob k úbytku příjmů obecních rozpočtů, vláda přijme opatření kompenzující tento úbytek.

Ke dlouhodobé stabilitě kritérií pro přidělování výnosu daně z příjmu fyzických osob konkrétním obcím naopak nepřispívá možnost měnit způsob výpočtu konkrétního podílu jednotlivých obcí a krajů a způsob rozdělování výnosů daně pouze nařízením vlády a ne zákonem jako v ČR. Tato skutečnost přispívá k větší flexibilitě systému a aktuálnosti kritérií a proto, aby přijetí takových nařízeních nebylo vůči územním samosprávám zneužitelné, je pro jejich vydání nutný souhlas republikových sdružení obcí a zástupců vyšších územních celků.

K posílení stability obecních rozpočtů došlo také tím, že byla za sdílenou daň vybrána daň z příjmů fyzických osob. Tato daň má rovnoměrný výběr v průběhu kalendářního roku a předpokládá se u ní trvalý růst výnosů.

Požadavek na zajištění stejného tempa růstu všech rozpočtů není RUD řešen, protože pozbývá na své důležitosti v souvislosti s deklarací závazku vlády zabránit poklesu příjmů obcí (a stanovení minimálního výnosu všech obcí a krajů ve výši 33 418 078 000 Sk) a v souvislosti s přiznáním obcím a krajům podílu na výnosech takové daně, která vykazuje dlouhodobý růstový charakter.

³⁰⁷ Vlastní zpracování.

Kritérium motivace ke slučování

Zařazením velikostní kategorie obce mezi kritéria, podle nichž je rozdělováno 32 % výnosu daně z příjmu fyzických osob mezi konkrétní obce a konstrukce kategorií tak, že menší obce mají nižší koeficient přepočtu, je opatření motivující obce ke slučování. Další formou jsou společné obecní úřady, které stejně jako v ČR vykonávají jak úlohy náležející do samosprávné působnosti obce, tak úlohy spojené s výkonem státní správy (např. volby či matrika). Specifikem SR však je, že se takto mohou sdružovat i obce, které spolu přímo územně nesouvisejí.

Kritérium trvalého bydliště

Toto kritérium není ve slovenském RUD zohledněno, protože obcím připadá podíl na celostátním výnosu daně z příjmu fyzických osob. Pro výnos konkrétní obce není tedy odlišné místo bydliště a místo podnikání fyzických osob důležité.

Kritérium charakteru obce

Mezi kritéria pro rozdělování výnosu daně z příjmu fyzických osob mezi jednotlivé obce byla zařazena tato kritéria: počet obyvatel obce, nadmořská výška obce, velikostní kategorie obce, počet žáků (dětí) základních uměleckých škol a školských zařízení a počet obyvatel obce, kteří dovršili věk 62 roků. Zohledněním těchto kritérií a přiřazením jejich různých vah došlo k zohlednění individuálních charakteristik a požadavků jednotlivých obcí.

Kritérium velikostních kategorií

Stanovení velikostních kategorií tak, že menší obce mají nižší koeficient přepočtu než větší a tento koeficient se nezvyšuje plynule, ale skokově (existuje 5 velikostních kategorií), může vést k výrazným rozdílům v příjmech odlišně velikých obcí (v přepočtu na obyvatele) a u obcí s počtem obyvatelstva na hranicích kategorií. Dále zcela mimo velikostní kategorie byly postaveny dvě největší obce Bratislava a Košice. Existencí velikostních kategorií obcí se skokovými přechody není zaručena rovnost obcí při přidělování finančních prostředků.

Kritérium nesystémových zásahů

Obcím je poskytována řada účelových dotací, které jsou poskytovány z rozpočtu jednotlivých resortů, kapitoly Všeobecné pokladniční správy státního rozpočtu a ze státních fondů. Účelovými dotacemi je financováno zejména školství (v roce 2008 tyto dotace činí 93 % všech dotací poskytovaných obcím) a dále pak výkon státní správy v oblasti stavebního pořádku a bydlení, matriční činnosti a evidence obyvatel, dopravy a životního prostředí. Tyto dotace však nelze označovat jako nesystémové zásahy do systému financování obcí, neboť jde o dotace nárokové a pravidla jejich získávání jsou pro všechny obce stejná (způsob výpočtu a jednotlivé normativy jsou obsaženy v příslušné legislativě). Za nesystémové zásahy lze považovat pouze dotace poskytované z kapitoly Všeobecná pokladniční správa na individuální potřeby obcí. Jejich objem je však relativně malý (v roce 2008 mají činit 81 mil. Sk³⁰⁸, tj. 0,085 % celkových příjmů obcí). Zatímco v ČR byly při schvalování rozpočtu na tentýž rok mezi obce nesystémově poslanci rozděleny 3 mld. Kč, tj. 1,19 % celkových příjmů obcí.

Kritérium úhrady státní správy

Výkon přeneseného výkonu státní správy je v plné výši financován účelovými dotacemi ze státního rozpočtu na základě normativů. Výkon státní správy v ČR je také financován formou normativů. Pro spravedlnost tohoto systému je podstatné vhodné nastavení výše normativů. Ve SR na tento výkon obce v roce 2008 získají 17,1 mld. Sk³⁰⁹, zatímco obce v ČR získají 9,5 mld. Kč³¹⁰ (a to při dvojnásobném počtu obyvatel ČR oproti SR). Tato čísla však není možné porovnávat, neboť ve SR jsou takto dotovány i služby, které obcím v ČR takto dotovány nejsou, např. příspěvek na dopravu apod. V ČR je pak podle MF ČR část příjmů na některé vykonávané činnosti přeneseného výkonu státní správy zase obsažena v daňových příjmech.

Kritérium finanční autonomie

Veškeré změny systému financování obcí byly cíleně zaměřeny na posílení fiskální decentralizace a tedy posílení finanční autonomie obcí. Obcím byla dána fakultativní možnost vybírat místní daně a rozhodovat o jejich sazbách. Obce takto mohou alespoň

³⁰⁸ Blíže viz zákon č. 608/2007 Z.z., o štátnom rozpočte na rok 2008, ve znění platných předpisů.

³⁰⁹ Blíže viz zákon č. 608/2007 Z.z., o štátnom rozpočte na rok 2008, ve znění platných předpisů.

³¹⁰ Blíže viz Deník veřejné správy. Zprávy Ministerstva financí ČR [online]. [cit. 2008-07-08]. Dostupné na WWW: http://www.dvs.cz/go/dokumenty/Z_mf/rok_08/2_08/index.htm

částečně ovlivňovat výši svých daňových příjmů (u některých daní až 100 násobně). Tím, že je mezi místní daně zařazena i daň z nemovitosti a obce mohou stanovovat výši její sazby, byla výrazně posílena finanční autonomie obcí, neboť výnos této daně činí v průměru až 16 % daňových příjmů obcí.

Tato varianta nemohla být hodnocena pomocí kvantifikace dopadů na rozpočty vybraných obcí z důvodu v současnosti aplikovaných odlišných velikostních kategorií obcí a přepočítacích koeficientů v ČR a SR (viz Tab. 16 a Tab. 25). Kvantifikace varianty v podmínkách ČR nebyla dále realizovatelná pro nedostupnost relevantních údajů o počtech žáků jednotlivých obcí a věkovém složení obyvatelstva obcí ČR. ČSÚ sleduje odděleně evidenci obyvatel obcí, kteří dosáhli věku 65 let³¹¹ (ve SR je pro stanovení příjmů obce rozhodný počet obyvatel obce starších 62 let).

Na základě posouzení daného návrhu pomocí ordinární klasifikační stupnice jsme dospěli k závěru, že hodnocená varianta dosahuje průměrného klasifikačního stupně 1,38 (viz Tab. 34).

Tab. 34: Hodnocení míry splnění kritérií varianty č. 5³¹²

Kritérium	Klasifikační stupeň
Dynamiky a stability veřejných rozpočtů	2
Motivace ke slučování	1
Trvalého bydliště	1
Charakteru obce	1
Velikostních kategorií	3
Nesystémových zásahů	1
Úhrady státní správy	1
Finanční autonomie	1
Průměrný klasifikační stupeň	1,38

Na základě dosažených průměrných klasifikačních stupňů jednotlivých posuzovaných variant bylo určeno výsledné pořadí variant. Za variantu s nejlepším hodnocením byla určena varianta č. 5 - Slovenský model RUD a za variantu s nejhorším hodnocením pak varianta č. 4 - Stop dotacím z ústředí, zelenou samosprávám (viz Tab. 35). Při tvorbě vlastního návrhu modelu financování obcí v ČR budou mj. použita i dílčí opatření, která zde byla pozitivně hodnocena.

³¹¹ Blíže viz ČSÚ. Městská a obecní statistika [online]. [cit. 2008-07-05]. Dostupné na WWW: <http://vdb.czso.cz/xml/mos.html>

³¹² Vlastní zpracování.

Tab. 35: Pořadí variant podle průměrného klasifikačního stupně³¹³

Varianta	Průměrný klasifikační stupeň	Pořadí varianty
Varianta č. 5	1,38	1.
Varianta č. 2	2,50	2. - 3.
Varianta č. 3	2,50	2. - 3.
Varianta č. 1	2,63	4.
Varianta č. 4	2,75	5.

4.2 Návrh systému financování obcí v ČR

4.2.1 Východiska návrhu

Způsob financování obcí byl od roku 1993 několikrát měněn v reakci na institucionální změny probíhající v tomto období v ČR. Po současném systému financování je však požadováno, aby byl po delší časové období stálejší. Obce by tak dopředu znaly způsob stanovování svých příjmů a mohly tak kvalifikovaně tyto příjmy predikovat a podle toho plánovat své výdaje.

Tato kapitola je reflexí na zjištěné nedostatky systému financování obcí, které byly identifikovány v průběhu zpracovávání práce a autor v ní představuje alternativní návrh podoby systému financování obcí v ČR. Návrh vychází z provedené analýzy příjmů obcí, z principů uplatňovaných v rámci systémů financování obcí vybraných evropských zemí zjištěných jejich komparací, z nedostatků a kritiky současného a minulých systémů financování uplatňovaných v ČR, ale i aktuálních návrhů na jeho změnu a požadavků kladených na tento systém. Navrhovaný způsob financování byl také konstruován s ohledem na změny daňové soustavy ovlivňující hospodaření obcí (v rámci prováděné reformy veřejných financí), které proběhly a jsou platné pro rok 2008:

- zvýšení sazby daně z přidané hodnoty (v roce 2008 snížená sazba 5 % vzrostla na 9 %),
- snížení daně z příjmů fyzických osob (pro rok 2008 daň 15 %), od roku 2008 také zrušení minimální daně pro osoby samostatně výdělečně činné,
- postupné snižování sazby daně z příjmů právnických osob (21 % pro rok 2008, 20 % pro rok 2009 a 19 % pro rok 2010),
- zrušení daně darovací pro osoby I. a II. příbuzenské skupiny (od roku 2008),
- snížení investičních dotací obcím (v roce 2008 budou na úrovni 66 % roku 2007).

³¹³ Vlastní zpracování.

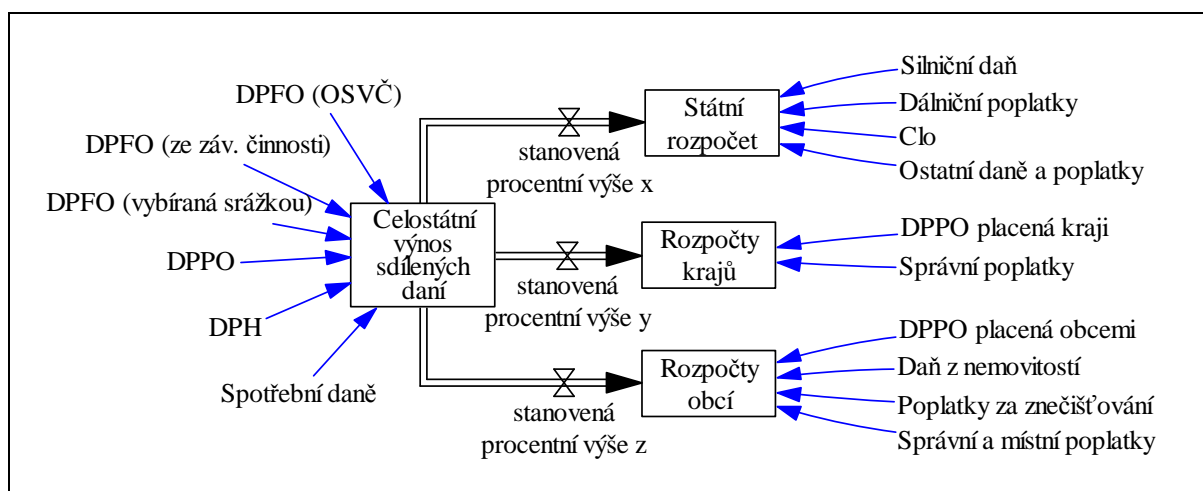
4.2.2 Charakteristika návrhu

Návrh obsahuje úpravu následujících dílčích oblastí systému financování obcí v ČR:

1. model rozpočtového určení daní,
2. kritéria pro rozdělování podílu daňových příjmů jednotlivým obcím,
3. daň z nemovitosti,
4. zrušení nesystémového rozdělování dotací,
5. systém poskytovaných dotací,
6. místní poplatky,
7. úhrada výkonu státní správy,
8. dozor nad hospodařením obcí.

1. MODEL ROZPOČTOVÉHO URČENÍ DANÍ

Mezi sdílené daně zařadit všechny nejvýnosnější daně, tj. daň z příjmu fyzických i právnických osob, daň z přidané hodnoty a nově i daně spotřební. Na výnosech těchto daní by se pak podílely jednotně nastavenými procenty jak státní rozpočet, tak rozpočty obcí a krajů (viz Obr. 20).



Poznámka: DPFO... daň z příjmu fyzických osob
DPPO... daň z příjmu právnických osob

DPH..... daň z přidané hodnoty
OSVČ .. osoby samostatně výdělečně činné

Obr. 20: Navrhovaný model rozpočtového určení daní³¹⁴

Tento model je autorem navrhován zejména pro svou schopnost trvale zajistit stejnou dynamiku změn příjmů státního rozpočtu, rozpočtů obcí a krajů. Navrhovaný model vychází mimo jiné z pozitivně hodnocených elementů jednotlivých návrhů,

³¹⁴ Vlastní zpracování pomocí programu Vensim.

uvedených v kap. 4.1.4. Při stanovování velikosti podílu připadajícího na jednotlivé rozpočty autor vycházel z předpokládaných daňových výnosů v roce 2008 (viz Tab. 36).

Tab. 36: Očekávané daňové výnosy veřejných rozpočtů v roce 2008³¹⁵
(v mld. Kč)

Daň	Státní rozpočet	Rozpočty krajů	Rozpočty obcí	Celostátní výnos
Daň z nemovitostí			5,5	5,5
Daň z příjmů fyzických osob (OSVČ)	8,3	0,8	6,7	15,8
Daň z příjmů fyzických osob (ze závislé činnosti a funkčních požitků)	77,1	10,1	25,9	113,1
Daň z příjmů fyzických osob (vybírána srážkou)	3,8	0,5	1,2	5,5
Daň z příjmu právnických osob	116,6	14,9	35,8	167,3
Daň z příjmu právnických osob (placená obcemi, kraji)		0,4	6,5	6,9
Daň z přidané hodnoty	189,6	24,3	58,3	272,2
Správní a místní poplatky			7,2	7,2
Poplatky za znečišťování			6,7	6,7
Spotřební daně	142,0			142,0
Silniční daň	6,0			6,0
Dálniční poplatky	2,0			2,0
Clo	7,0			7,0
Ostatní daně a poplatky	14,0			14,0
Celkem	566,4	51,0	153,8	771,2

Poznámka: Výše příjmů jednotlivých druhů veřejných rozpočtů byly vypočítávány podle platného zákona o RUD.

Nejprve byl autorem do sdílených daní zahrnut výnos spotřebních daní a mezi svěřené daně pak výnos daně z příjmu právnických osob placené obcemi a kraji. Výpočet podílů pro jednotlivé rozpočty byl následně proveden s ohledem na nulový dopad na celkové příjmy jednotlivých rozpočtů (viz Tab. 37).

³¹⁵ Vlastní zpracování dle:

MV ČR. Procentní podíly jednotlivých obcí a sdílené daňové příjmy [online]. [cit. 2008-07-05]. Dostupné na WWW: http://mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/hosp_krajů_obci_34397.html

Tesař, L. Jaké budou dopady změn na obecní rozpočty v letech 2008 a 2009 [online]. [cit. 2008-07-05]. Dostupné na WWW: http://moderniobec.ihned.cz/c4-10004960-22540120-C00000_d-jake-budou-dopady-zmen-na-obecni-rozpocety-v-letech-2008-a-2009

Tab. 37: Konstrukce podílů participace veřejných rozpočtů na celostátním výnosu daní - krok 1³¹⁶
(v mld. Kč)

	Státní rozpočet	Rozpočty krajů	Rozpočty obcí	Celostátní výnos
Daň z nemovitostí			5,5	5,5
Daň z příjmů fyzických osob (OSVČ)	11,9	1,1	2,8	15,8
Daň z příjmů fyzických osob (ze závislé činnosti a funkčních požitků)	84,9	8,0	20,2	113,1
Daň z příjmů fyzických osob (vybírána srážkou)	4,1	0,4	1,0	5,5
Daň z příjmu právnických osob	125,6	11,8	29,9	167,3
Daň z příjmu právnických osob (placená obcemi, krají)		0,4	6,5	6,9
Daň z přidané hodnoty	204,3	19,3	48,6	272,2
Správní a místní poplatky			7,2	7,2
Poplatky za znečišťování			6,7	6,7
Spotřební daně	106,6	10,0	25,4	142,0
Silniční daň	6,0			6,0
Dálniční poplatky	2,0			2,0
Clo	7,0			7,0
Ostatní daně a poplatky	14,0			14,0
Celkem	566,4	51,0	153,8	771,2
Navrhované podíly pro rozpočty	75,07 %	7,07 %	17,86 %	100,00 %

Poznámka: Modrou barvou jsou označeny sdílené daně, které při stanovování výše pro jednotlivé stupně veřejných rozpočtů podléhají přepočtu dle procentních podílů.

V dalším kroku bylo autorem do modelu promítnuto zvýšení daňových příjmů obcí v souvislosti se zrušením nesystémového rozdělování prostředků obcím formou dotací při schvalování návrhu státního rozpočtu ve výši 3 mld. Kč (dle bodu č. 4 tohoto návrhu). Tímto opatřením došlo ke zvýšení podílu daňových výnosů sdílených daní připadající pro rozpočty obcí a ke snížení podílu daňových výnosů sdílených daní o stejnou část připadající na státní rozpočet. Podíl připadající na rozpočty krajů zůstal nezměněn (viz Tab. 38).

³¹⁶ Vlastní zpracování.

Tab. 38: Konstrukce podílů participace veřejných rozpočtů na celostátním výnosu daní - krok 2³¹⁷
(v mld. Kč)

	Státní rozpočet	Rozpočty krajů	Rozpočty obcí	Celostátní výnos
Daň z nemovitostí			5,5	5,5
Daň z příjmů fyzických osob (OSVČ)	11,8	1,1	2,9	15,8
Daň z příjmů fyzických osob (ze závislé činnosti a funkčních požitků)	84,4	8,0	20,7	113,1
Daň z příjmů fyzických osob (vybírána srážkou)	4,1	0,4	1,0	5,5
Daň z příjmu právnických osob	124,9	11,8	30,6	167,3
Daň z příjmu právnických osob (placená obcemi, kraji)		0,4	6,5	6,9
Daň z přidané hodnoty	203,2	19,3	49,7	272,2
Správní a místní poplatky			7,2	7,2
Poplatky za znečišťování			6,7	6,7
Spotřební daně	106,0	10,0	26,0	142,0
Silniční daň	6,0			6,0
Dálniční poplatky	2,0			2,0
Clo	7,0			7,0
Ostatní daně a poplatky	14,0			14,0
Celkem	563,4	51,0	156,8	771,2
Navrhované podíly pro rozpočty	74,65 %	7,07 %	18,28 %	100,00 %

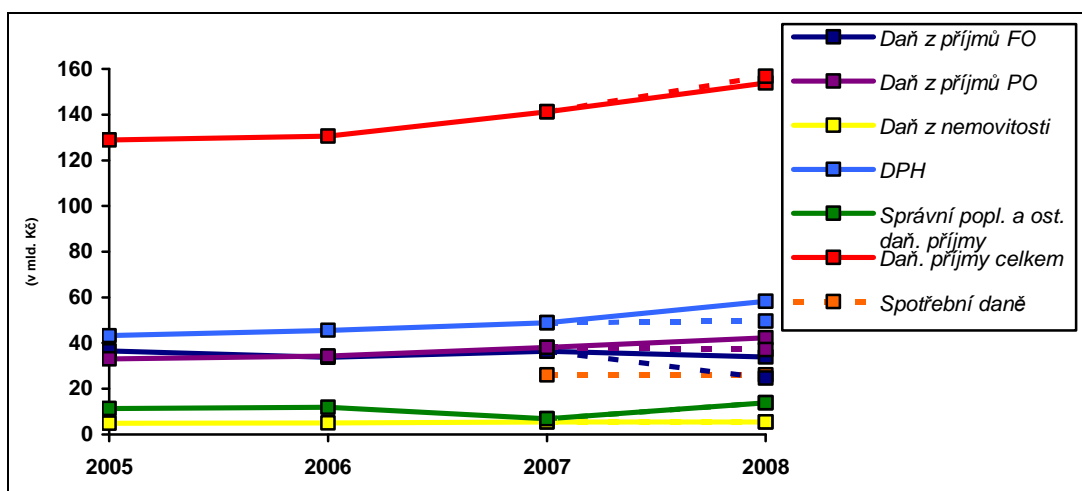
Poznámka: Modrou barvou jsou označeny sdílené daně, které při stanovování výše pro jednotlivé stupně veřejných rozpočtů podléhají přepočtu dle procentních podílů.

Pro rok 2008 byly podíly participace veřejných rozpočtů na celostátním výnosu sdílených daní stanoveny autorem následovně: 74,65 % pro státní rozpočet, 7,07 % pro krajské rozpočty a 18,28 % pro rozpočty obcí. Porovnání vývoje jednotlivých daňových příjmů podle pravidel současného RUD a navrhovaného modelu přináší Tab. 39 a Obr. 21.

³¹⁷ Vlastní zpracování.

Tab. 39: Daňové výnosy obcí dle stávajícího RUD a dle navrhovaného modelu v roce 2008³¹⁸
(v mlrd. Kč)

Daň	Celostátní daňový výnos	Část celostátního daňového výnosu připadající rozpočtům obcí		
		stávající RUD	navrhovaný model	rozdíl
Daň z nemovitostí	5,5	5,5	5,5	0,0
Daň z příjmů fyzických osob (OSVČ)	15,8	6,7	2,9	- 3,8
Daň z příjmů fyzických osob (ze závislé činnosti a funkčních požitků)	113,1	25,9	20,7	- 5,2
Daň z příjmů fyzických osob (vybíraná srážkou)	5,5	1,2	1,0	- 0,2
Daň z příjmu právnických osob	167,3	35,8	30,6	- 5,2
Daň z příjmů právnických osob (placená obcemi, kraji)	6,9	6,5	6,5	0,0
Daň z přidané hodnoty	272,2	58,3	49,7	- 8,6
Správní a místní poplatky	7,2	7,2	7,2	0,0
Poplatky za znečišťování	6,7	6,7	6,7	0,0
Spotřební daň	142,0		26,0	26,0
Silniční daň	6,0			
Dálniční poplatky	2,0			
Clo	7,0			
Ostatní daně a poplatky	14,0			
Celkem	771,2	153,8	156,8	3,0



Poznámka: Plná čára značí skutečnou výši daňových výnosů obcí podle stávajících pravidel RUD. Čárkovaná čára představuje výši daňových příjmů v roce 2008 podle navrhovaného modelu.

Obr. 21: Daňové výnosy obcí dle stávajícího RUD a dle navrhovaného modelu v roce 2008³¹⁹

³¹⁸ Vlastní zpracování dle:

MV ČR. Procentní podíly jednotlivých obcí a sdílené daňové příjmy [online]. [cit. 2008-07-05]. Dostupné na WWW: http://mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/hosp_krajů_obci_34397.html

Tesař, L. Jaké budou dopady změn na obecní rozpočty v letech 2008 a 2009 [online]. [cit. 2008-07-05]. Dostupné na WWW: http://moderniobec.ihned.cz/c4-10004960-22540120-C00000_d-jake-budou-dopady-zmen-na-obecni-rozpocety-v-letech-2008-a-2009

³¹⁹ Vlastní zpracování.

2. KRITÉRIA PRO ROZDĚLOVÁNÍ PODÍLU DAŇOVÝCH PŘÍJMŮ JEDNOTLIVÝM OBCÍM

Ze současných kritérií, podle kterých jsou prostředky náležející obcím rozdělovány mezi konkrétní obce, tj. výměry katastrálního území obce, prostého počtu obyvatel v obci a násobku postupných přechodů by mělo být zrušeno kritérium násobku postupných přechodů. Kritéria by měla být dále doplněna o kritérium počet dětí v předškolním věku, počet obyvatel obce v důchodovém věku a nadmořská výška obce.

Váhy kritérií počet dětí v předškolním věku a počet obyvatel obce v důchodovém věku byly navrženy na základě podílu skutečně vynakládaných výdajů vybraných obcí měřitelných těmito kritérii ku celkovým daňovým příjmům těchto obcí. Pro určení váhy kritéria dětí předškolního věku byly využity údaje o výdajích obcí na provoz zařízení pro děti předškolního věku, tj. jeslí a mateřských školek, ale také na jejich opravy. Obdobně byly pro zjištění váhy kritéria počtu obyvatel obce v důchodovém věku využity údaje o výdajích obcí vynakládaných na pečovatelskou službu, na provoz domů s pečovatelskou službou, domovů důchodců a příspěvky klubům seniorů.

Byly porovnávány příjmy a výdaje 10-ti obcí Pardubického kraje. Jednalo se o 3 obce ze současné velikostní kategorie do 300 obyvatel a to obec Dvakačovice (183 obyvatel), Hluboká u Skutče (215 obyvatel) a Honbice (199 obyvatel), dále se jednalo o 3 obce velikostní kategorie od 301 do 5 000 obyvatel, a to obce Hrochův Týnec (1 892 obyvatel), Chrast (3 205 obyvatel) a Slatiňany (4 148 obyvatel). Z velikostní kategorie od 5 001 do 30 000 obyvatel byly vybrány obce Choceň (9 048 obyvatel), Chrudim (23 362 obyvatel) a Česká Třebová (16 555 obyvatel) a z velikostí kategorie nad 30 001 obyvatel pouze obec Pardubice (88 559 obyvatel), protože tato velikostí kategorie nemá v Pardubickém kraji dalšího zástupce (viz Tab. 40).

Tab. 40: Obce Pardubického kraje dle velikostních kategorií³²⁰

Velikostní kategorie obcí	Počty obcí
30 001 a více obyv.	1
5001 - 30 000 obyv.	17
3 001 - 5 000 obyv.	242
0 - 300 obyv.	192
Počet obcí celkem	452

Pro porovnávání byly využity údaje uvedené v rozpočtech zmíněných obcí, a to za 3 navazující roky, tj. roky 2006 - 2008, které byly zprůměrovány nejprve

³²⁰ Vlastní zpracování dle MV ČR. Evidence počtu obyvatel MV ČR [online]. [cit. 2008-07-05]. Dostupné na WWW: http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/sprava/informat/cetnost/obce/pocet_obcane_leden08.xls

za každou obec a následně za všechny obce každé velikostní kategorie. Pro každé kritérium bylo v každé velikostní kategorii obcí vypočteno procento podílu vynakládaných prostředků ku daňovým příjmům. Pro každé kritérium byl vypočítán vážený průměr podílu vynakládaných prostředků ku daňovým příjmům obcí, přičemž za váhu byl zvolen počet obcí každé velikostní kategorie v Pardubickém kraji (viz Tab. 41 a Tab. 42).

Tab. 41: Návrh váhy kritéria počet dětí v předškolním věku³²¹

Velikostní kategorie obcí	Obec	Průměrné roční výdaje na kritérium (2006 - 2008)	Průměrné roční daňové příjmy (2006 - 2008)	Výpočet váhy kritéria		
				A (v %)	B (v %)	C (v %)
30 001 a více obyv.	Pardubice	34 558 333 Kč	862 350 000 Kč	4,01	4,01	3,47
5001 - 30 000 obyv.	Choceň	2 655 000 Kč	79 737 700 Kč	3,33	3,88	
	Chrudim	12 148 533 Kč	236 269 367 Kč	5,14		
	Česká Třebová	5 023 433 Kč	158 666 633 Kč	3,17		
3 001 - 5 000 obyv.	Hrochův Týnec	1 035 333 Kč	14 918 563 Kč	6,94	5,92	
	Chrast	801 667 Kč	14 711 667 Kč	5,45		
	Slatiňany	1 582 333 Kč	29 534 967 Kč	5,36		
0 - 300 obyv.	Dvakačovice	0 Kč	1 297 100 Kč	0,00	0,35	
	Hluboká u Skutče	15 300 Kč	1 471 333 Kč	1,04		
	Honbice	0 Kč	1 542 238 Kč	0,00		

Poznámka: A .. průměrné náklady ku průměrným daňovým příjmům.
 B .. průměrné náklady ku průměrným daňovým příjmům v rámci stejné velikostní kategorie.
 C .. průměrné náklady ku průměrným daň. příjmům za všechny velikostní kategorie vážené počtem obcí kategorií.

Tab. 42: Návrh váhy kritéria počet obyvatel obce v důchodovém věku³²²

Velikostní kategorie obcí	Obec	Průměrné roční výdaje na kritérium (2006 - 2008)	Průměrné roční daňové příjmy (2006 - 2008)	Výpočet váhy kritéria		
				A (v %)	B (v %)	C (v %)
30 001 a více obyv.	Pardubice	18 163 333 Kč	862 350 000 Kč	2,11	2,11	1,55
5001 - 30 000 obyv.	Choceň	11 729 667 Kč	79 737 700 Kč	14,71	5,31	
	Chrudim	1 766 667 Kč	236 269 367 Kč	0,75		
	Česká Třebová	755 900 Kč	158 666 633 Kč	0,48		
3 001 - 5 000 obyv.	Hrochův Týnec	283 333 Kč	14 918 563 Kč	1,90	2,52	
	Chrast	33 667 Kč	14 711 667 Kč	0,23		
	Slatiňany	1 605 700 Kč	29 534 967 Kč	5,44		
0 - 300 obyv.	Dvakačovice	0 Kč	1 297 100 Kč	0,00	0,00	
	Hluboká u Skutče	0 Kč	1 471 333 Kč	0,00		
	Honbice	0 Kč	1 542 238 Kč	0,00		

Poznámka: A .. průměrné náklady ku průměrným daňovým příjmům.
 B .. průměrné náklady ku průměrným daňovým příjmům v rámci stejné velikostní kategorie.
 C .. průměrné náklady ku průměrným daň. příjmům za všechny velikostní kategorie vážené počtem obcí kategorií.

³²¹ Vlastní zpracování dle rozpočtů příslušných obcí za období 2006 - 2008.

³²² Vlastní zpracování dle rozpočtů příslušných obcí za období 2006 - 2008.

Pomocí výše uvedeného postupu byly vypočteny následující váhy kritérií:

- 3,5 % pro kritérium počet dětí v předškolním věku,
- 1,5 % pro kritérium počet obyvatel obce v důchodovém věku.

Váhu kritéria výměra katastrálního území obce nebylo možné zjistit dle relevantních výdajů vynakládaných obcemi v souvislosti se svou rozlohou. S rozlohou obce přitom souvisí celá řada výdajů, např. na údržbu místních komunikací, chodníků, kanalizačních sítí a vodovodních sítí, údržbu zeleně, veřejné osvětlení, místní rozhlas, dopravu apod. Problematické však je určit, které výdaje lze s rozlohou obce přímo spojit. Navíc některé akce například stavba ČOV či výměna kanalizace jsou prováděny ojedinele a přitom se jedná o finančně náročné akce. Váha kritéria byla proto určena kvalifikovaným odhadem, a to ve výši 6 %. Kritérium výměry katastrálního území obce přímo souvisí s dalším navrhovaným kritériem - nadmožská výška, protože i toto kritérium ovlivňuje výdaje vynakládané obcemi, např. na údržbu místních komunikací v zimních měsících. Kritérium nadmožské výšky však ovlivňuje kritérium výměry katastrálního území obce jen v malé míře, proto byla vypočtená váha kritéria výměry katastrálního území obce snížena z 6 % na 5 % a zbylé 1 % bylo přiřazeno kritériu nadmožská výška. Zbývající kritérium počet obyvatel obce by mělo mít ze všech ostatních kritérií největší váhu, protože je věrohodným měřítkem reálné potřeby výše vynakládaných prostředků obcemi na zajištění veřejných statků. Tomuto kritériu byla dopočtem do 100 % přiřazena váha ve výši 89 % (viz Tab. 43).

Tab. 43: Navrhovaná kritéria a jejich váhy³²³

Kritéria	Váhy kritérií (v %)
Počet obyvatel obce	89,0
Počet dětí v předškolním věku	3,5
Počet obyvatel obce v důchodovém věku	1,5
Výměra katastrálního území obce	5,0
Nadmožská výška	1,0

Podle navržených kritérií a jejich vah byly rozděleny daňové příjmy na vzorku 9-ti vybraných obcí (Tab. 44). Toto rozdělení potvrdilo skutečnost, že menší obce jsou oproti větším ve svých příjmech platným RUD diskriminovány. Podle navrhovaného rozdělení by měly být například největšímu městu Praze rozděleny příjmy ve výši 38,3 % jeho skutečně přidělovaných příjmů dle platného RUD a naopak nejmenším obcím by mělo být rozděleno až 230 % v současnosti přidělovaných příjmů (viz Tab. 45). Pokud by byl

³²³ Vlastní zpracování.

model v této podobě realizován, došlo by k vysokému nárůstu příjmů malých obcí a naopak k výraznému poklesu příjmů největších obcí, což by vedlo k nežádoucímu omezení kvality a kvantity jimi poskytovaných statků a negativnímu vlivu na jejich rozvoj. Proto se autor přiklonil k rozdělení obcí do velikostních kategorií s různými koeficienty přepočtu. Pro kvantifikaci modelu byl použit stávající systém rozdělování obcí do 4 velikostních kategorií, včetně výše jím stanovených přepočítacích koeficientů s tím, že mimo kategorie pak leží 4 největší obce ČR.

Tab. 44: Kvantifikace navrhovaného modelu - varianta nerespektující velikostní kategorie obcí³²⁴

Obec	Kvantifikace kritérií	Kritéria				
		počet obyvatel obce	počet dětí předškol. věku	počet obyvatel v důchodovém věku	výměra katastrálního území obce	nadmořská výška
Praha	hodnota	1 188 126	73 233	189 524	49 605	194
	v Kč	13 817 891 512	451 211 807	266 326 777	42 266 793	97 003
Brno	hodnota	366 680	23 542	61 660	23 019	203
	v Kč	4 264 484 120	145 049 750	86 647 122	19 613 735	101 503
Ostrava	hodnota	309 098	21 754	44 563	21 422	212
	v Kč	3 594 806 132	134 033 314	62 621 727	18 252 983	106 003
Plzeň	hodnota	163 392	10 454	27 402	13 767	323
	v Kč	1 900 247 053	64 410 419	38 506 397	11 730 409	161 504
Olomouc	hodnota	100 168	6 602	15 482	10 333	218
	v Kč	1 164 952 671	40 677 022	21 755 931	8 804 410	109 003
Pardubice	hodnota	88 559	5 684	15 245	8 266	221
	v Kč	1 029 940 136	35 020 932	21 422 890	7 043 187	110 503
Chrudim	hodnota	23 362	1 667	3 385	3 321	265
	v Kč	271 699 787	10 270 917	4 756 739	2 829 715	132 503
Hrochův Týnec	hodnota	1 892	178	265	1 251	241
	v Kč	22 003 938	1 096 715	372 389	1 065 936	120 503
Honbice	hodnota	199	18	24	482	277
	v Kč	2 314 368	110 904	33 726	410 696	138 504

³²⁴ Vlastní zpracování dle:

ČSÚ. Veřejná databáze ČSÚ [online]. [cit. 2009-02-02]. Dostupné na WWW: <http://vdb.czso.cz/vdbvo/kaplist.jsp?vo=tabulka>

MV ČR. Portál veřejné správy ČR [online]. [cit. 2009-02-02]. Dostupné na WWW: http://portal.gov.cz/wps/portal/_s.155/699/_s.155/695/place

Tab. 45: Porovnání výše příjmů obcí současného modelu RUD a navrhovaného modelu - varianta nerespektující velikostní kategorie obcí³²⁵

Obec	Celkem navrhovaný model	Současný stav	Návrh / současný stav
Praha	14 577 793 891 Kč	38 065 608 000 Kč	38,3 %
Brno	4 515 896 229 Kč	7 150 324 000 Kč	63,2 %
Ostrava	3 809 820 159 Kč	6 072 044 000 Kč	62,7 %
Plzeň	2 015 055 782 Kč	3 317 220 000 Kč	60,8 %
Olomouc	1 236 299 037 Kč	1 234 931 000 Kč	100,1 %
Pardubice	1 157 135 160 Kč	809 812 000 Kč	142,9 %
Chrudim	307 679 536 Kč	208 310 000 Kč	147,7 %
Hrochův Týnec	27 315 023 Kč	13 720 000 Kč	199,1 %
Honbice	3 702 027 Kč	1 613 000 Kč	229,5 %

Poznámka: Porovnávanými skutečnými daňovými příjmy obcí jsou daňové příjmy bez správních a místních poplatků.

Kvantifikace navrženého modelu s využitím rozdělení obcí do velikostních kategorií dokazuje, že jsou navržená kritéria v praxi použitelná. A že postihují individuální charakteristiky obcí lépe než současné RUD, protože na základě těchto kritérií posilují příjmy v současnosti finančně podhodnocených menších obcí na úkor zvýhodňovaných větších obcí (viz Tab. 46 a Tab. 47).

Tab. 46: Kvantifikace navrhovaného modelu - varianta respektující velikostní kategorie obcí³²⁶

Obec	Kvantifikace kritérií	Kritéria				
		počet obyvatel obce	počet dětí předškol. věku	počet obyvatel v důchodovém věku	výměra katastrálního území obce	nadmořská výška
Praha	hodnota	1 188 126	73 233	189 524	49 605	194
	v Kč	36 572 595 312	386 081 531	227 883 775	36 165 783	83 001
Brno	hodnota	366 680	23 542	61 660	23 019	203
	v Kč	6 776 038 064	124 112 510	74 140 022	16 782 585	86 851
Ostrava	hodnota	309 098	21 754	44 563	21 422	212
	v Kč	5 711 955 420	114 686 243	53 582 579	15 618 252	90 702
Plzeň	hodnota	163 392	10 454	27 402	13 767	323
	v Kč	3 019 391 326	55 113 082	32 948 182	10 037 180	138 192
Olomouc	hodnota	100 168	6 602	15 482	10 333	218
	v Kč	1 196 815 889	34 805 488	18 615 566	7 533 536	93 269
Pardubice	hodnota	88 559	5 684	15 245	8 266	221
	v Kč	1 047 173 613	29 965 827	18 330 597	6 026 537	94 552
Chrudim	hodnota	23 362	1 667	3 385	3 321	265
	v Kč	225 006 744	8 788 359	4 070 126	2 421 259	113 377
Hrochův Týnec	hodnota	1 892	178	265	1 251	241
	v Kč	14 579 162	938 409	318 636	912 073	103 109
Honbice	hodnota	199	18	24	482	277
	v Kč	1 455 073	94 895	28 858	351 414	118 511

³²⁵ Vlastní zpracování.

³²⁶ Vlastní zpracování dle:

ČSÚ. Veřejná databáze ČSÚ [online]. [cit. 2009-02-02]. Dostupné na WWW: <http://vdb.czso.cz/vdbvo/kaplist.jsp?vo=tabulka>

MV ČR Portál veřejné správy ČR [online]. [cit. 2009-02-02]. Dostupné na WWW: http://portal.gov.cz/wps/portal/_s.155/699/_s.155/695/place

Tab. 47: Porovnání výše příjmů obcí současného modelu RUD a navrhovaného modelu - varianta respektující velikostní kategorie obcí³²⁷

Obec	Celkem navrhovaný model	Současný stav	Návrh / současný stav
Praha	37 222 809 402 Kč	38 065 608 000 Kč	97,8 %
Brno	6 991 160 032 Kč	7 150 324 000 Kč	97,8 %
Ostrava	5 895 933 196 Kč	6 072 044 000 Kč	97,1 %
Plzeň	3 117 627 962 Kč	3 317 220 000 Kč	94,0 %
Olomouc	1 257 863 747 Kč	1 234 931 000 Kč	101,9 %
Pardubice	1 101 591 126 Kč	809 812 000 Kč	136,0 %
Chrudim	240 399 865 Kč	208 310 000 Kč	115,4 %
Hrochův Týnec	16 851 390 Kč	13 720 000 Kč	122,8 %
Honbice	2 048 752 Kč	1 613 000 Kč	127,0 %

Poznámka: Porovnávanými skutečnými daňovými příjmy obcí jsou daňové příjmy bez správních a místních poplatků.

Výsledná podoba navrhovaného způsobu rozdělování prostředků mezi konkrétní obce tedy zahrnuje 5 kritérií, tj. počet obyvatel obce (váha 89 %), počet dětí obce v předškolního věku (váha 3,5 %), počet obyvatel obce v důchodovém věku (váha 1,5 %), výměru katastrálního území obce (váha 5 %) a nadmořskou výšku obce (váha 1 %). Vypočtené nároky konkrétní obce podle uvedených kritérií budou následně přepočteny koeficientem přepočtu podle velikostní kategorie, do které daná obec patří. Způsob výpočtu zůstává shodný se způsobem výpočtu používaným v platném RUD. Pro zjednodušení by i nadále mělo MF ČR vydávat každoročně vyhlášku, v které budou uvedena výsledná procenta, kterými se jednotlivé obce budou v daném roce podílet na procentní části celostátního hrubého výnosu daní.

3. DAŇ Z NEMOVITOSTI

Daň z nemovitosti i nadále ponechat jako daň svěřenou, ale posílit možnost obcí ovlivňovat její sazby. Možnost zvýšení či snížení základní sazby obecní vyhláškou by měla být pro všechny obce stejná neohledně na velikost obce. Nově by obce měly mít možnost stanovovat různé sazby pro různé vlastníky nemovitostí. Mohly by tedy stanovovat vyšší sazby pro podnikatele a nižší pro domácnosti. Legislativně by mělo být obcím povoleno snížení sazby daně např. až o polovinu (jako motivační prvek) a naopak zvýšení až na 10-ti násobek pro domácnosti a pro podnikatele až na 20-ti násobek. I nadále by měla být také ponechána obcím možnost zcela od daně osvobodit legislativně vymezené druhy nemovitosti, tak jako tomu je v současné úpravě zákona.

³²⁷ Vlastní zpracování.

4. ZRUŠENÍ NESYSTÉMOVÉHO ROZDĚLOVÁNÍ DOTACÍ

Zrušení nesystémového rozdělování prostředků formou dotací při schvalování návrhu státního rozpočtu (při schvalování rozpočtu na rok 2008 byly takto rozděleny 3 mld. Kč). O tyto prostředky posílit daňové příjmy obcí.

5. SYSTÉM POSKYTOVANÝCH DOTACÍ

V rámci systému poskytování dotací obcím by měla být realizována taková opatření, která by vedla k maximálnímu omezení případného korupčního jednání. Úkolem poskytovatelů dotací je stanovovat jasná pravidla pro poskytování dotací a výběr mezi žadateli pak provádět transparentně. Systém poskytovaných dotací by měl být nově rozšířen o dotace obcím vzniklým sloučením obcí. Výše těchto dotací by se měla odvíjet od počtu obyvatel nově vzniklé obce a nemělo by se jednat o jednorázové dotace, ale měly by být poskytovány například 3 následující roky po sloučení (výše dotací by se v každém následujícím roce měla snižovat).

6. MÍSTNÍ POPLATKY

Rozšíření okruhu místních poplatků vybíraných podle § 1 zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění platných předpisů, o poplatek z reklamy (umístěné na území obce), poplatek za znečišťování ovzduší či nadměrnou hlučnost. Nově by také měla být zrušena maximální hranice výše těch místních poplatků, u nichž by obec mohla pomocí vysokého poplatku regulovat nežádoucí aktivity a jevy. Toto opatření by se mohlo týkat například poplatku za provozovaný výherní hrací přístroj.

7. ÚHRADA VÝKONU STÁTNÍ SPRÁVY

Výkon státní správy plně financovat formou účelových nárokových dotací. Z důvodu obtížnosti oddělování výkonu státní správy a samosprávy a vyčíslení jejich nákladů by měla být výše dotací vypočítávána na základě normativního počtu administrativních pracovníků odvíjejícího se od počtu obyvatel, pro které je správa vykonávána a to při zohlednění výnosů ze správních poplatků.

8. DOZOR NAD HOSPODAŘENÍM OBCÍ

Je třeba určit orgán, který bude vykonávat dozor nad hospodařením územních samospráv (obcí a krajů) a který bude zároveň jejich deponitářem. Dozor by neměl

zasahovat do samostatného rozhodování samospráv, ale měl by kontrolovat zadluženost obcí (v případě vysokého zadlužení pak již další nepovolit), zprostředkovávat emise komunální dluhopisů a poskytovat samosprávám úvěry.

Aplikace výše navrhovaných změn by pro některé obce znamenala nečekané výpadky a pro některé naopak nečekané navýšení příjmů. Realizace navrhovaných opatření by měla být doprovázena aplikací dočasných doprovodných kompenzačních opatření.

4.2.3 Zhodnocení návrhu

KRITÉRIUM DYNAMIKY A STABILITY VEŘEJNÝCH ROZPOČTŮ

Kritérium dynamiky vývoje územních rozpočtů navrhovaného modelu bude zkoumáno pomocí simulace vývoje územních rozpočtů v situacích, které mohou běžně nastat. Mezi tyto situace byly autorem práce vybrány následující:

- snížení sazby daně sdílené dle současného RUD všemi rozpočty, která bude patřit mezi sdílené i dle navrhovaného modelu (daň z příjmu fyzických osob ze závislé činnosti a funkčních požitků),
- zvýšení sazby daně svěřené jedné úrovni územních rozpočtů, která bude podle navrhovaného modelu nově sdílána všemi úrovněmi územních rozpočtů (spotřební daně),
- zvýšení sazby daně svěřené jedné úrovni územních rozpočtů, která bude této úrovni svěřena i podle navrhovaného modelu (daň z nemovitosti).

Pro simulace potenciálního vývoje budou využity předpokládané výše příjmů územních rozpočtů v roce 2009. Při prognóze výše daňových příjmů jednotlivých rozpočtů v roce 2009 nelze vycházet z očekávaných daňových výnosů uveřejněných MF ČR v říjnu roku 2008 v souvislosti se schvalování návrhu státního rozpočtu na rok 2009, který předpokládal růst daňových příjmů u obcí o 9,36 % a u krajů o 9,17 %.³²⁸ Předpoklad MF ČR byl uveřejněn před začátkem celosvětové finanční krize a počítal pro rok 2009 s růstem HDP ve výši 3,6 %. Dnes je zřejmé, že tohoto růstu dosaženo nebude. MF ČR počátkem

³²⁸ Blíže viz PSP ČR. Rozpočty územních samosprávných celků, dobrovolných svazků obcí a regionálních rad regionů soudržnosti [online]. Sněmovní tisk 612/0, část č. 26/26 VI. n. z. o státním rozpočtu ČR na rok 2009 [cit. 2009-08-07]. Dostupné na WWW: http://www.psp.cz/sqw/text/text2.sqw?idd=30383#_toc206898247

roku 2009 hovoří pro rok 2009 o růstu 1,4 % HDP.³²⁹ Lze se domnívat, že vlivem dopadů finanční krize zejména zvyšující se nezaměstnanosti, dojde k snížení výnosu daně z příjmu fyzických osob ze závislé činnosti, snížení výnosů daně z příjmu podnikajících fyzických osob a právnických osob v souvislosti s nižší poptávkou po jejich produktech způsobenou nižší kupní silou tuzemského i zahraničního obyvatelstva. Vyšší nezaměstnanost bude s největší pravděpodobností mít negativní vliv i na výši výnosu daně z přidané hodnoty a spotřebních daní. Na druhou stranu by mohl být zaznamenán mírný nárůst vzniku nových právnických osob v souvislosti se snížením sazby daně z příjmu o 1 %. Lze také očekávat zvýšení výnosu daně z nemovitostí v souvislosti s možností zvýšení její sazby obecní vyhláškou (předpokládaná výše výnosů této daně pro rok 2009 činí 6,4 mld. Kč³³⁰, tj. oproti roku 2008 nárůst o 16,36 %).³³¹ Autor práce bude pro simulaci vývoje stávajícího modelu RUD a navrhovaného modelu předpokládat, že v roce 2009 budou daňové výnosy územních rozpočtů na úrovni výnosů roku 2008.

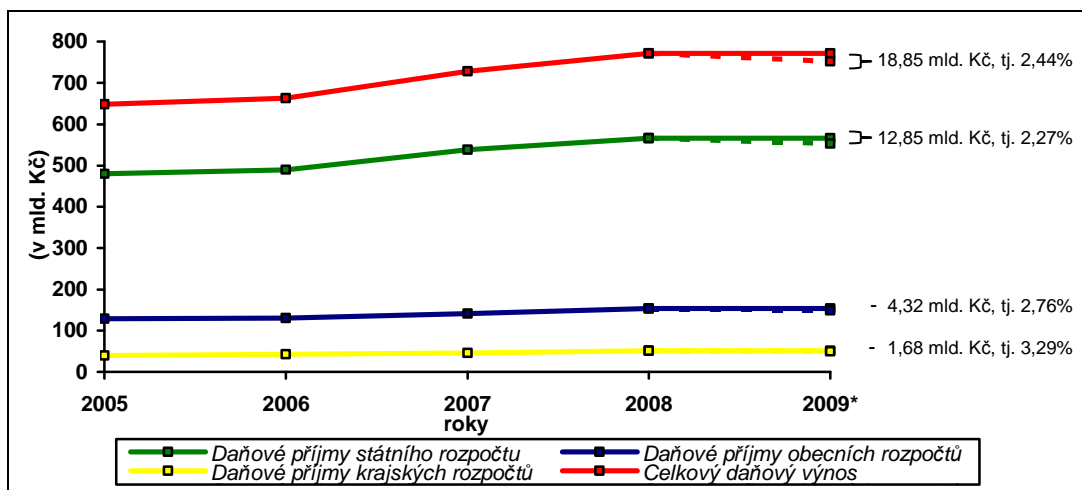
Situace č. 1 - snížení sazby daně sdílené všemi úrovněmi územních rozpočtů jak podle stávajícího RUD, tak podle navrhovaného modelu

Snížení sazby daně z příjmu fyzických osob ze závislé činnosti a funkčních požitků z 15 % na 12,5 % tak, jak to pro rok 2009 navrhovala vláda ČR, povede ke snížení příjmů rozpočtů jak obcí, krajů, tak státu, a to proto, že tato daň patří podle stávajícího modelu mezi daně sdílené všemi zmíněnými rozpočty. Podle stávajícího RUD však oproti navrhovanému modelu dochází k větším odlišnostem míry snížení výše příjmů jednotlivých rozpočtů (viz Obr. 22, Obr. 23 a Tab. 48). Odlišnosti míry změny výše daňových příjmů jednotlivých rozpočtů podle navrhovaného modelu jsou způsobeny skutečností, že v celkové výši daňových příjmů těchto rozpočtů jsou obsaženy i nesdílené daně. Pokud by tato část daňových příjmů byla odečtena bude mít zkoumaná situace na všechny rozpočty stejný dopad a to snížení jejich příjmů o 2,63 %.

³²⁹ MF ČR. MF: Předpokládáme růst HDP v roce 2009 okolo 1,4 % [online]. [cit. 2009-02-28]. Dostupné na WWW: <http://www.nasepenize.cz/news/117/ARTICLE/1097/2009-02-03.html>

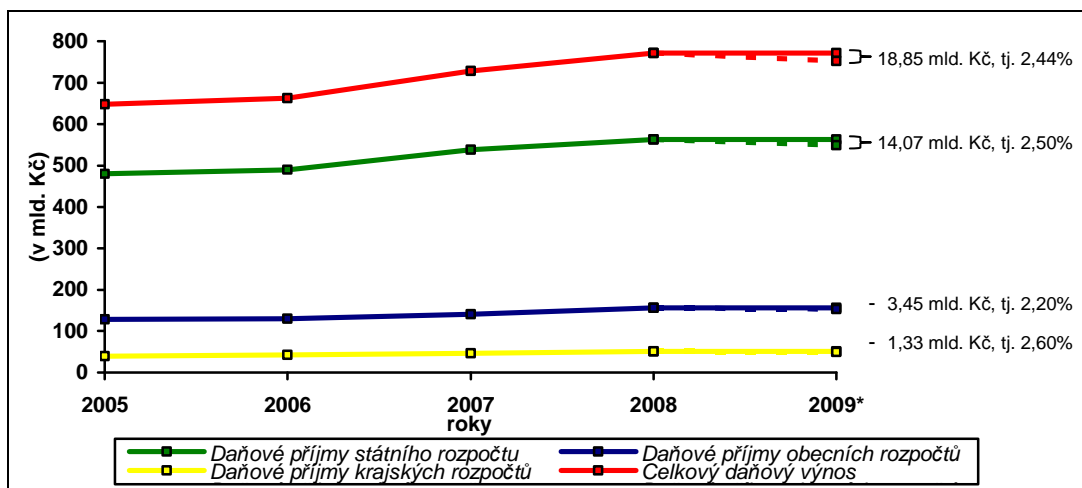
³³⁰ Blíže viz PSP ČR. Rozpočty územních samosprávných celků, dobrovolných svazků obcí a regionálních rad regionů soudržnosti [online]. Sněmovní tisk 612/0, část č. 26/26 Vl. n. z. o státním rozpočtu ČR na rok 2009 [cit. 2009-08-07]. Dostupné na WWW: http://www.psp.cz/sqw/text/text2.sqw?idd=30383#_toc206898247

³³¹ Světová finanční krize na její výši nebude mít vliv, protože obecní vyhlášky musely nabýt platnosti nejpozději dne 1. 8. 2008, tedy před jejím začátkem.



Poznámka: *Odhad
 Plná čára značí skutečnou výši daňových výnosů obcí podle stávajících pravidel RUD. Čárkovaná čára představuje výši daňových příjmů v roce 2009 podle navrhovaného modelu.

Obr. 22: Snížení sazby daně z příjmu fyzických osob ze závislé činnosti - stávající RUD³³²



Poznámka: *Odhad
 Plná čára značí skutečnou výši daňových výnosů obcí podle stávajících pravidel RUD. Čárkovaná čára představuje výši daňových příjmů v roce 2009 podle navrhovaného modelu.

Obr. 23: Snížení sazby daně z příjmu fyzických osob ze závislé činnosti - navrhovaný model³³³

³³² Vlastní zpracování.

³³³ Vlastní zpracování.

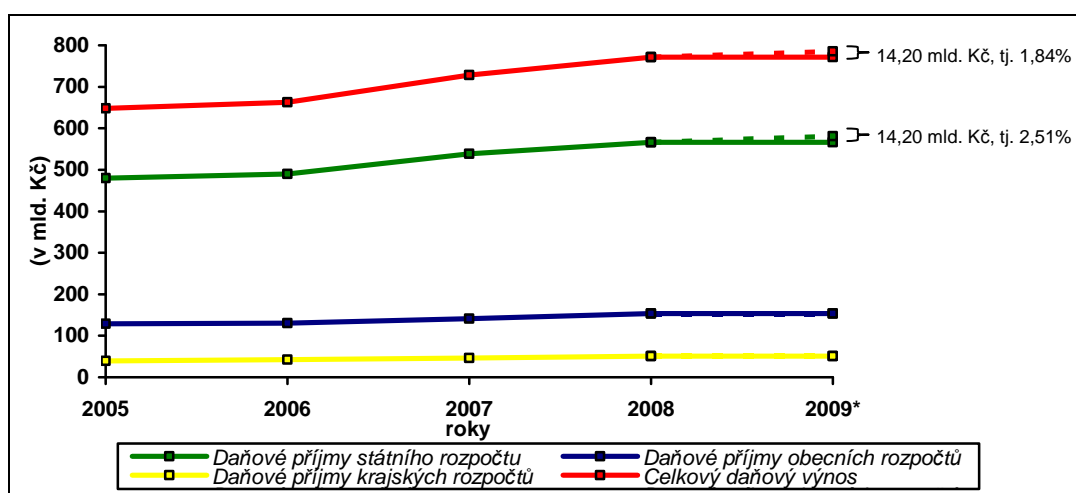
Tab. 48: Dopady situace č. 1 na stávající RUD a navrhovaný model³³⁴
(v mld. Kč)

Rožpočet	Stávající RUD		Navrhovaný model		Rozdíl*
	změna v Kč	změna v %	změna v Kč	změna v %	změna v Kč
Státní rožpočet	12,85	2,27	14,07	2,50	-1,22
Rožpočty obcí	4,32	2,76	3,45	2,20	0,87
Rožpočty krajů	1,68	3,29	1,33	2,60	0,35
Celostátní výnos	18,85	2,44	18,85	2,44	0,00

Poznámka: *Rozdíl stávajícího RUD a navrhovaného modelu.

Situace č. 2 - zvýšení sazby daně svěřené jedné úrovni územních rožpočtů, která bude podle navrhovaného modelu nově sdílena všemi úrovněmi územních rožpočtů

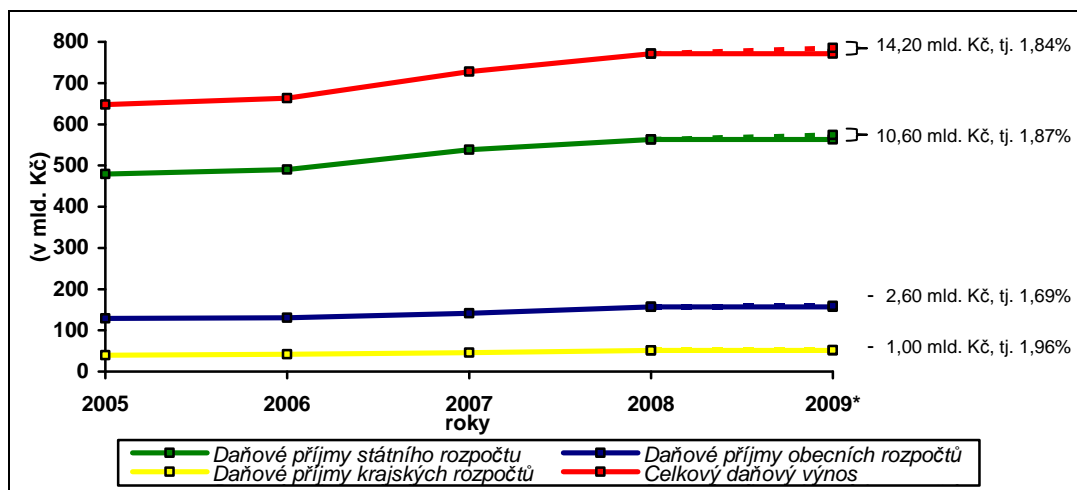
Zvýšení sazby spotřebních daní v celkové výši 10 % povede při stávajícím RUD pouze ke zvýšení příjmů státního rožpočtu o 2,51 % (viz Obr. 24) a to proto, že tato daň je pro státní rožpočet svěřenu daní. Podle navrhovaného modelu dochází k navýšení příjmů všech územních rožpočtů, protože tato daň je zde daní sdílenou. Výše daňových příjmů státního rožpočtu by se podle modelu zvýšila o 1,87 %, výše příjmů obecních rožpočtů o 1,69 % a výše příjmů krajských rožpočtů o 1,96 % (viz Obr. 25 a Tab. 49). Odlišné míry změn výše daňových příjmů jednotlivých rožpočtů podle navrhovaného modelu jsou opět způsobeny skutečností, že v celkové výši daňových příjmů těchto rožpočtů jsou obsaženy i nesdílené daně (bez těchto daní by měla zkoumaná situace na všechny rožpočty stejný dopad a to zvýšení jejich příjmů o 1,98 %).



Poznámka: *Odhad
Plná čára značí skutečnou výši daňových výnosů obcí podle stávajících pravidel RUD. Čárkovaná čára představuje výši daňových příjmů v roce 2009 podle navrhovaného modelu.

Obr. 24: Zvýšení sazby spotřebních daní - stávající RUD³³⁵

³³⁴ Vlastní zpracování.



Poznámka: *Odhad
Plná čára značí skutečnou výši daňových výnosů obcí podle stávajících pravidel RUD. Čárkovaná čára představuje výši daňových příjmů v roce 2009 podle navrhovaného modelu.

Obr. 25: Zvýšení sazby spotřebních daní - navrhovaný model³³⁶

Tab. 49: Dopady situace č. 2 na stávající RUD a navrhovaný model³³⁷
(v mld. Kč)

Rozpočet	Stávající RUD		Navrhovaný model		Rozdíl*
	změna v Kč	změna v %	změna v Kč	změna v %	změna v Kč
Státní rozpočet	14,20	2,51	10,60	1,87	3,60
Rozpočty obcí	0,00	0,00	2,60	1,69	- 2,60
Rozpočty krajů	0,00	0,00	1,00	1,96	- 1,00
Celostátní výnos	14,20	1,84	14,20	1,84	0,00

Poznámka: *Rozdíl stávajícího RUD a navrhovaného modelu.

Situace č. 3 - zvýšení sazby daně svěřené jedné úrovni územních rozpočtů, která bude i podle navrhovaného modelu této úrovni svěřena

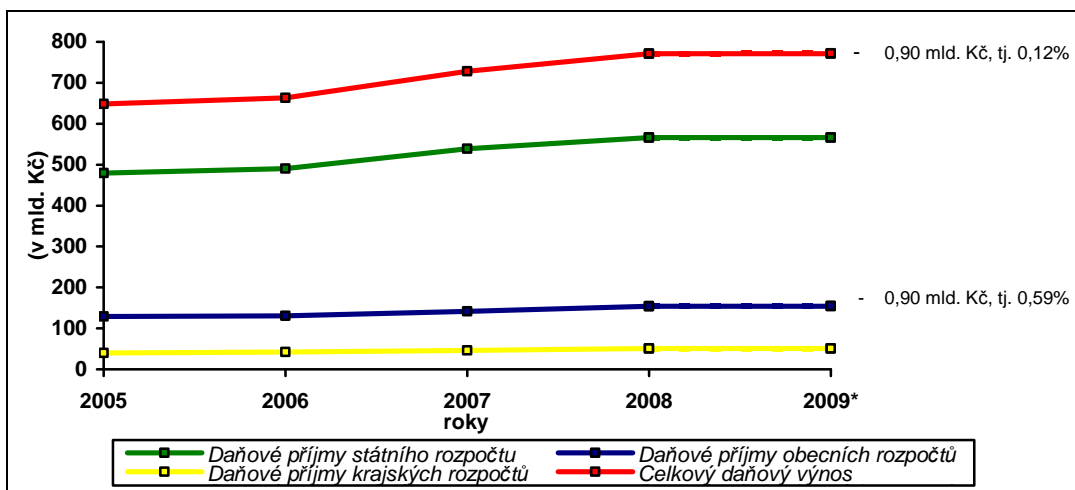
Zvýšení sazby daně z nemovitostí v průměru za celou ČR o 16,36 %, což je předpokládané zvýšení výnosů této daně pro rok 2009 dle návrhu státního rozpočtu,³³⁸ povede ke zvýšení příjmů pouze rozpočtu obcí, protože podle stávajícího RUD i navrhovaného modelu je tato daň daní svěřena. Výsledný efekt situace 3 je tedy jak podle stávajícího RUD, tak podle navrhovaného modelu totožný (viz Obr. 26, Obr. 27 a Tab. 50).

³³⁵ Vlastní zpracování.

³³⁶ Vlastní zpracování.

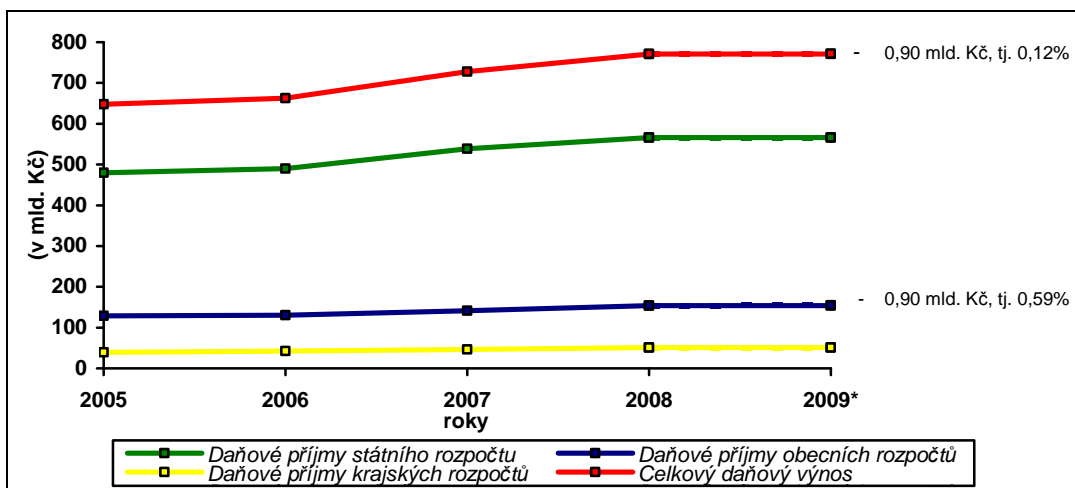
³³⁷ Vlastní zpracování.

³³⁸ Blíže viz PSP ČR. Rozpočty územních samosprávných celků, dobrovolných svazků obcí a regionálních rad regionů soudržnosti [online]. Sněmovní tisk 612/0, část č. 26/26 VI. n. z. o státním rozpočtu ČR na rok 2009 [cit. 2009-08-07]. Dostupné na WWW: http://www.psp.cz/sqw/text/text2.sqw?idd=30383#_toc206898247



Poznámka: *Odhad
 Plná čára značí skutečnou výši daňových výnosů obcí podle stávajících pravidel RUD. Čárkovaná čára představuje výši daňových příjmů v roce 2009 podle navrhovaného modelu.

Obr. 26: Zvýšení sazby daně z nemovitosti - stávající RUD³³⁹



Poznámka: *Odhad
 Plná čára značí skutečnou výši daňových výnosů obcí podle stávajících pravidel RUD. Čárkovaná čára představuje výši daňových příjmů v roce 2009 podle navrhovaného modelu.

Obr. 27: Zvýšení sazby daně z nemovitosti - navrhovaný model³⁴⁰

³³⁹ Vlastní zpracování.

³⁴⁰ Vlastní zpracování.

Tab. 50: Dopady situace č. 3 na stávající RUD a navrhovaný model³⁴¹
(v mld. Kč)

Rozpočet	Stávající RUD		Navrhovaný model		Rozdíl*
	změna v Kč	změna v %	změna v Kč	změna v %	změna v Kč
Státní rozpočet	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Rozpočty obcí	0,90	0,59	0,90	0,90	0,00
Rozpočty krajů	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Celostátní výnos	0,90	0,12	0,90	0,12	0,00

Poznámka: *Rozdíl stávajícího RUD a navrhovaného modelu.

Přínos rozšíření sdílených daní o daně spotřební a rozdělování daňových příjmů mezi státní rozpočet, rozpočty obcí a krajů podle jednotně nastavených procent spočívá ve zjednodušení a zpřehlednění systému financování, přispění k jeho trvalejšímu fungování v neměnné podobě a dále pak v dynamičnosti systému. V případě veškerých úprav daňových sazeb daní sdílených by tyto změny měly shodné dopady na všechny typy veřejných rozpočtů. Není pak tedy třeba (např. tak jako na Slovensku) legislativně deklarovat závazek, že při změnách sazby daně nebo při změnách zákona o dani z příjmů, které mají za důsledek snížení příjmů pro územní samosprávu, vláda přijme opatření na zabezpečení úhrady úbytku těchto příjmů. Nastanou-li takové změny, dojde ke snížení příjmů rozpočtů všech stupňů veřejné správy.

Pokud by se politická reprezentace rozhodla s ohledem na kritiku nízkých příjmů obecních a krajských rozpočtů jejich příjmy posílit, prostor lze spatřovat v úpravě výše procentních podílů připadajících na tyto rozpočty. Při těchto úpravách by však mělo být postupováno podle hlavní rozpočtové zásady, která říká, že zvýšení na jedné straně znamená snížení na straně druhé. Je nutné, aby byl státu ponechán dostatečný objem finančních prostředků, aby mohl i nadále plnit funkce makroekonomické stabilizační politiky. A v případech překračování kritických mezí při zvyšování diferenciací mezi obcemi a regiony, mohl tyto nežádoucí jevy korigovat příslušnými nástroji hospodářské politiky.

KRITÉRIUM MOTIVACE KE SLUČOVÁNÍ

Návrh nově mezi dotace zařazuje dotace poskytované obcím vzniklým ze sloučení obcí. Tyto dotace by měly motivovat zejména menší obce ke slučování. Spolupráci či spojením obcí dochází k úspoře při vynakládání prostředků na zajištění veřejných statků.

³⁴¹ Vlastní zpracování.

KRITÉRIUM TRVALÉHO BYDLIŠTĚ

Rozdělováním daňových příjmů mezi státní rozpočet, rozpočty obcí a krajů podle jednotně nastavených procent a mezi jednotlivé obce pak podle kritéria počet obyvatel obce, počet dětí v předškolním věku, počet obyvatel obce v důchodovém věku, výměra katastrálního území obce a nadmořská výška, pozbývá kritérium trvalého bydliště u výnosu daně z příjmu fyzických osob své důležitosti. V navrhovaném modelu nebude místo bydliště podnikající fyzické osoby mít na výši daňových příjmů jednotlivých obcí vliv.

KRITÉRIUM CHARAKTERU OBCE

Zohlednění individuálního charakteru obce je obsaženo v kritériích pro rozdělování podílu daňových příjmů mezi konkrétní obce. Zavedením rozdělování příjmů podle celé řady kritérií vystihujících individuální charakteristiky obcí bude zajištěno spravedlivější financování podle skutečných potřeb obcí.

Kritérium počtu obyvatel, podle kterého bude rozdělována majoritní část příjmů obcí (89 %), zohledňuje potřebu vynakládání většího objemu prostředků na zajištění veřejných služeb v souvislosti s vyšším počtem jejich spotřebitelů. Velikostní kategorie se odbourat sice nepodařilo, protože pokud by je model neobsahoval, docházelo by k zcela spravedlivému rozdělování příjmů mezi obce podle zvolených kritérií, ale zároveň by velké obce nebyly bez dalšího dotačního systému schopny fungovat.

Kritérium počet dětí v předškolním věku a kritérium počtu obyvatel obce v důchodovém věku by mělo postihovat věkovou strukturu obce a příp. zvýšené náklady vynakládané na služby poskytované těmto věkovým skupinám obyvatel obce.

Kritérium výměra katastrálního území obce je navrhováno, protože může být věrným ukazatelem míry vynakládání nákladů na dopravní obslužnost, údržbu komunikací, kanalizační sítě apod. Platí, že čím je obec rozlehlejší, tím se jí tyto náklady zvyšují.

Kritérium nadmořská výška může být vhodným ukazatelem nárůstu nákladů na údržbu komunikací v zimních měsících.

KRITÉRIUM VELIKOSTNÍCH KATEGORIÍ

Zařazením celé řady kritérií, podle nichž budou rozdělovány daňové příjmy obcím, došlo k částečnému odstranění principu nespravedlivě přidělovaných rozdílných příjmů

obcím s počtem obyvatelstva v různých velikostních kategoriích obcí. Systém rozdělování příjmů obcím podle velikostních kategorií však zrušen nebyl.

KRITÉRIUM NESYSTÉMOVÝCH ZÁSAHŮ

Návrh počítá se zrušením nesystémového přidělování prostředků při schvalování státního rozpočtu ve prospěch posílení daňových příjmů obcí. Vypočtené procento pro obce podle bodu č. 1 bylo následně zvýšeno v neprospěch procenta připadajícího na státní rozpočet o částku připadající na nesystémové rozdělování finančních prostředků při schvalování státního rozpočtu.

KRITÉRIUM ÚHRADY STÁTNÍ SPRÁVY

Veškeré i případné budoucí předávání výkonu části státní správy obcím by mělo být podle návrhu i plně financováno. Toto financování by mělo probíhat na základě výpočtu normativních míst podle počtu obyvatel, pro které je správa vykonávána a to při zohlednění faktu, že obce za výkon této správy inkasují příjmy ve formě správních poplatků. Obce by tedy měly získávat účelovou nárokovou dotaci zohledňující rozsah výkonu státní správy (tj. podle typu obce a podle rozsahu výkonu státní správy vykonávané pro ostatní obce podle počtu obyvatel). Tato dotace by byla poskytována v nižší výši, než jsou skutečné náklady na výkon této správy, přičemž zbylá část by byla pokryta výnosy ze správních poplatků. Normování počtu zaměstnanců je vhodné opatření, jak omezit nadměrnou byrokratizaci na úrovni samosprávy. Stejně tak jako je např. školám předepsán počet zaměstnanců, na které pak dostávají finanční prostředky. Jestliže tento počet překročí, tyto prostředky jim už navýšeny nejsou.

KRITÉRIUM FINANČNÍ AUTONOMIE

Navrhovaná opatření, tj. rozšíření místních poplatků a úpravy týkající se daně z nemovitostí, povedou k posílení finanční autonomie obcí.

V současnosti obce mohou stanovovat výše jednotlivých poplatků až do výše stanovené zákonem. Tato maximální hranice by měla být nově u některých statků zvýšena. Maximální hranice by měla být ponechána např. u poplatku za sběr komunálních odpadů či poplatku za zhodnocení stavebního pozemku možností jeho připojení na stavbu vodovodu nebo kanalizace. Pokud by tomu tak nebylo, případná diametrální odlišnost výše těchto poplatků v jednotlivých obcích za relativně stejně kvalitní statky by mohla být

kontraproduktivní. V ČR není mobilita obyvatel v současnosti tak vysoká, aby se v případě nesouhlasu s výší těchto poplatků občané odstěhovali do obce jiné a volili tzv. nohou. Tato nízká mobilita by pak vedla k poklesu životní úrovně obyvatelstva, které by drahé statky nevyužívalo. Maximální hranice výše poplatku by naopak mohla být zrušena u ostatních současných poplatků. Obce by tak měly možnost stanovit si takovou výši, kterou považují za optimální, případně by tuto výši mohly použít jako nástroj regulace činností, které na území obce chtějí omezit (např. současný poplatek za provozovaný výherní hrací přístroj, poplatek za využívání veřejného prostranství apod.).

Daň za znečištění ovzduší a za nadměrnou hlučnost by nově měla být mezi místní daně zařazena proto, aby obce měly možnost regulace takových podniků, jejichž fungování by mělo takto negativní dopad na obyvatele obce a také proto, že by obce takto získané příjmy mohly použít např. na vybudování čističek vzduchu, protihlukových bariér apod. V současnosti se často setkáváme se situacemi, kdy si podnik zakoupí pozemek a obce kromě stavebního řízení³⁴² nemají možnost, jak zabránit takové výstavbě podniku, s kterou obyvatele a zastupitelstvo obce nesouhlasí. V této souvislosti by však bylo nutné legislativně vyřešit kolizi těchto místních daní a ekologických daní. Jejich paralelní fungování by nemuselo být na překážku. Zavedením nové místní daně za reklamu umístěnou v obci by došlo jednak k zvýšení příjmů obce a na druhou stranu by obec výší této daně měla možnost reklamu na svém území regulovat.

Výnosy daně z nemovitosti budou i nadále výlučným příjmem obcí, ale finanční autonomie obcí bude posílena nově navrhovanou pravomocí obcí výrazně ovlivňovat sazby daně z nemovitostí. Rovnoprávné postavení obcí bude garantováno možností úpravy základní sazby daně ve stejném rozsahu pro všechny obce nehledě na jejich velikost. Možnost stanovovat různé sazby pro různé vlastníky nemovitostí je volena z důvodu jednak posílení postavení výnosu z této daně mezi příjmy obcí. Nižší povolený rozsah pro zvyšování sazby pro domácnosti je navrhován také zároveň z důvodu ochrany obyvatel před neúnosným zvyšování jejich daňového zatížení. Odlišná sazba daně podle majitele nemovitosti je uplatňována např. v Polsku, kde jsou sazby pro podniky mnohonásobně

³⁴² Při povolování stavby však stavební odbor musí postupovat v souladu s platnou právní úpravou a nemůže samovolně stavbě zabránit.

(až 35krát) vyšší. Podniky se pak na celkových výnosech daně z nemovitosti podílejí více než 50 % (příčemž vlastní jen asi 5 % hodnoty nemovitostí).³⁴³

Hodnocení návrhu na základě míry splnění jednotlivých kritérií je uvedeno v Tab. 51. Návrh byl hodnocen průměrným klasifikačním stupněm 1,25.

Tab. 51: Hodnocení míry splnění kritérií navrhovaného modelu³⁴⁴

Kritérium	Klasifikační stupeň
Dynamiky a stability veřejných rozpočtů	1
Motivace ke slučování	1
Trvalého bydliště	1
Charakteru obce	1
Velikostních kategorií	2
Nesystémových zásahů	1
Úhrady státní správy	1
Finanční autonomie	2
Průměrný klasifikační stupeň	1,25

Žádné z kritérií návrhu nebylo hodnoceno „nesplňuje kritérium“, dvě kritéria byla hodnocena „splňuje kritérium zčásti“ a ostatní kritéria byla hodnocena „splňuje kritérium zcela“.

³⁴³ Blíže viz Sedmíhradská, L. Daň z nemovitostí u sousedů [online]. [cit. 2008-08-07]. Dostupné na WWW: <http://www.obecnifinance.cz/clanek/dan-z-nemovitosti-u-sousedu/>

³⁴⁴ Vlastní zpracování.

ZÁVĚR

Práce s názvem „Financování obcí a rozpočtové určení daní“ je reakcí na jeden z významných problémů teorie veřejných financí, který je v ČR od roku 1993 velice aktuální. Po zvýšení příjmů obcí, posílení fiskální autonomie a rovnějším přístupu k obcím při stanovování jejich příjmů delší dobu volají nejen samotné obce, ale i odborná veřejnost. Dokonce i MF ČR tyto požadavky připouští a souhlasí se změnou platného systému financování obcí a podle svých vyjádření už na jeho nové podobě pracuje (předpokládané předložení Parlamentu ČR v průběhu roku 2009 s účinností od 1. 1. 2010). I přes kritizované nedostatky lze v současném systému financování nalézt i takové prvky, které by i nadále měly být zachovány. I v budoucím systému by měla být zachována existence majoritní příjmové základny rozpočtu obcí plynoucí z daňových příjmů.

Z předložené práce vyplývá, že hypotéza, která byla verifikována: „Současný systém financování obcí v České republice nedostatečně zohledňuje individuální charakteristiky obcí a podporuje jejich vzájemné nerovné fiskální postavení.“ se potvrdila, jak je rovněž patrné z následujícího textu.

Záměrem disertační práce bylo navrhnout systém financování obcí v České republice, který by zohledňoval individuální charakteristiky obcí a vedl k odstranění a budoucímu předcházení současných negativních jevů komunálního hospodaření. K naplnění cíle a verifikování hypotézy disertační práce bylo třeba splnit následující parciální cíle:

1. Vymežit a objasnit nedostatky současného systému financování obcí v České republice a definovat klíčové požadavky na tento systém kladené.
 - identifikovat potenciál současných příjmů obcí, možnosti jejich zvyšování a navrhnout další potenciální zdroje příjmů obecních rozpočtů,
 - charakterizovat fiskální postavení obcí v České republice,
 - analyzovat a zhodnotit alternativní možnosti financování českých obcí z prostředků Evropské unie,
 - porovnat systémy financování obcí ve vybraných evropských zemích,
 - charakterizovat a zhodnotit varianty možných budoucích změn systému financování obcí České republiky.

2. V případě potvrzení pracovní hypotézy, zpracovat návrh systému financování obcí v České republice, který by odstraňoval zjištěné nedostatky systému současného a zahrnoval definované klíčové požadavky na tento systém kladené.

Z uvedených cílů vychází i struktura disertační práce, která je kromě úvodu a závěru členěna do čtyř hlavních kapitol.

V první kapitole jsou charakterizovány základní přístupy teorie fiskálního federalismu a fiskální decentralizace, z kterých je možné vycházet při konstrukci systému financování obcí. Bylo zjištěno, že v podmínkách ČR (zejména vlivem její rozlohy, hustoty osídlení a malé ochoty obyvatelstva k mobilitě) jsou některá doporučení nerealizovatelná. V podmínkách ČR například neplatí, že si občané vybírají své bydliště podle nabídky regionem poskytovaných veřejných služeb. Před nabídkou služeb upřednostňují spíše rodinné vazby a dostupnost zaměstnání. Vlivem rozlohy a hustoty osídlení ČR a dopadů na daňovou distorzi regionů se pak jako nevhodné jeví i financování místních úrovní vlád pomocí místních daní či místních přírůžek k celostátně vybírané výši daní, a je tedy výhodnější využít systém sdílených a svěřených daní.

Ve druhé kapitole je uveden přehled možných příjmů obcí, je provedena jejich komparace a jsou zhodnocena pozitiva a negativa plynoucí z jejich použití. V této kapitole byly také analyzovány možnosti financování obcí z prostředků EU a bylo prokázáno, že k financování obcí lze prostředky EU použít, a to pouze na vybrané projekty, které spadají do oblastí podporovaných EU.

Třetí kapitola je věnována komparaci systémů financování obcí vybraných evropských zemí. Byly identifikovány shodné tendence a prvky uplatňované v těchto zemích a na jejich základě pak byly porovnávány země rozděleny do několika skupin s obdobným systémem financování. Dále je pozornost zaměřena na zkoumání skutečných příjmů obcí ČR a možnosti jejich zvyšování. V této kapitole bylo prokázáno, že současný způsob financování obcí ČR při rozdělování daňových příjmů zvýhodňuje větší obce a diskriminuje obce menší. Bylo také zjištěno, že se tak děje záměrně z důvodu motivace menších obcí k vzájemnému slučování. Dále bylo shledáno, že tento vytyčený cíl v minulosti ani v současnosti není naplňován.

Ve čtvrté kapitole bylo provedeno zhodnocení čtyř variant možných budoucích změn systému financování obcí ČR, které byly navrženy odbornou veřejností a systému financování obcí uplatňovaného na Slovensku, který byl v roce 2005 výrazně změněn

a podle některých autorů může být pro ČR inspirací. Návrhy byly podrobeny kritické analýze na základě autorem stanovených kritérií, které by nový systém financování obcí měl splňovat. Tato kritéria byla stanovena s ohledem na poznatky zjištěné deskripcí příjmů obcí ČR, kritických připomínek obcí a odborné veřejnosti k současnému a předchozím systémům financování obcí a zároveň na základě zahraničních zkušeností s fungováním systémů financování obcí ve vybraných zemích EU. Tato kapitola rovněž obsahuje vlastní návrh způsobu financování obcí v ČR. Navrhovaný model je následně vyhodnocen podle stejných kritérií, která byla navržena pro hodnocení návrhů odborné veřejnosti v předešlé části textu a kvantifikován na vzorku vybraných obcí.

Autor práce se domnívá, že celkový objem prostředků plynoucích do obecních rozpočtů je s ohledem na současné možnosti ČR adekvátní. Problém však spatřuje ve způsobu rozdělování těchto prostředků mezi jednotlivé obce. Změny současného systému financování jsou nutné z důvodu privatizace majetku, demokratizace systému veřejné správy, reformy veřejné správy, veřejných financí, daňového systému a s tím souvisejícím postupným předáváním dalších a dalších pravomocí místním samosprávám. Změny systému financování je dále nutné realizovat s ohledem na demografické změny ve společnosti.

Lze konstatovat, že jakékoli změny systému financování obcí je nutné navrhovat s ohledem na teorii redistribuce a teorii veřejné volby (neboť zvolení zákonodárci jsou odpovědní za přijetí výsledné podoby tohoto systému), ale také s ohledem na výdajovou stránku rozpočtů obcí. Měl by být navržen takový systém, který by vycházel ze skutečných potřeb obcí. Alternativní zdroje financování obcí však nemohou být navrhovány pouze s ohledem na jejich potenciální výnos, musí být přihlášeno rovněž k nákladům spojeným s jejich vznikem a výběrem i doprovodným negativním efektům, ke kterým bude při stanovení jejich výše docházet. Navrhovaná podoba změn systému by také měla být podrobena odborné diskuzi a veřejnému připomínkovému řízení a to i přes to, že v ČR neexistuje taková instituce, která by zastupovala všechny obce (existující instituce jako např. Svaz měst a obcí zastupují pouze některé obce ČR). Současně si je třeba uvědomit, že problematika financování obcí v kontextu celého veřejného sektoru je problematikou velice komplikovanou a navzájem úzce provázanou, se širokými interakcemi a vazbami. Nelze navrhovat a realizovat pouze dílčí změny bez důkladné analýzy možných dopadů na všechny úrovně veřejných rozpočtů. Při jakékoliv změně nám praxe dokáže platnost hlavní

rozpočtové zásady, která říká, že chceme-li příjmy některé úrovně veřejných rozpočtů zvýšit, musíme zároveň jiné úrovni příjmy snížit.

Na základě těchto a dalších poznatků byla navržena komplexní změna systému financování veřejných rozpočtů. A to taková, která splňuje základní podmínky na tento systém kladené a to podmínku použitelnosti po delší časové období. A dále podmínku, že jakékoli změny učiněné v rámci daňové soustavy či jakékoli změny vyplývající ze změny daňových výnosů se ve stejné míře projeví na všech stupních veřejných rozpočtů. Diskriminace různých velikostních kategorií obcí se sice odstranit zcela nepodařila, ale byla navržena taková opatření, která dostatečně postihují individuální charakteristiky a tedy potřeby jednotlivých obcí.

Přínosy disertační práce spadají jak do roviny teoretické a praktické, tak do roviny pedagogické.

Mezi teoretické přínosy práce lze jednak řadit vytvořený přehled tezí fiskálního federalismu domácích, ale především zahraničních autorů, a to v kontextu aktuálních podmínek ČR, jednak zhodnocení potenciálních příjmů obecních rozpočtů. Dále pak formulování kritérií, podle kterých lze objektivně posuzovat a porovnávat jednotlivé navržené varianty podob systému financování obcí a návrh metodiky hodnocení systému financování obcí v ČR.

Za praktické přínosy práce lze považovat vytvořenou komparaci alternativních návrhů možných změn systému financování obcí v ČR, včetně zhodnocení a kvantifikace jejich dopadů. Dále pak vytvoření vlastního návrhu systému financování obcí a dalších dílčích opatření vedoucích k odstranění zjištěných nedostatků současného systému komunálního financování, které mohou sloužit jako podkladový materiál pro tvorbu skutečného návrhu nového systému financování obcí Krajskému úřadu Pardubického kraje a zástupcům Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR a Senátu ČR.

Přínosy dané disertační práce lze spatřovat i v rovině pedagogické. Výsledky práce lze mimo jiné využít v pedagogickém procesu, a to jak při tvorbě učebních materiálů - skript či opor distančního vzdělávání, tak v rámci výuky předmětu „Veřejné finance“ či „Místní finance“ na Fakultě ekonomicko-správní Univerzity Pardubice, ale i na jiných vysokých školách ekonomického zaměření či v rámci školících kurzů celoživotního

vzdělávání. Své uplatnění mohou nalézt také při konzultační a poradenské činnosti poskytované Fakultou ekonomicko-správní Univerzity Pardubice.

Závěrem je třeba říci, že problematika financování obcí je tématem značně obsáhlým a složitým. Práce poukazuje na vybrané problémy, které považuje autor za významné a aktuální. Zpracováním této práce však zároveň vzniká prostor pro další rozšiřující práce, které by se mohly věnovat například problematice zadluženosti obcí a její regulace či způsobům eliminace korupčního chování v rámci procesu financování obcí.

SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY

- [1] Ambrosanio, M. F.; Bordignon, M. Normative versus positive theories of revenue assignments in federations. In Ahmad, E.; Brosio, G. *Handbook of Fiscal Federalism*. 1st ed. Cheltenham: Edward Elgar, 2006, p. 306-338. ISBN 1-84542-008-X
- [2] Antonová, M. Francie: meziobecní spolupráce. *Veřejná správa*. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2005, roč. 15, č. 29. ISSN 0027-8009
- [3] Bachonová V. Členství České republiky v EMU - výzva pro české veřejné finance. *Národohospodářský obzor*. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2006, roč. 6, č. 3. ISSN 1213-2446
- [4] Bailey, S. J. *Veřejný sektor: Teorie, politika a praxe*. Přel. I. Matějková. 1. vyd. Praha: Eurolex Bohemia, 2004. 455 s. Přel. z: Public sector economics - theory, policy and practice. ISBN 80-86432-61-0
- [5] Bailey, S. J. *Local Government Economics: Principles and Practice*. 1st ed. London: Macmillan Press, 1999. 384 p. ISBN 978-0333669075
- [6] Baldwin, R.; Wyplosz, Ch. *The Economics of European Integration*. 1st ed. Berkshire: McGraw Hill, 2004. 458 p. ISBN 0-077-103947
- [7] Bénard, J. *Veřejná ekonomika I*. 1. vyd. Praha: Ekonomický ústav ČSAV, 1989. 209 s. ISBN 99-00-00431-X
- [8] Bewley, T. Critique of Tiebout's Theory of Local Public Expenditures. *Econometrica*. New Haven: Econometric Society, 1981, vol. 49, no. 3, p. 713-740. ISSN 00129682
- [9] Binek, J.; Kadečka, S.; Galvasová, I. Identifikace kompetencí zatěžujících výkon veřejné státní správy se zvláštním přihlédnutím k malým obcím. *Veřejná správa*. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2008, roč. 18, č. 2. ISSN 0027-8009
- [10] Blecha, J.; Kadlec, M. Dotace a fondy EU - možnosti, nabídky, rady a příklady. *Obec a finance*. Praha: Triada, 2008, roč. 13, č. 1. ISSN 1211-4189
- [11] Brennan, G.; Buchanan, J. M. *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*. 1st ed. Cambridge: Cambridge University Press, 1980. 231p. ISBN 0-521-23329-1
- [12] Buchanan, J. M. An Economic Theory of Clubs. *Economica*. Oxford: Blackwell Publishing, 1965, vol. 32, no. 125, p. 1-14. ISSN 0013-0427
- [13] Císařová, E.; Pavel, J. *Průvodce komunálními rozpočty aneb jak může informovaný občan střežit obecní pokladnu*. 1. vyd. Praha: Transparency International, 2008. 94 s. ISBN 978-80-87123-06-5
- [14] Cogan, R. Hospodaření krajů. *Veřejná správa*. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2004, roč. 14, č. 52. ISSN 0027-8009
- [15] Committee on Local and Regional Democracy. Methods for Estimating Local Authorities' Spending Needs and Methods for Estimating Revenue. *Local and Regional Authorities in Europe No. 74*. Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2001. 154 p. ISBN 92-871-4634-9
- [16] Cullis, J.; Jones, P. *Public finance and Public Choice*. 2nd ed. Oxford: Oxford University Press, 1998. 448 p. ISBN 978-0198775799

- [17] Cullis, J.; Jones, P. *Microeconomics and the Public Economy: A Defence of Leviathan*. 1st ed. Oxford: Blackwell, 1987. 251 p. ISBN: 063115552X
- [18] Černá, L. Peníze pro školy. *Obec a finance*. Praha: Triada, 2006, roč. 11, č. 1. ISSN 1211-4189
- [19] Debrun, X. et al. Tied to the mast? National fiscal rules in the European Union. *Economic policy, A European Forum*. Oxford: Wiley-Blackwell, 2008, no. 54, p. 297-363. ISBN 978-1-4051-7395-7
- [20] Domberger, S.; Jensen, P. Contracting Out by the Public Sector: Theory, Evidence, Prospects. *Oxford Review of Economic Policy*. Oxford: Oxford University Press, 1997, vol. 13, no. 4. ISSN 0266-903X
- [21] Dvořák, P. *Vybrané problémy fiskální politiky*. 1 vyd. Praha: Vysoká škola ekonomická v Praze, 1997. 174 s. ISBN 80-7079-620-0
- [22] Eliáš, A. Financování obcí stále v popředí zájmu. *Obec a finance*. Praha: Triada, 2008, roč. 13, č. 1. ISSN 1211-4189
- [23] Eliáš, A. Zlínská výzva a změny financování obcí. In *Obec a finance*. Praha: Triada, 2007, roč. 12, č. 3. ISSN 1211-4189
- [24] Fond národního majetku ČR. *Fondu národního majetku České republiky výroční zpráva 2001*. Praha: Fond národního majetku ČR, 2002. 42 s.
- [25] Fossati, A.; Panella, G. *Fiscal Federalism in the European Union*. 1st ed. London: Routledge, 1999. 301 p. ISBN 978-0415202626
- [26] Foucault, M.; Madies, T.; Paty, S. Public spending interactions and local politics: Empirical evidence from Freng municipalities. *Public Choice*. Dordrecht: Springer Science+Business Media B.V., 2008, vol. 137, no. 1-2, p. 57-80. ISSN 0048-5829
- [27] Fuentes, A. et al. *Reforming federal fiscal relations in Austria: Economics department working papers No. 474*. Paris: OECD, 2006. 34 p.
- [28] Gramlich, E. M. Intergovernmental Grants: A Review of the Empirical Literature. In Oates, W. E. *The Political economy of fiscal federalism*. 2nd ed. Toronto: Lexington Books, 1977, p. 219. ISBN 066900961X
- [29] Grůň, L. *Finanční právo a jeho instituty*. 1. vyd. Praha: Linde Praha, 2004. 307 s. ISBN 80-7201-474-9
- [30] Halásková, M. *Veřejná správa v České republice a zemích EU*. 1. vyd. Ostrava: Technická univerzita Ostrava, 2006. 176 s. ISBN 80-248-1266-5
- [31] Hall, P. *Cities of Tomorrow*. Updated ed. Oxford: Blackwell, 1996. 502 p. ISBN 0-631-19943-8
- [32] Hamerníková, B. a kol. *Fiskální decentralizace jako nástroj optimalizace výdajových a daňových rozhodnutí [CD-ROM]*. Závěrečná studie v rámci projektu GA ČR č. 402/00/0438. Praha: Eurolex Bohemia, 2001. ISBN 80-86432-18-1
- [33] Hamerníková, B. *Financování ve veřejném a neziskovém nestátním sektoru*. 1. vyd. Praha: Eurolex Bohemia, 2000. 213 s. ISBN 80-902752-3-0
- [34] Hamerníková, B.; Kubátová, K. *Veřejné finance: učebnice*. 1. vyd. Praha: Eurolex Bohemia, 1999. 402 s. ISBN 80-902752-1-4

- [35] Hamerníková, B.; Maaytová, A. a kol. *Veřejné finance*. 3. vyd. Praha: ASPI, 2007. 364 s. ISBN 978-80-7357-301-0
- [36] Harvánek, J. a kol. *Teorie práva*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 1998. 341 s. ISBN 80-210-1791-0
- [37] Havlík, P. The Transition Countries in 1999 - A Further Weakening of Growth and Some Hopes for Later Recovery. In *Research Reports No. 257/1999*. Vienna: Wiener Institut für Internationale Wirtschaftsvergleiche, 1999, p. 80 - 83.
- [38] Hendrych, D. *Správní právo: Obecná část*. 3. změn. a dopl. vyd. Praha: C. H. Beck, 1998. 471 s. ISBN 80-7179-184-9
- [39] Hettich, W.; Winter, S. A. Positive Model of Tax Structure. *Journal of Public Economics*. Amsterdam: Elsevier B.V., 1984, vol. 24, no.1, p. 67-87. ISSN 0047-2727
- [40] Hobbes, T. Leviathan. In Várossová, E. *Novoveká racionalistická filozofia: Antológia z diel filozofov*. Přel. E. Várossová. 1. vyd. Bratislava: EPOCHA, 1970, p. 159-201.
- [41] Hrabalová, S. *Teorie a praxe rozvoje měst a obcí*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2004. 94 s. ISBN 80-210-3356-8
- [42] Hruža, J. *Teorie města*. 1. vyd. Praha: Československá akademie věd, 1965. 327 s.
- [43] Huber, M. The Austrian Municipalities and their Status in the Federal Constitution. In Austrian Association of Communities. *Strong Municipalities - Europe's driving force*. Wien: Austrian Association of Communities, 2003, p. 33-50.
- [44] Hyánek, V.; Řežuchová, M. Veřejně-soukromá partnerství - šance nebo hrozba? *Národohospodářský obzor*. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2006, roč. 6, č. 3. ISSN 1213-2446
- [45] Jackson, P. M.; Brown, C. V. *Ekonomie veřejného sektoru*. Přel. V. Urbánek. 1. vyd. Praha: Eurolex Bohemia, 2003. 733 s. Přel. z: *Public Sector Economics*. ISBN 80-86432-09-2
- [46] Jackson, P. M.; Brown, C. V. *Public Sector Economics*. 4th ed. Oxford: Blackwell, 1990. 500 p. ISBN 978-0631162087
- [47] Jílek, M. *Fiskální decentralizace, teorie a empirie*. 1. vyd. Praha: Aspi - Wolters Kluwer, 2008. 426 s. ISBN 978-80-7357-355-3
- [48] Kadečka, S. *Právo obcí a krajů v České republice*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2003. 408 s. ISBN 80-7179-794-4
- [49] Kadeřábková, J.; Mates, P.; Wokoun, R. a kol. *Úvod do regionálních věd veřejné správy*. 4. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2004. 447 s. ISBN 80-86473-80-5
- [50] Kameníčková, V. Německý fiskální federalismus. *Obec a finance*. Praha: Triada, 2003, roč. 8, č. 1. ISSN 1211-4189
- [51] Keating, M. Size, Efficiency and Democracy: Consolidation and Public Choice. In Judge, D.; Stoker, G.; Wollman, H. *Theories of Urban Politics*. 1st ed. London: Sage Publications, 1995, p. 117-134. ISBN 978-0803988651
- [52] Kinkor, J. *Trh a stát: K čemu potřebujeme filosofii*. 1. vyd. Praha: Svoboda, 1996. 173 s. ISBN 80-205-0522-9

- [53] Kraftová, I. *Finanční analýza municipální firmy*. 1. vyd. C. H. Beck, Praha, 2002. 206 s. ISBN 80-7179-778-2
- [54] Komárková, K. Současné a budoucí financování územních samospráv v ČR. *Veřejná správa*. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2001, roč. 11, č. 50. ISSN 0027-8009
- [55] Kypetová, J. Portugalsko. *Obec a finance*. Praha: Triada, 2006, roč. 9, č. 1. ISSN 1211-4189
- [56] Lacina, K. *Evropské systémy veřejné správy*. 1. vyd. Pardubice: Univerzita Pardubice, 2005. 54 s. ISBN 80-7194-820-9
- [57] Láchová, L. Daňové systémy v globálním světě. 1. vyd. Praha: Aspi, 2007. 272 s. ISBN 978-80-7357-320-1
- [58] Löffler, E.; Ormond, D. *New Public Management: What to take and what to leave*. Paris: OECD, 1998. 22 p.
- [59] Martínek, R. In Seminář „*Obce, města, územní samosprávné celky - právní úpravy zákonů o obcích, o krajích a o hlavním městě Praze*“; Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, Praha, 10. 3. 2008.
- [60] Matějčíková, O. Finance územních samospráv. *Veřejná správa*. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2006, roč. 16, č. 7. ISSN 0027-8009
- [61] Matzinger, A. Fiscal Equilization in Austria. In Austrian Association of Communities. *Strong Municipalities - Europe's driving force*. Wien: Austrian Association of Communities, 2003, p. 50-60.
- [62] Matzinger, A. The Consultation Mechanism –Austria's new way of regulation Cost Bearing in the Federal State. In Austrian Association of Communities. *Strong Municipalities - Europe's driving force*. Wien: Austrian Association of Communities, 2003, p. 60-71.
- [63] McLure, C. E. The Tax Assignment Problem: Ruminations on How Theory and Practice Depend on History. *National Tax Journal*. Washington, D. C.: National Tax Association, 2001, vol. 54, no. 2, p. 339-363. ISSN 0028-0283
- [64] MF ČR. *Státní závěrečné účty ČR za roky 1993 - 2007*. Praha: Ministerstvo financí ČR, 1994-2008.
- [65] Musgrave, R. A. Who Shoul Tax, Where, and What? In McLure, C. *Tax Assignment in Federal Countries*. 1st ed. Canberra, Australian National Unbiversity Press, 1983, p. 2-19. ISBN 978-0867843446
- [66] Musgrave, R. A. *The Theory of Public Finance*. 1st ed. New York: McGraw-Hill, 1959. 628 p.
- [67] Musgrave, R. A.; Musgraveova, P. B. *Veřejné finance v teorii a praxi*. Přel. V. Kameníčková. 1. vyd. Praha: Management Press, 1994. 581 s. Přel. z: Public Finance in Theory and Practice. ISBN 80-85603-76-4
- [68] Nádvorníková, D.; Růžičková, Z. Hospodaření rozpočtů územně samosprávných celků za rok 2004. *Veřejná správa*. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2005, roč. 15, č. 27. ISSN 0027-8009
- [69] Netolický, M. Slovenský model rozpočtového určení daní - vzor nebo inspirace? *Obec a finance*. Praha: Triada, 2007, roč. 12, č. 5. ISSN 1211-4189

- [70] Netolický, M. Zařadíme spotřební daně do systému výnosů RUD uzemním celkům? *Obec a finance*. Praha: Triada, 2007, roč. 12, č. 4. ISSN 1211-4189
- [71] Niskanen, W. A. *Bureaucracy and Representative Government*. 1st ed. Chicago, Aldine Press, 1971. 251 p. ISBN 0-202-06040-3
- [72] Niskanen, W. A. The Peculiar Economics of Bureaucracy. *The American Economic Review*. Nashville: American Economic Association, 1968, vol. 58, no. 2, p. 293-305. ISSN 0002-8282
- [73] Nový, O. *Velkoměsto včera, dnes a zítra*. 2. dopl. vyd. Praha: Horizont, 1978. 462 s.
- [74] Oates, W. E. An Economist's Perspective on Fiscal Federalism. In Oates, W. E. *The Political Economy of Fiscal Federalism*. 2nd ed. Toronto: Lexington Books, 1977, p. 3-20. ISBN 066900961X
- [75] Oates, W. E. An Essay on Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature*. Nashville: American Economic Association, 1999, vol. 37, no. 3, p. 1120-1121. ISSN 0022-0515
- [76] Oates, W. E. An Essay on Fiscal Federalism. *University of Maryland Working Paper No. 99-03*. Mariland: Universita of Maryland, 1998. 68 p.
- [77] Oates, E. W. Fiscal Federalism: A Survey of Recent Theoretical and Empirical Research. *Finance a úvěr*. Praha: Economia, 1991, roč. 41, č. 6. ISSN 015-1920
- [78] Oates, W. E. Decentralization of the Public Sector: An Overview. In Bennett, R. J. *Decentralization, Local Governments and Markets: Towards a Post-Welfare Agenda*. 1st ed. Oxford: Oxford University Press, 1990, p. 369. ISBN 978-0198286875
- [79] Oates, W. E. Searching for Leviathan: A Raplay Some Further Reflections. *The American Economic Review*. Nashville: American Economic Association, 1989, vol. 79, no. 3, p. 578-583. ISSN 0002-8282
- [80] Oates, W. E. The Role of Intergovernmental Grants in the U. S. Economy with Special Attention to Countercyclical Policy. In Joint Economic Committee, U. S. Congress. *Special Study on Economic Change, Vol. 6, Federal Finance: The Pursuit of American Goals*. Washington, D. C.: U. S. Government Printing Office, 1980, p. 331-357.
- [81] Oates, W. E. The Effects of Property Taxes and Local Public Spending on Property Values: An Empirical Study of Tax Capitalization and the Tiebout Hypothesis. *Journal of Political Economy*. Chicago: The University of Chicago Press, 1968, vol. 77, no. 6, p. 957-971. ISSN 00223808
- [82] Obec a finance. Čerpání strukturálních fondů v programovacím období 2004-2006. *Obec a finance*. Praha, Triada, 2007, roč. 12, č. 5. ISSN 1211-4189
- [83] Obec a finance. Financování měst a obcí. *Obec a finance*. 2005, roč. 10, č. 5. ISSN 1211-4189
- [84] Obec a finance. Finance obcí v SRN. *Obec a finance*. Praha: Triada, 2005, roč. 10, č. 1. ISSN 1211-4189
- [85] Obec a finance. Kompenzace daňových příjmů po stabilizaci veřejných rozpočtů. *Obec a finance*. Praha: Triada, 2008, roč. 13, č. 2. ISSN 1211-4189

- [86] Obec a finance. Příspěvek na výkon státní správy. *Obec a finance*. Praha: Triada, 2005, roč. 10, č. 5. ISSN 1211-4189
- [87] Obec a finance. Rozpočtové určení daní. *Obec a finance*. Praha: Triada, 2006, roč. 11, č. 4. ISSN 1211-4189
- [88] Obec a finance. Územní změny obcí. *Obec a finance*. Praha, Triada, 2004, roč. 9, č. 4. ISSN 1211-4189
- [89] Ochrana, F. *Veřejná volba a řízení veřejných výdajů*. 1. vyd. Praha: Ekopress, 2003. 184 s. ISBN 80-86119-71-8
- [90] Ochrana, F. *Manažerské metody ve veřejném sektoru*. 1. vyd. Praha: Ekopress, 2002. 216 s. ISBN 80-86119-51-3
- [91] Olšová, P. Management územní správy. *Obec a finance*. Praha: Triada, 2005, roč. 10, č. 1. ISSN 1211-4189
- [92] Owen, E. H. *Public Management and Administration: An Introduction*. 2nd ed. New York: St. Martin's Press, 1998. 280 p. ISBN 0-312-21776-5
- [93] Pařízková, I. *Finance územních samosprávných celků*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 1998, 238 s. ISBN 978-80-210-4511-8
- [94] Peková, J. *Veřejné finance: Úvod do problematiky*. 3. přeprac. vyd. Praha: Aspi, 2005. 527 s. ISBN 80-7357-049-1
- [95] Peková, J. *Hospodaření a finance územní samosprávy*. 1. vyd. Praha: Management Press, 2004. 201 s. ISBN 80-7261-086-4
- [96] Peková, J. *Hospodaření obcí a rozpočet*. 1. vyd. Praha: Codex Bohemia, 1997. 287 s. ISBN 80-85963-34-5
- [97] Peková, J. *Finance územní samosprávy: Územní aspekty veřejných financí*. 1. vyd. Praha: Victoria Publishing, 1995. 268 s. ISBN 80-7187-024-2
- [98] Peková, J. K některým problémům fiskálního federalismu. *Finance a úvěr*. Praha: Economía, 1992, roč. 42, č. 10, s. 480-495. ISSN 015-1920
- [99] Provazníková, R. Možná úskalí a omezení fiskální decentralizace. In Mezinárodní konference „Veřejná správa 2008“; Univerzita Pardubice, Seč u Chrudimi, 1.-2. 9. 2008, 1. vyd., 2008. ISBN 978-80-7395-108-5
- [100] Provazníková, R. *Financování měst, obcí a regionů*. 1. vyd. Praha: Grada Publishing, 2007. 280 s. ISBN 978-80-247-2097-5
- [101] Průcha, P. *Správní právo: Obecná část*. 5. dop. vyd. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2003. 224 s. ISBN 80-210-3115-8
- [102] Rosen, H. *Public Finance*. 7th ed. London: McGraw Hill, 2004. 608 p. ISBN 978-0071238427
- [103] Samuelson, P. A. Diagrammatic Exposition of a Theory of Public Expenditure. *Review of Economics and Statistics*. Cambridge: MIT Press Journals, 1955, vol. 37, no. 4, p. 350-356. ISSN 0034-6535
- [104] Samuelson, P. A. The Pure Theory of Public Expenditure. *Review of Economics and Statistics*. Cambridge: MIT Press Journals, 1954, vol. 36, no. 4, p. 387-389. ISSN 0034-6535

- [105] Sekerka, B. Poznámky k teorii redistribučního systému. In Sborník příspěvků z teoretického semináře „*Teorie redistribučních systémů - o čem je a co nového přináší?*“, Marathon, Praha 28.1.2009, 1. vyd. 2009, s. 26-28, 2009. ISSN 1211-8591
- [106] Shleifer, A.; Vishny, R. W. Corruption. *Quarterly Journal of Economics*. Cambridge: MIT press, 1993, vol. 108, no. 3, p. 519-617. ISSN 0033-5533
- [107] Sojka, M.; Konečný, B. *Malá encyklopedie moderní ekonomie*. 3. vyd. Praha: Libri, 1999. 271 s. ISBN 80-85983-78-8
- [108] Spahn, P. B. Intergovernmental Transfers: The Funding Rule and Mechanism. In Martinez-Vazquez, J.; Searle, B. *Fiscal Equalization: Challenges in the Design of Intergovernmental Transfers*. 2nd ed. New York: Springer, 2007, p. 161-204. ISBN 0-387-48987-8
- [109] Spahn, P. B. Financování federativní vlády a vlád zemských. *Finance a úvěr*. Praha: *Economia*, 1991, roč. 41, č. 8. ISSN 015-1920
- [110] Stiglitz, J. *Ekonomie veřejného sektoru*. Přel. O. Schneider a T. Jelínek. 1. vyd. Praha: Grada Publishing, 1997. 661 s. Přel. z: *Economics of the public sector*. ISBN 80-7169-454-1
- [111] Synek, M.; Sedláčková, H.; Vávrová, H. *Jak psát bakalářské, diplomové, doktorské a jiné písemné práce*. 1. vyd. Praha: *Oeconomica*, 2006. 57 s. ISBN 80-245-1052-9
- [112] Swianiewicz, P. *Local Government Borrowing: Risks and Rewards*. 1st ed. Budapest: Open Society Institute (LGI), 2004. 434 p. ISBN 978-9639419513
- [113] Šesták, Z. *Jak psát a přednášet o vědě*. 1. vyd. Praha: *Academia*, 1999. 204 s. ISBN 80-200-0755-5
- [114] Škarabelová, S. Nové trendy v řízení organizací veřejné správy. In Rektořík, J.; Šelešovský, J. a kol. *Jak řídit kraj město a obec: Rukověť územní samosprávy*. IV. Díl. Strategie komunikace řízení. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2002, s. 31-37. ISBN 80-210-3278-2
- [115] Špelda, M. Je programové financování pro obce přínosem? *Obec a finance*. Praha: *Triada*, 2008, roč. 13, č. 4. ISSN 1211-4189
- [116] Špelda, M. New public management a veřejná správa. In Mezinárodní vědecká konference „*Aktuální otázky sociální politiky 2008 - teorie a praxe*“; Univerzita Pardubice, Pardubice 11. 11. 2008, 1. vyd., 2008, s. 95-97. ISBN 978-80-7395-134-4
- [117] Špelda, M. Analýza návrhu nového rozpočtového určení daní. *Scientific Papers of the University of Pardubice 12 Ser. D*. 1. vyd. Pardubice: Univerzita Pardubice, 2007, s. 197-199. ISBN 978-80-7395-040-8
- [118] Špelda, M. The budget's diagnosis development in taxation in the Czech Republic from the year 2002 till present. In The 7th Annual Ph.D. Conference „*IMEA 2007*“; University of Pardubice, Czech Society for Systems Integration, Seč u Chrudimi 21. - 22. 5. 2007, 1. vyd., 2007. ISBN 978-80-7194-965-7
- [119] Tanzi, V. Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects. *The World Bank Research Observer*. Washington, D.C.: World Bank Publications, 1995, vol. 10, no. 2, p. 295-316. ISSN 0257-3032
- [120] Tesař, L. Dnešní rozdělování daní je špatné. *Obec a finance*. Praha: *Triada*, 2000, roč. 5, č. 2. ISSN 1211-4189

- [121] Tetřevová, L. *Veřejná ekonomie*. 1. vyd. Praha: Professional Publishing, 2008. 185 s. ISBN 978-80-86946-79-5
- [122] Tiebout. Ch. M. A Pure Theory of Local Expenditures. *The Journal of Political Economy*. Chicago: The University of Chicago Press, 1956, vol. 64, no. 5, p. 416-424. ISSN 00223808
- [123] Tománek, P. Rozpočtové určení daní obcím. *Obec a finance*. Praha: Triada, 2004, roč. 9, č. 3. ISSN 1211-4189
- [124] Toth, P. Financování obcí na Slovensku a porovnání s Českou republikou. *Obec a finance*. Praha: Triada, 2006, roč. 11, č. 1. ISSN 1211-4189
- [125] Trhlíková, Z. Finanční autonomie obcí 1. *Obec a finance*. Praha: Triada, 2006, roč. 11, č. 1. ISSN 1211-4189
- [126] Tulka, J. *Věda a vědecká metodologie*. 1. vyd. Pardubice: Univerzita Pardubice, 1995. 76 s. ISBN 80-7194-015-1
- [127] Tullock, G. Federalism: Problem of Scale. *Public Choice*. Dordrecht: Springer Science+Business Media B.V., 1969, Vol. 87, no. 6, p. 19-29. ISSN 0048-5829
- [128] Úřad vlády ČR. *Tisková zpráva k jednání vlády ČR 3. 10. 2007*. Praha: Úřad vlády ČR, 2007.
- [129] Váňa, L. Právní nebo politický problém? *Obec a finance*. Praha: Triada, 2006, roč. 11, č. 4. ISSN 1211-4189
- [130] Váňa, L. Problémy financování obcí. *Obec a finance*. Praha: Triada, 2002, roč. 7, č. 3. ISSN 1211-4189
- [131] Varadzin, F.; Březinová, O. *Hledání ve světě ekonomie - věda, metodologie, ekonomie*. 1. vyd. Praha: Professional Publishing, 2003. 306 s. ISBN 80-86419-56-8
- [132] Volejníková, J. *Korupce v ekonomické teorii a praxi*. 1. vyd. Zeleneč: Profess Consulting, 2007. 390 s. ISBN 978-80-7259-055-1
- [133] Walsh, K. *Public Services and Market Mechanisms: Competition, Contracting and the New Public Management*. 1st ed. London: Macmillan Press, 1995. 312 p. ISBN 978-0333588079
- [134] Wildmannová, M.; Šelešovský, J. a kol. *Územní samospráva v ČR, Rakousku a SRN*. 2. vyd. Praha: Ekopress, 2002. 139 s. ISBN 80-210-2514-X
- [135] Wiseman, J. The Theory of Public Utility Price: An Empty Box. *Oxford Economics Papers*. Oxford: Clarendon Press, 1957, vol. 9, no. 1, p. 56-74. ISSN 1464-3812
- [136] World Bank Institute. *Decentralization Briefing Notes*. Washington, D. C.: World Bank Institute, 1999. 96 p.
- [137] Žehrová, J.; Pfeiferová, D. *Finance municipalit*. 1. vyd. Praha: Česká zemědělská univerzita v Praze, 2006. 124 s. ISBN 80-213-1418-4

Internetové zdroje

- [138] Asociace krajů ČR. *Zápis ze společného zasedání Rady Asociace krajů ČR a Předsednictva Svazu měst a obcí ČR dne 20. srpna 2007 v budově KÚ Vysočiny v Jihlavě* [online]. [cit. 2008-07-05]. Dostupné na WWW: http://www.asociacekrajuzc.cz/VismoOnline_ActionScripts/File.aspx?id_org=450022&id_dokumenty=151664

- [139] Brno. *Rozpočet Brna pro rok 2008* [online]. [cit. 2008-07-05]. Dostupné na WWW: <http://www.brno.cz/download/orf/rozpocet/2008/souhrn/rozpocet2008.xls>
- [140] BusinessInfo.cz. *ČR byla loni výrazně čistým příjemcem vůči rozpočtu EU* [online]. [cit. 2008-08-22]. Dostupné na WWW: <http://www.businessinfo.cz/cz/clanek/unor-2008/cr-2007-cisty-prijemce-vuci-rozpocetu-eu/1001709/47810/>
- [141] Business.center.cz. *Substituční efekt* [online]. [cit. 2007-10-03]. Dostupné na WWW: <http://business.center.cz/business/pojmy/pojem.aspx?PojemID=1560>
- [142] BusinessInfo.cz. *Finsko: Finanční a daňový sektor* [online]. [cit. 2008-08-15]. Dostupné na WWW: <http://www.businessinfo.cz/cz/sti/finsko-financni-a-danovy-sektor/5/1000417/#sec5>
- [143] ČSÚ. *Česká republika: hlavní makroekonomické údaje* [online]. [cit. 2008-01-04]. Dostupné na WWW: [http://www.czso.cz/csu/redakce.nsf/i/cr:_makroekonomicke_udaje/\\$File/HLMAKRO.xls](http://www.czso.cz/csu/redakce.nsf/i/cr:_makroekonomicke_udaje/$File/HLMAKRO.xls)
- [144] ČSÚ. *Městská a obecní statistika* [online]. [cit. 2008-07-05]. Dostupné na WWW: <http://vdb.czso.cz/xml/mos.html>
- [145] ČSÚ. *Proč existují dvojí údaje o počtech obyvatel měst a obcí* [online]. [cit. 2008-07-05]. Dostupné na WWW: http://www.czso.cz/csu/tz.nsf/i/proc_existuji_dvoji_udaje_o_poctech_obyvatel_mest_a_obci
- [146] ČSÚ. *Sčítání lidu, domů a bytů rok 1970, 1980, 1991 a 2001* [online]. [cit. 2008-08-07]. Dostupné na WWW: <http://www.czso.cz>
- [147] ČSÚ. *Veřejná databáze ČSÚ* [online]. [cit. 2009-02-02]. Dostupné na WWW: <http://vdb.czso.cz/vdbvo/kaplist.jsp?vo=tabulka>
- [148] Deník veřejné správy. *Problém evropských dotací pro obce - nedostatek peněz na spoluúčasť* [online]. [cit. 2008-07-08]. Dostupné na WWW: <http://denik.obce.cz/go/clanek.asp?id=6293450>
- [149] Deník veřejné správy. *Zprávy Ministerstva financí ČR* [online]. [cit. 2008-07-08]. Dostupné na WWW: http://www.dvs.cz/go/dokumenty/Z_mf/rok_08/2_08/index.htm
- [150] Fondy evropské unie. *Regionální politika EU* [online]. [cit. 2008-08-07]. Dostupné na WWW: <http://www.strukturalni-fondy.cz/regionalni-politika>
- [151] Fondy evropské unie. *Regionální politika EU 2004-2006* [online]. [cit. 2008-08-07]. Dostupné na WWW: <http://www.strukturalni-fondy.cz/regionalni-politika/regionalni-politika-eu-2004-2006>
- [152] Haas, J. *Rozpočtové určení daní (RUD)* [online]. [cit. 2008-07-05]. Dostupné na WWW: <http://www.kdu.cz/default.asp?page=510&idr=10368&IDCI=21272>
- [153] Hejduk, B. *Finanční prostředky pro příští programové období 2007-2013* [online]. [cit. 2008-08-07]. Dostupné na WWW: <http://www.smocr.cz/data/files/nase-akce-financni-konference/4-mf-hejduk.ppt>
- [154] Honbice. *Rozpočet Honbice pro rok 2008* [online]. [cit. 2008-07-05]. Dostupné na WWW: <http://www.antee.cz/honbice/file.php?nid=668&oid=8374731>

- [155] Hradil, M. Olomouc dostane od státu 250 mil. Kč. *Právo* [online]. [cit. 2008-06-25]. Dostupné na WWW: <http://www.zmenyprobudoucnost.cz/prectete-si/media-detail.aspx?ID=173>
- [156] Hrochův Týnec. *Rozpočet Hrochova Týnce pro rok 2008* [online]. [cit. 2008-07-05]. Dostupné na WWW: <http://www.obechrochuvtynec.cz/index.php?nid=587&lid=CZ&oid=13797>
- [157] Chrudim. *Rozpočet Chrudimi pro rok 2008* [online]. [cit. 2008-07-05]. Dostupné na WWW: http://www.chrudim-city.cz/public/file/ROZPOCET_2008_KOMENTAR.DOC
- [158] Jakob, O. *Čistá pozice České republiky vůči rozpočtu Evropské unie v roce 2007* [online]. [cit. 2008-08-22]. Dostupné na WWW: http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/hs.xsl/tiskove_zpravy_37712.html?year=2008
- [159] Jilem. *Obce boj s vládou vyhrály* [online]. [cit. 2008-06-25]. Dostupné na WWW: <http://www.jilem.eu/index.php?ak=2>
- [160] Juřenčáková, J. *Věcný návrh změn zákona o rozpočtovém určení daní* [online]. [cit. 2008-08-20]. Dostupné na WWW: http://www.hybaskova.cz/_cw_files/%C4%8CESK%C3%81%20POLITIKA/INICIATIVA%20ZA%20%20C5%BDIV%C3%9D%20VENKOV%20N%C3%81VRHY%20NA%20ZM%C4%9ANU%20ROZPO%20C4%8CTOV%C3%89HO%20UR%C4%8CEN%C3%8D%20DAN%C3%8D/87/01/de7ef002f4d12cb7327fbffe45bb4b541155640187/RUD_reforma_Iniciativy_SNKED.doc
- [161] Kalousek, M. *Jediná možnost je zakázat to* [online]. [cit. 2007-01-14]. Dostupné na WWW: http://ihned.cz/c4-10073040-19909260-000000_d-kalousek-jedina-moznost-je-zakazat-to
- [162] Kypetová, J. *Novela RUD - Sněmovní turbo* [online]. [cit. 2008-06-28]. Dostupné na WWW: <http://www.obecnifinance.cz/clanek/novela-rud-snemovni-turbo/>
- [163] Kypetová, J. *Obecní přírážky k daním* [online]. [cit. 2008-08-15]. Dostupné na WWW: <http://www.obecnifinance.cz/clanek/obecni-prirazky-k-danim-jako-moznost/>
- [164] Kypetová, J. *Portugalsko funguje i bez samosprávných regionů* [online]. [cit. 2008-08-15]. Dostupné na WWW: <http://www.cevro.cz/cs/o-cevro/cevro-v-mediich/66555-portugalsko-funguje-bez-samospravnych-regionu.html>
- [165] Kypetová, J. *Spotřební daně v RUD - ano či ne?* [online]. [cit. 2008-07-05]. Dostupné na WWW: <http://www.obecnifinance.cz/clanek/spotrebni-dane-v-rud-ano-ci-ne>
- [166] Kváča, L a kol. *Pravidla pro volný pohyb služeb a svobodu usazování v EU* [online]. [cit. 2008-08-15]. Dostupné na WWW: <http://www.crr.cz/download.php?fid=993>
- [167] Local Government Denmark. *Local Government Reform* [online]. [cit. 2008-08-15]. Dostupné na WWW: <http://www.kl.dk/ncms.aspx?id=1e76a797-46d3-46c8-80ea-e387e88fe256&menuid=359504&menuobj=8a8f56af-9d4c-410e-a685-1e41641f7f16>
- [168] Mahovská, K. *Předvstupní nástroje* [online]. [cit. 2008-07-08]. Dostupné na WWW: <http://www.strukturalni-fondy.cz/regionalni-politika/predvstupni-nastroje>
- [169] MF ČR. MF: *Předpokládáme růst HDP v roce 2009 okolo 1,4 %* [online]. [cit. 2009-02-28]. Dostupné na WWW: <http://www.nasepenize.cz/news/117/ARTICLE/1097/2009-02-03.html>
- [170] MF ČR. *Monitoring hospodaření obcí* [online]. [cit. 2009-02-04]. Dostupné na WWW: http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/vf_monitoring_hospodareni_obci.html

- [171] MF ČR. *Regulace zadluženosti obcí a krajů* [online]. [cit. 2008-02-04]. Dostupné na WWW: http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/hs.xsl/ver_rozpocety_12197.html
- [172] Ministry of finance Sweden. *Local government in Sweden - organisation, activities and finance* [online]. [cit. 2008-08-15]. p. 14-17. Dostupné na WWW: <http://www.nordmaling.se/Sve/Filarkiv/Kommunstyrelsen/Localauthorities.pdf>
- [173] Ministry of the Interior and Kingdom Relations. *Urban Policy III. 2005 - 2009: Working together on the strength of the city* [online]. [cit. 2008-08-07]. Dostupné na WWW: <http://www.eukn.org/binaries/eukn/netherlands/policy/2005/10/the-strength-of-the-city.pdf>
- [174] MMR ČR. *Programy pro místní samosprávu* [online]. [cit. 2008-08-07]. Dostupné na WWW: <http://www.mmr.cz/programy-pro-mistni-samospravu>
- [175] MV ČR. *Evidence počtu obyvatel MV ČR* [online], [cit. 2008-07-05]. Dostupné na WWW: http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/sprava/informat/cetnost/obce/pocet_obcane_leden08.xls
- [176] MV ČR. *Počet obyvatel spádových oblastí* [online]. [cit. 2008-05-07]. Dostupné na WWW: http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/sprava/informat/cetnost/obce/pocet_obcane_leden08.xls
- [177] MV ČR. *Portál veřejné správy ČR* [online]. [cit. 2009-02-02]. Dostupné na WWW: http://portal.gov.cz/wps/portal/_s.155/699/_s.155/695/place
- [178] MV ČR. *Procentní podíly jednotlivých obcí a sdílené daňové příjmy* [online]. [cit. 2008-07-05]. Dostupné na WWW: http://mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/hosp_kraju_obci_34397.html
- [179] Národní informační středisko pro podporu jakosti. *Společný hodnotící rámec - CAF 2006* [online]. [cit. 2007-02-03]. Dostupné na WWW: <http://www.csq.cz/res/data/000097.pdf>
- [180] Neubauerova, E. *Nadväznosť komunálnej reformy na proces fiškálnej decentralizácie v podmienkach Slovenskej republiky* [online]. [cit. 2008-07-24]. Dostupné na WWW: http://kvf.vse.cz/storage/1180481996_sb_neubauerov.pdf
- [181] Ochrana, F. *Zabezpečování veřejných služeb: Vybraná Metodologická východiska* [online]. [cit. 2008-06-25]. Dostupné na WWW: http://kvf.vse.cz/storage/1169476748_sb_ochrana1.pdf
- [182] OECD Observer. *Tax burden nears peak. OECD Observer* [online]. 2008, No 269 [cit. 2008-08-15]. Dostupné na WWW: http://www.oecdobserver.org/news/fullstory.php/aid/2748/Tax_burden_nears_peak.html
- [183] Olomouc. *Rozpočet Olomouce pro rok 2008* [online]. [cit. 2008-07-05]. Dostupné na WWW: http://www.olomouc.eu/magistrat/odbory/ekonom/rozp2008/rozpocet_20080218.xls
- [184] Ostrava. *Rozpočet Ostravy pro rok 2008* [online]. [cit. 2008-07-05]. Dostupné na WWW: <http://www.ostrava.cz/jahia/Jahia/site/ostava/cache/offonce/ostava/obcan/magistrat/odbory-magistratu/odbor-financi-a-rozpocetu/pid/3624;jsessionid=CFAF009EBC163BCE95E558AC0656AB7F>
- [185] Pardubice. *Rozpočet Pardubic pro rok 2008* [online]. [cit. 2008-07-05]. Dostupné na WWW: <http://www.pardubice.eu/urad/radnice/dulezite-informace/hospodareni-mesta/rozpocet-mesta/rozpocet-2008/prijmy.pdf>
- [186] Pick, M. *Do třetího tisíciletí třetí cestou: Co po dekádě selhání transformace české ekonomiky?* [online]. [cit. 2008-1-4]. Dostupné na WWW: <http://www.tendence.cz/pick/pick.htm>

- [187] Plzeň. *Rozpočet Plzně pro rok 2008* [online]. [cit. 2008-07-05]. Dostupné na WWW: http://www.plzen.eu/public/a0/d6/ed/21736_43908_KREU__01__Rozpocet_mest_a_Plzne_na_rok_2008__Mesto_Plzen__90_kB_.xls
- [188] PSP ČR. *Rozpočty územních samosprávných celků, dobrovolných svazků obcí a regionálních rad regionů soudržnosti* [online]. Sněmovní tisk 612/0, část č. 26/26 VI. n. z. o státním rozpočtu ČR na rok 2009 [cit. 2009-08-07]. Dostupné na WWW: http://www.psp.cz/sqw/text/text2.sqw?idd=30383#_toc206898247
- [189] Praha. *Rozpočet Prahy pro rok 2008* [online]. [cit. 2008-07-05]. Dostupné na WWW: <http://magistrat.praha-mesto.cz/files/=54303/P%c5%99%c3%adloha+3+30.11.2007+-+finan%c4%8dn%c3%ad+zdroje.xls>
- [190] Pramböck, E. *Financing local authorities in Austria - overview* [online]. [cit. 2008-08-15]. Dostupné na WWW: http://www.staedtebund.at/en/structure_financing.html
- [191] Rotary International. *Územní samosprávy ve Švédsku* [online]. [cit. 2008-08-15]. Dostupné na WWW: <http://www.rotary.cz/stranka/good-news/cislo-052001/uzemni-samospravy-ve-svedsku/845/>
- [192] Santos, J. *Decentralisation, Taxes and Grants: the „Portuguese case”* [online]. [cit. 2008-08-05]. Dostupné na WWW: <http://www.oecd.org/dataoecd/11/63/40925412.pdf>
- [193] Sedmihradská, L. *Daň z nemovitostí u sousedů* [online]. [cit. 2008-08-07]. Dostupné na WWW: <http://www.obecnifinance.cz/clanek/dan-z-nemovitosti-u-sousedu/>
- [194] Spolek pro obnovu venkova. *Návrh reformy financování obcí z daňových výnosů* [online]. [cit. 2008-07-05]. Dostupné na WWW: <http://www.spov.org/data/files/navrh-reformy-teze-k-vyzve-070730.doc>
- [195] Tesař, L. *Daňové příjmy územních rozpočtů v roce 2003* [online], [cit. 2008-06-24]. Dostupné na WWW: http://moderniobec.ihned.cz/1-10004960-11955160-C00000_detail-80
- [196] Tesař, L. *Jaké budou dopady změn na obecní rozpočty v letech 2008 a 2009* [online]. [cit. 2008-08-20]. Dostupné na WWW: http://moderniobec.ihned.cz/c4-10004960-22540120-C00000_d-jake-budou-dopady-zmen-na-obecni-rozpocty-v-letech-2008-a-2009
- [197] Tesař, L. *Petice „Stop dotacím z ústředí, zelenou samosprávám“* [online]. [cit. 2008-08-22]. Dostupné na WWW: <http://www.regionservis.cz/document/filename/1890/document.pdf>
- [198] Tesař, L. *Reálné cesty posílení příjmů samospráv* [online]. [cit. 2008-08-22]. Dostupné na WWW: http://www.regionservis.cz/document/filename/2237/P__sp_vek__Lud_k_Tesa_.pdf
- [199] Vzdělávací centrum pro veřejnou správu ČR. *Podstata a smysl benchmarkingu* [online]. [cit. 2007-10-03]. Dostupné na WWW: http://www.benchmarking.vcvscr.cz/index.php?p_menu=obench&hl_sloupec=benchmarking&detail=podstata
- [200] Zpravodajský server hospodářských novin. *Hradec Králové investoval na Islandu. Asi přijde o 74 milionů* [online]. [cit. 2008-11-25]. Dostupné na WWW: <http://ekonomika.ihned.cz/c1-30513440-krize-dopada-na-mesta-hradec-kralove-ma-problem-sehnat-uver>

Právní předpisy

- [201] Council Regulation (EC) No 1083/2006 of 11 July 2006 laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund and repealing Regulation (EC) No 1260/1999

- [202] Nařízení vlády SR č. 668/2004 Z. z., o rozdělování výnosu dane z příjmů územněj samosprávy, ve znění platných předpisů zejména nařízení vlády SR č. 519/2006 Z. z. a nařízení vlády SR č. 623/2007 Z. z., ve znění platných předpisů.
- [203] Usnesení vlády ČR č. 346/2004, o Regulaci zadluženosti obcí a krajů pomocí ukazatele dluhové služby.
- [204] Usnesení vlády ČR č. 1395/2008, o monitoringu hospodaření obcí a o zrušení usnesení vlády ze dne 14. dubna 2004 č. 346, o Regulaci zadluženosti obcí a krajů pomocí ukazatele dluhové služby.
- [205] Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění platných.
- [206] Vyhláška Ministerstva vnitra ČR č. 388/2002 Sb., o stanovení správních obvodů obcí s pověřeným obecním úřadem a správních obvodů obcí s rozšířenou působností, ve znění platných předpisů.
- [207] Vyhláška Ministerstva financí ČR č. 283/2003 Sb., o podílu jednotlivých obcí na stanovených procentních částech celostátního hrubého výnosu daně z přidané hodnoty a daní z příjmů, ve znění platných předpisů.
- [208] Vyhláška Ministerstva financí č. 551/2004 Sb., kterou se stanoví zásady a termíny finančního vypořádání vztahů se státním rozpočtem, státními finančními aktivy nebo Národním fondem, ve znění platných předpisů.
- [209] Vyhláška č. 560/2006 Sb., o účasti státního rozpočtu na financování programů reprodukce majetku, ve znění platných předpisů.
- [210] Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění platných předpisů.
- [211] Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění platných předpisů.
- [212] Zákon č. 531/1990 Sb., o územních finančních orgánech, ve znění platných předpisů.
- [213] Zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění platných předpisů.
- [214] Zákon ČNR č. 576/1990 Sb., o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky ČR a obcí v ČR (rozpočtová pravidla republiky), ve znění platných předpisů.
- [215] Zákon č. 172/1991 Sb., o přechodu některých věcí z majetku ČR do vlastnictví obcí, ve znění platných předpisů.
- [216] Zákon č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, ve znění platných předpisů.
- [217] Zákon č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitostí, ve znění platných předpisů.
- [218] Zákon č. 357/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí, ve znění platných předpisů.
- [219] Zákon č. 586/1992 Sb., o dani z příjmu, ve znění platných předpisů.
- [220] Zákon č. 588/1992 Sb., o dani z přidané hodnoty, zákon č. 587/1992., o spotřebních daních, ve znění platných předpisů.
- [221] Zákon č. 10/1993 Sb., o státním rozpočtu ČR na rok 1993, ve znění platných předpisů.
- [222] Zákon č. 331/1993 Sb., o státním rozpočtu ČR na rok 1994, ve znění platných předpisů.
- [223] Zákon č. 268/1994 Sb., o státním rozpočtu ČR na rok 1995, ve znění platných předpisů.
- [224] Zákon č. 154/1995 Sb., novela zákona o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky ČR a obcí v ČR, ve znění platných předpisů.

- [225] Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění platných předpisů.
- [226] Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění platných předpisů.
- [227] Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění platných předpisů.
- [228] Zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní), ve znění platných předpisů.
- [229] Zákon č. 483/2001 Sb., novela zákona o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky ČR a obcí v ČR, ve znění platných předpisů.
- [230] Zákon č. 564/2004 Z. z., o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ve znění platných předpisů.
- [231] Zákon č. 582/2004 Z. z., o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady, ve znění platných předpisů.
- [232] Zákon č. 583/2004 Z. z., o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy, ve znění platných předpisů.
- [233] Zákon č. 1/2005 Sb., novela zákona o rozpočtovém určení daní, ve znění platných předpisů.
- [234] Zákon č. 411/2005 Sb., kterým se mění zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, ve znění platných předpisů.
- [235] Zákon č. 543/2005 Sb., o státním rozpočtu na rok 2006, ve znění platných předpisů.
- [236] Zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění platných předpisů.
- [237] Zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění platných předpisů.
- [238] Zákon č. 134/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění platných předpisů.
- [239] Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění platných předpisů.
- [240] Zákon č. 214/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání, ve znění platných předpisů.
- [241] Zákon č. 622/2006 Sb., o státním rozpočtu ČR na rok 2007, ve znění platných předpisů.
- [242] Zákon č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů, ve znění platných předpisů.
- [243] Zákon č. 337/2007 Sb., kterým se mění zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům, ve znění platných předpisů.
- [244] Zákon č. 608/2007 Z.z., o štátnom rozpočte na rok 2008, ve znění platných předpisů.

SEZNAM TABULEK

Tab. 1:	Přiřazení daní jednotlivým úrovním vlád podle Musgraevových	22
Tab. 2:	Struktura příjmů obecních rozpočtů z hlediska účelu použití	38
Tab. 3:	Struktura příjmů obecních rozpočtů z hlediska návratnosti	39
Tab. 4:	Předpoklady a principy užití dotací podle Světové banky	45
Tab. 5:	Předpoklady a principy užití dotací podle Rady Evropy	45
Tab. 6:	Podíl jednotlivých druhů příjmů v rozpočtech obcí zemí EU-15	72
Tab. 7:	Rozpočtové určení daní platné v roce 1993	74
Tab. 8:	Rozpočtové určení daní platné v roce 1994	75
Tab. 9:	Rozpočtové určení daní platné v roce 1995	76
Tab. 10:	Rozpočtové určení daní platné v letech 1996 - 2000	77
Tab. 11:	Rozpočtové určení daní platné v roce 2001	79
Tab. 12:	Rozpočtové určení daní platné v letech 2002 - 2004	80
Tab. 13:	Rozpočtové určení daní platné v letech 2005 - 2007	82
Tab. 14:	Porovnání modelu RUD platného do roku 2007 a modelu platného od roku 2008	86
Tab. 15:	Rozpočtové určení daní platné pro rok 2008	88
Tab. 16:	Koeficienty postupných přechodů a násobky postupných přechodů	89
Tab. 17:	Podíl krajů na procentní části celostátního výnosu sdílených daní	89
Tab. 18:	Úpravy koeficientu obcí u daně z nemovitostí	91
Tab. 19:	Transfery a půjčky přijaté obcemi a dobrovolnými sdruženími obcí ze státního rozpočtu a z rozpočtů státních fondů v roce 2007	92
Tab. 20:	Nejúspěšnější opatření podle poměru vyčerpaných prostředků k celkové alokaci na roky 2004 - 2006	105
Tab. 21:	Nejméně úspěšná opatření podle poměru vyčerpaných prostředků k celkové alokaci na roky 2004 - 2006	106
Tab. 22:	Finanční prostředky vyčleněné z fondů EU pro ČR na období 2007 - 2013	106
Tab. 23:	Očekávaný podíl daňových výnosů obcí v roce 2008	108
Tab. 24:	Příjmy velikostních kategorií obcí z očekávaného podílu daňových výnosů obcí v roce 2008	109
Tab. 25:	Velikostní kategorie obcí SR	118
Tab. 26:	Obce vybrané pro kvantifikaci dopadů návrhů změn	121
Tab. 27:	Hodnocení míry splnění kritérií varianty č. 1	124
Tab. 28:	Přepočet výše příjmů obcí podle navrhované varianty	126
Tab. 29:	Porovnání výše příjmů obcí současného modelu RUD a navrhované varianty	127
Tab. 30:	Hodnocení míry splnění kritérií varianty č. 2	129
Tab. 31:	Hodnocení míry splnění kritérií varianty č. 3	131

Tab. 32: Státní fondy ČR a jejich výdaje v roce 2007.....	133
Tab. 33: Hodnocení míry splnění kritérií varianty č. 4	135
Tab. 34: Hodnocení míry splnění kritérií varianty č. 5	138
Tab. 35: Pořadí variant podle průměrného klasifikačního stupně.....	139
Tab. 36: Očekávané daňové výnosy veřejných rozpočtů v roce 2008	141
Tab. 37: Konstrukce podílů participace veřejných rozpočtů na celostátním výnosu daní - krok 1	142
Tab. 38: Konstrukce podílů participace veřejných rozpočtů na celostátním výnosu daní - krok 2.....	143
Tab. 39: Daňové výnosy obcí dle stávajícího RUD a dle navrhovaného modelu v roce 2008	144
Tab. 40: Obce Pardubického kraje dle velikostních kategorií.....	145
Tab. 41: Návrh váhy kritéria počet dětí v předškolním věku	146
Tab. 42: Návrh váhy kritéria počet obyvatel obce v důchodovém věku	146
Tab. 43: Navrhovaná kritéria a jejich váhy	147
Tab. 44: Kvantifikace navrhovaného modelu - varianta nerespektující velikostní kategorie obcí	148
Tab. 45: Porovnání výše příjmů obcí současného modelu RUD a navrhovaného modelu - varianta nerespektující velikostní kategorie obcí	149
Tab. 46: Kvantifikace navrhovaného modelu - varianta respektující velikostní kategorie obcí	149
Tab. 47: Porovnání výše příjmů obcí současného modelu RUD a navrhovaného modelu - varianta respektující velikostní kategorie obcí	150
Tab. 48: Dopady situace č. 1 na stávající RUD a navrhovaný model	155
Tab. 49: Dopady situace č. 2 na stávající RUD a navrhovaný model	156
Tab. 50: Dopady situace č. 3 na stávající RUD a navrhovaný model	158
Tab. 51: Hodnocení míry splnění kritérií navrhovaného modelu.....	162

SEZNAM OBRÁZKŮ

Obr. 1:	Oatesův decentralizační teorém.....	18
Obr. 2:	Ztráta efektu z fiskální centralizace.....	18
Obr. 3:	Efekt účelových dotací a dotací s finanční spoluúčastí	27
Obr. 4:	Centralizovaný model fiskálního federalismu.....	32
Obr. 5:	Decentralizovaný model fiskálního federalismu	33
Obr. 6:	Kombinovaný model fiskálního federalismu (případ ČR).....	34
Obr. 7:	Efekt přetížení	49
Obr. 8:	Efektivnost produkce veřejných statků	51
Obr. 9:	Dopad zvýšení uživatelských poplatků na spotřebu.....	52
Obr. 10:	Ztráty vzniklé bezplatnou nabídkou statků - neelastická poptávka.....	53
Obr. 11:	Ztráty vzniklé bezplatnou nabídkou statků - elastická poptávka	53
Obr. 12:	Programové financování jako účelné vynakládání zdrojů	60
Obr. 13:	Výnosy na obyvatele podle velikostních kategorií obcí	87
Obr. 14:	Struktura dotací přijatých obcemi ČR v letech 2007 a 2008.....	87
Obr. 15:	Přijaté transfery obcí ČR v roce 2007	92
Obr. 16:	Struktura osídlení ČR k 1. 1. 2008.....	107
Obr. 17:	Očekávané daňové příjmy obcí v roce 2008	109
Obr. 18:	Příjmy obcí a průměrný republikový příjem na obyvatele v roce 2008.....	110
Obr. 19:	Podfinancované a přefinancované velikostní kategorie obcí v roce 2008	110
Obr. 20:	Navrhovaný model rozpočtového určení daní	140
Obr. 21:	Daňové výnosy obcí dle stávajícího RUD a dle navrhovaného modelu v roce 2008	144
Obr. 22:	Snížení sazby daně z příjmu fyzických osob ze závislé činnosti - stávající RUD .	154
Obr. 23:	Snížení sazby daně z příjmu fyzických osob ze závislé činnosti - navrhovaný model	154
Obr. 24:	Zvýšení sazby spotřebních daní - stávající RUD	155
Obr. 25:	Zvýšení sazby spotřebních daní - navrhovaný model	156
Obr. 26:	Zvýšení sazby daně z nemovitosti - stávající RUD.....	157
Obr. 27:	Zvýšení sazby daně z nemovitosti - navrhovaný model	157

SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK

CBA	Cost-Benefit Analysis
ČR	Česká republika
ČSAV	Československá akademie věd
ČSÚ	Český statistický úřad
EU	Evropská unie
MF ČR	Ministerstvo financí ČR
MMR ČR	Ministerstvo pro místní rozvoj ČR
MPSV ČR	Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR
MŠMT ČR	Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy ČR
MV ČR	Ministerstvo vnitra ČR
NPM	New Public Management
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OkÚ	okresní úřad
OP I	Operační program Infrastruktura
OP RLZ	Operační program Rozvoj lidských zdrojů
OP PK	Operační program Praha konkurenceschopnost
OP RVMZ	Operačního programu Rozvoj venkova a multifunkční zemědělství
PSP ČR	Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR
RUD	rozpočtové určení daní
SIMU	soustava informativních a monitorujících ukazatelů
SR	Slovenská republika
SROP	Společný regionální operační program
VÚSC	vyšší územní samosprávný celek

SEZNAM PŘÍLOH

- Příloha A: Dotační tituly určené pro místní samosprávu financované z prostředků fondů EU v období 2007 - 2013
- Příloha B: Příjmy obcí a krajů ČR v letech 1993 - 2008 (v mld. Kč)
- Příloha C: Struktura daňových příjmů obcí v letech 1993 - 2008
- Příloha D: Vývoj zadluženosti obcí ČR v letech 1993 - 2007 (v mld. Kč)

PŘÍLOHY

Příloha A: Dotační tituly určené pro místní samosprávu financované z prostředků fondů EU v období 2007 - 2013³⁴⁵

Cíl 1 Konvergence

OP Podnikání a inovace:

- 2.1 Bankovní nástroje podpory malých a středních podniků
- 3.1 Úspory energie a obnovitelné zdroje energie
- 5.1 Platformy spolupráce
- 5.2 Infrastruktura pro rozvoj lidských zdrojů
- 5.3 Infrastruktura pro podnikání

OP Výzkum a vývoj pro inovace

OP Lidské zdroje a zaměstnanost:

- 2.1 Posílení aktivních politik zaměstnanosti
- 3.1 Podpora sociální integrace a sociálních služeb
- 3.2 Podpora sociální integrace romských lokalit
- 3.3 Integrace sociálně vyloučených skupin na trhu práce
- 3.4 Rovné příležitosti žen a mužů na trhu práce a sladění pracovního a rodinného života
- 4.2 Posilování institucionální kapacity a efektivnosti samosprávných celků

OP Vzdělávání pro konkurenceschopnost:

- 1.1 Zvyšování kvality ve vzdělávání
- 1.2 Rovné příležitosti žáků, včetně žáků se speciálními vzdělávacími potřebami
- 1.3 Další vzdělávání pracovníků škol a školských zařízení
- 2.1 Systémový rámec terciárního vzdělávání a rozvoje lidských zdrojů ve výzkumu a vývoji
- 2.2 Podpora vyššího odborného vzdělávání
- 2.3 Podpora vysokoškolského vzdělávání
- 2.4 Lidské zdroje ve výzkumu a vývoji
- 2.5 Partnerství a sítě
- 3.1 Systémový rámec dalšího vzdělávání
- 3.2 Individuální další vzdělávání
- 3.3 Podpora nabídky dalšího vzdělávání

³⁴⁵ MMR ČR. Programy pro místní samosprávu [online]. [cit. 2008-08-07]. Dostupné na WWW: <http://www.mmr.cz/programy-pro-mistni-samospravu>

OP Životní prostředí:

- 1.1 Snížení znečištění vod
- 1.2 Zlepšení jakosti pitné vody
- 1.3 Omezování rizika povodní
- 2.1 Zlepšení kvality ovzduší
- 2.2 Omezování emisí
- 3.1 Výstavba nových zařízení a rekonstrukce stávajících zařízení s cílem zvýšení využívání ostatních zdrojů energie pro výrobu tepla, elektřiny a kombinované výroby tepla a elektřiny
- 3.2 Realizace úspor energie a využití odpadního tepla
- 4.1 Zkvalitnění nakládání s odpady
- 4.2 Odstraňování starých ekologických zátěží
- 5.1 Omezování průmyslového znečištění
- 6.1 Implementace a péče o území soustavy Natura 2000
- 6.2 Podpora biodiverzity
- 6.3 Obnova krajinných struktur
- 6.4 Optimalizace vodního režimu krajiny
- 6.5 Podpora regenerace urbanizované krajiny
- 6.6 Prevence sesuvů a skalních řícení, monitorování geofaktorů a následků hornické činnosti a hodnocení neobnovitelných přírodních zdrojů včetně zdrojů podzemních vod
- 7.1 Rozvoj infrastruktury pro realizaci environmentálních vzdělávacích programů, poskytování environmentálního poradenství a environmentálních informací

OP Doprava:

Modernizace a rozvoj pražského metra a systémů řízení silniční dopravy v hl. m. Praze

Integrovaný operační program:

- 1.2 Zavádění ICT v územní veřejné správě
- 2.1 Služby v oblasti sociální integrace
- 2.2 Služby v oblasti veřejného zdraví
- 2.3 Služby v oblasti zaměstnanosti
- 2.4 Služby v oblasti bezpečnosti, prevence a řešení rizik
- 3.2 Národní podpora využití potenciálu kulturního bohatství
- 3.3 Zlepšení prostředí v sídlištích
- 3.4 Modernizace a rozvoj systémů tvorby územních politik

ROP NUTS II Jihovýchod

- 1.1 Rozvoj dopravní infrastruktury v regionu
- 1.2 Rozvoj dopravní obslužnosti a veřejné dopravy
- 1.3 Obnova vozového parku drážních vozidel hromadné přepravy osob
- 1.4 Rozvoj infrastruktury pro bezmotorovou dopravu
- 2.1 Rozvoj infrastruktury pro cestovní ruch
- 2.2 Rozvoj služeb v cestovním ruchu
- 3.1 Rozvoj urbanizačních center
- 3.2 Rozvoj regionálních středisek
- 3.3 Rozvoj a stabilizace venkovských sídel
- 3.4 Veřejné služby regionálního významu

ROP NUTS II Jihozápad

- 1.1 Modernizace regionální silniční sítě
- 1.2 Rozvoj infrastruktury pro veřejnou dopravu
- 1.3 Modernizace vozového parku veřejné dopravy
- 1.4 Rozvoj regionálních letišť
- 1.5 Rozvoj místních komunikací
- 2.1 Integrované projekty rozvojových center
- 2.1 Revitalizace částí měst a obcí
- 2.3 Rozvoj infrastruktury základního, středního a vyššího odborného školství
- 2.4 Rozvoj infrastruktury pro sociální integraci
- 2.5 Rozvoj zdravotnické péče
- 3.1 Rozvoj infrastruktury cestovního ruchu
- 3.2 Revitalizace památek a využití kulturního dědictví v rozvoji cestovního ruchu
- 3.3 Rozvoj služeb cestovního ruchu, marketingu a produktů cestovního ruchu

ROP NUTS II Moravskoslezsko

- 1.1 Rozvoj regionální silniční dopravní infrastruktury
- 1.2 Rozvoj a dostupnost letiště Ostrava
- 1.3 Rozvoj dopravní obslužnosti
- 1.4 Infrastruktura integrovaného záchranného systému a krizového řízení
- 2.1 Infrastruktura veřejných služeb
- 2.2 Rozvoj cestovního ruchu
- 2.3 Podpora využívání brownfields

2.4 Marketing regionu

3.1 Rozvojové póly regionu

3.2 Subregionální centra

4.1 Rozvoj venkova

ROP NUTS II Severovýchod

1.1 Rozvoj regionální silniční dopravní infrastruktury

1.2 Podpora projektů zlepšujících dopravní obslužnost území

1.3 Rozvoj veřejných mezinárodních letišť

2.1 Rozvoj regionálních center

2.2 Rozvoj měst

2.3 Rozvoj venkova

3.1 Rozvoj základní infrastruktury a doprovodných aktivit v oblasti cestovního ruchu

3.2 Marketingové a koordinační aktivity v oblasti cestovního ruchu

4.1 Podpora rozvoje infrastruktury pro podnikání

4.2 Podpora rozvoje spolupráce se středními školami a učiteli, dalšími regionálními vzdělávacími institucemi a úřady práce

ROP NUTS II Severozápad

1.1 Revitalizace a regenerace městských aglomerací

1.2 Infrastruktura v oblasti rozvoje lidských zdrojů

2.1 Budování kapacity pro místní rozvoj, informovanost a osvěta veřejnosti

2.2 Investice pro zlepšení fyzické infrastruktury

3.1 Rozvoj dopravní infrastruktury regionálního a nadregionálního významu

3.2 Rozvoj dopravní obslužnosti regionu

4.1 Budování a rozvoj atraktivit a infrastruktury cestovního ruchu

4.2 Zlepšování kvality a nabídky ubytovacích a stravovacích zařízení

4.3 Podpora marketingu a tvorby a rozvoje produktů cestovního ruchu

ROP NUTS II Střední Čechy

1.1 Regionální dopravní infrastruktura

1.2 Udržitelné formy veřejné dopravy

2.2 Veřejná infrastruktura a služby cestovního ruchu

2.3 Propagace a řízení turistických destinací Středočeského kraje

3.1 Rozvoj regionálních center

- 3.2 Rozvoj měst
- 3.3 Rozvoj venkova

ROP NUTS II Střední Morava

- 1.1 Regionální dopravní infrastruktury
- 1.2 Veřejná doprava
- 1.3 Bezmotorová doprava
- 2.1 Rozvoj regionálních center
- 2.2 Rozvoj měst
- 2.3 Rozvoj venkova
- 2.4 Podpora podnikání
- 3.1 Integrovaný rozvoj cestovního ruchu
- 3.2 Veřejná infrastruktura a služby
- 3.4 Propagace a řízení

Cíl 2 Regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost

OP Praha Konkurenceschopnost:

- 1.1 Dostupnost ekologicky příznivé povrchové veřejné dopravy
- 1.2 Zlepšení dostupnosti sítí TEN - T, zkvalitnění důležitých dopravních vazeb
- 1.3 Rozvoj dostupnost ICT služeb
- 1.4 Revitalizace opuštěných, znehodnocených nebo sociálně problémových území a ploch
- 1.5 Prevence a řešení přírodních nebo technologických rizik
- 1.6 Úsporné a udržitelné využívání energií a přírodních zdrojů
- 2.1 Rozvoj inovačního prostředí a partnerství mezi základnou výzkumu vývoje a praxí
- 2.2 Podpora příznivého podnikatelského prostředí

OP Praha Adaptabilita:

- 1.1 Rozvoj a realizace dalšího vzdělávání
- 1.2 Spolupráce podniků a pracovišť vědy a výzkumu
- 1.3 Podpora a poradenství rozvíjející podnikatelské prostředí
- 1.4 Inovace organizace práce
- 1.5 Efektivní veřejná správa města
- 2.1 Začleňování znevýhodněných osob
- 2.2 Rozvoj organizací podporujících začleňování znevýhodněných osob

- 2.3 Spolupráce se zaměstnavateli
- 2.4 Podpora rozvoje sociální ekonomiky
- 2.5 Globální grant
- 3.1 Zkvalitňování vzdělávání na středních a vyšších odborných školách
- 3.2 Další vzdělávání pedagogických pracovníků a odborných pracovníků ve školství
- 3.3 Rozvoj a zkvalitnění studijních programů na vysokých školách
- 3.4 Podpora žáků a studentů se specifickými vzdělávacími potřebami

Cíl 3 Evropská územní spolupráce

OP Přeshraniční spolupráce ČR - Bavorsko:

- 1.1 Hospodářská spolupráce a rozvoj ekonomického prostoru
- 1.2 Cestovní ruch, volný čas a rekreace
- 1.3 Profesní vzdělávání a trh práce
- 1.4 Výchova a všeobecné vzdělávání, věda, výzkum, kultura, zdravotnictví a sociální péče, civilní ochrana a ochrana před katastrofami
- 1.5 Sítě
- 2.1 Životní prostředí a ochrana přírody
- 2.2 Územní plánování a rozvoj venkovského prostoru
- 2.3 Doprava

OP Přeshraniční spolupráce ČR - Polsko:

- 1.1 Posilování dostupnosti
- 1.2 Ochrana životního prostředí
- 1.3 Prevence rizik
- 2.1 Rozvoj podnikatelského prostředí
- 2.2 Podpora rozvoje cestovního ruchu
- 2.3 Podpora spolupráce v oblasti vzdělávání
- 3.1 Územní spolupráce veřejných institucí
- 3.2 Podpora společenských, kulturních a volnočasových aktivit
- 3.3 Fond mikroprojektů

OP Přeshraniční spolupráce ČR - Rakousko:

- 1.1 Infrastruktura související s podnikáním a inovacemi
- 1.2 Cestovní ruch, kultura a hospodářské aktivity v oblasti volného času

1.3 Rozvoj lidských zdrojů, trh práce, vzdělávání a kvalifikace

1.4 Prevence zdravotních a sociálních rizik, sociální integrace

2.1 Doprava a regionální dostupnost

2.2 Životní prostředí a prevence rizik

2.3 Udržitelné sítě, institucionální spolupráce a územní plánování

OP Přeshraniční spolupráce ČR - Sasko:

1.1 Kooperativní zlepšení a rozvoj a výstavba potřebné infrastruktury a spolupráce v oblasti regionálního plánování a rozvoje

1.2 Kooperace v oblasti lidských zdrojů, socio-kulturního rozvoje a partnerské spolupráce

1.3 Kooperace v oblasti bezpečnosti, záchranných služeb, ochrany před katastrofami a protipožární ochrany

1.4 Společný fond malých projektů

2.1 Hospodářská kooperace a rozvoj přeshraničních hospodářských struktur

2.2 Kooperace a rozvoj přeshraničních struktur v cestovním ruchu

3.1 Kooperace v oblasti ochrany klimatu, ochrany lesa a přírody, péče o krajinu a odpadového hospodářství

3.2 Kooperace v oblastech protipovodňové ochrany, vodního hospodářství a vodních staveb

OP Přeshraniční spolupráce ČR - Slovensko:

Podpora sociokulturního a hospodářského rozvoje přeshraničního regionu a spolupráce

Rozvoj dostupnosti přeshraničního území a životního prostředí

OP Meziregionální spolupráce:

Inovace a znalostní ekonomika

Životní prostředí a ochrana před riziky

OP Nadnárodní spolupráce:

1.1 Zlepšování rámcových podmínek pro inovaci

1.2 Budování kapacit pro šíření a aplikaci inovace

1.3 Podpora rozvoje znalostí

2.1 Zlepšování vzájemné propojenosti Střední Evropy

2.2 Rozvíjení multimodální logistické spolupráce

2.3 Podpora trvale udržitelné a bezpečné mobility

2.4 Informační a komunikační technologie (ICT) a alternativní řešení pro zlepšování přístupu

- 3.1 Budování vysoce kvalitního životního prostředí na základě řízení přírodních zdrojů a přírodního dědictví
- 3.2 Snižování rizik a dopadů přírodních a člověkem způsobených katastrof
- 3.3 Podpora využívání energie z obnovitelných zdrojů a zvyšování energetické účinnosti
- 3.4 Podpora technologií a činností, které jsou šetrné k životnímu prostředí
- 4.1 Budování polycentrických sídelních struktur a územní spolupráce
- 4.2 Řešení územních dopadů demografických a sociálních změn na rozvoj měst a regionů
- 4.3 Využívání kulturních zdrojů ke zvyšování atraktivity měst a regionů

Příloha B: Příjmy obcí a krajů ČR v letech 1993 - 2008 (v mld. Kč)³⁴⁶

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
	obce	obce	obce	obce	obce	obce	obce	obce
Daňové příjmy	29,9	45,3	58,3	62,8	64,8	72,1	75,7	83,6
Nedaňové příjmy	18,1	20,6	20,1	20,1	22,4	23,1	24,2	24,6
Kapitálové příjmy	5,8	5,2	4,4	7,2	9,7	13,2	36,7	16,3
Transfery	21,4	21,7	23,4	22,4	27,1	29,5	32,8	38,0
Příjmy celkem	75,2	92,8	106,3	114,6	123,9	137,9	169,4	162,6

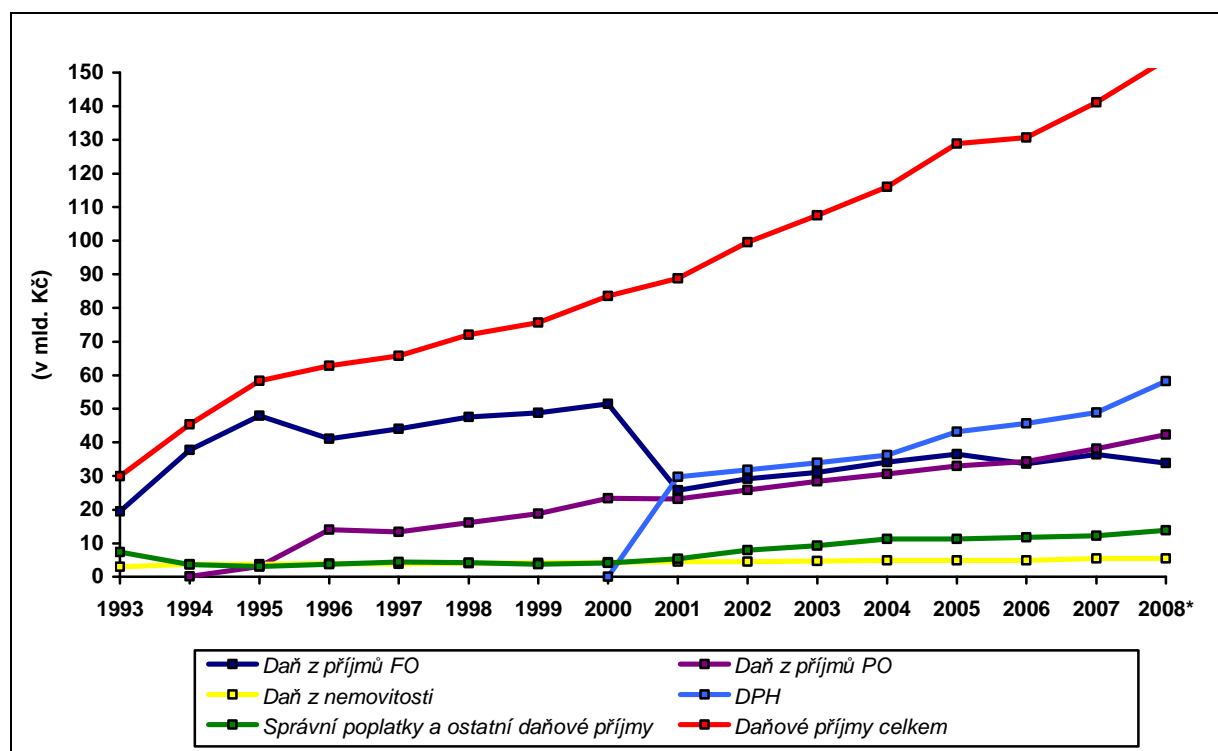
	2001		2002		2003		2004	
	obce	kraje	obce	kraje	obce	kraje	obce	kraje
Daňové příjmy	88,8	0,0	99,5	10,2	107,5	11,4	116,1	12,6
Nedaňové příjmy	23,0	0,0	23,8	0,7	22,8	1,4	23,5	3,2
Kapitálové příjmy	10,6	0,0	11,6	0,0	12,3	0,2	11,1	0,3
Transfery	64,8	14,4	73,3	26,7	101,6	82,8	97,8	84,6
Příjmy celkem	184,2	14,5	208,2	37,6	244,0	95,8	248,5	100,7

	2005		2006		2007		2008*	
	obec	kraj	obec	kraj	obec	kraj	obec	kraj
Daňové příjmy	128,9	39,6	130,7	42,3	141,4	46,0	153,8	51,0
Nedaňové příjmy	23,0	2,8	23,5	2,9	24,7	3,5	23,0	3,3
Kapitálové příjmy	13,5	0,4	16,0	0,4	12,3	0,8	12,0	0,4
Transfery	63,2	70,7	75,4	76,6	75,7	75,0	65,3	84,9
Příjmy celkem	228,5	113,5	245,6	122,1	254,0	125,4	254,1	139,6

Poznámka: *Predikce.

³⁴⁶ MF ČR. Státní závěrečné účty ČR za roky 1993-2007. Praha: Ministerstvo financí ČR, 1994-2008.

Příloha C: Struktura daňových příjmů obcí v letech 1993 - 2008³⁴⁷



Poznámka: *Predikce.

³⁴⁷ MF ČR. Státní závěrečné účty ČR za roky 1993-2007. Praha: Ministerstvo financí ČR, 1994-2008.

Příloha D: Vývoj zadluženosti obcí ČR v letech 1993 - 2007 (v mld. Kč)³⁴⁸

		1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Úvěry	obce*	2,5	3,8	6,3	9,9	12,7	14,4	12,9	13,4
	statut. města		1,1	2,4	1,7	0,8	3,6	4,7	5
	celkem	2,5	4,9	8,7	11,6	13,5	18	17,6	18,4
Komun. dluhopisy	obce*		0,3	0,9	1,6	1,6	1,4	0,9	0,5
	statut. města		7,3	7,6	10,3	11,6	10,5	10	9,6
	celkem	0	7,6	8,5	11,9	13,2	11,9	10,9	10,1
Fin. výpomoci a ostatní	obce*	0,9	1,4	2,7	4,2	6,5	7,6	9,8	10,2
	statut. města		0,4	0,4	0,6	1,2	1,5	1,7	2,3
	celkem	0,9	1,8	3,1	4,8	7,7	9,1	11,5	12,5
Zadluženost celkem		3,4	14,3	20,3	28,3	34,4	39,0	40,0	41,0
Podíl statut. měst na celkové zadluženosti		0%	62%	51%	45%	40%	40%	41%	41%

		2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Úvěry	obce*	14,3	16,5	18,4	19,8	22	25,7	25,9
	statut. města	8,3	10,8	16,8	18,7	21,7	21,4	20,8
	celkem	22,6	27,3	35,2	38,5	43,7	47,1	46,7
Komun. dluhopisy	obce*	0	0	0	0	0	0	0
	statut. města	13,3	15,9	21,7	23,9	23,5	22,9	22,9
	celkem	13,3	15,9	21,7	23,9	23,5	22,9	22,6
Fin. výpomoci a ostatní	obce*	9,8	9,7	9,6	9,1	8,6	7,8	7,0
	statut. města	2,6	2,9	3,9	3,3	3,2	3,1	2,9
	celkem	12,4	12,6	13,5	12,4	11,8	10,9	9,9
Zadluženost celkem		48,3	55,8	70,4	74,8	79,0	80,9	79,2
Podíl statut. měst na celkové zadluženosti		50%	53%	60%	61%	61%	59%	59%

Poznámka: *Obce bez statutárních měst.

³⁴⁸ MF ČR. Státní závěrečné účty ČR za roky 1993-2007. Praha: Ministerstvo financí ČR, 1994-2008.