

Univerzita Pardubice
Fakulta ekonomicko-správní

Vývoj územní samosprávy a jejího financování v zemích Visegrádu
Ivona Váchová

Diplomová práce
2021

Univerzita Pardubice
Fakulta ekonomicko-správní
Akademický rok: 2020/2021

ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE (projektu, uměleckého díla, uměleckého výkonu)

Jméno a příjmení: **Ivona Váchová**
Osobní číslo: **E19566**
Studijní program: **N0488A050001 Hospodářská politika a veřejná správa**
Studijní obor: **Ekonomika veřejného sektoru**
Téma práce: **Vývoj územní samosprávy a jejího financování v zemích Visegrádu.**
Zadávající katedra: **Ústav ekonomických věd**

Zásady pro vypracování

Cílem práce je provést komparaci struktury a financování veřejné správy v zemích V4, s důrazem na strukturu, kompetence a financování územních samospráv od roku 1994. Komparace bude provedena na základě zvolených kritérií (decentralizace příjmů, výdajů, struktura příjmů a výdajů, přístup k cizím zdrojům, zadluženost samospráv, a způsoby její regulace). Na základě analýzy budou zhodnoceny pozitiva a negativa v daných zemích.

Osnova:

- Teoretické vymezení územní správy a samosprávy v rámci veřejné správy.
- Visegrádská skupina – struktura a její vývoj.
- Analýza územní samosprávy a jejího financování v jednotlivých zemích V4.
- Komparace fungování územních samospráv a jejich financování, zhodnocení pozitiv a negativ.

Rozsah pracovní zprávy: **cca 50 stran**
Rozsah grafických prací: **-**
Forma zpracování diplomové práce: **tištěná/elektronická**

Seznam doporučené literatury:

- GROSPÍČ, Jiří, LOUDA, Tomáš a Lenka VOSTRÁ. Územní samospráva v České republice a Evropě: sborník příspěvků z mezinárodní konference „Územní samospráva v České republice a Evropě. Její problémy a perspektivy v XXI. století“, Třešť, 21.-22.11.2006. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2007. ISBN 978-80-7380-028-4.
- JÍLEK, Milan. Fiskální decentralizace, teorie a empirie. Praha: ASPI, 2008. ISBN 978-80-7357-355-3.
- KADERÁBKOVÁ, Jaroslava a Jitka PEKOVÁ. Územní samospráva – udržitelný rozvoj a finance. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012. ISBN 978-80-7357-910-4.
- LENTNER, Csaba a Szilard HEGEDUS. Local Self-Governments in Hungary: Recent Changes through Central European Lenses. Central European Public Administration Review. 2019, 17(2), 51-72. DOI: 10.17573/cepar.2019.2.03. ISSN 2591-2259.
- NOVOTNÝ, Vladimír, KLÍMA, Karel, KRÁLIKOVÁ, Kristína a Ladislav DUDOR. Veřejná správa v zemích Visegrádské čtyřky: (Česká republika, Maďarsko, Polská republika, Slovenská republika). Praha: Leges, 2017. Teoretik. ISBN 978-80-7502-215-8.
- OECD. OECD Economic Surveys: Slovak Republic 2014. OECD Publishing, 2014. ISBN 978-92-64-20706-6.
- PEKOVÁ, Jitka. Finance územní samosprávy: územní aspekty veřejných financí. Praha: Victoria Publishing, 1995. ISBN 80-7187-024-2.
- PROVAZNÍKOVÁ, Romana. Financování měst, obcí a regionů: teorie a praxe. 3. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: Grada Publishing, 2015. Finance pro praxi. ISBN 978-80-247-5608-0.
- SAUER, Adam. The System of the Local Self-Governments in Poland. In: Asociace pro mezinárodní otázky [online]. December 2013. Dostupné z: <https://www.amo.cz/wp-content/uploads/2015/11/amocz-RP-2013-6.pdf>.

Vedoucí diplomové práce: **doc. Ing. Romana Provazníková, Ph.D.**
Ústav ekonomických věd

Datum zadání diplomové práce: **1. září 2020**
Termín odevzdání diplomové práce: **30. dubna 2021**

L.S.

prof. Ing. Jan Stejskal, Ph.D.
děkan

doc. Ing. Jolana Volejníková, Ph.D.
vedoucí ústavu

V Pardubicích dne 1. září 2020

Prohlašuji:

Práci s názvem Vývoj územní samosprávy a jejího financování v zemích Visegrádu jsem vypracovala samostatně. Veškeré literární prameny a informace, které jsem v práci využila, jsou uvedeny v seznamu použité literatury.

Byla jsem seznámena s tím, že se na moji práci vztahují práva a povinnosti vyplývající ze zákona č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon), ve znění pozdějších předpisů, 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.

Beru na vědomí, že v souladu s § 47b zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších předpisů, a směrnicí Univerzity Pardubice č. 7/2019 Pravidla pro odevzdávání, zveřejňování a formální úpravu závěrečných prací, ve znění pozdějších dodatků, bude práce zveřejněna prostřednictvím Digitální knihovny Univerzity Pardubice.

V Pardubicích dne 3. srpna 2021

Ivona Váchová v. r.

PODĚKOVÁNÍ

Tímto bych velmi ráda poděkovala své vedoucí diplomové doc. Ing. Romaně Provazníkové, Ph.D. za trpělivé vedení, odbornou pomoc, cenné rady a poskytnuté materiály, které mi byly nápomocné při zpracování práce. Mé poděkování patří také mé rodině, za jejich bezpodmínečnou podporu a toleranci po celou dobu studia.

ANOTACE

Tato diplomová práce komparuje strukturu a financování veřejné správy v zemích V4, s důrazem na strukturu, kompetence a financování územních samospráv od roku 1994. Komparace je provedena na základě zvolených kritérií (decentralizace příjmů, výdajů, struktura příjmů a výdajů, přístup k cizím zdrojům, zadluženost samospráv, a způsoby její regulace). Na základě analýzy je provedeno zhodnocení pozitiv a negativ v daných zemích.

KLÍČOVÁ SLOVA

Územní samospráva, financování, Visegrádská skupina

TITLE

Self-governement development and its financing in Visegrad countries.

ANNOTATION

The diploma thesis compares the structure and financing of public administration in the V4 countries, with emphasis on the structure, competencies and financing of local self-governments since 1994. The comparison is based on selected criteria (decentralization of revenues, expenditures, access to foreign resources, indebtedness of local self-governments and ways of its regulation). Based on the analysis, the positives and negatives in the countries are evaluated.

KEYWORDS

Local self-government, financing, Visegrad Group

OBSAH

Úvod	12
1 Teoretické vymezení územní samosprávy v rámci veřejné správy	14
1.1 Veřejná správa	14
1.2 Územní samospráva	19
2 Visegrádská skupina – struktura a její vývoj	25
3 Územní samospráva a její financování – Česká republika	27
3.1 Struktura územní samosprávy	27
3.2 Finance územní samosprávy	34
4 Územní samospráva a její financování – Slovenská republika	41
4.1 Struktura územní samosprávy	41
4.2 Finance územní samosprávy	46
5 Územní samospráva a její financování – Maďarsko	55
5.1 Struktura územní samosprávy	55
5.2 Finance územní samosprávy	61
6 Územní samospráva a její financování – Polská republika	67
6.1 Struktura územní samosprávy	67
6.2 Finance územní samosprávy	75
7 Komparace fungování územních samospráv	84
7.1 Struktura územních samospráv	84
7.2 Financování územních samospráv	86
Závěr	96
Seznam použité literatury	98
Přílohy	105

SEZNAM OBRÁZKŮ

Obrázek 1: Schéma fiskálního federalismu ČR	17
Obrázek 2: Schéma fiskálního federalismu SR.....	17
Obrázek 3: Schéma fiskálního federalismu Maďarska	18
Obrázek 4: Schéma fiskálního federalismu PR.....	18
Obrázek 5: Mapa krajů ČR.....	30
Obrázek 6: Graf struktury příjmů obcí ČR v roce 2019.....	37
Obrázek 7: Mapa krajů SR	44
Obrázek 8: Mapa žup Maďarska a hlavního města Budapešť.....	55
Obrázek 9: Rozpočet, dluh a saldo maďarských obcí v letech 2000–2016.....	64
Obrázek 10: Mapa vojvodství Polské republiky	73
Obrázek 11: Porovnání příjmů ÚS jako podíl na HDP	87
Obrázek 12: Porovnání příjmů ÚS jako podíl na příjmech státu.....	87
Obrázek 13: Porovnání daňových příjmů ÚS jako podíl na HDP	88
Obrázek 14: Porovnání daňových příjmů ÚS jako podíl na daňových příjmech státu	88
Obrázek 15: Porovnání výdajů ÚS jako podíl na HDP	89
Obrázek 16: Porovnání výdajů ÚS jako podíl na celkových výdajích států	90
Obrázek 17: Porovnání vývoje dluhu ÚS jako podílu na HDP	91

SEZNAM TABULEK

Tabulka 1: Velikostní struktura obcí v krajích ČR	33
Tabulka 2: Struktura rozpočtů obcí ČR 2012–2019.....	36
Tabulka 3: Struktura rozpočtů krajů ČR 2012–2019	38
Tabulka 4: Velikostní struktura obcí v krajích SR.....	46
Tabulka 5: Struktura rozpočtů obcí SR 2012–2019	50
Tabulka 6: Výdaje obcí SR podle klasifikace COFOG.....	51
Tabulka 7: Struktura rozpočtů krajů SR 2012–2019.....	53
Tabulka 8: Výdaje krajů SR podle klasifikace COFOG	54
Tabulka 9: Velikostní struktura obcí v župách Maďarska	60
Tabulka 10: Struktura rozpočtů ÚS Maďarska 2012–2019.....	66
Tabulka 11: Struktura obcí ve vojvodstvích PR.....	75
Tabulka 12: Struktura rozpočtů gmin PR 2012–2019.....	79
Tabulka 13: Struktura rozpočtů měst s právy powiat 2012–2019.....	79
Tabulka 14: Struktura rozpočtů powiat PR 2012–2019	81
Tabulka 15: Struktura rozpočtů vojvodství PR 2012–2019	83
Tabulka 16: Vývoj ukazatele lokální autonomie mezi lety 1994 a 2019 v ČR.....	92
Tabulka 17: Vývoj ukazatele lokální autonomie mezi lety 1994 a 2019 v SR.....	93
Tabulka 18: Vývoj ukazatele lokální autonomie mezi lety 1994 a 2019 v PR.....	93
Tabulka 19: Vývoj ukazatele lokální autonomie mezi lety 1994 a 2019 v Maďarsku	94
Tabulka 20: Vývoj LAI ve státech V4 mezi lety 1994 a 2019.....	95

SEZNAM PŘÍLOH

Příloha 1: Podrobnosti o regionálních úrovních územní samosprávy států V4.....	105
Příloha 2: Porovnání struktury územní samosprávy v jednotlivých zemích V4	108
Příloha 3: Struktura výdajů územních samospráv podle COFOG.....	109
Příloha 4: Porovnání dodržování Charty jednotlivými státy podle posledních kontrol	110
Příloha 5: Vzorce pro výpočet LAI a hodnocení kritérií lokální autonomie.....	111

SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK

CLRAE	Kongres místních a regionálních orgánů Rady Evropy
COFOG	Klasifikace funkcí vlády (Classification of the Functions of Government)
ČR	Česká republika
ČSFR	Česká a Slovenská Federativní Republika
DPFO	Daň z příjmů fyzických osob
DPH	Daň z přidané hodnoty
DPPO	Daň z příjmů právnických osob
EU	Evropská unie
LA	Lokální autonomie
LAI	Index lokální autonomie (Local Autonomy Index)
M	Maďarsko
NATO	Severoatlantická aliance
PR	Polská republika
RRZ	Rada pro rozpočtovou zodpovědnost
SR	Slovenská republika
ÚS	Územní samospráva
ÚSC	Územní samosprávný celek
V4	Visegrádská čtyřka

ÚVOD

Problematika územních samospráv je velmi interdisciplinární téma, prolínající v sobě oblasti ekonomie, sociologie, práva nebo geografie. V průběhu historie probíhal vývoj k současnému stavu, jak známe územní samosprávu dnes, avšak i v této době se územní samosprávy stále rozvíjí.

Česká republika, Maďarsko, Polská republika a Slovenská republika jsou země, které spojuje nejen umístění v srdci Evropy, účast v mnoha mezinárodních organizacích (OSN, NATO, EU), společná historická zkušenost či podobné tradice, ale také působnost v jimi vytvořené alianci Visegrádská skupina. Na tomto základě a na základě ratifikace Evropské charty místní samosprávy můžeme předpokládat také podobnost fungování a financování územních samospráv.

Cílem této práce tak je provést analýzu územních samospráv zemí V4 a na jejím základě komparovat strukturu, kompetence a jejich financování. Zvolenými kritérii budou převážně úroveň decentralizace, struktura příjmů a výdajů, získávání cizích zdrojů, zadluženost a její regulace.

V práci je nejprve provedena teoretická rešerše na jejímž základě jsou vysvětleny pojmy z oblasti veřejné správy a územní samosprávy a které jsou dále využity ke komparaci územní samosprávy jednotlivých členských zemí V4 a její autonomie. Důležitými oblastmi, kterým je věnována pozornost jsou teorie fiskálního federalismu, úroveň decentralizace financování území samosprávy. Hodnocení je provedeno pomocí kritérií plnění Evropské charty místní samosprávy a rovněž konstrukcí indexu lokálního autonomie vyvinutého Ladnerem (2016) a dalšími ukazateli, které jsou představeny v této teoretické části. Teoretická část poté pokračuje krátkým exkurzem do historie V4.

Následující kapitoly jsou věnovány analýze struktury územních samospráv zemí Visegrádské skupiny. Pro každou zemi je prezentován model veřejné správy, úroveň územní samosprávy a jejich velikost, orgány samosprávy, pravomoci a odpovědnost jednotlivých úrovní a plnění ratifikovaných odstavců Charty. Financování je zaměřeno na zjištění struktury příjmů a výdajů, trendů ve vývoji příjmové i výdajové části rozpočtů a deficitů.

V poslední kapitole je provedena samotná komparace struktury územních samospráv a jejich financování. Struktura je porovnávána na základě dat získaných analýzou územních samospráv jednotlivých zemí V4. V rámci financování je porovnávána strukturu příjmů a strukturu výdajů

podle klasifikace COFOG. Na základě dat získaných z OECD je zhodnocen vývoj vybraných ukazatelů a plnění kritérií Evropské charty místní samosprávy. Posledního ukazatelem hodnotícím financování je index lokální autonomie (LAI).

V práci je využíváno dat získaných z českých a zahraničních zdrojů, zejména z jednotlivých členských zemí (legislativa, statistické úřady, ministerstva financí) a mezinárodních databází Eurostat a OECD.

1 TEORETICKÉ VYMEZENÍ ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVY V RÁMCI VEŘEJNÉ SPRÁVY

Tato diplomová práce se bude zabývat strukturou a financováním územní správy v zemích Visegrádské čtyřky, proto považuji za vhodné definovat základní pojmy, se kterými se bude v práci pracovat.

1.1 Veřejná správa

Veřejná správa jako aspekt činností vlády existuje od dob počátků politických systémů a v odborné literatuře (Lacina a Čechák, 2001; Peková, Pilný a Jetmar, 2008; Heady, 2001) je definována různě, neboť různé vědní obory a různí autoři mohou na tento pojem nahlížet různým pohledem.

Například Hendrych (2016), který se zabýval správním právem, se věnoval obtížnosti pozitivní definice veřejné správy nebo alespoň jejím výstižným a přesvědčivým popisem. Z jeho pohledu se problém nachází především v nemožnosti komplexního postihu tak složitého jevu, jako je správa, juristickým přístupem vědy správního práva a hlediskem jediného vědního oboru a diferenciací sociálních či ekonomických věd vznikají spíše nové dílčí pohledy, nikoli však vymezení, které by bylo vhodné pro všechny vědní obory.

Heady (2001) také označuje veřejnou správu jako součást obecnějšího pojmu – správy, ale již ji vymezuje a popisuje jako činnost tvořenou spoluprací jednotlivců usilujících o dosažení nějakého cíle. Na základě toho definuje veřejnou správu jako sektor správy, který se nachází v politickém prostředí.

Já se v otázce definice přikláním k následujícímu vymezení, které je obsáhlejší a shoduje se na něm většina českých odborníků (Hendrych, 2016; Peková, Pilný a Jetmar, 2008; Pomahač a Vidláková, 2002). Podle materiálního (funkčního) pojetí charakterizují veřejnou správu jako soubor záměrných činností, které jsou konkrétně definované a stanovené zákonem, tak že zabezpečují úkoly stojící ve veřejném zájmu, jsou vykonávány státními nebo veřejnými institucemi v rámci jim vymezených kompetencí a nejsou svým obsahem činností zákonodárnou ani soudní. Ve formálním (institucionálním) pojetí označují veřejnou správu jako souhrn institucí omezených pravomocemi a odpovědností, které výše zmíněné činnosti vykonávají.

V každé zemi je veřejná správa rozdílná z hlediska její struktury, financování či postavení územních správ, přesto však lze vymezit určité společné rysy. Jedním z nich je veřejný sektor, organizovaný právě veřejnou správou a jejími orgány, který tvoří významnou část národního hospodářství. Tento sektor se svou činností podílí na produkci ekonomických statků – veřejné statky pro občany, přispívá k napravování a odstraňování důsledků tržního selhání a také napomáhá zvyšování zaměstnanosti vytvářením pracovních pozic pro značnou část obyvatelstva produktivního věku. Veřejný sektor tak plní několik funkcí, jsou jimi (Peková, Pilný a Jetmar, 2008, s. 31):

- **ekonomická** – zajištění veřejných statků pro uspokojování potřeb občanů, efektivní alokace finančních prostředků v rozpočtu, aby byly zajištěny veřejné statky a zabezpečení hraničních statků vytvořených spoluprací veřejného a soukromého sektoru,
- **sociální** – v rámci této funkce jde zejména o prospěšnost výsledků veřejného sektoru – poskytování služeb pro sociálně slabší vrstvy obyvatelstva, ovlivňování sociálního postavení občanů, snaha o dosažení větší spravedlnosti při rozdělování, vytváření podmínek pro zkvalitnění života obyvatel
- **politická** – využívání tohoto sektoru v rámci procesu veřejné volby.

Jak bylo zmíněno dříve, veřejná správa má určité kompetence a odpovědnosti, které může pro zvýšení kvality a efektivnosti fungování veřejné vlády přenášet na jí podřízené úrovně. Tento současný trend, označovaný jako decentralizace, se vyskytuje i ve zkoumaných zemích Visegrádské skupiny, kdy tyto státy přenáší pravomoci, odpovědnost a finance veřejné správy na územní samosprávu. Decentralizace se uplatňuje ve třech dimenzích – politická, administrativní a fiskální. **Politická decentralizace** je projevem demokracie, kdy je umožněno občanům, aby se na řešení otázek veřejného zájmu podíleli volenými zástupci, ti jsou lépe informovaní o místní situaci než vyšší úrovně veřejných vlád a znají diferencované potřeby místních občanů, čímž budou lépe formulovat rozdílné potřeby ve společnosti. Při **administrativní decentralizaci** získávají místní pobočky podřízené centrální vládě přerozdělené pravomoci, odpovědnost a finanční zdroje k poskytování veřejných statků, čímž se podílí na fungování veřejného sektoru. Tato decentralizace má tři formy:

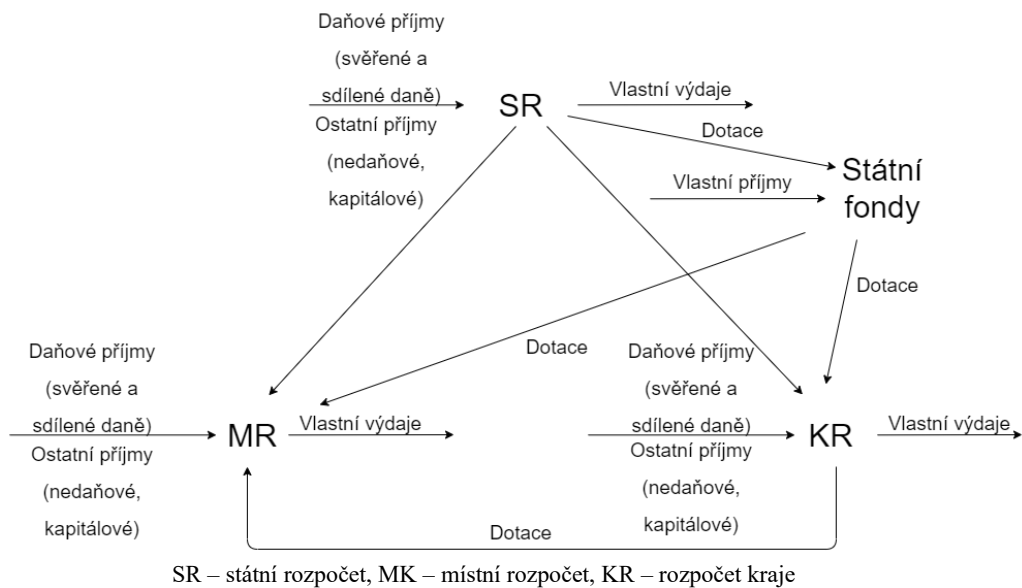
- dekoncentrace, kdy je na místní jednotky přenesena pouze odpovědnost za poskytování určitých veřejných služeb bez přenesení pravomocí;

- delegování, které přináší místním samosprávám částečnou nezávislost, kdy nesou odpovědnost, mají přenesené pravomoci, které jim umožňují určitou volnost při rozhodování, stále se musí zodpovídat centrální vládě, která služby financuje;
- decentralizace, v rámci které získávají decentralizované jednotky největší nezávislost, centrální vláda na ně přenáší veškeré rozhodovací pravomoci a financování služeb.

Fiskální decentralizace umožňuje územním samosprávám uskutečňovat vlastní rozhodnutí v oblasti výdajů a získávat příjmy na financování svých funkcí (Jílek, 2008).

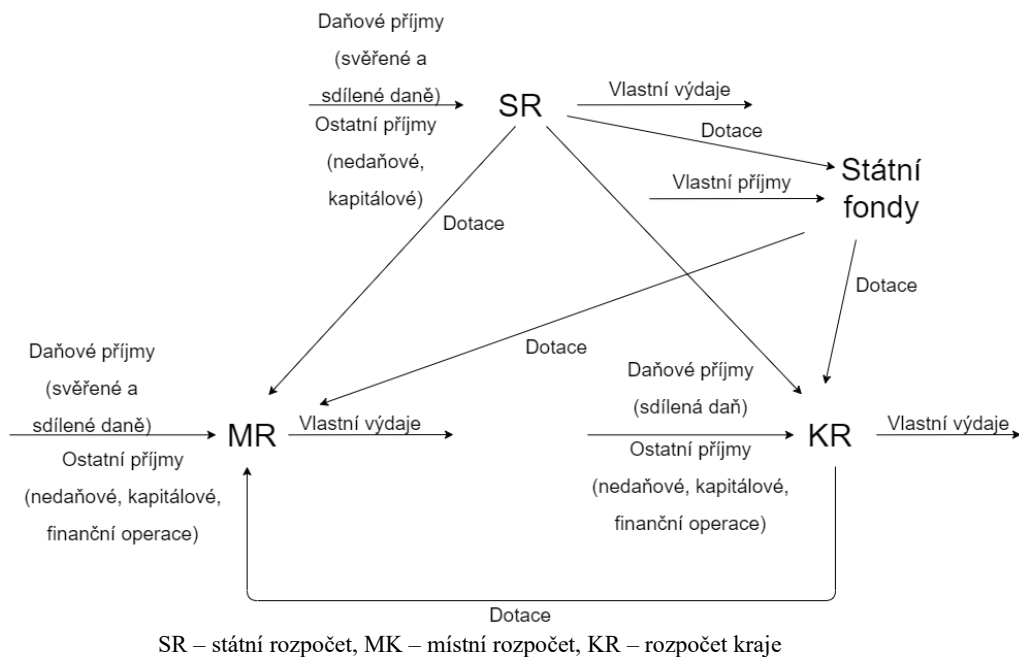
Aby mohly územní samosprávy na základě dekoncentrace, delegování a decentralizace uskutečňovat své činnosti, potřebují také finance, se kterými mohou disponovat. Touto problematikou se zabývali světoví ekonomové (R. Musgrave, W. Oates, C. M. Tiebout) a vznikla tak **teorie fiskálního federalismu**, která se zabývá především finančními vazbami mezi centrální vládou a nižšími úrovněmi. Podle Pekové (2011) je předmětem zájmu fiskálního federalismu zkoumání fiskální výdajové decentralizace, která při optimálním rozdělení kompetencí, pravomocí a odpovědnosti v rozhodování jednotlivých úrovní vlády, vede k hospodárnějšímu využití finančních prostředků a fiskální příjmová decentralizace.

Fiskální federalismus je možné rozdělit na několik podob podle toho, jaké úrovně samosprávy spolupracují (horizontální nebo vertikální) a podle decentralizace (centralizovaný, decentralizovaný, kombinovaný). V praxi většiny zemí se uplatňuje model kombinovaný, který spojuje prvky decentralizovaného modelu převažujícího na straně výdajů a centralizovaného nejčastěji využívaného na straně příjmů, tento model umožňuje zvyšovat míru relativní finanční soběstačnosti vlád. (Peková, 2011) Následující schémata (obrázek č. 1, 2, 3, 4) sestavená na základě zjištěných skutečností zobrazují systém fiskálního federalismu jednotlivých zemí V4.



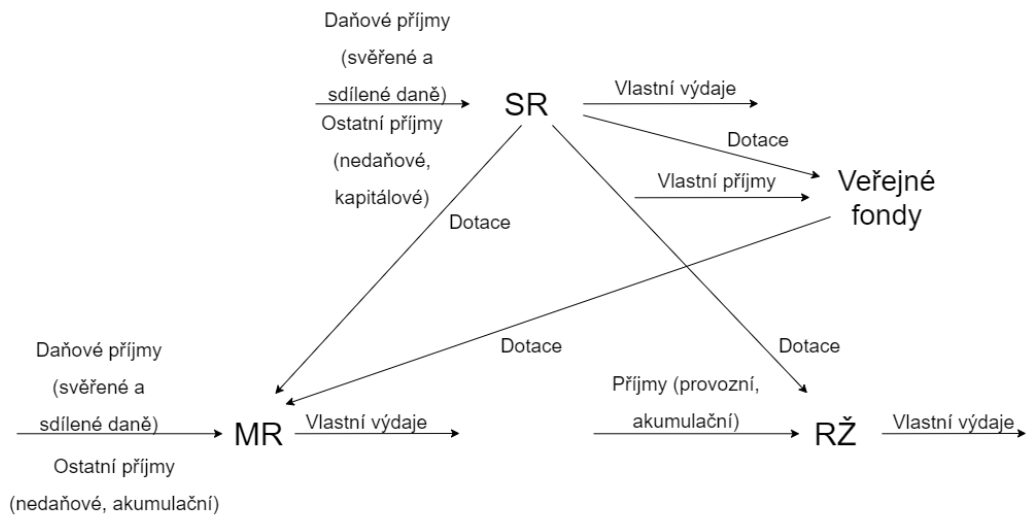
Zdroj: Vlastní zpracování

Obrázek 1: Schéma fiskálního federalismu ČR



Zdroj: Vlastní zpracování

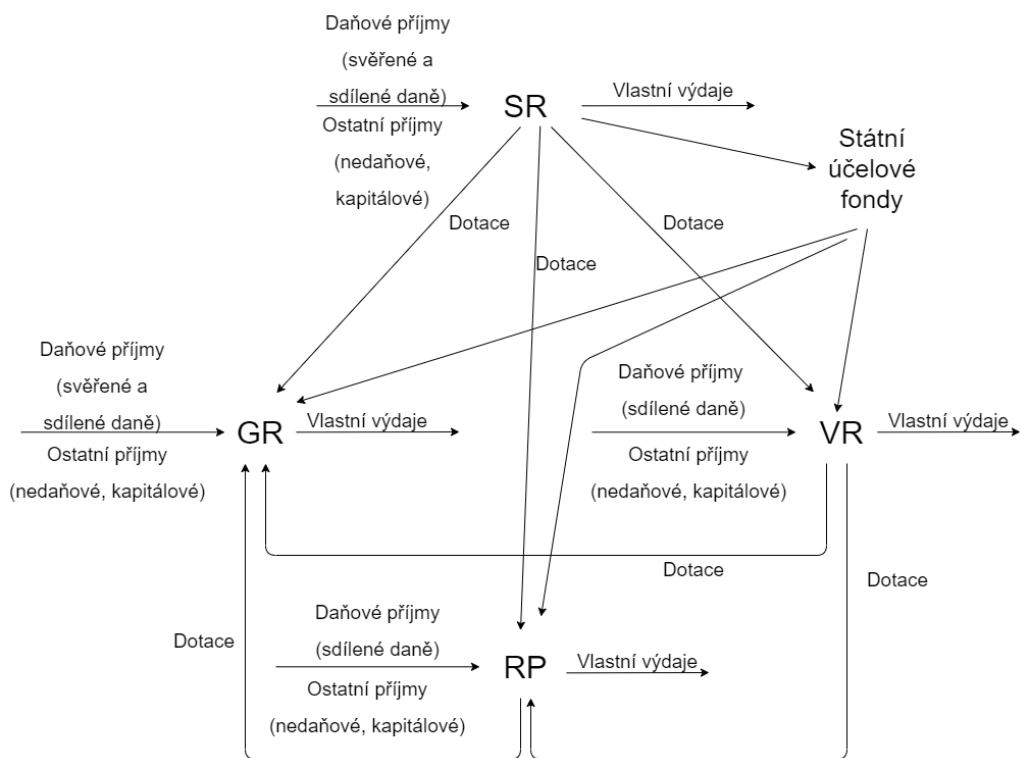
Obrázek 2: Schéma fiskálního federalismu SR



SR – státní rozpočet, MR – místní rozpočet, RŽ – rozpočet župy

Zdroj: Vlastní zpracování

Obrázek 3: Schéma fiskálního federalismu Maďarska



SR – státní rozpočet, GR –rozpočet gminy, RP – rozpočet powiatu, VR – rozpočet wojvodství

Zdroj: Vlastní zpracování

Obrázek 4: Schéma fiskálního federalismu PR

1.2 Územní samospráva

Podle Kadeřábkové a Pekové (2012) znamená územní samospráva v nejobecnějším smyslu především činnosti, při kterých dochází k samostatnému spravování záležitostí bezprostředně se dotýkajících obyvatel území. Provazníková (2015) označuje územní samosprávu podle teorie fiskálního federalismu za formu veřejné vlády a veřejné správy na území menším než stát, jejíž rozhodování je založeno na veřejné volbě. Právní věda se podílela na vymezení rysů charakteristických pro každý stupeň územní samosprávy, kterými jsou území, občan a funkce. Každá úroveň územní samosprávy tak představuje geograficky ohraničený územní celek, společenství občanů a samosprávu veřejných funkcí týkajících se daného společenství občanů. (Peková, 2011)

V různých zemích se v průběhu let územní samospráva vyvíjela rozdílným způsobem, a i v současnosti jsou mezi územními samosprávami rozdíly nejen v množství úrovní, ale také v kompetencích a odpovědnosti nebo v uplatňování přenesené státní správy. Územní samospráva vznikala dvěma způsoby – přirozeně a uměle. Přirozeně vznikala územní samospráva ve formě obcí a měst, kdy se na jednom území sdružovala sídla obyvatel. Historicky tak tvoří obec základ společnosti, stejně jako je tomu v zemích Visegrádské skupiny. Uměle byla tvořena z vůle státu jako vyšší stupně územní samosprávy na regionální úrovni, které na svém území zahrnují obce a města, v současnosti také rozšiřují množství veřejných služeb poskytovaných svým občanům.

Financování územní samosprávy

Nyní budou uvedeny obecné rysy týkající se financování a rozpočtů územních samospráv, následně v kapitolách analýzy jednotlivých států zjistíme, v čem se státy ohledně financí a rozpočtů shodují a naopak rozcházejí.

Pro efektivní plnění svých funkcí sestavují vlády na všech úrovních (centrální, regionální, místní) rozpočty, ve kterých plánují budoucí příjmy potřebné pro financování jejich činnosti a výdaje. Rozpočet ÚS lze rozdělovat na běžný a kapitálový. **Běžný rozpočet** je důležitější, sestavuje se každý rok a zpravidla by měl být vyrovnaný nebo přebytkový, obsahuje bilanci příjmů a výdajů, jejichž většina se každoročně opakuje. Na základě bilance tohoto rozpočtu je zřejmé, zda má územní samospráva dostatečné finance na pokrytí svých běžných výdajů či ne. (Provazníková, 2015)

Nejvýznamnější skupinou příjmů běžných rozpočtů jsou **daňové**, ty se každý rok opakují v příjmové části rozpočtů, avšak v různé struktuře a výši. Určení těchto daní je vymezeno

zvláštním zákonem nebo rozpočtovými pravidly, která určují druhy daní vybírané podle celostátně platných daňových zákonů, jejichž výnos plyne přímo do místních nebo regionálních rozpočtů – svěřené daně a daně vybírané celostátně, ze kterých získávají územní vlády podíl – sdílené daně. K daňovému určení se také váže daňová pravomoc, ta určuje, kdo má kompetence daň spravovat a vybírat, ovlivňovat předmět daně, způsob výpočtu jejího základu, sazbu nebo určovat slevy z daně. Daňovou pravomoc mají územní samosprávy zpravidla velmi omezenou. (Peková, 2011) Nejčastějšími daňovými příjmy jsou majetkové, důchodové, spotřební a místní či regionální daně (Provazníková, 2015; Peková, 2011).

- Důchodové daně jsou nejvýnosnějšími daněmi, příjmy z nich jsou tvořeny zejména částí sdílených daní (individuální daň z příjmů a daň z příjmů právnických osob).
- Svěřené majetkové daně jsou využívány ke zdanění bohatství občanů v určitém okamžiku, tato daň nezohledňuje poplatníkovu situaci a schopnost daň zaplatit.
- Spotřební daně bývají do rozpočtů nejčastěji zařazovány jako sdílené daně ve formě podílu na celostátním výnosu z univerzálních spotřebních daní – daň z přidané hodnoty.
- Místní a regionální daně jsou svěřené územním vládám ke správě, výběru a hospodaření. (Peková, 2011)

Druhou největší skupinou příjmů územních rozpočtů jsou **nedaňové**, která zahrnují uživatelské poplatky za služby a správní úkony, příjmy z pronájmu majetku, příjmy od vlastních neziskových organizací, zisk z podnikání úkony a příjmy z mimorozpočtových fondů (Provazníková, 2015).

Nenávratné transfery a dotace přicházejí do územních rozpočtů z důvodu nedostatečné finanční soběstačnosti. Často bývají zdůvodňovány jako potřeba podpory obcí a regionů nebo specifických činností, za které byla na územní vlády přenesena odpovědnost. Jejich cílem je snížit rozdíly v daňové kapacitě, vyrovnat místní potřeby a zajistit standardní úroveň lokálních a regionálních veřejných statků. Tato forma příjmů má i svá negativa, neboť dotace a transfery vedou k růstu veřejných výdajů a snížení zájmu územních vlád na efektivním využití vlastních veřejných příjmů. Do této kategorie se zahrnují běžné (neinvestiční) dotace ze státního rozpočtu nebo ze státních fondů, transfery od jiných územních rozpočtů aj. (dary, sankce). (Peková, 2011)

V **kapitálovém rozpočtu** jsou bilancovány obvykle jednorázové a neopakující se příjmy využívané na investiční výdaje vztahující se obvykle k době delší než jeden rozpočtový rok.

Často nastává situace, kdy v kapitálovém rozpočtu není dostatek vlastních zdrojů na financování investice, a proto se ÚS ubírají k financování z návratných příjmů. (Provazníková, 2015) Do příjmů kapitálového rozpočtu zahrnujeme výnosy z prodeje majetku, kapitálové (investiční) přijaté dotace z rozpočtové soustavy, příjmy z investičních úvěrů a půjček, dary na investice, příjmy z emise vlastních obligací a přebytek běžné části rozpočtu (Peková, 2011).

Na druhé straně běžné i kapitálové rozpočtové bilance stojí proti příjmům výdaje. Výdaje územních samospráv jsou určeny k financování potřeb místního a regionálního veřejného sektoru a omezuje je příjmová strana rozpočtů, rozsah odpovědnosti a pravomocí. Pro členění výdajů bude použita klasifikace COFOG (klasifikace funkcí vládních institucí) vyvinutá OECD, která je vhodná z důvodu mezinárodního využívání k členění výdajů států podle účelu a bude tak možné komparovat výdajovou část rozpočtů zemí V4. Toto členění je následující:

- všeobecné veřejné služby,
- obrana,
- veřejný pořádek a bezpečnost,
- ekonomické záležitosti,
- ochrana životního prostředí,
- bydlení a společenská infrastruktura,
- zdraví,
- rekreace, kultura a náboženství,
- vzdělávání,
- sociální věci.

Územní samosprávy se snaží vytvářet vyrovnaný nebo přebytkový rozpočet, avšak z důvodu nedostatku vlastních zdrojů na financování některých výdajů (nejčastěji kapitálové a investiční) a využívání návratných příjmů, jejichž využití je zatíženo úrokovou povinností, může nastat situace, kdy se samospráva zadluží a zhorší se tak její hospodářská situace. Tyto dluhy je důležité regulovat, aby se ochránila územní samospráva před nadměrným zadlužením. Provazníková (2015) a Peková (2011) uvádějí některé způsoby regulace dluhu ÚS. Jsou jimi:

- nutnost předchozího povolení od centrální vlády,
- omezení horní hranice zadluženosti a roční splátky dluhu,

- zákaz rolování dluhu,
- vymezení účelu pro střednědobé a dlouhodobé půjčky,
- omezení půjčování si pouze v domácí měně,
- stát určuje finanční instituce, od kterých je možné čerpat půjčky,
- stanovení maximální možné úrokové sazby, doby splatnosti dluhu a způsob splácení dluhu.

Autonomie územní samosprávy

Místní autonomie je důležitou součástí demokracie a označuje schopnost místních vlád rozhodovat o místních službách bez kontroly nadřízených orgánů. Podle následující teorie a ukazatelů lze také jednotlivé územní samosprávy porovnávat.

Clark (1984) se zabýval místní autonomií ve smyslu ústavního a právního chápání vztahů mezi centrálními a místními vládami a analyzoval, do jaké míry mají vyšší úrovně vliv na ty místní a definuje místní autonomii podle dvou jejích schopností – iniciativy a imunity. Iniciativou označuje kompetenci místních orgánů jednat ve svém vlastním zájmu. Imunitou se v tomto případě rozumí možnost jednat, aniž by toto jednání podléhalo kontrole vyšších úrovní správy. Na základě těchto dvou schopností definoval Clark čtyři typy autonomie.

Typ 1 – v rámci tohoto typu mají místní orgány jak iniciativu, tak imunitu.

Typ 2 – lze ho popsat jako decentralizovaný liberalismus, místní orgány jsou oprávněny jednat ve vlastním zájmu – mají imunitu, jejich jednání však kontrolují vyšší orgány.

Typ 3 – je to omezený typ autonomie, místní orgány nemají žádnou iniciativu, avšak jejich jednání díky imunitě nepodléhá kontrole.

Typ 4 – místní orgány nemohou jednat ve vlastní zájmu a podléhají přísné kontrole vyšších úrovní.

Gurr a King (1987) rozšířili Clarkovy typy autonomie 1 a 2 o vliv množství místních faktorů. Podle nich je autonomie typu 1 ovlivňována místními ekonomickými a sociálními faktory, konkrétně množstvím získatelných příjmů – vybraných daní a schopností obyvatel dohlížet na místní politiky. S poklesem místní ekonomiky roste její finanční závislost na vyšších úrovních. Druhý typ závisí na právní situaci, která ovlivňuje kompetence a rozsah kontroly. Také je zde důležitý rozsah kompetencí, s jejich růstem je třeba spojit dostatečné množství finančních prostředků k jejich výkonu.

Na těchto základech staví Ladner (2016) svou vlastní soustavu indikátorů místní autonomie vztahující se k obcím, tzv. Local Autonomy Index (LAI), který se skládá z následujících ukazatelů hodnocených na bodové škále:

- **Institucionální ukotvení** – rozsah formální autonomie a možnost výběru vykonávaných úkonů.
- **Rozsah politik** – rozsah funkcí, které místní vlády vykonávají na základě svých politik, např. vzdělávání, zdravotnictví, veřejná doprava.
- **Skutečná politická síla** – míra, do jaké má místní vláda skutečný vliv (může rozhodovat o aspektech služeb).
- **Fiskální autonomie** – do jaké míry mohou místní samosprávy nezávisle ukládat daňovou povinnost svým obyvatelům.
- **Systém transferů** – popisuje podíl neúčelných finančních transferů na celkových transferech získaných místní vládou.
- **Finanční soběstačnost** – podíl příjmů získaných z místních zdrojů.
- **Úvěrová autonomie** – určuje míru, do jaké si může místní vláda půjčovat
- **Organizační autonomie** – do jaké míry má místní vláda pravomoc rozhodovat o organizaci a volebním systému.
- **Právní ochrana** – existence ústavních nebo právních prostředků, které slouží k ochraně práva na místní samosprávu.
- **Administrativní dohled** – rozsah dohledu vyšších orgánů na výkon samosprávy.
- **Přístup k centrální vládě** – rozsah konzultace místních orgánů při tvorbě politik centrální vlády.

Evropská charta místní samosprávy

Při posuzování autonomie a decentralizace ÚS, lze využít i mezinárodní úmluvu Evropská charta místní samosprávy, která využívá v duchu kritérií Clarka podobná hlediska pro hodnocení jako LAI, neobsahuje však konkrétní ukazatele. Tato Charta vznikla ze spolupráce Rady Evropy a CLRAE (Kongres místních a regionálních orgánů Rady Evropy). Mezinárodní úmluva definuje a ochraňuje principy místní autonomie, vytváří potřebný společný evropský standard a veškeré státy, které ji ratifikovali jsou zavázány dodržovat její základní pravidla zaručující politickou, správní a finanční nezávislost místních orgánů. Podepsána byla 15. října 1985 ve Štrasburku, přičemž v platnost vstoupila o několik let později

1. září 1988. V současné době Chartu ratifikovalo všech 47 členských států Rady Evropy. (Council of Europe, 2013)

Dokument Charty je rozdělen na preambuli a tři části. V preambuli jsou uvedeny základní teze Charty, která shledává jako cestu k větší jednotě mezi státy dohody v oblasti správy. Státy, které přijali Chartu tak souhlasí s přesvědčením, že pro účinnou a občanům blízkou správu, musí být dodržováno právo občanů se na chodu věcí veřejných podílet, neboť místní společenství tvoří základ jakéhokoli demokratického zřízení a zmíněné právo je nejlépe vykonáváno na místní úrovni.

První část obsahuje hmotněprávní ustanovení týkající se principů místní samosprávy. Jako důležité je považováno vytvoření právního a ústavního základu pro místní samosprávu, dále je definována samotná místní samospráva a její rozsah. V dalších člácích je uveden problém ochrany hranic místních správních jednotek, možnost vlastních úprav vnitřní správní struktury pro účinné řízení přizpůsobené místním podmínkám a důraz na kvalitu zaměstnanců. Je zde také definováno omezení správního dozoru nad činností místních samospráv, tak aby měly dostatečnou autonomii a dostatečné finanční zdroje, které by jim umožnily svobodný výkon jejich funkcí.

Část druhá obsahuje různá ustanovení, ve kterých vymezuje povinnosti, které jsou členské státy po přístupu k Chartě zavázány dodržovat, jsou jimi:

- stát se musí zavázat k dodržování alespoň dvaceti odstavců části I Charty, kdy alespoň deset musí být vybráno z odstavců vyjmenovaných v části II článku 12 Charty,
- stát je povinen při ukládání své ratifikační listiny oznámit tajemníkovi Rady Evropy odstavce, ke kterým se podle článku 12 rozhodl zavázat.

Vzhledem k odlišnostem jednotlivých Ústav a práva je zde členským státům dovoleno vyhradit si některá ustanovení, k jejichž dodržování se nezavazují, také mohou označit území, na něž se bude Charta vztahovat.

Poslední část obsahuje obvyklá ustanovení týkající se např. podpisu, ratifikace, výpovědi nebo povinnost oznamování generálního tajemníka Rady Evropy (Council of Europe, 1985).

2 VISEGRÁDSKÁ SKUPINA – STRUKTURA A JEJÍ VÝVOJ

Visegrádská čtyřka označuje seskupení čtyř postkomunistických zemí spojených polohou ve střední Evropě a obdobím společné historie – České republiky, Polské republiky, Maďarska a Slovenské republiky, které vzniklo z úsilí jejích členů o spolupráci v řadě oblastí společného zájmu týkajícího se celoevropské integrace. Motivací pro vytvoření Visegrádské skupiny bylo hned několik společných zájmů, na kterých se shodli tehdy vládnoucí představitelé (prezident Česko-slovenské federativní republiky Václav Havel, premiér Maďarska Józef Antall a prezident Polské republiky Lech Wałęsa), kteří si byli svými názory a myšlenkami velmi blízcí. Významným podnětem byla snaha o dosažení sociální transformace a zapojení do procesu evropské integrace, čímž mělo být členství v Evropské unii (EU) a Severoatlantické alianci (NATO), neboť zúčastnění byly přesvědčeni o snazším dosažení cíle společným úsilím. Druhým motivem byla touha členských zemí, které byly pod nadvládou komunismu více než čtyřicet let, eliminovat zbytky komunistického bloku nacházející se ve střední Evropě. Chtěli také překonat nepřátelství, které v průběhu historie vzniklo mezi zeměmi střední Evropy různými spory.

Visegrádská skupina byla založena deklarací o blízké spolupráci podepsané na setkání již zmiňovaných politických vůdců zemí 15. února 1991 v maďarském Visegrádu. Původní deklarace zahrnovala spolupráci zemí tří a po rozpadu ČSFR na Česko a Slovensko roku 1993 se stala spoluprací čtyř. Inspirací pro založení bylo historické setkání panovníků (uherský král Karel I. z Anjou, polský král Kazimír III., český král Jan Lucemburský) na hradě Visegrád v roce 1335, kde se vládci dohodli na politické a obchodní spolupráci.

Ve svých počátcích hrála Visegrádská skupina svou nejdůležitější roli, tou dobou probíhali rozhovory zemí skupiny s EU a NATO o jejich budoucím členství v těchto organizacích. Postupně intenzita spolupráce začala klesat, neboť nepřinášela očekávaný výsledek a země se obrátily k předpokladu rychlejšího postupu začlenění do EU a NATO jako jednotlivci, nakonec v roce 1998 došlo k obnovení kooperace a po vstupu zemí V4 do Evropské unie roku 2004 další zahraničně-politické aktivity této skupiny výrazně vzrostly. Při příležitosti tohoto úspěchu zpečetily země svou spolupráci novou deklarací podepsanou 12. května 2004 v Kroměříži. (History of the Visegrad Group, 2006)

Spolupráce těchto zemí nebyla a není žádným způsobem institucionalizovaná a její funkcionalitu tak plní pravidelné schůze zástupců členských států na různých úrovních

(prezidenti, předsedové vlád, setkání odborníků, diplomatů, výzkumných nebo kulturních institucí, ...). Mezi oficiálními summity předsedů vlád, konanými každoročně, předsedá V4 vždy jedna ze zemí, která tak odpovídá za vypracování ročního akčního plánu. Aktivity V4, které se týkají státní správy se uskutečňují prostřednictvím schůzek expertních skupin, které řeší problematiku těchto oblastí (Ministerstvo vnitra České republiky, 2019):

- modernizace státní správy,
- informační systémy ve státní správě,
- vzdělávací systémy ve státní správě.

Jedinou organizační strukturou tvořenou V4 je Mezinárodní visegrádský fond sídlící v Bratislavě založený roku 2000. Tento Fond, mezinárodní dárcovská organizace, byl založený vládami zemí Visegrádské skupiny s cílem podpořit a usnadnit rozvoj spolupráce nejen mezi zeměmi V4, ale také mezi skupinou V4 a jinými zeměmi. Plnění cílů se uskutečňuje pomocí grantů v oblastech kultury, výzkumu, vzdělávání, výměny studentů či propagace cestovního ruchu. Skupina V4 již navázala spolupráci s Rakouskem a Slovinskem, která probíhá v rámci tzv. Regionálního partnerství a pro spolupráci s dalšími státy střední a východní Evropy byl vytvořen program V4+.

3 ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVA A JEJÍ FINANCOVÁNÍ – ČESKÁ REPUBLIKA

V této kapitole bude analyzována struktura ÚS České republiky a její financování.

3.1 Struktura územní samosprávy

Česká republika je unitární demokratický stát, jehož hlavou je prezident, zákonodárným orgánem je volený Parlament České republiky dělený do dvou komor – Poslanecké sněmovny a Senátu. Ve veřejné správě se uplatňuje smíšený model, který se vyznačuje různou měrou přenesení výkonu státní správy na samosprávu, která tak vykonává výkon přenesené působnosti zároveň se svou vlastní působností. Podle Ústavy ČR se v Česku uplatňuje dvouúrovňová územní samospráva – za základní územní jednotku jsou označovány obce, vyšším územním celkem jsou kraje. Tato forma územní samosprávy v ČR však nepředstavuje hierarchickou strukturu, neboť každý samosprávný celek disponuje svými samostatnými kompetencemi, do kterých není jiný územní samosprávný celek (ÚSC) oprávněn zasahovat.

Obec

V českém právním systému je obec definována zákony 128/2000 Sb., o obcích a 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, který upravuje postavení Prahy jako obce, hlavního města a kraje. Území obce je tvořeno katastrálními územími a může být dále členěno na části. Obec je podle zákona veřejnoprávní korporací disponující vlastním majetkem, spravující své záležitosti samostatně (státní nebo krajské orgány mohou do těchto záležitostí zasahovat jen v případech stanovených zákonem), vystupující v prvních vztazích vlastním jménem a nesoucí odpovědnost, která z těchto vztahů vyplývá. Podle § 3 zákona o obcích může obec nést také označení město nebo městys, splňuje-li pro toto označení podmínky. Na území státu je v současné době 6 258 obcí, které vždy teritoriálně přísluší pod některý ze 14 krajů.

Obce se od sebe mohou lišit mírou přenesené působnosti státní správy, kdy mimo své samostatné působnosti vykonávají také některé funkce veřejné správy, které jim byly svěřeny státem. Všechny obce vykonávají základní rozsah přenesené pravomoci na území obce (typ I), zákonem č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem jsou stanoveny obce s pověřeným úřadem (typ II) a obce s rozšířenou působností (typ III). Ty tvoří tzv. mikroregiony a provádějí vybraný seznam přenesených kompetencí také pro další obce v příslušném mikroregionu. Obce však nevykonávají přenesenou působnost zcela efektivně, a to převážně

z důvodu přílišné fragmentace obcí. Mezi lety 1998 a 2002 proběhla decentralizační reforma zahájená vládou premiéra Miloše Zemana, snažící se o zefektivnění plnění přenesené působnosti. Tato reforma, kdy byly rušeny okresní úřady, však spíše provedla v rámci ÚS kompetenční dekoncentraci než decentralizaci a vznikla překrývající se struktura v rámci přenesené státní správy (překrývání typu I a II). Řešení pro zlepšení situace nastiňuje vládní strategický dokument *Klientsky orientovaná správa 2030*. (Informační centrum vlády, 2010)

Každá obec musí mít správní orgány, které ji budou spravovat, zastupovat a vykonávat její funkce. Hlavním správním orgánem obcí ČR je **zastupitelstvo**, to má různý počet členů (5–55), stanovený podle počtu obyvatel k 1. lednu roku, v němž se konají volby a podle velikosti územního obvodu. Ze svých členů volí zástupce na post **starosty** a **místostarosty** konající správu a zastupující obec navenek, v Praze je volen primátor. Zastupitelstvo může také zvolit více místostarostů, kterým budou svěřeny určité úkoly. Výkonným orgánem v oblasti samostatné působnosti je **rada obce**, tvořená starostou, místostarostou a dalšími členy rady zvolenými z členů zastupitelstva. Rada se volí pouze v obcích, jejichž zastupitelstvo má alespoň 15 členů, počet členů bývá mezi 5 a 11, přičemž musí být lichý a nesmí přesáhnout jednu třetinu počtu členů zastupitelstva. Dalším orgánem je **obecní úřad**, v jehož čele stojí starosta, dalšími členy jsou místostarosta, tajemník a zaměstnanci obce zařazení do úřadu. Všechny obce jsou také povinny zřídit finanční a kontrolní výbor.

Jak již bylo zmíněno obec má svou odpovědnost a kompetence. Při porovnání s krajem má obec mnohem větší rozsah samostatné působnosti. V rámci české legislativy je samostatná působnost obce vymezena převážně v § 84, § 85 a § 102 zákona o obcích, dále je účelem obce pečovat o všestranný rozvoj svého území, uspokojovat potřeby svých občanů a chránit veřejný zájem. Obec uspokojuje potřeby občanů především v oblastech bydlení, ochrany a rozvoje zdraví, dopravy, potřeby informací ale také vzdělávání či kultury.

Podle zákona o obcích se do samostatné působnosti obcí řadí hospodaření obce, vytváření rozpočtu, zřizování peněžních fondů, zakládání, rušení a účast v právnických osobách, zabezpečování obecního úřadu. Obec je také oprávněna vydávat obecní vyhlášky, vyhlašovat místní referenda, spravovat obecní policii nebo ukládat pokuty za správní delikty. Na základě dohod mohou obce měnit svá katastrální území a slučovat se. Obce mají právo tvořit svazky obcí v rámci území státu, mohou spolupracovat s obcemi jiných zemí a být členy mezinárodních sdružení ÚSC. Podle zvláštních zákonů jsou obce oprávněny ukládat a upravovat místní poplatky, zřídit jednotky dobrovolných hasičů, připravují obec

na mimořádné události (protipovodňová opatření), zřizují a spravují vzdělávací (mateřské a základní školy, základní umělecké školy) a zdravotnická zařízení.

Množství a druh přenesených pravomocí obci závisí na velikosti a jejích kapacitách. Základní typ I na základě přenesené působnosti:

- vydává nařízení obce,
- rozhoduje o místních a účelových komunikacích,
- projednává přestupky ve správním řízení,
- spravuje drobné vodní toky,
- je povodňovým orgánem,
- je orgánem ochrany přírody a ochrany ovzduší.

Mezi přenesené pravomoci obcí typu II patří veškeré přenesené pravomoci typu I a dále:

- rozhodují v prvním stupni správního řízení o právech, právem chráněných zájmech a povinnostech osob, pokud zákon nestanoví jinou příslušnost,
- rozhodují o poskytnutí peněžité a věcné dávky nebo půjčky,
- zajišťují volby (Parlament ČR, zastupitelstva obcí nebo krajů, Evropský parlament),
- jsou vodoprávním úřadem, který povoluje odběr a nakládání s vodami,
- jsou orgánem ochrany přírody, zemědělského půdního fondu, aj.

Obce typu III mají nejrozšířenější přenesené pravomoci, na jejichž základě může obec:

- evidovat obyvatele a vést jejich registr,
- vydávat občanské, řidičské průkazy a cestovní doklady,
- vést vodoprávní řízení a vydávat souhlas k vodním stavbám,
- zřizovat živnostenský úřad a vydávat živnostenské listy,
- ochraňovat životní prostředí,
- vykonávat státní správu lesů,
- rozhodovat v oblastech myslivosti a rybářství,
- spravovat dopravu a silnice II. a III. třídy,
- rozhodovat o dávkách a sociálních službách,
- poskytovat sociálně právní ochranu dětí,

- poskytovat péči starým a zdravotně postiženým,
- pečovat o nepřizpůsobivé občany atd. (Provazníková, 2015)

Výkon samostatné i přenesené působnosti podléhá kontrole. Kontrolu samostatné působnosti provádí nejčastěji Ministerstvo vnitra (nestanoví-li zvláštní zákon jinak), na provádění přenesené působnosti dohlíží krajské úřady v přenesené působnosti. Při kontrole výkonu samostatné působnosti je zjišťováno, zda orgány místní územní samosprávy dodržují zákony a jiné právní předpisy (s výjimkou předpisů občanského, obchodního a pracovního práva). V průběhu kontroly výkonu přenesené působnosti je kromě dodržování zákonů kontrolováno i dodržování usnesení vlády, směrnice ústředních správních úřadů a opatření orgánů veřejné správy.

Kraj

Vyšší územní celky, jak je známe dnes byly v České republice vytvořeny až na základě ústavního zákona č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky s platností od ledna roku 2 000. Tento zákon dělí území republiky na 14 krajů (obrázek č. 5), kdy jedním z krajů je i hlavní město Praha, které tak plní najednou roli kraje i hlavního města. V současné době se jejich fungování podřizuje mnoha dalším zákonům, které určují jejich povinnosti, pravomoci a odpovědnost. Jedním z nich je například zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení).



Zdroj: Vláda České republiky, 2011

Obrázek 5: Mapa krajů ČR

Český právní systém označuje kraj jako územní společenství občanů, které má právo na samosprávu, vykonávané v mezích stanovených zákonem v souladu s potřebami kraje. Kraj je také veřejnoprávní korporací, spravující vlastní majetek, vystupující v právních vztazích svým jménem a nesoucí odpovědnost, která z vytvořených právních vztahů vyplývá. Hlavním údělem kraje je pečovat o všestranný rozvoj svého území a uspokojovat potřeby svých občanů, při plnění svých funkcí je povinen chránit veřejný zájem.

Výkonem působností kraje jsou pověřeny jeho správní orgány. **Zastupitelstvo** kraje je jediný orgán zakotvený v Ústavě. Skládá se z členů, jejichž počet určuje počet obyvatel kraje podle § 31 zákona o krajích. Členů může být 45, 55 nebo 65. Zastupitelstvo volí **hejtmana** a jeho zástupce, kteří zastupují kraj navenek a zodpovídají se při výkonu svých funkcí nadřízenému zastupitelstvu. V rámci své působnosti může hejtmanovi ukládat úkoly i **Rada**. Rada je výkonným orgánem v oblasti samostatné působnosti, zodpovídá se zastupitelstvu. Stanoví-li tak zákon, je rada oprávněna rozhodnout i ve věcech přenesené působnosti. Členy rady jsou hejtman a jeho zástupce (zástupci) a další členové. Podle počtu obyvatel kraje tvoří radu 9 nebo 11 osob. Zastupitelstvo ukládá úkoly v rámci samostatné působnosti **krajskému úřadu**. Krajský úřad také napomáhá činnosti výborů a komisí a vykonává přenesenou působnost. V jeho čele stojí ředitel, jemuž jsou podřízeni ostatní zaměstnanci kraje zařazení do úřadu. Strukturu úřadu tvoří odbory, oddělení, sekretariát ředitele a sekretariát hejtmana.

Kraje plní svou samostatnou, ale i přenesenou působnost. V rámci plnění samostatné působnosti mohou zřizovat právnické osoby a organizační složky, spolupracují s obcemi (nesmí ale zasahovat do jejich samostatné působnosti) nebo ostatními kraji. Je také povolena spolupráce s ÚSC jiných států, kdy obsahem mohou být jen činnosti samostatné působnosti. Týkají-li se některé záležitosti či opatření orgánů státu samostatné působnosti kraje, je oprávněn se k nim vyjadřovat a musí s ním být konzultovány.

Výkon samostatné působnosti je uveden zejména výčtem § 35, § 36 a § 59 zákona o krajích. Do samostatné působnosti kraje se řadí jeho hospodaření (tvorba, schvalování, kontrola rozpočtu), peněžní fondy, vydávání obecně závazných vyhlášek, kompetence předkládat návrhy zákonů Poslanecké sněmovně a návrhy na zrušení právních předpisů Ústavnímu soudu. Kraj vytváří program na rozvoj kraje a cestovního ruchu, který sám koordinuje, stanovuje, jaký bude rozsah dopravní obslužnosti území, může ukládat pokuty. Na základě zvláštních zákonů může kraj rozhodovat o rozvoji památkové péče, připravuje opatření pro mimořádné události, poskytuje střední, střední odborné a speciální základní vzdělání, zakládá konzervatoře.

Do kompetencí také patří možnost zřizovat zdravotnická zařízení, záchrannou službu či protialkoholní zařízení.

V případě přenesené působnosti podléhají orgány kraje příslušným ministerstvům. V rámci přenesené působnosti je kraj podle zvláštních zákonů oprávněn vyřizovat odvolací řízení v první instanci, kontrolovat výkon státní správy obcemi a metodicky jim pomáhat, přezkoumávat na žádost obce její hospodaření. V sociální oblasti zprostředkovává osvojení či zařazení do pěstounské péče. Rozhoduje v oblastech lesnictví, myslivosti a rybářství, vykonává úkony na ochranu životního prostředí.

Výkon samostatné i přenesené působnosti podléhá dozoru věcně příslušných ministerstev a úředních správních úřadů. Dohled je zaměřen na kontrolu dodržování zákonnosti a soulad s právními předpisy státu.

Zhodnocení územní samosprávy v rámci státu na základě vybraných kritérií

Pokud by kraje byly souměrné, připadalo by na jeden přibližně 7 % obyvatelstva, mezi kraji se nacházejí značné rozdíly nejen v počtu obyvatel, ale také v rozloze nebo počtu obcí. Největším krajem co do rozlohy je Středočeský (10 928 km²), který je 3,5krát větší než nejmenší Liberecký (3 163 km²), ten však předčí Středočeský díky své malé rozloze v hustotě zalidnění. Bereme-li v potaz i hlavní město Prahu, je Středočeský větší 22krát. V porovnání počtu obyvatel je největším krajem Středočeský (1 385 141 obyvatel), oproti němu krajem s nejnižším počtem obyvatel je Karlovarský (294 664 obyvatel), který je tak 4,5krát menší. Karlovarský kraj je nejmenším i do počtu obcí (134), nejvíce jich je v kraji Středočeském (1 144). Údaje o ostatních krajích jsou uvedeny v příloze č. 1. (Český statistický úřad, 2020)

Co se týká obcí, potýká se Česká republika se značným problémem množství malých obcí, který značně zhoršuje efektivnost a kvalitu fungování správy a zvyšuje množství financí potřebných na poskytování služeb územních samospráv. V ČR je v současné době téměř 90 % obcí s počtem obyvatel pod 2 000 a skoro čtvrtinu obcí obývá dokonce méně než 200 obyvatel. Na druhou stranu je zde pouhých 23,5 % s počtem obyvatel přesahujícím 1 000 osob. Hodnota mediánu velikosti obce je 425 obyvatel. Nejvíce malých obcí s osídlením do 199 obyvatel se nachází v kraji Vysočina, následuje kraj Jihočeský a Středočeský. Kraj Středočeský následně drží i pomyslné negativní prvenství v počtu obcí, které mají mezi 200 a 499 obyvateli, v součtu má pak tento kraj největší množství malých obcí do 499 obyvatel. Oproti tomu kraji s nejmenším množstvím malých obcí do 499 obyvatel jsou Moravskoslezský a Karlovarský. Tabulka č. 1 zobrazuje velikostní strukturu obcí v jednotlivých krajích.

Tabulka 1: Velikostní struktura obcí v krajích ČR

Kraj	Počet obcí					
	celkem	do 199	200 - 499	500 - 999	1000 - 1999	nad 2 000
Praha	1	-	-	-	-	1
Středočeský	1 144	221	372	279	154	118
Jihočeský	624	230	206	85	50	53
Plzeňský	501	160	170	76	51	44
Karlovarský	134	16	42	34	16	26
Ústecký	354	46	125	86	45	52
Liberecký	215	27	65	60	31	32
Královéhradecký	448	96	172	101	35	44
Pardubický	451	103	173	92	47	36
Vysočina	704	329	209	99	36	31
Jihomoravský	673	109	189	180	109	86
Olomoucký	402	43	130	110	73	46
Zlínský	307	19	86	93	54	55
Moravskoslezský	300	14	55	73	76	82
	6 258	1413	1994	1368	777	706

Zdroj: Zpracováno podle Český statistický úřad, 2020

Podle Sdělení č. 181/1999 Sb., Sdělení Ministerstva zahraničních věcí o přijetí Evropské charty místní samosprávy byla jménem České republiky podepsána dne 28. května 1998 Evropská charta místní samosprávy, Parlament České republiky vyslovil souhlas s jejím zněním a prezident ji ratifikoval. Charta vstoupila v platnost 1. září 1999 a Česká republika se tímto zavázala ke dvaceti čtyřem odstavcům I. části Charty, z nichž třináct spadá do článku 12 odst. 1 II. části. Republika není vázána následujícími ustanoveními, k jejichž splnění není v ČR dostatečný právní základ:

- článek 4 - odstavec 5 týkající se rozsahu místní samosprávy, podle kterého by si územní samosprávy měly moci přizpůsobit výkon svých přenesených pravomocí místním podmínkám;
- článek 6 - odstavec 2, který upravuje služební podmínky zaměstnanců tak, aby byl získáván kvalitní personál, k tomuto účelu je využíváno zvyšování kvalifikace, odměňování a pracovní postup;
- článek 7 - odstavec 2, podle něhož musí být přiměřeně nahrazovány finanční výdaje, vznikající při výkonu odpovědnosti na místní úrovni;
- článek 9 - odstavec 3 udává podmínku získávání finančních zdrojů, tak aby alespoň část pocházela z místních daní a poplatků, na stanovení jejichž sazeb se mohou podílet;

- článek 9 - odstavec 5 zmiňuje ochranu finančně slabších společenství a požaduje zavedení postupů k finančnímu vyrovnání;
- článek 9 - odstavec 6 požaduje, aby bylo s místními orgány konzultováno, jak mají přerozdělené zdroje dále přerozdělovat.

Většinu přijatých článků místní samosprávy úspěšně plní, nedostatky lze nalézt v části 4 odst. 6 ve znění „S místními společenstvími, pokud to lze, se včas a vhodným způsobem konzultují otázky plánování a rozhodování ve všech věcech, které se jich přímo dotýkají.“ Kongres místních a regionálních orgánů Rady Evropy shledal nedostatky v náležitých konzultacích, neboť v České republice neexistuje žádný zvláštní zákon, který by konzultování v různých fázích legislativních procesů ukládal jako povinnost a činil z něho tak obecný požadavek. Jako vysvětlení tohoto problému lze uvést existenci množství podrobných zákonných ustanovení, které koncipují vztahy mezi centrální a regionální vládou, čímž je poslední slovo ve zmíněných procesech přenecháno na dvě komory parlamentu. Zásadní dopad pak na rozhodování, které se týká místních orgánů má fakt, že mnozí volení místní zástupci jsou také členy parlamentu, čímž získávají politický vliv na rozhodnutí. V ostatních odstavcích neshledává Kongres podstatná pochybení v jejich plnění.

3.2 Finance územní samosprávy

Výkon samostatné i přenesené působnosti musí být financován, aby mohl být kvalitně vykonáván. Česká republika využívá v rámci příjmové stránky značnou centralizaci, kdy velká část příjmů ÚS je získávána formou transferů od centrální úrovně vlády nebo v rámci sdílených daní, kdy odvody daní plynou do státního rozpočtu a následně jsou rozdělovány určitým poměrem mezi jednotlivé úrovně správy.

Rozpočtování je podřízeno zákonu č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, který upravuje tvorbu, postavení, obsah a funkce rozpočtů a stanovuje pravidla pro hospodaření s finančními prostředky. Územní samosprávy v rámci rozpočtování sestavují roční rozpočet a střednědobý výhled rozpočtu (zpravidla na 2 až 5 let), na jehož základě je plánován rozvoj hospodářství a vychází z něho roční rozpočty.

Roční rozpočet je sestavován na rozpočtový rok shodný s kalendářním rokem. Zpravidla se sestavuje rozpočet vyrovnaný nebo přebytkový. Zákon povoluje i schválení schodkového rozpočtu, bude-li možné ho uhradit, některým z daných způsobů.

Příjmy územních rozpočtů jsou dány výčtem zákona o rozpočtových pravidlech, který odkazuje také na další zákony. Nejdůležitější je zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní, který určuje podíl krajů a obcí na daňových příjmech státu, dalšími jsou např. o místních poplatcích, o dani z nemovitých věcí.

Obec

Obec získává příjmy z vlastní vykonávané činnosti, z vlastního majetku, z hospodářské činnosti právnických osob, z vlastní správní činnosti a přeneseného výkonu státní správy. Obce stejně jako kraje získávají podíl na sdílených daních, další daňové příjmy tvoří výnosy ze svěřených daní a místních poplatků. Důležitou součástí jsou také dotace ze státního rozpočtu a státních fondů, ale také z rozpočtu kraje. V případě potřeby jsou obce oprávněny využít prostředky Národního fondu nebo návratné zdroje.

Daňové příjmy jako majoritní skupina příjmů rozpočtů obcí jsou složeny podle zákona o rozpočtovém určení daní z:

- daň z nemovitých věcí,
- 25,84 % z celostátního hrubého výnosu DPH,
- 25,84 % z celostátního hrubého výnosu DPFO,
- 25,84 % z celostátního hrubého výnosu DPPO,
- DPPO, kdy je poplatníkem obec
- 25,84 % z výnosu záloh poplatníka v paušálním režimu na DPFO a výnosu DPFO rovných paušálních daní.

Následné procento, kterým se obce podílejí na části celostátního hrubého výnosu daní a výnosu záloh, je dáno vzorcem a jeho koeficienty. Toto procento ovlivňují výměra katastrálního území, počet obyvatel obce a počet dětí a žáků navštěvující školu zřízenou obcí.

Na základě tabulky č. 2 zobrazující strukturu rozpočtu obce mezi lety 2012 až 2019, lze vidět u většiny příjmových složek rostoucí trend. Výjimku tvoří kapitálové příjmy, jejichž hodnota se postupně snižuje. Majoritní příjem tvoří daně a poplatky. Na rozdíl od kraje, má obec kompetenci ovlivnit výši svěřené daně (daň z nemovitých věcí) a ukládat místní poplatky. Jako místní poplatky může podle zákona č. 565/1990 Sb. o místních poplatcích zavést tyto:

- poplatek ze psů,

- poplatek z pobytu,
- poplatek za užívání veřejného prostranství,
- poplatek ze vstupného,
- poplatek za povolení k vjezdu s motorovým vozidlem do vybraných míst a částí měst,
- poplatek za zhodnocení stavebního pozemku možností jeho připojení na stavbu vodovodu nebo kanalizace,
- poplatky za komunální odpad.

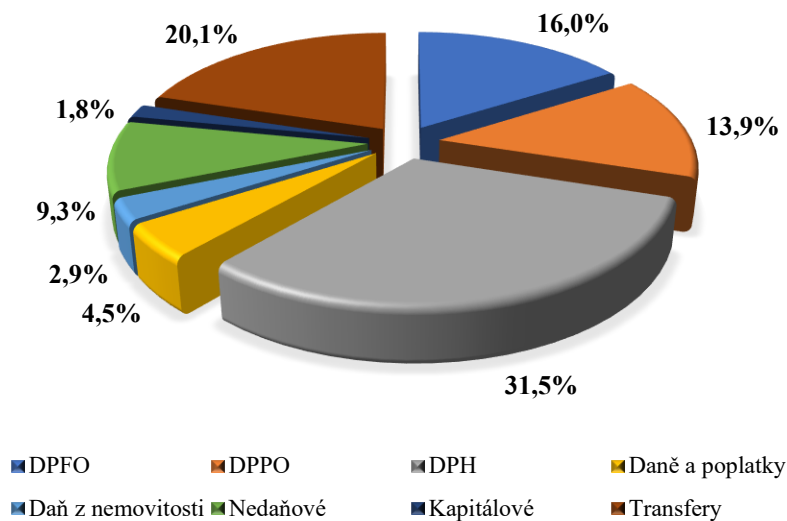
Tabulka 2: Struktura rozpočtů obcí ČR 2012–2019

v mil. Kč

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Příjmy celkem	246 638,0	261 094,6	279 139,4	287 692,3	282 030,7	297 634,7	334 633,3	364 589,0
Daňové	145 534,5	161 725,9	170 087,3	175 393,7	190 749,6	206 315,8	226 220,1	245 198,9
DPFO	32 915,3	35 853,4	37 225,4	38 924,1	44 780,5	47 845,9	54 193,0	61 248,3
DPPO	33 178,7	36 055,1	39 289,0	41 200,0	45 762,2	47 070,6	46 638,4	53 216,4
DPH	55 744,2	64 148,4	67 631,5	68 760,7	72 522,5	82 544,5	97 660,6	120 499,5
Daně a poplatky	14 091,3	15 932,6	15 967,6	16 174,7	17 098,7	18 089,1	16 871,2	17 324,6
Daň z nemovitosti	9 602,1	9 736,0	9 973,5	10 333,8	10 585,7	10 765,1	10 855,7	10 908,8
Nedaňové	29 528,2	29 191,2	33 299,8	31 640,4	31 363,3	30 623,6	33 534,3	35 589,0
Kapitálové	9 083,6	7 482,3	6 297,8	5 477,3	7 877,5	6 350,1	7 483,3	6 772,9
Transfery	62 501,7	62 695,2	69 464,3	75 171,2	52 039,3	54 345,2	67 395,6	77 028,3
Výdaje celkem	240 492,3	243 208,5	270 566,6	266 202,4	241 500,9	275 577,4	325 979,1	338 682,6
Běžné	168 344,5	174 072,3	180 252,4	180 998,8	188 983,2	206 897,8	229 725,4	244 175,0
Kapitálové	72 147,8	69 136,2	90 314,2	85 203,6	52 517,7	68 679,6	96 253,7	94 507,6
Saldo	6 145,7	17 886,1	8 572,8	21 489,9	40 529,8	22 057,3	8 654,2	25 906,4
Zadluženost (v mld. Kč)	90,0	92,2	88,9	86,9	71,9	69,0	68,6	70,0

Zdroj: Ministerstvo financí ČR

Důležitou část příjmů tvoří transfery, které do rozpočtu obce plynou, jak již bylo zmíněno ze státního rozpočtu (ministerstva), ze státních fondů a rozpočtu kraje (přímé náklady na vzdělávání ve školství). Tyto ve zkoumaném období tvořily mezi 18 % až 26 % příjmů. Největším přispěvatelem z oblasti ministerstev je Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy (v roce 2019 poskytlo transfery v částce 22,2 mld. Kč), následuje Ministerstvo pro místní rozvoj (10,5 mld. Kč za rok 2019). Významnými transfery jsou také ty od Všeobecné pokladní správy. Převahu daňových příjmů demonstruje graf složení příjmů obcí v roce 2019 (obrázek č. 6). Daňové příjmy tvořily 67,3 % celkový příjmů, z čeho největší procentem DPH (31,5 %). Transfery tvoří 20,1 %, kapitálové příjmy jsou pouze minoritní (1,8 %). Nedaňové příjmy tvoří skoro 9,5 %.



Zdroj: Zpracováno podle Ministerstvo financí ČR

Obrázek 6: Graf struktury příjmů obcí ČR v roce 2019

Výdaje obcí plynou na výkon jejich působnosti, samostatné i přenesené. V rámci běžných výdajů uskutečňují obce výplaty platů a ostatní platby za provedenou práci, které kromě samotných platů zaměstnanců tvoří také výdaje na povinné pojistné na sociální zabezpečení a veřejné zdravotní pojištění, nákupy materiálu, vody paliv nebo energie, služeb a jiné. Financují také dopravní obslužnost svého území. Poskytují neinvestiční transfery směřované podnikatelským subjektům, neziskovým nebo příspěvkovým a jim podobným organizacím. Tyto běžné výdaje, jak znázorňuje tabulka č. 2 ve sledovaném období rostou a tvoří více než 66 %. V roce, kdy nastal propad kapitálových výdajů, tvořily dokonce 78 %. Největší výdajovou položkou jsou zmíněné transfery plynoucí příspěvkovým organizacím, tvořící skoro jednu čtvrtinu běžných výdajů, následují výdaje na nákup služeb, sem patří především služby poskytované poštou, telekomunikacemi, radiokomunikacemi, peněžními institucemi, platby za pronájem, zpracování dat, aj. Z hlediska odvětvového členění jsou dlouhodobě největší výdaje na činnosti v oblasti místní správy a samosprávy. Významnými odvětvími jsou také doprava, vzdělávání a školství, bydlení a komunální služby a ochrana životního prostředí.

Kapitálové výdaje tvoří investiční nákupy a s nimi související výdaje, nákup akcií a majetkových podílů, investiční transfery podnikatelským subjektům, neziskovým a příspěvkovým organizacím. Obce investují především do dopravy, územního rozvoje, vodního hospodářství, bydlení a oblasti vzdělávání.

Kraj

Kraj získává příjmy z vlastní vykonávané činnosti, z hospodářské činnosti organizací, ze správní činnosti, přičemž získává finanční prostředky na financování výkonu přenesené působnosti. Významnou částí příjmů jsou transfery získávané z dotací státního rozpočtu nebo státních fondů. Kraj je oprávněn v případě potřeby využívat návratné zdroje. Důležitou částí příjmů rozpočtů kraje jsou daňové příjmy. Daňové příjmy krajů tvoří podle zákona o rozpočtovém určení daní:

- daň z příjmů právnických osob, kdy je poplatníkem kraj,
- 9,78 % z celostátního hrubého výnosu DPH,
- 9,78 % z celostátního hrubého výnosu DPFO,
- 9,78 % z celostátního hrubého výnosu DPPO,
- 9,78 % z výnosu záloh poplatníka v paušálním režimu na DPFO a výnosu DPFO rovných paušální dani.

Tabulka 3: Struktura rozpočtů krajů ČR 2012–2019

v mil. Kč

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Příjmy celkem	136 595,0	138 836,8	146 456,9	160 763,5	168 309,7	181 650,8	205 804,4	238 539,1
Daňové	45 474,3	46 717,1	49 303,6	50 906,9	58 747,1	64 426,8	68 969,3	74 975,6
DPFO	11 635,3	12 024,3	12 330,9	12 864,8	14 603,2	16 348,8	18 563,9	20 983,6
DPPO	11 318,1	11 430,5	12 323,7	12 968,1	14 624,5	15 035,4	14 800,2	16 759,4
DPH	22 490,6	23 241,9	24 619,5	25 051,2	29 491,1	32 959,0	35 509,2	37 095,0
Daně a poplatky	30,3	20,4	29,5	22,8	28,3	83,6	95,9	137,5
Nedaňové	4 471,0	4 099,8	4 623,9	4 969,8	4 185,0	3 634,2	5 457,8	6 674,3
Kapitálové	416,4	282,7	367,3	307,5	648,6	342,2	317,6	409,2
Transfery	86 233,3	87 737,2	92 162,1	104 579,3	104 729,0	113 243,6	131 059,7	156 480,1
Výdaje celkem	140 808,2	138 880,7	143 887,9	161 159,2	155 591,8	172 560,2	205 722,0	232 708,9
Běžné	122 227,1	123 602,9	125 398,4	133 860,0	144 114,0	155 189,8	175 661,0	200 430,4
Kapitálové	18 581,1	15 277,8	18 489,5	27 299,2	14 477,8	17 370,4	30 061,0	32 278,5
Saldo	-4 213,2	-43,9	2 569,0	-395,7	12 717,9	9 090,6	82,4	5 830,2
Zadluženost (v mld. Kč)	24,5	26,8	27,6	26,4	21,3	19,7	20,8	19,3

Zdroj: Ministerstvo financí ČR

Tabulka č. 3 zobrazuje vývoj hospodaření rozpočtů krajů. U skoro všech složek lze vidět rostoucí trend, kdy ve sledovaném období roste množství přijatých financí. Hodnota kapitálových příjmů velmi kolísá. Největší částkou do rozpočtů přispívají transfery. Kraj získává transfery od ministerstev, státních fondů, Národního fondu a všeobecné pokladní správy, zahrnující příspěvek na výkon státní správy. V rámci daňových příjmů je největší podíl z vybrané DPH. Důležité jsou i příjmy z DPFO a DPPO, otázkou je, jak významný vliv bude mít na vývoj příjmů z této daně zrušení superhrubé mzdy, čímž se sníží výnos z DPFO. Podle

Národní rozpočtové rady je předpokládán výpadek veřejných příjmů 88 mld. Kč, z čehož 7,8 mld. Kč připadá na kraje (což je 10,4 % daňových příjmů roku 2019) a 21,1 mld. Kč na obce (9 % daňových příjmů roku 2019).

Kraj v rámci svých výdajů stejně jako obce financuje výkon samostatné působnosti, ale i výkon státní správy, ke kterému je pověřen zvláštními zákony. Kraj plní své závazky z uzavřených smluvních vztahů, poskytuje dotace do rozpočtů obcí, hradí splátky svých půjček, úvěrů a dluhopisů, a to včetně úroků, které z nich plynou.

V rámci běžných výdajů kraj vyplácí platy a platby za provedenou práci, nakupuje materiál, vodu, paliva, energie a služby, zajišťuje dopravní obslužnost a poskytuje neinvestiční transfery podnikatelským subjektům, organizacím, ale také ostatním územním celkům. Objemově největší položkou jsou zmíněné transfery, a to příspěvkovým a podobným organizacím, které s meziročním nárůstem o 2,8 mld. Kč dosáhli v roce 2019 hodnoty 151,9 mld. Kč, což znamená skoro 76 % běžných výdajů, přidají-li se k této částce ještě ostatní poskytované neinvestiční transfery, dosahují přibližně 83,5 % běžných výdajů. Následují výdaje na dopravní obslužnost (15,3 mld. Kč). Jak již bylo zmíněno, kraje poskytují transfery také územním rozpočtům, a to především obcím v rámci vlastních programů, které si kraje stanoví (programy na podporu aktivit v oblasti životního prostředí, zdravotnictví, kultury, sportu a jiných). Významná část směřuje do oblasti sociálních služeb.

Kapitálové výdaje od roku 2016, kdy byl zaznamenán významný propad investic, mají opět rostoucí tendenci. Kraje investují do pořízování dlouhodobého majetku, nákupu akcií a majetkových podílů, poskytují investiční transfery stejně jako obce. Nejvyšším výdajem v období 2012–2019 byly investiční nákupy a související výdaje, kam se řadí zmíněný nákup dlouhodobého majetku. Mezi kapitálové výdaje patří také investiční transfery poskytované obcím především na budování a udržování dopravní a vodohospodářské infrastruktury, opatření proti povodním, péči o životní prostředí apod. Z hlediska odvětvového členění investují kraje nejvíce do oblasti dopravy, vzdělání, školství a zdravotnictví.

Z tabulky č. 3 je patrné, že se kraje snaží o přebytkové hospodaření, které lze pozorovat ve většině zkoumaných roků. Saldo rozpočtů má velmi kolísavý trend, kdy do roku 2016 je vidět snaha o snižování schodku a následný růst přebytku, v roce 2018 došlo k výraznému snížení přebytku z důvodu většího nárůstu výdajů než příjmů oproti předchozímu roku.

Z tabulek č. 2 a č. 3 lze usuzovat snahu obou úrovní ÚS o snižování zadluženosti. Dluh obcí je vyšší než dluh krajů, obě úrovně však ve snižování zadluženosti postupují obdobnou rychlostí.

Za sedm let se podařilo snížit zadluženost krajů i obcí zhruba na 78 % hodnoty roku 2012. V roce 2019 byla hodnota zadluženosti obcí 70 mld. Kč a krajů 19,3 mld. Kč.

Dluh obcí je tvořen úvěry, komunálními dluhopisy a přijatými návratnými finančními výpomocemi a ostatními dluhy. Největší část dluhu tvoří úvěry, jejichž podíl na dluhu byl v roce 2019 71,5 %. Následují komunální dluhopisy, jejichž nominální hodnota i absolutní podíl na dluhu klesají. Naopak hodnota přijatých návratných finančních výpomocí a ostatních dluhů lehce roste a stejně tak jejich podíl na celkovém dluhu. Významně se na celkové zadluženosti obcí podílejí čtyři největší města republiky, a to Praha, Brno, Ostrava a Plzeň. Podíl na celkovém dluhu obcí ve sledovaném období klesá, avšak v roce 2019 tvořil dluh těchto měst 40,9 % dluhu obcí, přičemž dluh hlavního města Prahy tvořil 29,6 % dluhu obcí. (Ministerstvo financí ČR)

Dluh krajů vzniká na základě přijatých úvěrů a návratných finančních výpomocí a jiných dluhů, neboť ve celém sledovaném období kraje neemitovaly žádné komunální dluhopisy. Většinu dluhu, více než 80 %, tvoří úvěry přijaté kraji. (Ministerstvo financí ČR)

Jelikož ČR přijala na základě požadavků EU zákon o rozpočtové odpovědnosti (zákon č. 23/2017 Sb.), který upravuje pravidla předlužení veřejných rozpočtů jako celku (kam spadají i rozpočty ÚSC), týká se tento zákon i jejich hospodaření. Podle § 17 zmíněného zákona hospodaří ÚSC tak, aby výše jeho dluhu nepřekročila k rozvahovému dni 60 % průměru příjmů za poslední čtyři rozpočtové roky. Nastane-li tato situace, je ÚSC povinen na následující rok schválit vyrovnaný nebo přebytkový rozpočet a snížit zadlužení nejméně o 5 % z rozdílu mezi výši dluhu a 60 % průměru svých příjmů za poslední čtyři rozpočtové roky. Nepovede-li se ÚSC snížit svůj dluh, rozhodne ministerstvo o pozastavení převodu jeho podílu na výnosu daní.

Na základě provedené analýzy lze hodnotit hospodaření ÚS jako velmi dobré. Významný vliv na stabilitu financování má stálý růst daňových přínosů. Otázkou však je, jak již bylo řečeno dříve, jaký vliv bude mít na rozpočtovou bilanci zrušení superhrubé mzdy, čímž se sníží daňové výnosy územních samospráv a také jaký bude výsledný dopad koronavirové krize a restriktivních opatření přijímaných vládou. Již delší dobu bylo možné pozorovat ochlazování ekonomického růstu, v roce 2020 se zastavil trend dynamického růstu příjmů ÚS a ekonomika se propadla do recese. Předpokládá se propad nejenom české, ale i světové ekonomiky. (Matej, 2020)

4 ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVA A JEJÍ FINANCOVÁNÍ – SLOVENSKÁ REPUBLIKA

V této kapitole bude provedena analýza struktury ÚS Slovenské republiky a jejího financování.

4.1 Struktura územní samosprávy

Slovenská republika je stejně jako ta Česká unitární demokratický stát, jehož hlavním představitelem je prezident, výkonným orgánem je vláda a zákonodárným je zde Národní rada Slovenské republiky. Oproti Česku slovenská veřejná správa se uplatňuje oddělený model, který plně odděluje státní správu od samosprávy. Podle Ústavy SR je základem územní samosprávy obec a dále ji tvoří samosprávný kraj, uplatňuje se tak dvouúrovňová územní samospráva stejně jako v České republice. Mezi úrovněmi není hierarchická vazba, využívají však vzájemnou spolupráci. Tato forma ÚS je také zaznamenána v zákoně č. 221/1996 Zb., o územnom a správnom usporiadaní Slovenskej republiky.

Územní samospráva je zanesena do čtvrté hlavy Ústavy, je tvořena společenstvím občanů na celistvém a ohraničeném území, je rovnocenná ve svrchovanosti státu. Konstrukce ÚS Slovenské republiky stojí na dvou fundamentálních principech, difuzi (rozptylu státní moci) a subsidiaritě (přenesení rozhodovací pravomoci na úroveň nejbližší procesu samosprávy) (Novotný, 2017).

V letech 2001-2002 a 2005 probíhaly decentralizační reformy, které se snažili o rozšíření pravomocí územních samospráv a zvýšení jejich příjmů. Na obě úrovně tak bylo přeneseno více než 400 odpovědností (Zákon č. 416/2001 Z. z., o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a na vyššie územné celky), a tak i přes malou velikost obcí, disponují širokou škálou kompetencí a odpovědností.

Obec

Na území osmi slovenských krajů leží 2 890 obcí, které jsou podřízené zákonu č. 369/1990 Zb., o obecnom zriadení, který upravuje jejich postavení, orgány, spolupráci aj., ale také dalším zákonům. Města Bratislava a Košice, mají zvláštní status a svou zvláštní zákonnou úpravu (zákon č. 377/1990 Zb., o hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislave a č. 401/1990 Zb., o meste Košice).

Podle výše zmíněného zákona jsou obce samostatným územním samosprávným a správním celkem, sdružujícím osoby mající na jeho území trvalý pobyt. Stejně jako v české legislativě je i slovenská obec právnickou osobou, ta za zákonem stanovených podmínek samostatně hospodaří s vlastním majetkem a příjmy. Základní a velmi důležitou úlohou obce je starost o rozvoj území a potřeby obyvatel. V případech daných zákonem může obec nést označení město, návrh podává Národní radě vláda na žádost obce.

Základními orgány obce jsou obecní zastupitelstvo a starosta obce. **Zastupitelstvo** tvoří poslanci volení občany přímou volbou. Jejich počet je stanoven zákonem a určuje se podle počtu obyvatel obce. Přímou volbou je také volen **starosta** obce (primátor města), který plní funkci představitele obce a nejvyššího výkonného orgánu, což znamená že zastupuje obec navenek a koná správu. Starosta pověřuje svého zástupce z řad poslanců zastupitelstva, pokud takto neučiní, je zvolen obecním zastupitelstvem. **Obecní rada** může být zřízena, ale nemusí, je to fakultativní orgán, jehož počet členů nesmí přesáhnout jednu třetinu počtu poslanců zastupitelstva. Dalším fakultativním orgánem jsou **komise** (poradní, kontrolní aj.). **Obecní úřad** má byrokratický charakter, zabezpečuje organizační a administrativní činnosti obecního zastupitelstva, starosty a dalších obecních orgánů zřízených zastupitelstvem. Důležité postavení má **hlavní kontrolor** volený zastupitelstvem, ten se zaměřuje na kontrolu zákonnosti, účinnosti, hospodárnosti a efektivnosti činností obce.

Všechny orgány obce se podílejí na výkonu samosprávy, která je dále vykonávána místním referendem a shromažďováním obyvatel. Na obec je možné zákonem přenášet některé úlohy státní správy, pokud je to racionálnější a efektivnější. Na výkon těchto přenesených úloh poskytuje stát obci potřebné finanční a materiální prostředky. Správní dozor je možný pouze v mezích zákona a otázkách přenesené působnosti. Kontrolní činnost konání samosprávy plní sama obec a hlavní kontrolor, které může svou činnost vykonávat i pro více obcí. Na plnění státní správy dohlíží orgány podřízené příslušným ministerstvům.

V rámci samosprávné působnosti koná v oblastech hospodaření, rozpočtování, místních daní a poplatků, ekonomické činnosti obce. Dalšími kompetencemi obcí jsou podle zákona č. 416/2001 Z. z. místní pozemní komunikace, hromadná doprava, vedení matriky, sociální pomoc, životní prostředí (ochrana přírody a životního prostředí, nakládání s komunálním odpadem, udržování čistoty v obci, vodní správa, protipovodňová ochrana), školství (zřizování a rušení předškolních zařízení, základních a základních uměleckých škol, školních klubů a středisek zájmové činnosti, center volného času), tělesná kultura, divadla, zdravotnictví (zřizování ambulancí, poliklinik a některých nemocnic), regionální rozvoj a cestovní ruch.

Většina činností z těchto oblastí patří do samosprávné působnosti, některé však jsou výkonem přenesené státní správy. Specifickou kompetencí v rámci přenesené státní správy je například regulace hazardních her.

Obce jsou také oprávněny spolupracovat. Mohou vytvářet spolupráce v rámci státu na základě smlouvy uzavřené za účelem uskutečnění konkrétního úkolu nebo zřízeného sdružení obcí nebo mezinárodně, kdy se může stát členem mezinárodního sdružení. Smlouva může být uzavřena například na zřízení společného obecního úřadu, který plní působnost v určité oblasti pro více obcí najednou. Obec také spolupracuje s orgány státu, ty jim poskytují pomoc v odborných věcech, konzultují s nimi před přijetím opatření, která mají vliv na jejich činnost a informují je o opatřeních přijatých, obec pak poskytuje státním orgánům potřebné informace pro jejich konání.

Kraj

Na základě zákona č. 302/2001 Zb., o samosprávných krajoch, zřídilo Slovensko rok po České republice 8 krajů (obrázek č. 7), nesoucích název podle krajského města. Tyto kraje jsou právními osobami, které na základě platné legislativy samostatně hospodaří s vlastním majetkem a příjmy, zabezpečují a chrání práva a zájem svých občanů. Obyvatelem samosprávného kraje je osoba s trvalým bydlištěm v některé z obcí na jeho území, každému obyvatele je dáno právo podílet se na samosprávě kraje.

Jedním z práv obyvatele je přímá volba zastupitelstva a jeho předsedy. **Zastupitelstvo** je orgánem obce složeným z členů – **poslanců**, jejichž počet je stanoven tak, aby na 12 000 až 15 000 obyvatel byl jeden poslanec. Poslanci jsou voleni přímou volbou. Zastupitelstvo uskutečňuje schůze podle potřeby, nejméně však každé dva měsíce. **Předseda** je výkonným orgánem a osobou vystupující navenek, jeho pozice se velmi podobá postu starosty obce. Vykonavatel funkce předsedy je volen přímou volbou obyvatel na dobu čtyř let. Oproti Česku nezřizují kraje Radu, důležitou pozici zde plní, stejně jako v obci, **hlavní kontrolor**, ten je volen a odvoláván zastupitelstvem na období šesti let. Jeho úkolem je vykonávat nezávisle a nestranně kontrolní činnost. Obligatorními orgány jsou **mandátová komise** a **finanční komise**, dobrovolně mohou být zřizovány komise další (životní prostředí, školství, aj.). Administrativní a organizační věci týkající se zmíněných orgánů zabezpečuje úřad samosprávného kraje, v jehož čele stojí ředitel zodpovídající se předsedovi.



Zdroj: Vician a kol., 2013

Obrázek 7: Mapa krajů SR

Hlavní prioritou kraje je starost o všestranný rozvoj jeho území a potřeb občanů. V rámci svých samosprávných a přenesených působností vykonává vlastní investiční činnost, zakládá vlastní příspěvkové organizace, zabývá se tvorbou a ochranou životního prostředí. Dalšími oblastmi působnosti jsou podle zákona č. 416/2001 Z. z.:

- pozemní komunikace – plánování, příprava, výstavba silnic II. a III. třídy,
- územní plánování,
- dráhy – například působnost dráhového státního úřadu,
- silniční doprava – udělování licencí pro dopravce, dozor a evidence dopravců,
- civilní ochrana – kraj poskytuje součinnost při plnění některých úkonů,
- sociální pomoc – do této oblasti patří poskytování sociálních služeb, chráněné bydlení, útulky, domovy důchodců, dětské domovy,
- školství – kraj zřizuje střední školy, odborná učiliště, domovy mládeže, aj,
- kultura – tato oblast zahrnuje divadla, muzea, galerie, regionální knihovny a tělesnou kulturu,
- zdravotnictví – zřizování poliklinik a nemocnic, vydávání licencí poskytovatelům zdravotnické péče v některých nestátních zařízeních a lékárnám,
- regionální rozvoj a cestovní ruch.

Pokud zákon při úpravě působnosti neurčí jinak, patří daná působnost do plnění samosprávné funkce kraje. Některé úkoly přenesené státní správy se nacházejí například v oblastech školství, zdravotnictví, ochrany životního prostředí nebo silniční dopravy.

Stejně jako obce tak i kraje jsou oprávněny k uzavírání mezinárodních spoluprací. Dále kraj spolupracuje se státními orgány, dalšími kraji, obcemi a jejich právníckými osobami. Všechny úrovně správy spolu navzájem komunikují a předávají si potřebné informace.

Kontrolu plnění působnosti vykonává kraj a jeho orgány (zastupitelstvo, předseda, komise a hlavní kontrolor). Státní orgány vykonávají dozor a kontrolu pouze v mezích zákona. Jedním z kontrolních orgánů je Nejvyšší kontrolní úřad Slovenské republiky, který nezávisle kontroluje nejen hospodaření, ale například i způsob vyměřování a vymáhání daní, cel, poplatků a pokut. Prokuratura jako samostatná hierarchická struktura orgánů chrání práva a zákonem chráněné zájmy fyzických a právníckých osob a státu. Prokurátor koná dozor nad dodržováním zákonů a dalších legislativních předpisů orgánů územní samosprávy při výkonu veřejné správy.

Zhodnocení územní samosprávy v rámci státu na základě vybraných kritérií

Pokud by byly slovenské kraje souměrné, spravoval by jeden kraj administrativu pro 12,5 % obyvatelstva. Co se týká souměrnosti z hlediska zkoumaných ukazatelů rozlohy, počtu obyvatel a obcí na kraj, je zde docela rovnost. Největším krajem co do rozlohy je Banskobystrický (9 454 km²), který je 4,5krát větší než nejmenší Bratislavský (2 053 km²) a však mezi ostatními kraji již nejsou takové diametrální odlišnosti. Porovnááme-li počet obyvatel, jsou si i zde kraje blízké a jejich osídlení je mezi 560 tis. a 830 tis. obyvatel. Územním celkem s nejmenším počtem obcí je zřejmě z důvodu malé rozlohy kraj Bratislavský (73), nejvíce obcí se nachází na území Prešovského (665). Opět ale ani tady se mezi počty obcí nenacházejí tak velké rozdíly jako na území ČR. Údaje o velikosti a obyvatelstvu krajů jsou uvedeny v příloze č. 1. (Štatistický úrad Slovenskej republiky)

S obdobným problémem malých obcí se stejně jako Česko potýká i Slovensko, na jednu obci tak zde v průměru připadá 1 890 obyvatel což je 0,034 % z celkového počtu. V žebříčku porovnání se státy OECD je předposlední, poslední pozici zaujímá Česko. Na území SR se nachází 83,5 % obcí s počtem obyvatel nepřesahujícím 2 000 obyvatel a 14 % osídlených méně než 200 obyvateli, oproti tomu je zde 35 % obcí, které obývá více než 1 000 obyvatel, což znamená, že 65 % obcí se nachází pod touto hranicí. Nejvíce malých obcí do 199 obyvatel i těch v rozmezí mezi 200 a 499 se nachází v kraji Prešovském, druhým krajem v pořadí je Banskobystrický. Oproti tomuto nejméně malých obcí (do 499 obyvatel) mají kraje Trnavský a Bratislavský, který takto malého počtu dosahuje zřejmě z důvodu celkového malého počtu obcí. Tabulka č. 4 zobrazuje velikostní strukturu obcí v jednotlivých krajích Slovenska.

Tabulka 4: Velikostní struktura obcí v krajích SR

Kraj	Počet obcí					
	celkem	do 199	200 - 499	500 - 999	1000 - 1999	nad 2 000
Bratislavský	73	2	5	8	22	36
Trnavský	251	3	36	76	71	65
Trenčianský	276	25	54	83	66	48
Nitranský	354	14	87	96	96	61
Žilinský	315	37	52	74	85	67
Banskobystrický	516	118	160	127	65	46
Prešovský	665	172	187	152	85	69
Košický	440	44	129	139	80	48
	2 890	413	705	747	548	440

Zdroj: Zpracováno podle Štatistický úrad Slovenskej republiky, 2020

Podle Oznámenie č. 336/2000 Z. z. Ministerstva zahraničných vecí SR o podpisání Európskej charty miestnej samosprávy podepsala Slovenská republika 23. února 1999 Chartu, která po ratifikaci vstoupila v platnost 1. června 2000. Slovenská republika takto souhlasila s principy charty a s výhradami ji přijala. Nejprve se Slovensko zavázalo dodržovat 20 odstavců, k nimž byly později v letech 2002 (Oznámenie č. 602/2002 Z.z.) a 2007 (Oznámenie č. 587/2007 Z.z.) doplněny i zbývající a republika tak již akceptovala a dodržuje všechny. Co se týká dodržování zásad Charty je Slovensko úspěšné a CLRAE neshledává žádné podstatné nedostatky.

4.2 Finance územní samosprávy

Financování územních samospráv SR je odlišné, hlavním důvodem je využívání odděleného modelu státní správy v rámci kterého, je plně oddělována státní správa od samosprávy. Na rozdíl od českého financování, kdy samosprávy získávají příspěvek na plnění přenesených funkcí, výkon přenesené správy na slovenské kraje a obce je plně hrazen státem.

Rozpočet je pro územní samosprávu základním nástrojem finančního hospodaření, vyjadřuje samostatnost jeho hospodaření a řídí se jím financování funkcí a úloh ÚSC. Rozpočtový rok je shodný s kalendářním rokem. Rozpočet slovenské územní samosprávy také obsahuje záměry a cíle, které jsou plánované realizovat z výdajů rozpočtu. Rozpočtový proces vychází z víceletého rozpočtování. Víceletý rozpočet je sestavován na tři roky a představuje střednědobý nástroj pro finanční politiky obce nebo kraje. Tento rozpočet tvoří rozpočet na příslušný rozpočtový rok a dva následující, příjmy a výdaje obsažené v předběžných rozpočtech na dva následující roky však nejsou závazné.

Zákonů podstatných pro rozpočtování slovenské územní samosprávy je mnoho, tím hlavním je zákon č. 583/2004 Z. z., o rozpočtových pravidlech územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov, který upravuje rozpočty územní samosprávy, rozpočtový proces a finanční vztahy mezi státem a územní samosprávou. V tomto zákoně jsou také definovány příjmy a výdaje jednotlivých úrovní ÚS. Je zde také obsažena značná regulace využívání návratných zdrojů pro financování svých funkcí (§ 17). Při použití návratných zdrojů je územní samosprávný celek povinný dodržovat množství pravidel:

- návratné zdroje mohou být použity pouze na úhradu kapitálových výdajů,
- výjimečných za dané podmínky (§ 17 odst. 2) mohou být použity na vyrovnání časového nesouladu mezi příjmy a výdaji běžného rozpočtu,
- je možné utvářet pouze takové závazky, jejichž úhrada dlouhodobě nenaruší vyrovnanost běžného rozpočtu,
- celková suma dluhu nesmí překročit 60 % skutečných běžných příjmů předcházejícího rozpočtového roku,
- suma splátek nesmí překročit v příslušném roce 25 % skutečných běžných příjmů předchozího rozpočtového roku snížených o prostředky poskytnuté z rozpočtu jiného subjektu veřejné správy, EU nebo zahraničí,
- samosprávný celek je povinný v průběhu rozpočtového roku sledovat vývoj dluhu a splátek a na jejich základě přijímat opatření.

Slovensko jako člen EU a Evropské měnové unie, má stanovena pravidla pro udržitelnost hospodaření republiky, týkající se také ÚSC. Způsob regulace zadluženosti je obsažen v ústavním zákoně č. zákona č. 493/2011 Z. z., o rozpočtovej zodpovednosti. Záleží však na tom, jaké procentuální výše skutečných běžných příjmů předchozího rozpočtového roku dluh dosahuje. Pokud výše dluhu dosáhne 50 %, ale nedosáhne 58 %, starosta obce nebo předseda kraje je povinný vypracovat zprávu, ve které je zdůvodnění dané výše dluhu a návrh na opatření pro její snížení, a předložit ji zastupitelstvu. Dosáhne-li suma dluhu 58 %, ale je nižší než 60 %, postupuje se stejně jako v předchozím případě, a navíc samosprávný celek do konce rozpočtového roku koná změny rozpočtu, tak aby zabezpečil jeho vyrovnanost a na další rozpočtové období sestavuje rozpočet vyrovnaný či přebytkový. Pokud je výše dluhu 60 % a výše, uplatní se předchozí opatření a podle ústavního zákona o rozpočtovej zodpovednosti je

ministerstvem financí uložena pokuta ve výši 5 % z rozdílu mezi celkovou sumou dluhu a 60 % skutečných běžných příjmů předcházejícího rozpočtového roku.

Podstatným je také nařízení vlády č. 668/2004 Z. z., o rozdělování výnosu dane z příjmů územní samosprávy, které upravuje kritéria a způsob, jak je rozdělován výnos jediné sdílené daně, daně z příjmu fyzických osob. Podíl na dani je přiřazován jednotlivým obcím a krajům podle vzorce a jeho parametrů. Více z této problematiky bude upřesněno v kapitolách věnovaných jednotlivým úrovním územní samosprávy.

Obec

Obec financuje své funkce z různých zdrojů. Výkon přenesené státní správy je financován z dotací ze státního rozpočtu, na ostatní funkce jsou podle zákona 583/2004 Z. z. využívány místní daně a poplatky, nedaňové příjmy, úroky z finančních prostředků, sankce uložené obcí, dary, podíl na sdílené dani, dotace státu, kraje nebo z rozpočtu EU, místní fondy, návratné zdroje aj.

Daňové příjmy tvoří ve sledovaném období (tabulka č. 5) přibližně 40–50 % příjmů obcí. Nejvýznamnější položkou je podíl na dani z příjmů fyzických osob, jejíž způsob přidělování jednotlivým obcím vychází z rozsáhlého vzorce¹. Vliv na získanou částku má počet obyvatel obce, nadmořská výška, zařazení obce do velikostní kategorie, počet žáků škol a počet obyvatel nad 62 let. Výnos daně se na základě zákona rozdělí obcím takto:

- 23 % podle počtu obyvatel obce s trvalým pobytem na území obce k 1. lednu předcházejícího roku, z toho 57 % přepočítaný koeficientem nadmořské výšky obce – objem výnosu získaný podle počtu obyvatel slouží k finančnímu zabezpečení základních samosprávných kompetencí. Příjem vypočtený podle nadmořské výšky zodpovídá rozdílné náročnosti geografických podmínek, do roku 2007 byl poměr 44 %, avšak Ministerstvo financí v nařízení vlády č. 519/2006 Z. z. akceptovalo požadavek horských sídel na větší zohlednění potřeb v závislosti na geografickou polohu;
- 32 % podle počtu obyvatel obce s trvalým pobytem na území obce k 1. lednu předcházejícího roku přepočítaného koeficientem v závislosti na zařazení do velikostní kategorie – toto kritérium neutralizuje externalitu, jeho cílem je respektovat potřebu vyšších finančních prostředků pro obce a města, která vykonávají samosprávnou

¹ Příloha č. 4 k nařízení vlády č. 668/2004 Z. z.

působnost i pro okolní obce, motivovat ke spolupráci obcí a podpora efektivnosti při řízení samospráv;

- 40 % podle počtu žáků (dětí) škol a školních zařízení, výši koeficientu ovlivňuje druh školního zařízení – kritérium zabezpečuje zdroje pro oblast školství (základní umělecké školy, mateřské školy, školní kluby dětí, jazykové školy, mateřské školy aj.), každému typu zařízení přísluší koeficient, finance jsou tak směřovány do obcí, kde se tato školská zařízení nacházejí bez vztahu k trvalému bydlišti žáků (dětí);
- 5 % podle počtu obyvatel obce, jejichž věk dovršil 62 let, s trvalým bydlištěm na území obce k 1. lednu předchozího roku – finance jsou směřovány na potřeby v sociální oblasti pro obyvatele v produktivním věku, pro které obec zabezpečuje pečovatelskou službu ve smyslu platné legislativy.

Ze zákona (č. 582/2004 Z. z., o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady) mají obce velkou pravomoc ukládat místní daně a poplatky, jejich základ je určený, avšak sazbu může obec ovlivnit a ukládat různou v různých částech nebo katastrálních územích. Těmito místními daněmi jsou:

- daň z nemovitosti, jejíž součástí jsou daň z pozemků, daň ze staveb a daň z bytů,
- daň za psa,
- daň za užívání veřejného prostranství,
- daň za ubytování,
- daň za prodejní automaty,
- daň za nevherní hrací přístroje,
- daň za vjezd a pobyt motorového vozidla v historické části města,
- daň za jaderné zařízení.

Poplatek, který obce vyměřují svým občanům se platí za nakládání s komunálními odpady, biologicky rozložitelnými komunálními odpady, tříděný odpad a nakládání s drobným stavebním odpadem.

Jak již bylo zmíněno nejvýznamnější příjmovou položkou rozpočtů obcí jsou daňové příjmy, které z většinové části tvoří podíl na DPFO. Celkové daňové příjmy mají ve sledovaném období (tabulka č. 5) rostoucí trend jak v nominálních hodnotách příjmů, tak v podílu na celkových příjmech rozpočtů. Nárůst podílu daňových příjmů vzrostl mezi lety 2012 a 2019 ze 45 % na

49 %. Rostoucí trend zaznamenávají i ostatní daňové příjmy. Nejrapidněji rostou příjmy získané z podílu na DPFO, tyto příjmy tvořily v roce 2019 skoro 79,5 % daňových příjmů a 38,9 % celkových příjmů obcí.

Druhou významnou položkou příjmů jsou běžné transfery, ty ve sledovaném období stabilně tvoří 22-24 % příjmů. Přibližně 99,5 % získávají obce z tuzemských transferů a grantů, zbylé 0,5 % transferů přichází ze zahraničí.

Nedaňové příjmy v letech 2012 až 2015 kolísavě vzrůstaly, rok 2016 přinesl propad, od kterého příjmy opět pomalu rostou, podíl na celkových příjmech ale naopak klesá. V roce 2013 byl podíl nedaňových příjmů na celkových příjmech 14,1 %, v roce 2019 už pouze 9,3 %.

Kapitálové příjmy od roku 2012 do roku 2017 velmi rychle klesaly s výjimkou roku 2015, kdy jednorázově skokově vzrostly. V roce 2018 začaly v nominálních hodnotách stoupat, avšak podíl na celkových příjmech stále postupuje v klesajícím trendu.

Důležitou součástí rozpočtů jsou i finanční operace. Jejich příjmy tvoří v průměru 9 % příjmové strany obecních rozpočtů.

Tabulka 5: Struktura rozpočtů obcí SR 2012–2019

v tis. €

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Příjmy celkem	3 697 754,4	3 863 249,4	4 029 110,2	4 580 016,0	4 388 947,6	4 594 449,1	5 251 417,1	5 689 739,7
Daňové	1 674 253,6	1 721 500,8	1 797 688,1	1 973 877,3	2 191 840,1	2 341 994,5	2 567 008,7	2 791 341,7
DPFO	1 196 863,8	1 226 436,1	1 300 385,2	1 467 679,4	1 668 980,0	1 796 980,3	2 001 770,4	2 215 985,8
Daně za zboží a služby	172 827,2	178 185,3	176 668,4	182 011,7	186 311,0	196 745,6	210 069,6	210 322,7
Daně z majetku	304 478,5	316 790,3	320 452,6	324 053,2	336 364,1	347 902,0	354 943,7	364 822,8
Nedaňové	347 059,9	543 001,5	542 407,0	567 231,2	511 129,8	511 745,7	523 003,4	526 484,7
Kapitálové	518 948,6	415 963,9	342 176,4	568 125,9	324 691,3	264 027,7	448 235,0	457 908,2
Transfery	858 938,2	921 419,4	948 371,3	1 005 420,5	1 044 336,4	1 062 894,1	1 146 856,6	1 357 300,5
Finanční operace	298 554,1	261 363,8	398 467,4	465 361,1	316 950,1	413 787,3	566 313,4	556 704,5
Výdaje celkem	3 542 941,3	3 679 834,5	3 855 118,7	4 334 786,5	4 028 692,1	4 291 964,9	4 876 607,1	5 278 449,4
Běžné	2 654 787,4	2 926 117,2	3 042 060,8	3 187 240,0	3 297 430,8	3 491 758,5	3 767 830,5	4 193 939,0
Kapitálové	665 802,3	576 945,6	587 406,1	893 569,7	465 379,8	636 539,0	916 980,0	857 863,5
Finanční operace	222 351,6	176 771,7	225 651,8	253 976,8	265 881,5	163 667,4	191 796,7	226 646,8
Saldo	154 813,1	183 414,9	173 991,5	245 229,5	360 255,5	302 484,2	374 810,0	411 290,3

Zdroj: Zpracováno podle Ministerstva financí Slovenskej republiky

Na druhé straně rozpočtové bilance stojí výdaje. Z rozpočtu obce jsou hrazeny závazky vyplývající z povinností stanovených zvláštními předpisy a spoluprací, samosprávná působnost obce, výdaje na plnění přeneseného výkonu státní správy, úroky z přijatých úvěrů a půjček apod.

Běžné výdaje jsou kryté příjmy běžného rozpočtu a tato bilance ve sledovaném období tvoří kladné saldo. Stejně jako běžné příjmy mají rostoucí trend i běžné výdaje. Z běžných výdajů jsou financovány mzdy, platy a služební příjmy, pojistné, nákup zboží a služeb, běžné transfery směřující například příspěvkovým a rozpočtovým organizacím, jednotlivcům nebo neziskovým právníkům osobám a splátky úroků.

Kapitálový rozpočet ve sledovaném období hospodaří s rostoucím schodkem, neboť výdaje do investic a kapitálových transferů převyšují příjmovou stranu rozpočtu. Tyto výdaje jsou vyžíván na nákup pozemků, budov, strojů, dopravních prostředků, realizaci staveb, rekonstrukci a modernizaci. Transfery jsou přidělovány příspěvkovým a rozpočtovým organizacím, dalším subjektům veřejné správy, jednotlivcům nebo neziskovým organizacím.

Slovenská územní samospráva se snaží o značnou transparentnost a ve svých výkazech zveřejňuje také dělení výdajů na základě klasifikace COFOG (tabulka č. 6). Nejvíce výdajů plyne do oblastí vzdělávání a všeobecné veřejné služby. Nejméně výdajů je využíváno na obranu a zdraví.

Tabulka 6: Výdaje obcí SR podle klasifikace COFOG

v tis. €

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
1 - Všeobecné veřejné služby	878 667,0	832 738,0	936 102,0	977 369,0	989 655,0	985 149,0	1 060 980,0	1 184 340,0
2 - Obrana	928,0	1 088,0	589,0	1 139,0	765,0	841,0	742,0	912,0
3 - Veřejný pořádek a bezpečnost	59 003,0	59 213,0	61 055,0	68 628,0	67 750,0	76 392,0	95 522,0	109 950,0
4 - Ekonomické záležitosti	329 337,0	319 272,0	372 424,0	476 016,0	369 442,0	438 672,0	559 417,0	505 678,0
5 - Ochrana životního prostředí	345 980,0	329 977,0	308 944,0	364 737,0	283 690,0	291 780,0	366 350,0	360 148,0
6 - Bydlení a společenská infrastruktura	372 022,0	338 474,0	335 102,0	471 399,0	329 603,0	346 206,0	409 431,0	417 402,0
7 - Zdraví	6 673,0	5 735,0	6 543,0	9 037,0	5 711,0	6 574,0	6 727,0	6 436,0
8 - Recreace, kultura a náboženství	199 090,0	219 475,0	205 244,0	231 507,0	231 023,0	254 008,0	306 301,0	332 515,0
9 - Vzdělávání	1 287 147,0	1 409 642,0	1 464 087,0	1 554 355,0	1 576 244,0	1 704 036,0	1 863 468,0	2 117 288,0
10 - Sociální věci	150 248,0	164 221,0	165 029,0	180 600,0	175 809,0	188 307,0	207 663,0	243 782,0
Celkem	3 629 095,0	3 679 835,0	3 855 119,0	4 334 787,0	4 029 692,0	4 291 965,0	4 876 601,0	5 278 451,0

Zdroj: Zpracováno podle Ministerstvo financí Slovenskej republiky

Rada pro rozpočtovou zodpovědnost zpracovává vyhodnocení plnění pravidel rozpočtové zodpovědnosti, ze kterých lze vyčíst statistiky o zadluženosti obcí. Zpravidla se nejvyšší procento obcí nachází na nulové hranici dluhu, následně počet obcí klesá s vyšším pásmem relativního zadlužení. Výjimkou je pásmo nejzadluženějších obcí, kdy počet opět stoupne. Ve sledovaném období (2012-2019) tvořily největší podíl na celkovém dluhu zpravidla obce v pásmu zadluženosti 50-60 %. Ze zpráv RRZ je zřejmá stálá snaha obcí udržet dluh pod hranicí 60 % neboť s výjimkou roku 2015 se více než 90 % obcí nachází právě pod touho hranicí. (Kancelária Rady pre rozpočtovú zodpovednosť)

Kraj

Na financování svých funkcí získává kraj příjmy z různých zdrojů. Příjmy do rozpočtu jsou podíl podle zákona č. 583/2004 Z. z. na DPFO, nedaňové příjmy, dotace ze státního rozpočtu určené na úhradu nákladů vzniklých výkonem přenesené státní správy, dotace ze státního rozpočtu v souladu s legislativou, účelové dotace z rozpočtu obce nebo jiného vyššího územního celku, sankce, dary a výnosy dobrovolných sbírek, účelové prostředky získané z rozpočtu EU nebo ze zahraničí, aj. Zákon povoluje také využití prostředků z finančních fondů,

návratné zdroje nebo prostředky získané z rozdílu výnosů a nákladů podnikatelské činnosti po zdanění.

Vývoj příjmové části rozpočtu lze pozorovat v tabulce č. 7, která zobrazuje strukturu rozpočtů krajů mezi lety 2012–2019. Daňové příjmy tvoří největší podíl na celkových příjmech, ve sledovaném období roste jejich nominální hodnota, ale také procento podílu. Tyto příjmy jsou tvořeny podílem na státem vybírané DPFO, která je od roku 2015 jediným daňovým příjmem krajů, neboť legislativní úpravou z listopadu 2014² byla krajům odebrána správa daně z motorových vozidel. V roce 2019 se daňové příjmy podílely na celkových z 52,1 %. Podíl na dani získávají kraje obdobným postupem jako obce – na základě vzorce³, který má ale odlišné parametry. Výnos daně se dělí krajům takto (k výpočtu se využívají data platná k 1. lednu předchozího kalendářního roku):

- 15 % podle počtu obyvatel kraje s trvalým pobytem na jeho území – prostředky směřují na základní samosprávné kompetence v oblasti výkonu veřejné správy,
- 15 % podle počtu obyvatel ve věku patnáct až osmnáct let – tato část je přidělována kraji na financování oblasti středního školství,
- 32 % podle počtu obyvatel, kteří dovršili věku 62 let – skupina obyvatel nad 62 let jsou potenciální příjemci sociálních služeb (domovy důchodců, stanice pečovatelské služby, chráněné bydlení apod.),
- 9 % podle obrácené hustoty obyvatelstva kraje – obrácená hodnota ukazatele hustoty zohledňuje vyšší nákladovost veřejné autobusové dopravy v méně obydlených oblastech,
- 20 % podle délky cesty II. a III. třídy, které jsou ve vlastnictví kraje,
- 9 % podle rozlohy kraje.

Transfery jsou pro kraj druhým největším zdrojem příjmů. Ve zkoumaném období lze pozorovat jejich nominální růst s propadem v roce 2016, podíl na celkových příjmech klesl mezi roky 2012 a 2019 z 34,6 % na 27 %. Z většinové části jsou tvořeny transfery v rámci veřejné správy a financování výkonu přenesené státní správy ze státního rozpočtu. Nejvíce

² Zákon č. 361/2014 Z. z., Zákon o dani z motorových vozidel a o změně a doplnění některých zákonů

³ Příloha č. 5 k nariadeniu vlády č. 668/2004 Z. z.

transferů směřuje do oblasti školství, naopak největším příspěvatelem ze státních institucí je Ministerstvo školství, vědy, výzkumu a sportu SR.

Podíl nedaňových příjmů pomalu klesá. V roce 2019 jejich hodnota dosáhla 103 441,2 tis. euro. Tyto příjmy získává kraj z podnikání a vlastnictví majetku, administrativních a jiných poplatků, úroků z tuzemských úvěrů, půjček a vkladů a jiných nedaňových příjmů.

Příjmy kapitálového rozpočtu tvoří minoritní součást celkového příjmu. Do roku 2017 kapitálové příjmy postupně klesaly, v roce 2018 byl zaznamenán opětovný růst.

Stejně jako u obcí jsou součástí rozpočtu kraje finanční operace, které zahrnují přijaté splátky poskytnutých úvěrů a půjček, majetkové podíly a přijaté tuzemské a zahraniční úvěry, půjčky a návratné finanční výpomoci.

Tabulka 7: Struktura rozpočtů krajů SR 2012–2019

v tis. €

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Příjmy celkem	1 185 250,5	1 252 059,1	1 356 422,4	1 364 747,6	1 386 336,7	1 519 375,8	1 585 464,8	1 822 789,7
Daňové	535 726,9	551 060,7	577 830,0	640 179,6	716 364,0	771 211,6	858 030,9	950 251,6
DPFO	401 102,2	410 960,8	426 657,8	626 393,9	716 364,0	771 212,6	858 030,9	950 251,6
Daně za zboží a služby	134 624,7	140 099,9	151 172,2	13 785,7	0,0	0,0	0,0	0,0
Nedaňové	72 972,1	133 384,3	128 271,1	132 181,1	97 170,9	99 803,2	100 980,6	103 441,2
Kapitálové	81 698,3	68 244,8	54 923,9	60 477,0	41 123,5	14 484,2	36 302,5	66 501,6
Transfery	410 487,0	424 270,6	437 968,3	450 943,1	425 643,4	438 230,4	445 429,6	492 948,7
Finanční operace	84 366,2	75 098,7	157 429,1	80 966,8	106 034,9	195 646,5	144 721,1	209 646,7
Výdaje celkem	1 146 033,4	1 191 202,1	1 295 150,9	1 270 096,4	1 242 753,3	1 364 514,6	1 374 785,0	1 593 505,8
Běžné	982 304,5	1 038 702,9	1 076 261,1	1 116 049,9	1 094 683,7	1 161 923,0	1 196 870,9	1 340 458,1
Kapitálové	134 335,7	107 070,9	90 493,0	122 329,5	104 322,1	172 264,4	145 506,1	219 418,8
Finanční operace	29 393,2	45 428,3	128 396,8	31 717,0	43 747,6	30 327,2	32 408,0	33 629,0
Saldo	39 217,1	60 857,0	61 271,5	94 651,3	143 583,4	154 861,2	210 679,8	229 283,9
Suma dluhu	349 850,0	338 070,0	350 212,0	348 484,0	339 972,0	354 542,0	345 988,0	356 668,0

Zdroj: Zpracováno podle Ministerstvo financí Slovenskej republiky

Výdaje rozpočtu kraje slouží k úhradě závazků vzniklých na základě plnění povinností daných zvláštním zákonem nebo spoluprací, financování výkonu samosprávné i přenesené státní působnosti kraje, rozpočtových a příspěvkových organizací zřízených krajem apod.

Běžné výdaje kryjí mzdy, platy a služební příjmy, odvody do pojistných fondů, nákup zboží a služeb zahrnující například energie, vodu, dopravné nebo nájmy. Kraje poskytují transfery v rámci veřejné služby, zřizovaným organizacím, obcím, veřejným vysokým školám, ale také neziskovému sektoru v rámci veřejné správy. Běžný rozpočet je sestavován zpravidla vyrovnaný nebo přebytkový. V rámci sledovaného období tvořil běžný rozpočet vždy přebytek, který se vyznačuje rostoucím trendem. V roce 2012 hospodařily kraje s přebytkem běžného rozpočtu ve výši 36,88 mil. euro, v roce 2019 vytvořily přebytek 206,18 mil. euro.

Kapitálové výdaje se vyznačují kolísavě rostoucím trendem. Kraj je využívá k nákupu pozemků, budov, dopravních prostředků a obstarávání jiných kapitálových aktiv. Obcím, příspěvkovým a rozpočtovým organizacím jsou poskytovány transfery. Z hodnot skutečných

příjmů a výdajů za sledované období vyplývá významná schodkovost kapitálových rozpočtů, kterou je třeba kryt z přebytku běžného rozpočtu nebo rozdílu příjmů a výdajů finančních operací.

Výdaje finančních operací využívá kraj na poskytování úvěrů, půjček, získání podílu na majetku nebo splácení jistin. Ve sledovaném období vytváří finanční operace kladné saldo.

Na základě rozdělení výdajů dle klasifikace COFOG (tabulka č. 8) lze pozorovat, že nejvíce kraje financují vzdělání a ekonomické záležitosti. Oblasti obrany, ochrany životního prostředí a bydlení zaznamenávají nárůst vynaložených nákladů, které byly do roku 2016 minimální. Zajímavostí je veřejný pořádek a bezpečnost na který kraje nevyužívají žádné finance.

Tabulka 8: Výdaje krajů SR podle klasifikace COFOG

v tis. €

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
1 - Všeobecné veřejné služby	139 839,0	151 632,0	222 394,0	109 212,0	112 068,0	105 706,0	105 203,0	119 645,0
2 - Obrana	0,0	0,0	0,0	0,0	2,0	2,0	3,0	6,0
3 - Veřejný pořádek a bezpečnost	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
4 - Ekonomické záležitosti	289 569,0	247 746,0	277 002,0	307 194,0	291 980,0	348 156,0	353 282,0	433 066,0
5 - Ochrana životního prostředí	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	36,0	47,0	515,0
6 - Bydlení a společenská infrastruktura	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	431,0	489,0	545,0
7 - Zdraví	6 778,0	5 999,0	6 889,0	10 161,0	13 498,0	27 564,0	16 132,0	17 437,0
8 - Recreace, kultura a náboženství	54 255,0	65 836,0	58 799,0	78 372,0	71 351,0	73 136,0	78 697,0	87 197,0
9 - Vzdělávání	478 807,0	506 826,0	517 129,0	547 483,0	531 714,0	559 811,0	571 542,0	646 330,0
10 - Sociální věci	193 671,0	213 163,0	212 938,0	217 673,0	222 140,0	249 673,0	249 390,0	278 765,0
Celkem	1 162 919,0	1 191 202,0	1 295 151,0	1 270 095,0	1 242 753,0	1 364 515,0	1 374 785,0	1 583 506,0

Zdroj: Zpracováno podle Ministerstvo financií Slovenskej republiky

Kraje se snaží o regulaci zadluženosti, v rámci sledovaného období nebyl ani jednou překročen dluhový limit. Nejvyššího procenta dluhu dosáhl v roce 2012 Trenčínský kraj, kdy jeho dluh tvořil 53,9 % příjmů předchozího roku. V roce 2019 dosáhl nejvyššího dluhu 66,4 mil. euro kraj Prešovský, nejvyšší relativní dluh připadl kraji Trenčínskému (37,8 %). Nejnižší zadlužení vykazuje Nitranský kraj, jemuž se ve sledovaném období podařilo snížit podíl dluhu z 27,7 % na 9,3 % příjmů předchozího roku. (Kancelária Rady pre rozpočtovú zodpovednosť)

5 ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVA A JEJÍ FINANCOVÁNÍ – MAĎARSKO

V této kapitole bude ÚS Maďarska podrobena analýze z hlediska struktury a jejího financování.

5.1 Struktura územní samosprávy

Maďarsko je unitární demokratický stát, jehož hlavou je prezident a vykonavatelem vládní moci lid, který tak činí prostřednictvím jimi volených zástupců. Veřejná správa státu se řadí mezi smíšené modely. Územní samospráva je v současné době vykonávána na dvou úrovních – základní jednotku tvoří obce (místní samospráva), druhou úrovní jsou župy (regionální samospráva). Regionální úroveň maďarské územní samosprávy tvoří 19 žup a hlavní město Budapešť (obrázek č. 8), místní se skládá z 3 154 obcí.



Zdroj: Központi Statisztikai Hivatal, 2020c

Obrázek 8: Mapa žup Maďarska a hlavního města Budapešť

Struktura ale nebyla vždy dvoustupňová. V období socialismu se místní samosprávy nazývaly radami, které neměly v rámci centralizované struktury žádnou autonomii. Tyto rady byly provozovány na třech úrovních – krajské, okresní, městské a vesnické. V roce 1970 byl zákonnou úpravou ukončen třístupňový systém a vznikl pouze dvoustupňový – krajské rady a městské a vesnické rady, v této době neměly územní samosprávy žádné vlastní příjmy. Změna nastala se změnou režimu po roce 1990, kdy se usilovalo o vytvoření moderního, funkčního a autonomního systému územní samosprávy, což přineslo vlnu decentralizace. V rámci tohoto

procesu byly přijaty zásady Evropské charty místní samosprávy a uzákoněno právo na samosprávu. Problém nastal pro roce 2010, kdy se začal uplatňovat trend centralizace, obcím a župám byla zmenšována oblast jejich působnosti. (Lentner, Hegedus, 2019)

Současná struktura je ukotvena v zákoně č. CLXXXIX z roku 2011, o místní samosprávě, na jehož základě Parlament uznává a hájí právo místních voličů na samosprávu. Voličem je označována ta osoba, která má právo volit ve volbách starosty a zástupců místních samospráv.

Obec

Obec je základní jednotkou územní samosprávy, které je přiřazována větší důležitost než župě v rámci místní samosprávy. Může nést také označení město.

Funkce obce plní její orgány, některé jsou podle zákona o místní samosprávě obligatorní, jiné fakultativní. Hlavním orgánem obce je obecní zastupitelstvo, v jehož čele stojí starosta (primátor města), členy jsou poslanci. **Zastupitelstvo** je prvořadým nositelem samosprávných úloh v obci, může utvářet smluvní vztahy, zřizovat vlastní právnické osoby a delegovat svou působnost. Jeho schůze nejsou dány nutnou frekvencí konání, musí se však uskutečnit alespoň šest schůzí do roka. **Poslanci** jsou voleni obyvateli ve všeobecných, přímých a rovných volbách s tajným hlasováním. Pokud obce utvoří sdružení mohou také zvolit sdružené obecní zastupitelstvo, to tvoří dvě a více zastupitelstev jednotlivých obcí. Toto je vhodná alternativa pro malé obce, které tak mohou efektivněji hospodařit. **Starosta (primátor)** je výkonným orgánem a předsedou zastupitelstva. Do své funkce je volen přímou volbou obyvateli podle zákona č. L z roku 2010, z důvodu volby kandidáta s nejvyšším počtem hlasů má post starosty velmi silné postavení a samostatnost. Starosta má svou vlastní působnost, která může být rozšířena rozhodnutím zastupitelstva. Disponuje také právem veta, kterým může zasáhnout proti rozhodnutí zastupitelstva. Starostu zastupuje jeho zástupce, který je volen poslanci zastupitelstva. Musí být zvolen alespoň jeden, může jich být i víc. Obecní zastupitelstvo zřizuje **úřad starosty obce (primátora)**, výkonný orgán, který plní úkoly týkající se fungování obce a přispívá ke koordinaci spolupráce mezi obcemi a veřejnými subjekty. Obdobně jako společné obecní zastupitelstvo může být zřízen **společný obecní úřad**. Ten povinně zřizují bezprostředně sousedící (může je dělit katastrální území jedné obce) obce v rámci územního obvodu okresu, které mají méně než 2 000 obyvatel. Společný obecní úřad musí sdružovat alespoň sedm obcí, menší počet je přípustný, pokud souhrnný počet obyvatel těchto obcí je alespoň 2 000. Podstatnou funkci plní **obecní notář**, který zabezpečuje zákonnost a odbornost obecní správy, spolupodílí se na rozhodovací činnosti zastupitelstva a jeho orgánů a stojí v čele

úřadu starosty obce nebo společného obecního úřadu. Obecní zastupitelstvo zřizuje **komise**, které fungují jako všestranná pomoc zastupitelstvu v jeho práci. V obcích s méně než 100 obyvateli, plní tuto funkci samo zastupitelstvo. Obce s počtem obyvatel přesahujícím 2 000 obligatorně zřizují komisi finanční, pro záležitosti národnostních menšin, majetkových přiznání a zvláštním zákonem může být dána povinnost zřídit vzdělávací komisi. Fakultativně může obec zřídit jakékoli další komise (zdravotnickou, pro životní prostředí, sportovní, aj.). (Novotný, 2017)

Odovědnosti obcí lze členit podle povahy na samosprávné úlohy a úlohy státní správy. Některé úlohy jsou povinné a jiné dobrovolně převzaté. Zákon o místní samosprávě demonstrativně stanovuje soupis nejdůležitějších povinných působností:

- místní rozvoj a organizování sídelní struktury,
- správa obce (zřizování a provozování veřejných hřbitovů, veřejných parků a jiných veřejných prostranství, zabezpečování parkovacích míst, služeb kominíka, správa veřejného osvětlení, údržba místních komunikací),
- pojmenovávání veřejných prostranství a veřejnoprávních institucí ve vlastnictví obce,
- zabezpečení poskytování základní zdravotní péče a služeb pro podporu zdravého životního stylu,
- životní prostředí (dezinfekce, deratizace, udržování čistého životního prostředí),
- předškolní vzdělávání,
- poskytování kulturních služeb (veřejné knihovny, podpora kin, divadel a jiných kulturních aktivit místní komunity, ochrana kulturního dědictví),
- sociální péče a péče o děti,
- správa bytových a nebytových prostor,
- zabezpečení péče a rehabilitace osob bez domova, prevence bezdomovectví,
- místní ochrana životního prostředí, přírody a vodního hospodářství,
- obrana, civilní ochrana, ochrana před katastrofami, místní zaměstnávání ve veřejném zájmu,
- úlohy spojené s místními daněmi, řízením hospodářské činnosti a cestovního ruchu,
- zabezpečování možnosti odbytu některého zboží od malých výrobců a prvovýrobců, včetně možnosti víkendového prodeje,
- záležitosti sportu a mládeže,
- národnostní záležitosti,

- přispívání k zabezpečování veřejné bezpečnosti místní komunity,
- zabezpečování místní veřejné dopravy,
- odpadové hospodářství,
- teplárenské služby,
- vodárenské služby v rozsahu stanoveném zvláštním zákonem.

Dobrovolné úkoly místního významu přebírá obec na základě rozhodnutí zastupitelského orgánu nebo místního referenda. Tyto dobrovolně převzaté úkoly nesmí být ve výlučné pravomoci jiných orgánů a jejich plnění nesmí narušit plnění povinných úkolů.

Pro zvýšení efektivity plnění svých úkolů mohou obce uzavírat spolupráce.

Dohled nad zákonností místních orgánů koná vláda prostřednictvím úřadu hlavního města a úřadu župy pod vedením ministra. Na finanční činnosti dohlíží Státní kontrolní úřad v Maďarsku.

Župa

Župy jsou v zákoně o místní samosprávě zmíněny velmi málo a pro zjištění podrobnější organizace nebo mechanismu činnosti, zákon odkazuje na přiměřené použití ustanovení o obcích. Poslední kontrola CLRAE dokonce označila skutečnou regionální úroveň místní samosprávy jako takovou za neexistující, neboť župy nemají téměř žádné významné pravomoci a jsou finančně závislé na centrální vládě. Župy nejsou obcím hierarchicky nadřazeny.

Orgány župy jsou **župné zastupitelstvo**, které je nejvyšším a nejvýznamnějším kolektivním orgánem župy s legislativní pravomocí. Jeho členy jsou přímo volení **poslanci**. Zastupitelstvo zřizuje župný úřad, určuje jeho organizaci a zabezpečuje prostředky pro jeho plynulý chod. **Župný úřad** slouží orgánům župy k napomáhání v jejich práci. V čele župného úřadu stojí **hlavní notář župy** jmenovaný zastupitelstvem. Jeho úlohy jsou rámcově stejné jako obecního notáře. Představeným župy je tzv. **župan** neboli předseda župného zastupitelstva. Jeho funkcí je zastupovat župu navenek. Není volen přímo jako starosta obce, ale vybírá ho tajným hlasováním župné zastupitelstvo z řad svých poslanců. V případě potřeby ho zastupuje podžupan. Povinně župa zřizuje finanční **komisi** a komise, jejichž zřizovací povinnost vyplývá z legislativy. Další nepovinné komise může župa zřídit dle svého uvážení. Předsedou komise je župný poslanec. (Novotný, 2017)

Župa má velmi malou oblast působnosti, řeší úkoly, které jsou jí dány zákonem a nemohou je řešit obce. Podle zákona o místní samosprávě koná župa primárně v oblasti regionálního rozvoje, dalšími zodpovědnostmi jsou rozvoj venkova, územní plánování a koordinace.

Zhodnocení územní samosprávy v rámci státu na základě vybraných kritérií

Hodnotíme-li regionální úroveň, v průměru jedna župa slouží pro 5,3 % obyvatelstva. V porovnání velikosti, obyvatelstva a počtu obcí na župu je zde široký rozptyl. Největší území zabírá župa Bács-Kiskun (8 445 km²), naopak na nejmenší rozloze se nachází Komárom-Esztergom (2 265 km²), z těchto údajů je vidět znatelný rozptyl, avšak rozloha množství žup se nachází okolo mediánu. Při komparaci osídlení jednotlivých regionálních úrovní nacházíme jako nejméně obydlenou župu Nógrád (188 tis. obyvatel) a nejvíce Pest (1,29 mil. obyvatel). Z hlediska množství obcí na území župy se jich nejvíce nachází v oblasti Borsod-Abaúj-Zemplén (358), nejméně v Csongrád-Csanád (60), avšak podle mého uvážení zde nejsou takové rozdíly jako na území ČR. Údaje o velikosti a obyvatelstvu ostatních žup jsou uvedeny v příloze č. 1.

Velikostní struktura obcí v Maďarsku je v porovnání s ostatními státy V4 na druhé pozici, neboť i přes velké množství obcí na území je zde větší průměrné osídlení obce (3 075 obyvatel). V Maďarsku je v současnosti 76,5 % obcí, jejichž osídlení dosahuje méně než 2 000 obyvatel a 13,5 % obcí s velikostí pod 200 obyvatel, 43 % obcí dosahuje počtu nad 1 000 obyvatel, čímž země dosahuje lepších výsledků týkajících se problému malých obcí než SR a ČR. Nejvíce malých obcí do 499 obyvatel se rozkládá na území župy Baranya (211) oproti tomu nejméně v Fejér (3). Tabulka č. 9 zobrazuje velikostní strukturu obcí v jednotlivých župách Maďarska.

O přijetí Evropské charty místní samosprávy informuje zákon č. XV z roku 1997. Maďarsko nejprve roku 1990 vstoupilo do Rady Evropy, na což navázalo 6. dubna 1992 podpisem Evropské charty. Charta byla plně ratifikována v březnu 1994, v platnost vstoupila o několik měsíců později, v červnu. V březnu roku 2019 proběhla kontrola Výboru pro dodržování povinností a závazků, který ve své zprávě⁴ vyjádřil značnou míru nespokojenosti a shledal množství nedostatků, které nebyly na základě doporučení z předchozí kontroly⁵ vyřešeny.

⁴ Doporučení 451 (2021).

⁵ Předchozí kontrola proběhla v květnu 2012 na jejímž základě bylo vydáno Doporučení 341 (2013).

Tabulka 9: Velikostní struktura obcí v župách Maďarska

Župa	Počet obcí					
	celkem	do 199	200 - 499	500 - 999	1000 - 1999	nad 2 000
Budapest	23	-	-	-	-	23
Bács-Kiskun	119	2	9	20	36	52
Baranya	301	102	109	49	20	21
Békés	75	2	9	10	19	35
Borsod-Abaúj-Zemplén	358	61	94	79	69	55
Csongrád-Csanád	60	0	9	6	14	31
Fejér	108	1	2	23	32	50
Győr-Moson-Sopron	183	19	39	42	40	43
Hajdú-Bihar	82	2	5	13	22	40
Heves	121	3	13	26	42	37
Jász-Nagykun-Szolnok	78	1	4	11	24	38
Komárom-Esztergom	76	1	6	14	22	33
Nógrád	131	13	26	44	35	13
Pest	187	1	5	15	33	133
Somogy	246	39	88	59	37	23
Szabolcs-Szatmár-Bereg	229	9	26	67	62	65
Tolna	109	7	26	31	23	22
Vas	216	45	92	47	16	16
Veszprém	217	35	74	54	32	22
Zala	258	86	79	54	26	13
	3 154	427	706	644	568	742

Zdroj: Zpracováno podle Központi Statisztikai Hivatal, 2020a

CLRAE vyjadřuje následující znepokojení (Congress of Local and Regional Authorities, 2021):

- velmi omezený rozsah samostatných a přenesených pravomocí (články 3.1, 4.2),
- většina pravomocí je v rozporu se zásadou subsidiarity přidělena státní decentralizované správě (4.3, 4.5),
- zásahy státu do místních funkcí narušují přidělení úplných a výlučných pravomocí (4.4),
- neexistuje skutečný a vhodný mechanismus konzultací v záležitostech týkajících se místních orgánů, především v problematice přerozdělování finančních zdrojů (4.6, 9.6),
- místní orgány nemohou přijímat vysoce kvalitní zaměstnance a organizační autonomie malých místních samospráv při utváření vnitřních struktur je značně omezená (6.1, 6.2),
- dohled nad místními orgány je neúměrný relevanci chráněných zájmů (8.3),
- nedostatečné finanční zdroje místních orgánů, v některých případech má „příspěvek solidarity“ neúměrně negativní dopad na místní finance (9.1, 9.2)

- chybí dostatečné finanční zdroje z místních daní a poplatků, jejichž sazbu mohou místní orgány určovat (9.3, 9.4),
- poměrně nejasný vyrovnávací mechanismus, který má omezený dopad na ochranu finančně slabších místních orgánů (9.5),
- dotace poskytované místním orgánům jsou ve většině případů vyčleněny na konkrétní účel a kritéria pro jejich přidělování nejsou objektivní (9.7),
- nízká důvěra místních orgánů v soudy a právní orgány jejich autonomie (11).

Z doporučení jako významný problémem vyplývá současný trend centralizace a nedostatek finančních zdrojů, které by umožnily samosprávám vyšší samostatnost.

5.2 Finance územní samosprávy

Financování územní samosprávy podléhá legislativní úpravě. Zmínku o základech financování lze nalézt již v základním zákoně o místní samosprávě. Další zákon, zákon č. C z roku 1990 upravuje především právo obcí na ukládání místních daní.

Rozpočet územní samosprávy je podle zákona o místní samosprávě součástí rozpočtu veřejné správy a je sestavovaný na jeden rok. Tento rozpočet podléhá několika omezením.

Obce

Základní úpravu financování obcí obsahuje zákon o místní samosprávě, kde jsou uvedeny vlastní příjmy obcí. Vlastní příjmy závisí na různých rozhodnutích obce. Těmito příjmy jsou:

- místní daně,
- příjmy, zisky, dividendy, úroky a nájemné z vlastní činnosti, podnikání a užívání majetku obce,
- finanční prostředky od jiných úrovní rozpočtů,
- poplatky,
- pokuty,
- příjmy z prodeje hmotného a nehmotného majetku, pozemků a nemovitostí,
- a další.

Místní daně jsou jedním z nástrojů finanční autonomie obcí. Místní daň zavádí zastupitelstvo a je na jeho uvážení, kterou se rozhodne zavést a vybírat. Právo ukládat místní daně je zakotveno

v již zmíněném zákoně č. C z roku 1990. Tento zákon obsahuje výčet jednotlivých místních daní, daňový základ a danou horní hranici sazby. Místními daněmi jsou:

- daň z nemovitostí:
 - z pozemků,
 - ze staveb,
- daně komunální povahy:
 - obecní daň,
 - turistická,
- místní daň z podnikání.

Dalším zdrojem jsou převedené ústřední příjmy, což jsou v podstatě sdílené daně. Jejich výši a druh stanovuje parlament zákonným ustanovením. Tyto zdroje nejsou transferovány účelově a nepodléhají tak omezením použití. V souvislosti s reorganizací úkolů místní správy a zavedením nového zákona o místní samosprávě z roku 2011 proběhla změna přerozdělování zdrojů. V souvislosti s centralizací byl zrušen podíl na DPFO, který byl jedním z hlavních příjmů ze sdílené daně. Upraven byl také podíl na dani z automobilů, který do roku 2013 činil 100 %. (Holczreiter, Papp, Simon, 2015)

V současnosti jsou podíly na přerozdělovaných centrálních příjmech následující (Steiner, 2017):

- 40 % z daně z vozidel vybrané místní samosprávou, 100 % z příjmů z pokuty, příspěvků a nákladů na vymáhání souvisejících s touto daní,
- 100 % daně z příjmu fyzických osob plynoucí z pronájmu půdy,
- 100 % z pokut za životní prostředí stanovené právně závazným způsobem notářem místní správy,
- 30 % z pokut vybraných a shromážděných inspektorátem životního prostředí, ochrany přírody a vody v oblastech místní správy,
- 100 % z příjmů plynoucích z pokut,
- 40 % z pokut veřejné správy vybraných za porušení pravidel silničního provozu,
- 100 % z pokut ve veřejné správě stanovených orgánem dozoru nad veřejným prostorem v důsledku porušení pravidel veřejné správy.

Třetí skupinou zdrojů jsou státní příspěvky a dotace. Tyto příjmy získávají obce na základě úkolového financování. Mají za cíl vyrovnat příjmy a výdaje různých regionů. Řadí se sem také dotace na zdravotní pojištění získávaná z Fondu zdravotního pojištění. Dalšími zdroji jsou granty z ústředního rozpočtu nebo rozpočtu EU. (Holczreiter, Papp, Simon, 2015)

Jak již bylo zmíněno rozpočet územní samosprávy podléhá omezením. Jedním z těchto omezení jsou pravidla pro využívání návratných zdrojů. Tato pravidla jsou uvedena v zákoně č. CXCIV z roku 2011 o hospodářské stabilitě Maďarska. Na základě mých zjištění se takto omezení týkají pouze rozpočtů obcí, neboť župy k financování svých funkcí využívají především zdroje ze státního rozpočtu. Valnou většinu půjček, které chce obec uskutečnit musí schválit ústřední vláda. Souhlas není nutný, pokud se jedná o zákonné povinné zakázky nebo předběžné financování budoucích příjmů z EU. Získání návratných zdrojů je také podmíněno zavedením alespoň jedné místní daně uvedené v zákoně č. C z roku 1990. V neposlední řadě nesmí celková platební povinnost, která plyne z transakce, přesáhnout 50 % vlastních příjmů v roce přijetí a letech následujících až do splacení transakce. Zadlužení obcí také nesmí ohrozit poměr veřejného dluhu k DPH.

V případě, kdy přestane být územní samosprávný celek solventní, přistupuje se k řešení v rámci postupu o vypořádání dluhu uvedeném v zákoně č. XXV z roku 1996 o postupu vypořádání dluhu místních orgánů. Samospráva pak také hospodáří na základě krizového rozpočtu.

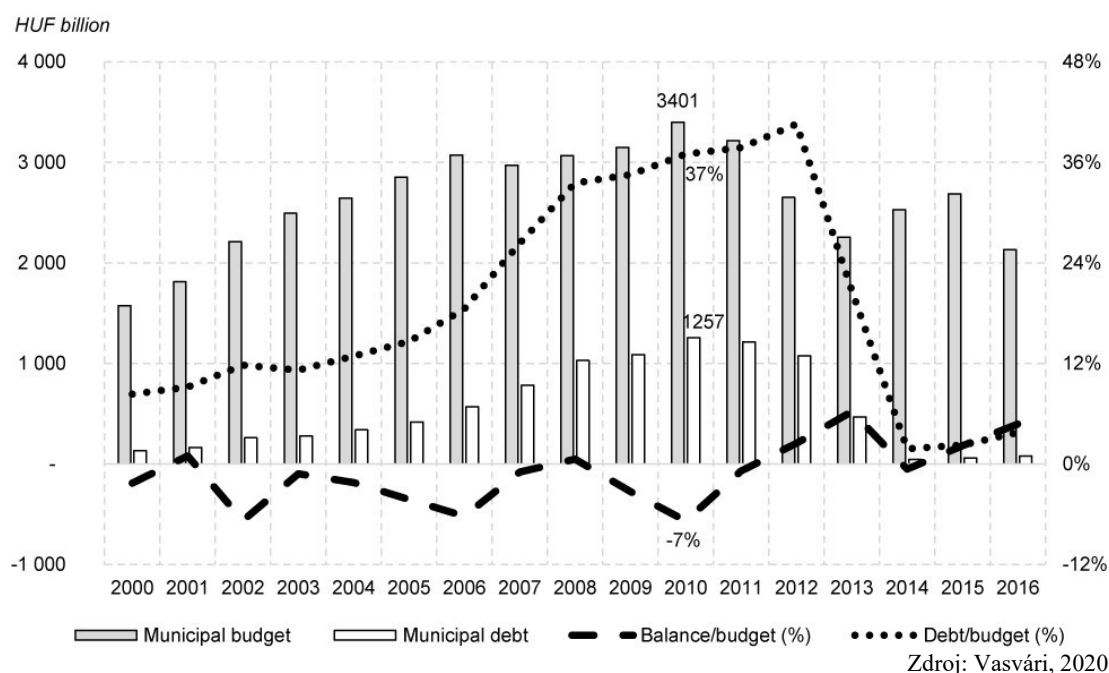
Dalším omezením je zákaz sestavení schodkového rozpočtu.

Územní samosprávy trpěli dlouhodobě (1990–2011) značnou zadlužeností, způsobenou autonomií výdajů a centralizací zdrojů. Některé obce dokonce vyhlásili platební neschopnost. Z tohoto důvodu ústřední vláda přistoupila k řešení situace. Mezi lety 2011 až 2014 provedla sanaci, v rámci které přebrala ústřední vláda dluh územní samosprávy. V roce 2014 tak činil dluh územní samosprávy pouze 1 % vládního dluhu. (Nagy, 2018)

Za tuto sanaci však zaplatily územní samosprávy cenu, kdy obcím odebrala ústřední vláda zodpovědnost za poskytování některých hlavních veřejných služeb v oblastech vzdělávání, sociální pomoci a zdravotnictví. Župy ztratily své instituty a staly se koordinačními centry pro regionální rozvoj a plánování. Tyto činnosti konají i v současnosti, jak již bylo zmíněno výše. (Geissler, Hammerschmid, Raffer, 2019)

Následující graf (obrázek č. 9) zobrazuje situaci rozpočtu, dluhu a salda maďarských obcí mezi lety 2000 až 2016. Můžeme zde vidět situaci, kdy v roce 2011 začaly opravdu příjmy rozpočtů klesat z důvodu centralizace některých činností spojené se snižováním přerozdělovaných příjmů. Do té doby se rozpočet vyznačovat rostoucím trendem. Po roce 2013 příjmy opět lehce stoupaly.

Z grafu je také patrné zavedení povinnosti sestavovat vyrovnané rozpočty, kdy je od roku 2011 (kromě 2014) poměr salda k příjmům kladný. Do tohoto roku hospodařily obce většinou se schodkovým rozpočtem, kdy schodek kolísavě vzrůstal a klesal.



Obrázek 9: Rozpočet, dluh a saldo maďarských obcí v letech 2000–2016

Hodnota dluhu stejně jako jeho procentuální podíl na příjmech rostl až do roku 2011. To bylo způsobené situací, kdy byly kladeny požadavky na vyšší kvalitu veřejných služeb, avšak jejich financování z ústředního rozpočtu bylo omezené konvergenčním plánem. Územní samosprávy si na plnění svých funkcí začaly půjčovat v cizích měnách. Vlivem hospodářské krize a následné devalvace forintu se obce postupně staly do roku 2010 neschopné splácení svých dluhů (Lentner, Hegedus, 2019). Od roku 2011 až do roku 2014 můžeme pozorovat postup sanace a s ní spojené snižování absolutní hodnoty dluhu i poměru dluhu k rozpočtu obcí. V roce 2014 tak poměr dluhu klesl k 1 % příjmů.

Struktura výdajů obcí je různorodá podle velikosti obce, její rozvojové situace a dalších ovlivňujících faktorů jako tomu bývá i obcí ostatních států. Společnými výdaji pro všechny pak jsou mzdy a platy, výdaje na zboží a služby, vyplácené sociální dávky, tvorba povinných rezerv.

V rámci kapitálových výdajů obce financují investice a renovace majetku. Výdaje na akumulaci kapitálu v posledních letech rostly z důvodu financování rozvoje místní samosprávy z rozpočtu EU. Celkově však lze v důsledku centralizace pozorovat pokles výdajů obcí, neboť relativní podíl na celkových vládních výdajích klesl z 25 % v roce 2010 na 13 % v roce 2016. (Geissler, Hammerschmid, Raffer, 2019)

Župy

Na základě získaných dat o financování žup, lze konstatovat, že župy jsou finančně opravdu velmi závislé na příjmech získaných z rozpočtu státu (Kormányhivatalok, 2011).

Finanční zdroje jsou obvykle děleny do několika skupin. Výnosy z provozního rozpočtu obsahují granty na provoz a provozní výnosy. V rámci grantů běžného rozpočtu získává župa příspěvky na provoz, některé úkoly ve školství, v oblastech sociální péče, péče o dítě a kulturních úkolů. Do běžných příjmů patří protiplnění za zprostředkované služby, fakturovaná daň z obratu, platby za služby a další provozní výnosy.

Druhou skupinou jsou tzv. akumulční příjmy, který v podstatě plní funkci kapitálových příjmů. Řadí se sem kapitálové dotace, příjmy z prodeje nehmotného majetku, nemovitostí a akcií.

Třetí skupina, finanční příjmy, v sobě zahrnuje zůstatek rozpočtu z minulého roku a ústřední podporu řídicího orgánu.

Výdaje žup nevybočují z obvyklého schématu výdajů územních samospráv. Jsou jimi platy a mzdy, odvody na sociální zabezpečení, provozní výdaje na regionální rozvoj, rozvoj venkova, koordinační úkoly a služby (služby IT, komunikační služby, pronájem, leasing, údržby a opravy, aj.). V rámci svých výdajů župa investuje do nemovitostí, IT zařízení nebo jiného hmotného majetku. Financuje také provádění různých renovací.

Tabulka č. 10 zobrazuje rozpočty územní samosprávy Maďarska mezi lety 2012 až 2019. Jelikož župy jsou z významné části financovány ze státního rozpočtu formou dotací a mají nízkou důležitost, zobrazuje tabulka rozpočet územní samosprávy jako celku.

Na základě zjištěných skutečností lze předpokládat, že veškeré daňové příjmy náleží obcím. Můžeme zde pozorovat rostoucí trend v rámci daňových příjmů, kdy více obcí začalo ukládat místní daňovou povinnost.

Tabulka 10: Struktura rozpočtů ÚS Maďarska 2012–2019

v mld. Ft

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Příjmy celkem	2 788,63	3 015,00	2 989,55	2 762,74	2 254,50	2 441,89	2 810,66	3 158,55
Daňové	689,71	674,47	698,13	770,37	805,45	845,98	923,66	1 006,07
Z majetku	127,79	135,31	136,17	144,99	155,24	163,01	164,88	166,93
Za zboží a služby	561,84	539,90	561,92	625,33	650,15	682,92	758,75	839,11
Nedaňové	365,69	360,42	335,58	383,82	335,15	341,18	442,49	488,07
Sociální příspěvky	2,94	1,63	1,84	2,22	3,33	3,87	4,67	4,64
Z majetku	41,77	27,84	14,99	12,82	7,33	9,31	10,40	7,58
Prodej zboží a služeb	241,72	262,50	235,69	259,79	258,47	271,96	369,82	400,79
Ostatní	79,26	68,45	83,06	108,99	66,02	56,04	57,60	75,06
Dotace	1 733,23	1 980,11	1 955,84	1 608,55	1 113,90	1 254,73	1 444,51	1 664,41
Výdaje celkem	2 738,77	2 226,10	2 377,31	2 390,09	2 398,68	2 609,26	2 797,77	3 083,35
Saldo	49,86	788,90	612,24	372,65	-144,18	-167,37	12,89	75,20

Zdroj: Zpracováno podle International Monetary Fund

Nejvýznamnější položkou jsou dotace, které získávají obce i župy převážně z rozpočtu státu. V tomto případě lze usuzovat opačného případu, než je u daňových příjmů, a to, že značná část dotací bude příslušet župám.

6 ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVA A JEJÍ FINANCOVÁNÍ – POLSKÁ REPUBLIKA

Posledním státem, jehož územní samospráva projde analýzou je náš severní soused Polská republika.

6.1 Struktura územní samosprávy

Polská republika se řadí mezi unitární demokratické státy střední Evropy, jehož hlavním představitelem je prezident a výkonnou moc vykonává Rada ministrů. Podle Ústavy PR je jako základní jednotka územní samosprávy stanovena gmina (obec). Vyššími samosprávnými územními jednotkami bez ústavního základu jsou powiat (okres) a wojewódstwo (vojvodství). Jejich zavedení do systému samosprávných územních celků je uzákoněno v zákoně Dz.U. 1998 nr 96 poz. 603 o zavedení základního třístupňového územního členění státu.

Územní samospráva má na území Polska dlouhou tradici, ta byla porušena komunisty v období po 2. světové válce. Komunisté provedli v roce 1975 reformu, při které bylo v rámci centralizovaného systému vytvořeno 49 vojvodství, 3 157 gmin a měst a zrušeny powiaty. Po jejich pádu proběhlo množství reforem směřujících k současnému stavu polské územní samosprávy. Významný byl rok 1990, kdy první decentralizační reforma přinesla obcím místní moc. Tento krok byl učiněn nejen z důvodu rozdělení správního území, ale také jako podpora rozvoje místních komunit. Obce disponovaly vlastními úkoly, majetkem, finančními prostředky, systémem svobodných voleb a důležitou právní ochranou proti ústřední vládě. (Sauer, 2013)

Reforma z roku 1998 změnila územní uspořádání země, byly znovu obnoveny powiaty, regionální úroveň byla konsolidována, čímž z 49 vojvodství vzniklo 16 silnějších samosprávných celků. Samosprávě byl dán vlastní rozsah moci a finančních zdrojů. (Sauer, 2013)

Významným rokem je také rok 2002, kdy byla představena změna v systému voleb, a to přímá volba starostů (Sauer, 2013).

Na území Polska se v současnosti nachází 16 vojvodství, 314 powiatů (LAU-1), 66 měst s právy powiatu a 2 477 gmin (LAU-2).

Gmina (obec)

Polské gminy musíme chápat odlišně oproti obcím v ostatních státech V4, zde připomínají spíše města, která do svého území zahrnují i okolní vesnice. Gminy se dělí na městské⁶ (302), městsko-venkovské⁷ (642) a venkovské⁸ (1 533).

Základní právní úprava gmin je obsažena v zákoně Dz.U. 1990 nr 16 poz. 95 o samosprávě gmin. Podle tohoto zákona je gminou označováno samosprávné společenství a příslušné území. Gmina je právnickou osobou, která plní úkoly svým jménem a na vlastní zodpovědnost, disponuje vlastním majetkem. Podle zmíněného zákona má gmina právní subjektivitu a její nezávislost podléhá soudní ochraně. Rada ministrů může udělit gmině statut města. Některé gminy, splňující podmínky podle zákona Dz.U. 1998 nr 91 poz. 578 o samosprávě powiatů, mají statut a práva powiatu. Také Varšava má svou vlastní samosprávu upravenou v zákoně O systému samosprávy hlavního města Varšavy⁹.

Hlavními orgány podle platné legislativy jsou Rada gminy a starosta. **Rada gminy** je normativně regulatorní a kontrolní orgán, který vykonává základní pravomoci. Členy jsou **radní** volení v přímých volbách, jejichž množství se určuje podle počtu obyvatel obce. Nejnižší počet radních je patnáct, maximálně však Rada disponuje čtyřiceti pěti členy. Rada z radních jmenuje výbory (Výbor pro audit, Výbor pro stížnosti, návrhy a petice). Ze svých členů Rada volí předsedu, který organizuje práci rady a vede její zasedání. Post starosty nese různá označení podle velikosti gminy, *wójt* na vesnicích, *burmistrz* v městech a ve velkých městech je starosta označován jako *prezydent miasta*. **Starosta** je výkonný orgán gminy, řídí běžné záležitosti, vykonává usnesení rady a její pokyny a zastupuje gminu navenek. Jak již bylo zmíněno, starosta je volen přímou volnou občany, jeho zástupce je jmenován usnesením starosty. Dalšími orgány jsou **Úřad gminy**, pomocí jehož koná starosta své činnosti a **zastupitelstvo gminy**, což je zákonodárný orgán v Radě gminy.

Předmětem činnosti gminy jsou veškeré veřejné záležitosti místního významu, které nejsou zákonem vyhrazeny pro jiné subjekty. Za účelem plnění svých funkcí může gmina zřizovat organizační jednotky, uzavírat dohody s jinými subjekty. Gmina má také pravomoc zakládat sdružení s jinými gminami, powiaty nebo vojvodstvími.

⁶ Jejich hranice se shodují s hranicí města tvořícího městskou obec, tyto obce mohou být městy s právy okresu.

⁷ Tyto zahrnují jak města uvnitř správních hranic, tak oblasti mimo hranice města.

⁸ Na území těchto obcí se nenacházejí žádná města.

⁹ Dz.U. 1990 nr 34 poz. 200

Mezi vlastní působnost gminy patří podle zákona o samosprávě gmin zejména oblasti:

- územní správa, správa majetku, ochrana životního prostředí, přírody a vodní hospodářství,
- obecní silnice, ulice, mosty, náměstí a organizace silničního provozu,
- zásobování vodou, kanalizace, likvidace a čištění komunálních odpadních vod, údržba čistoty, pořádku a hygieny, správa komunálních skládek, dodávka elektřiny, tepla a plynu,
- místní veřejná doprava,
- zdravotní péče,
- sociální pomoc, včetně středisek sociální pomoci a domovů s pečovatelskou službou,
- podpora rodiny a systému pěstounské péče,
- obecní bytová výstavba,
- veřejné vzdělávání,
- kultura, včetně obecních knihoven a jiných kulturních institucí, a ochrana památek a péče o památky,
- tělesná kultura a cestovní ruch, včetně rekreačních oblastí a sportovních zařízení,
- trhy a tržnice,
- komunální zeleň a stromy,
- komunální hřbitovy,
- veřejný pořádek, bezpečnost, protipožární a protipovodňová ochrana,
- údržba komunálních zařízení a veřejných služeb a administrativních zařízení,
- rodinná politika, včetně poskytování sociální, lékařské a právní péče těhotným ženám,
- podpora a šíření myšlenky místní samosprávy,
- propagace gminy,
- spolupráce s nevládními organizacemi,
- spolupráce s místními a regionálními komunitami jiných zemí.

Ze zákona může být gmině také uložena povinnost vykonávat činnosti z oblasti státní správy.

Mezi tyto povinnosti patří například (Szczechowicz, 2015):

- výplata dávek sociální pomoci,
- poskytování pečovatelských služeb lidem s duševními poruchami,

- provozování komunitních domovů pro svépomoc,
- provozování matričních úřadů,
- vydávání průkazů totožnosti,
- provozování veřejné hospodářské činnosti pouze v případech stanovených zákonem
- osvětlení státních silnic ve městech,
- vedení výcviku v oblasti civilní obrany,
- vedení evidence nemovitostí,
- vedení seznamů voličů.

Dohled je konán pouze v oblasti dodržování zákona. Orgány dozoru jsou předseda Rady ministrů, vojvoda a v oblasti finančních záležitostí regionální kontrolní komora.

Powiat (okres)

Powiat, lokální samosprávná jednotka, ustanovovaná Radou ministrů, je podle zákona tvořena komunitou místní samosprávy a příslušným územím. Powiat má svou právní subjektivitu, jeho nezávislost podléhá soudní ochraně, koná svým jménem a na vlastní zodpovědnost.

Orgány powiatu jsou podle zákona Dz.U. 1998 nr 91 poz. 578 o samosprávě powiatů Rada powiatu a Úřad powiatu (*Zarząd Powiatu*). **Rada powiatu** je rozhodovací a kontrolní orgán, jehož členové jsou voleni přímou volbou. Počet členů rady je dán velikostí powiatu, nejméně patnáct, nejvíce však dvacet devět radních. Ze svých členů volí Rada předsedu. Ten organizuje práci Rady a vede její zasedání, které se koná alespoň jednou čtvrtletně. Rada zřizuje stálé nebo dočasné výbory (Výbor pro audit, Výbor pro stížnosti, návrhy a petice), které jsou tvořeny z jejich členů. Funkci výkonného orgánu plní **Úřad powiatu**. Úřad tvoří tři až pět členů volených radou, z nichž jedním je předseda úřadu – starosta. **Starosta** je volen Radou, jeho úkolem je organizovat práci Úřadu a zastupovat powiat navenek.

Powiat v rámci své činnosti plní vlastní působnost a přenesenou státní působnost. Do oblastí vlastní působnosti se podle zákona o samosprávě powiatů řadí:

- veřejné vzdělávání,
- podpora a ochrana zdraví,
- sociální pomoc,
- prorodinná politika,
- podpora osob se zdravotním postižením,

- hromadná doprava a veřejné komunikace,
- kultura a ochrana kulturního dědictví,
- tělesná kultura a cestovní ruch,
- geodézie, kartografie a katastr,
- správa nemovitostí,
- architektonická a stavební správa,
- vodní hospodářství,
- ochrana životního prostředí a přírody,
- zemědělství, lesnictví a vnitrozemský rybolov,
- veřejný pořádek a bezpečnost občanů,
- protipovodňová ochrana, požární prevence, a prevence dalších mimořádných ohrožení,
- boj proti nezaměstnanosti a aktivace místního trhu práce,
- ochrana práv spotřebitelů,
- údržba veřejných zařízení a vybavení veřejné správy,
- obrana,
- propagace powiat,
- spolupráce s nevládními organizacemi,
- činnosti v oblasti telekomunikací.

Z oblasti přenesené státní správy koná powiat tyto činnosti (Szczechowicz, 2015):

- dohled nad soukromými lesy,
- provádění veterinární a hygienické kontroly,
- provozování úřadů práce v powiatu,
- registrace vozidel,
- vydávání a uchování řidičských průkazů,
- správa pozemků a nemovitostí,
- vedení okresního geodetického a kartografického zdroje,
- obživa inspektora dozoru nad budovami,
- financování činnosti policie a hasičů,
- provoz a vytváření center pomoci rodinám powiatu,
- financování činnosti odvodových komisí,

- civilní obrana,
- financování příspěvků na zdravotní pojištění a dávek pro osoby, které nejsou povinně zdravotně pojištěny a jsou vypláceny osobám pobírajícím určité dávky sociální pomoci,
- údržba podpůrných středisek,
- realizace nápravných a vzdělávacích programů pro lidi, kteří se setkali s domácím násilím,
- financování příspěvků, rodinných dávek a věcné pomoci, jakož i příspěvků na starobní a invalidní důchodové pojištění,
- údržba pečovatelských a specializovaných pečovatelských služeb.

Powiaty mohou ze zákona vytvářet sdružení s jinými powiaty nebo s gminami.

Dohled nad zákonností činností powiatů plní stejně jako u gmin předseda Rady ministrů, vojvoda a regionální kontrolní komora. Zásah těchto orgánů je povolen pouze v případech daných zákonem.

Vojvodství

Vojvodství (obrázek č. 10) má v Polsku svou tradici už od středověku. V současnosti plní funkci regionální samosprávné jednotky a má dvojitý právní význam – je to regionální samosprávné společenství a také největší jednotka vládní správy. Obdobně jako u gmin a powiatů je tak vojvodství chápáno jako regionální samosprávné společenství a jemu příslušné území. Vojvodství koná svým jménem a na vlastní zodpovědnost, hospodaří se svým majetkem, vytváří organizační jednotky. Vojvodství má svou právní subjektivitu a jeho nezávislost je chráněna zákonem. Obyvatelé rozhodují prostřednictvím voleb, referenda nebo orgánů samosprávy.

Orgány samosprávy jsou dány zákonem Dz.U. 1998 nr 91 poz. 576 o samosprávě vojvodství. Hlavním orgánem vojvodství je **sejmik**. Ten plní funkci rozhodovacího a kontrolního orgánu, volí členy Vojvodského úřadu v čele s maršálkem. Sejmik je složen z radních, jejichž počet je dán počtem obyvatel vojvodství. Radní jsou voleni přímou volbou občany. Ze svých členů si volí předsedu a maximálně tři místopředsedy. Sejmik jedná na schůzích, které se konají alespoň každé tři měsíce. **Vojvodský úřad** je výkonný orgán tvořený maršálkem, vicemaršálky a dalšími členy. **Maršálek** zastupuje vojvodství navenek, předsedá úřadu a organizuje jeho práci. Dalšími vojvodskými orgány jsou Úřad maršálka a komise. Svou funkci plní také vojvoda, který jako státní úředník zastupuje zájmy státu.



Zdroj: Podział administracyjny Polski, 2007

Obrázek 10: Mapa vojvodství Polské republiky

Vojvodství koná činnosti jemu vlastní, svěřené zákonem, a některé úkoly přenesené státní správou. Jeho činnost nemá vliv na samosprávu gmin ani powiatů. V rámci své působnosti například definuje strategii rozvoje, provádí politiku rozvoje, zakládá společnosti nebo družstva. Dalšími oblastmi působnosti jsou podle legislativy následující:

- veřejné vzdělávání, včetně vysokoškolského vzdělávání,
- podpora a ochrana zdraví,
- kultura a ochrana kulturního dědictví,
- sociální pomoc,
- prorodinná politika,
- modernizace venkovských oblastí,
- prostorový rozvoj,
- ochrana životního prostředí,
- hromadná doprava a veřejné komunikace,
- tělesná kultura a cestovní ruch,
- ochrana práv spotřebitelů,
- obrana,

- veřejná bezpečnost,
- boj proti nezaměstnanosti a aktivace místního trhu práce,
- ochrana pohledávek zaměstnanců v případě platební neschopnosti zaměstnavatele.

Z oblasti přenesené státní správy koná vojvodství v činnostech údržby zařízení na melioraci vody a provozu středisek dokumentace a provinčních geodetických a kartografických zdrojů (Szczechowicz, 2015).

Dozor nad činnostmi vojvodství je možné provádět pouze v případech stanovených zákonem. Orgány dozoru jsou i v tomto případě předseda Rady ministrů, vojvoda a regionální kontrolní komora.

Zhodnocení územní samosprávy v rámci státu na základě vybraných kritérií

Jelikož polské vojvodství tvoří regionální úroveň jako kraje ostatních států, zaměříme se zde na jejich porovnání mezi sebou. Pokud by mezi vojvodstvími nebyly rozdíly, spravovalo by jedno agendu pro 6,25 % obyvatelstva. Z hlediska rozlohy jednotlivých vojvodství je největším Mazovské (35 588,5 km²) a následuje Velkopolské (29 826,5 km²), nejmenší rozlohu zaujímá Opolské (9 411,9 km²). Ohledně velikostní struktury lze říct, že vojvodství jsou více či méně vyrovnaná, neboť více než polovina vojvodství se rozkládá na území o rozloze mezi 11,5 tis. km² a 20 tis. km², 6 se nachází v rozmezí 20 až 30 tis. km². I v počtu obyvatel na vojvodství jsou celkem vyrovnaná, nejvíce osob žije na území vojvodství Mazovského (5,4 mil. osob), nejméně v Opolském (0,98 mil. osob), což je zřejmě dáno jejich rozlohou. Území vojvodství jsou rozdělena na jednotlivé powiaty a gminy, jejichž množství je pouze mírně rozdílné. Nejvíce powiatů rozděluje území vojvodství Mazovského (37 powiatů), nejméně Opolského (11 powiatů). Zajímavé je také množství obcí s právy powiatu, těch je nejvíce ve vojvodství Slezském, ostatní regionální samosprávné celky mají maximálně pět těchto obcí. Údaje pro jednotlivá vojvodství uvádí příloha č. 1. (Główny Urząd Statystyczny, 2020a a Główny Urząd Statystyczny, 2020b)

Z důvodu odlišnosti polských gmin a díky jejich malému počtu, se stát nepotýká s problémem malých obcí tak jako v předchozích případech, v průměru zde na jednu gminu připadá přes 15,5 tis. obyvatel, minimální osídlení je 1 000 obyvatel, velké gminy obývají statisíce. Kvůli této odlišnosti nelze provést porovnání velikostní struktury, které bylo provedeno u ostatních zemí. Tabulka č. 11 zobrazuje strukturu obcí na území Polska.

Tabulka 11: Struktura obcí ve vojvodstvích PR

Vojvodství	Počet gmin				Města	
	celkem	městské	městsko-venkovské	venkovské	celkem	v obcích městsko-venkovských
Dolnoslezské	169	35	56	78	91	56
Kujavsko-pomořské	144	17	35	92	52	35
Lublinské	213	20	28	165	48	28
Lubušské	82	9	34	39	43	34
Lodžské	177	18	28	131	46	28
Malopolské	182	14	48	120	62	48
Mazovské	314	35	54	225	89	54
Opolské	71	3	33	35	36	33
Podkarpatské	160	16	35	109	51	35
Podleské	118	13	27	78	40	27
Pomořské	123	22	20	81	42	20
Slezské	167	49	22	96	71	22
Svatokřížské	102	5	39	58	44	39
Varmijsko-mazurské	116	16	34	66	50	34
Velkopolské	226	19	94	113	113	94
Západopomořanské	113	11	55	47	66	55
	2 477	302	642	1533	944	642

Zdroj: Zpracováno podle Główny Urząd Statystyczny, 2020a

V Polsku byla dne 22. listopadu 1993 ratifikována a na základě zákonného dokumentu Dz.U. 1994 Nr 124 poz. 607 vstoupila 1. března 1994 v platnost Evropská charta místní samosprávy. Tato Charta byla přijata bez výhrad a republika se zavázala k dodržování všech jejích zásad. Přestože Polsko souhlasilo se všemi odstavci Charty, není v jejich dodržování natolik úspěšné jako Česko a Slovensko, šest odstavců dodržuje podle kontroly pouze částečně a dalších šest nedodržuje. Vybranými problémy v respektování Charty jsou opětovná centralizace některých povinností, které původně patřili na místní a regionální úroveň, neúplnost a nevýlučnost pravomocí daných místním orgánům, okresy nemají žádnou skutečnou „místní daň“ nebo nedostatečná konzultace s místními orgány.

6.2 Finance územní samosprávy

Polské samosprávné celky pro hospodaření s finančními zdroji sestavují roční rozpočet na jeden rozpočtový rok shodný s kalendářním rokem. Legislativa rozpočtování je obsažena v mnoha zákonech. Nejdůležitějšími jsou zákony Dz.U. 2009 nr 157 poz. 1240 o veřejných financích a Dz.U. 2003 nr 203 poz. 1966 o příjmech územních samosprávných celků. Tyto zákony

vymezují příjmovou stránku územních rozpočtů. Pro gminy je podstatný také zákon Dz.U. 1991 nr 9 poz. 31 o místních daní a poplatcích, který dává gminám právo ukládat je na svém území.

Výkazy o hospodaření ÚSC mají rozdílnou strukturu příjmu oproti obvyklému dělení na běžný a kapitálový rozpočet. Tyto uvádějí dělení podle jednotlivých příjmových složek daných zákonem o příjmech ÚSC, a to vlastní příjmy, obecná subvence a cílená dotace. Při podrobnějším členění pak se řadí do běžného rozpočtu příjmy z daní a poplatků, obecná subvence a specifické granty. Kapitálový rozpočet zahrnuje granty a prostředky na investice, výnosy z prodeje aktiv.

Vlastní příjmy mají největší podíl na celkových příjmech všech samosprávných úrovní. Do této skupiny se řadí podle legislativy podíl na DPFO a DPPO.

Obecná subvence je nevratná dotace s doplňkovou a objektivní povahou. Slouží k financování plnění vlastních funkcí. Tato dotace obsahuje tři tzv. části – vyrovnávací, vyvažovací (regionální) a vzdělávací. Vyrovnávací část se snaží o vyrovnání rozdílů v daňové kapacitě mezi jednotkami dané úrovně a je zcela financována ze státního rozpočtu. Skládá se ze základní a doplňkové částky. Základní částku získávají ÚSC podle poměru daňových příjmů na obyvatele jednotky a průměrných daňových příjmů na obyvatele dané samosprávné úrovně. Doplňková částka je navíc ovlivněna dalšími parametry podle toho, o kterou úroveň samosprávy se jedná. Rovnovážná (u vojvodství regionální) část subvence je rozdělována podle sociálních výdajů jednotek. Vzdělávací část je významnou dotací. Jednotkám je rozdělována podle daného schématu a její výše je ovlivněna typy a druhy školy zřízených na území, profesním postavením pedagogů nebo počtem studentů. (Sauer, 2013)

Cílená dotace je účelově vázaná a nevyužité finanční prostředky se vrací. Jelikož ÚS musí podle zákona obdržet prostředky nezbytné k zajištění přenesené státní správy, řadí se do těchto příjmů například i dotace na plnění přenesené působnosti. (Sauer, 2013)

Územní samosprávné celky mohou k financování svých funkcí využívat také cizí zdroje. Jejich získání je podmíněno pravidly a daným účelem. Půjčky mohou být použity pro případy pokrytí přechodného schodku během roku, financování plánovaného schodku, splácení dříve sjednaných závazků za emisi cenných papírů, půjček a úvěrů a na zálohové financování aktivit financovaných z prostředků rozpočtu EU. Dluh vytvořený využitím cizích zdrojů musí být splacen do jednoho roku. Výjimku tvoří cizí zdroje získané na investice nebo refinancování stávajícího dluhu.

Pro regulaci zadluženosti byla dříve využívána obdobná pravidla, jaká mají uzákoněna Česko a Slovensko. Do roku 2013 byly využívány dva limity pro přílišnou míru zadlužení. První limit, poměr dluhu k příjmům, nesměl přesáhnou hranici 60 % plánovaných finančních výnosů pro daný rozpočtový rok. Druhý limit, dluhová služba, který určuje podíl splátek na celkových příjmech nesměl přesáhnout 15 %. Od roku 2014 již nejsou tyto limity formálně použitelné, avšak poměr dluhu k příjmům je stále důležitým ukazatelem finanční kondice ÚSC. (Kluza, 2019)

V současnosti je využíváno především rozpočtové omezení, kdy od roku 2011 jsou ÚSC povinny sestavovat vyrovnaný běžný rozpočet. Podle zákona o místních financích je také územním samosprávám zakázáno přijmout takový rozpočet, který by zapříčinil, že v rozpočtovém roce a každém dalším by byla překročena maximální výše dluhu daná vzorcem. Na základě tohoto vzorce nesmí podíl součtu celkové částky splátek a běžných výdajů na obsluhu dluhu plánovaných na rozpočtový rok k plánovaným příjmům běžného roku překročit hodnotu aritmetického průměru z hodnot předchozích sedmi let, a to z rozdílu běžných příjmů a běžných výdajů za předchozí roky děleného běžnými příjmy v roce nadcházejícím.

Gmina

Jak již bylo zmíněno příjmy samosprávy se dělí na vlastní příjmy, obecnou subvenci a cílenou dotaci. V rámci vlastních příjmů získávají gminy výnosy z místních daní a poplatků, z hospodaření svých rozpočtových jednotek, z majetku gminy, z dědictví a odkazů gmině, z pokut a penále, z dotací od jiných ÚSC. Pět procent příjmů získává ze státního rozpočtu v souvislosti s plněním činností státní správy a dalších činností daných zákonem. Významným příjmem je podíl na daních z příjmů fyzických a právnických osob. Z celkového výnosu DPFO získávají gminy 39,34 %, z DPPO je to 6,71 %.

Podle zákona o místních daních a poplatcích ukládá gmina platební povinnost svým občanům, kdy Rada gminy stanovuje sazbu, která nesmí překročit hranici danou zákonem. Mezi místní daně se řadí tyto:

- z nemovitosti,
- zemědělská,
- lesnická,
- z dopravních prostředků,

- z příjmů fyzických osob, vyplácen ve formě daňové karty¹⁰,
- z dědictví a darů,
- z občanskoprávních úkonů.

Místní poplatky zahrnují:

- kolkovné (například alkohol),
- poplatek tržní (za prodej na tržišti),
- poplatek místní (za pobyt trvající déle než jeden den za turistickým nebo volnočasovým účelem),
- poplatek lázeňský (za pobyt trvající déle než jeden den za zdravotním, turistickým nebo rekreačním účelem ve městech se statutem zdravotního střediska),
- poplatek za psa,
- poplatek za reklamu (za reklamu umístěnou na reklamní ploše nebo reklamním zařízením),
- poplatek za těžbu.

Vlastní příjmy tvoří významnou část příjmů. Ve sledovaném období (tabulka č. 12) dosahují mezi 40–50 % celkových příjmů. Největší položku tvoří daňová část, která se na vlastních příjmech podílí z více než 70 %. Z daní mají velký význam DPFO a daň z nemovitostí, ty v posledním sledovaném roce dosáhly společné hodnoty 37 501 mil. zř, což je skoro 30 % příjmů gminy.

Cílené dotace získává gmina na financování úkolů v oblasti státní správy, úkolů vyplývajících z dohod s orgány státní správy, na odstranění přímých hrozeb pro veřejnou bezpečnost a pořádek, v rámci spolufinancování a na úkoly v rámci mezinárodních dohod. Cílené dotace mají rostoucí trend a roste i jejich procentuální významnost podílu na příjmech. Ve sledovaném období vzrostly z 17 235,3 mil. zř na 46 257,4 mil. zř, a procentuální podíl vystoupal o více než 12 % na 34,2 %. Výrazně stoupá i cílená dotace směřující na financování úkolů státní správy.

¹⁰ Daňová karta je forma zdanění, kdy plátce odvádí pevnou částku daně bez ohledu na hodnotu skutečných příjmů. Karta je vystavována na základě žádosti a pouze pro určitý okruh plátců. (Ministerstwo Finansów, 2020)

Obecná subvence se vyznačuje rostoucím trendem, avšak její podíl na příjmech pomalu klesá. V posledním roce tvořila pouze 22,5 %, což je 30 420,1 mil. zł. Nejvýznamnější částí je část vzdělávací, která tvoří okolo 70 % subvence.

Veškeré složky příjmové části rozpočtu se vyznačují rostoucím trendem absolutních hodnot těchto příjmů.

Tabulka 12: Struktura rozpočtů gmin PR 2012–2019

v mil. zł

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Příjmy celkem	78 407,5	80 043,4	84 549,0	87 667,2	101 794,8	111 189,3	121 425,6	135 161,5
Vlastní	36 522,9	38 546,0	41 710,7	43 573,3	45 134,6	48 076,2	52 530,3	58 484,1
Daňové	26 698,0	28 239,8	29 987,1	31 671,6	33 646,7	36 233,0	39 523,6	42 670,4
DPFO	12 077,2	12 823,8	13 982,7	15 288,7	16 616,2	18 296,7	20 873,4	23 225,5
DPPO	789,0	742,0	701,6	752,8	778,3	861,7	956,7	1 037,1
Daň z nemovitosti	10 608,0	11 310,7	11 831,5	12 227,2	12 626,5	13 372,5	13 800,4	14 275,9
Ostatní daň	3 223,8	3 363,3	3 471,3	3 402,9	3 625,7	3 702,1	3 893,1	4 131,9
Poplatky	558,6	614,0	640,1	587,3	629,3	653,7	667,9	680,2
Z majetku gminy	2 737,2	2 766,4	2 795,8	2 656,7	2 856,7	3 128,4	3 201,9	3 160,8
Ostatní vlastní příjmy	6 529,2	6 925,0	8 287,8	8 657,9	8 002,0	8 061,1	9 136,9	11 972,7
Cílené dotace	17 235,3	16 704,3	18 239,4	18 674,5	30 298,9	36 041,9	40 536,0	46 257,4
Na úkoly státní správy	8 822,4	8 739,1	9 228,8	9 499,6	23 890,3	28 923,5	29 113,3	34 715,9
Obecná subvence	24 649,2	24 793,1	24 598,8	25 419,4	26 361,2	27 071,1	28 359,3	30 420,1
Výrovnávací část	6 078,1	6 258,3	5 947,6	6 042,1	6 360,8	6 749,3	7 306,4	7 947,7
Vývažovací část	353,4	331,7	327,4	335,1	336,6	325,5	324,6	334,5
Vzdělávací část	18 100,8	18 114,7	18 264,7	18 992,7	19 603,6	19 912,3	20 622,4	21 972,0
Výdaje celkem	78 491,4	79 442,5	85 070,1	85 944,4	98 175,1	111 984,4	127 132,8	135 316,9
Běžné	64 306,0	66 270,3	69 615,4	71 455,1	87 221,5	95 588,5	100 890,8	112 419,6
Kapitálové	14 185,4	13 172,2	15 454,8	14 489,2	10 953,5	16 395,9	26 241,9	22 897,3
Saldo	-83,9	600,9	-521,1	1 722,8	3 619,7	-795,1	-5 707,2	-155,4
Zadluženost	26 167,9	25 771,9	26 432,6	25 428,7	23 863,5	24 838,2	30 095,5	32 369,3

Zdroj: Zpracováno podle Główny Urząd Statystyczny, 2019

Tabulka 13: Struktura rozpočtů měst s právy powiat 2012–2019

v mil. zł

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Příjmy celkem	61 247,0	64 216,6	68 259,8	70 560,1	74 420,1	78 529,5	85 507,8	93 894,4
Vlastní	37 407,6	40 058,8	42 894,0	44 773,7	45 869,2	48 312,6	52 411,3	55 060,8
Daňové	24 193,5	25 266,7	26 798,9	28 464,7	30 266,2	32 664,1	36 009,5	38 691,1
DPFO	14 409,1	15 069,5	16 165,7	17 415,2	18 658,8	20 195,6	22 767,0	24 861,2
DPPO	1 462,7	1 341,1	1 428,4	1 601,6	1 699,0	1 928,8	2 284,4	2 614,3
Daň z nemovitosti	6 994,6	7 418,7	7 700,6	7 944,1	8 147,9	8 456,5	8 817,0	9 023,4
Ostatní daň	1 327,1	1 437,4	1 504,2	1 503,8	1 760,5	2 083,2	2 141,1	2 192,2
Poplatky	342,8	342,6	350,6	304,3	304,0	326,7	338,6	354,7
Z majetku města	3 692,3	4 275,5	4 655,2	4 337,7	4 005,2	3 793,5	3 930,7	3 902,0
Ostatní vlastní příjmy	9 179,1	10 173,9	11 088,7	11 666,8	11 293,8	11 528,3	12 132,5	12 113,0
Cílené dotace	10 559,0	10 610,6	11 814,6	11 904,7	14 070,0	15 396,5	17 713,0	21 715,5
Obecná subvence	13 280,4	13 547,2	13 551,2	13 881,6	14 481,0	14 820,5	15 383,5	17 118,0
Výdaje celkem	63 730,8	64 952,6	69 661,4	69 824,2	71 941,0	78 504,1	87 014,6	96 885,5
Běžné	51 053,4	52 534,5	55 105,3	56 927,6	63 372,9	68 095,7	72 311,1	80 987,7
Kapitálové	12 677,4	12 418,1	14 566,1	12 896,6	8 568,6	10 408,3	14 703,6	15 897,7
Saldo	-2 483,8	-736,0	-1 401,6	735,9	2 479,1	25,4	-1 506,8	-2 991,1
Zadluženost	29 578,7	30 884,6	32 446,4	33 210,3	32 821,7	32 367,3	33 569,3	37 101,0

Zdroj: Zpracováno podle Główny Urząd Statystyczny, 2019

Zajímavostí vykazování ÚSC Polska je fakt, že města s právy powiatu jsou oddělována od gmin. Jelikož plní úkoly gmin i powiatů, získávají oddělené příjmy ze zdrojů jako obce i ze zdrojů jako powiat. Příjmová část za gminy hlavně v oblasti daňových výnosů z příjmů je

mnohonásobně větší. Z tohoto důvodu je demonstrativně uvedena tabulka (tabulka č. 13) zobrazující strukturu rozpočtů právě těchto měst.

Výdaje gmin tvoří běžné a kapitálové výdaje. Z běžných výdajů jsou financovány mzdy a platy, poskytované dotace, obsluha dluhu, dávky fyzickým osobám a další. Tyto výdaje tvoří zhruba 80 % částky výdajů. Nejvíce financí směřuje do oblasti vzdělání a výchovy (29,3 %) a rodiny (24,9 %). Obě složky výdajů mají rostoucí trend, obdobně jako příjmy.

V rámci výdajů je uzákoněn také občanský rozpočet.¹¹ Obyvatelé rozhodují přímým hlasováním o části výdajů z rozpočtu obce. U měst se statutem powiatu, musí obecní rozpočet činit alespoň 0,5 % výdajů zahrnutých v poslední zprávě o plnění rozpočtu.

Z tabulek č. 12 a č. 13, lze pozorovat, že příjmy často nedosahují na pokrytí uskutečňovaných výdajů. Saldo rozpočtů má tak velmi kolísavý trend. Značný výskyt záporného salda, bude dán nízkými kapitálovými příjmy, neboť běžný rozpočet musí být sestaven jako vyrovnaný nebo přebytkový.

Zadluženost nejnižší úrovně samosprávy je značná. Vývoj dluhu v daném období má rostoucí trend, který lehce kolísá. Více než 96 % gmin a veškerá města s právy powiatu dosahují některé úrovně zadlužení. Většina gmin (99 %) i měst (92 %) udržela svůj dluh v roce 2019 pod hranicí 60 %. Dohromady pak tuto hranici plní více než 99 % jednotek nejnižší úrovně územní samosprávy. Ač hodnota dluhu roste, na základě zpráv o plnění rozpočtu sestavovaných ministerstvem financí, lze pozorovat měnící se strukturu zadlužených gmin. Stále více gmin se snaží snižovat poměr dluhu k příjmům a přesouvají se do nižší procentuální dluhové kategorie. Snižuje se tak hlavně počet gmin v oblastech, kde poměr dluhu k příjmům tvoří více než 50 %. Naopak v nižších kategoriích počet obcí roste. Počet nezadlužených gmin zůstává přiměřeně stejný. Nejlepších výsledků bylo dosaženo v roce 2016, kdy bylo zadluženo nejméně gmin. (Serwis Rzeczypospolitej Polskiej, 2020)

Powiat

Powiat pro financování svých funkcí využívá obdobné zdroje příjmů jako gmina a vojvodství, nemají však vlastní daně a poplatky, kterými disponují pouze gminy. V rámci vlastních příjmů má powiat podle zákona o příjmech ÚSC následující zdroje:

- podíl na výnosech DPFO ve výši 10,25 %,

¹¹ Dz.U. 1990 nr 16 poz. 95

- podíl na výnosech DPPO ve výši 1,40 %,
- výnosy z poplatků tvořících příjem powiatů vyplácené na základě zvláštních předpisů,
- příjmy z rozpočtových jednotek,
- příjem z majetku powiat,
- dědictví, odkazy a dary,
- příjem z pokut a penále uvedených v samostatných předpisech,
- 5,0 % příjmů získaných ze státního rozpočtu v souvislosti s plněním úkolů v oblasti státní správy a dalších úkolů zadávaných zákony,
- úroky z půjček poskytnutých powiatem,
- úrok z předčasně postoupených pohledávek představujících příjem powiat,
- úroky z prostředků shromážděných na bankovních účtech powiat,
- dotace z rozpočtů jiných územních samosprávných celků,
- ostatní příjmy plynoucí z powiat na základě zvláštních předpisů.

Vlastní příjmy v současnosti tvoří zhruba 40 % příjmové strany rozpočtu. Význam vlastních příjmů ve sledovaném období roste. Rostoucím trendem se vyznačuje nejenom absolutní hodnota, ale i procentuální podíl na celkových finančních zdrojích powiatů. Ve sledovaném období (tabulka č. 14) vzrostla hodnota těchto příjmů z 6 612,3 mil. zł na 12 312,5 mil. zł. Významným zdrojem vlastních příjmů je podíl na DPFO, který tvořil v roce 2019 s hodnotou 6 255,0 mil zł 50,8 % vlastních příjmů.

Tabulka 14: Struktura rozpočtů powiat PR 2012–2019

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Příjmy celkem	22 522,9	23 077,6	23 782,8	23 681,5	23 948,3	25 388,5	27 959,3	30 696,3
Vlastní	6 612,3	6 893,8	7 443,5	7 943,2	8 474,3	9 079,0	10 076,3	12 312,5
Daňové	3 486,1	3 667,6	3 965,9	4 323,6	4 670,6	5 130,4	5 833,2	6 472,3
DPFO	3 322,4	3 513,3	3 819,6	4 165,7	4 508,8	4 950,0	5 633,7	6 255,0
DPPO	163,7	154,3	146,3	157,9	161,8	180,4	199,5	217,3
Z majetku powiat	314,7	352,6	357,0	305,3	310,0	315,1	356,2	249,0
Ostatní vlastní příjmy	2 811,5	2 873,6	3 120,5	3 314,2	3 493,7	3 633,6	3 887,0	5 591,2
Cílené dotace	5 689,0	5 906,2	6 155,8	5 689,2	5 245,1	6 047,2	7 377,4	6 737,4
Na úkoly státní správy	2 591,4	2 725,4	2 843,0	2 657,7	2 691,3	2 742,5	2 794,3	2 972,3
Obecná subvence	10 221,6	10 277,5	10 183,6	10 049,2	10 228,9	10 262,3	10 505,6	11 646,4
Výrovnávací část	1 467,2	1 530,4	1 518,1	1 548,0	1 671,4	1 838,0	2 005,7	2 249,7
Vyvažovací část	623,7	607,4	626,7	603,9	597,9	611,1	629,5	662,8
Vzdělávací část	7 992,6	8 024,3	7 888,4	7 793,5	7 822,8	7 642,6	7 640,7	8 564,5
Výdaje celkem	22 476,5	22 916,5	23 784,3	23 444,1	23 300,6	25 360,4	28 656,6	29 630,7
Běžné	19 675,3	20 062,4	20 291,7	20 017,0	20 302,4	21 277,0	22 673,8	24 341,3
Kapitálové	2 801,2	2 854,1	3 492,6	3 427,1	2 998,2	4 083,4	5 982,8	5 289,4
Saldo	46,4	161,1	-1,5	237,4	647,7	28,1	-697,3	1 065,6
Zadluženost	5 975,1	5 877,6	5 943,2	5 841,2	5 565,8	5 628,4	6 467,5	6 580,2

Zdroj: Zpracováno podle Główny Urząd Statystyczny, 2019

V rámci cílených dotací získává powiat finance na plnění funkcí státní správy, na plnění vlastních úkolů, na plnění úkolů vyplývajících z dohod se státní správou nebo jinými

jednotkami místní samosprávy, z fondů a z prostředků rozpočtu EU. Cílené dotace postupně rostou včetně části financování úkolů státní správy, podíl na celkových příjmech ale pomalu klesá. Na začátku sledovaného období činil příjem z cílené dotace 5 689,0 mil. zł, na konci to bylo o 18 % původní částky více, a to 6 737,4 mil. zł.

Obecná subvence v daném období tvořila majoritní část celkových příjmů, avšak její podíl na finančních zdrojích klesal. Tato subvence je u powiatů ovlivněna nejen daňovými výnosy, ale také nezaměstnaností obyvatel území.

Výdaje powiatů směřují do mnoha oblastí – doprava a komunikace, veřejná správa, veřejná bezpečnost a požární ochrana, vzdělávání, zdravotní péče, sociální pomoc, kultura a další. Nejvíce financovanými oblastmi byly v roce 2019 vzdělání a výchova (29,3 % výdajů) a doprava a komunikace (16,6 %). V roce 2019 činily běžné výdaje 24 341,3 mil. zł, kapitálové výdaje 5 289,4 mil. zł. Částka kapitálových výdajů kolísavě roste a ve sledovaném období lze pozorovat, jak roste její podíl na celkových výdajích, přičemž podíl běžných výdajů klesá.

Celkové saldo rozpočtů je ve většině sledovaného období kladné, s výrazným schodkem hospodařili powiaty v roce 2018, kdy zřejmě kapitálové výdaje značně převýšili příjmy.

V rámci zadluženosti můžeme pozorovat rostoucí trend. V roce 2019 tvořilo částku dluhu 6 580,2 mil. zł 307 powiatů, což znamená, že 97 % powiatů bylo zadlužených. Pouhé čtyři powiaty překročily hranici dluhu 60 %, nejvíce powiatů se vyskytuje v rozmezí zadlužení 20 % - 30 %. Na základě výkazů ministerstva financí z jednotlivých let, lze sledovat konstantnost počtu obcí v kategoriích 0-10 %, 30-40 % a 60 % a více, zde se ve sledovaném období pohybují tři až čtyři powiaty. Změny k lepšímu nastaly snížením počtu powiatů v rozmezích 40-50 % a 50-60 %, které snížili svůj dluh a zbylé kategorie tak zaznamenaly nárůst počtu. (Serwis Rzeczypospolitej Polskiej, 2020.)

Vojvodství

Vojvodství hospodaří s nejnižšími rozpočty ze všech samosprávných úrovní. Vlastní příjmy získává z hospodaření rozpočtových jednotek, z majetku vojvodství, dědictví, odkazů a darů, z pokut a penále, ze státního rozpočtu v souvislosti s plněním úkolů v oblasti státní správy (5 % příjmů), z úroků, z dotací od jiných samosprávných celků, aj. Stejně jako u předchozích dvou úrovní, je i vojvodství přidělen podíl na DPFO (1,60 %) a DPPO (14,74 %).

Vlastní příjmy tvoří v posledních čtyřech letech sledovaného období (tabulka č. 15) více než 50 % příjmů, a jejich význam roste. Nejobjemnějším zdrojem je podíl na DPPO, v posledním

roce období dosáhl hodnoty 7 032,9 mil. zł., čímž naplnil příjmovou část rozpočtu z 37,5 %. Příjmy z majetku vojvodství a ostatní vlastní příjmy se vyznačují velmi kolísavým trendem.

Cílené dotace tvoří druhou největší část příjmů, podíl na nich však na rozdíl od vlastních příjmů v daném období klesá. Vojvodství získává v rámci těchto dotací zdroje nejenom ze zdrojů států, ale i z rozpočtu EU.

Tabulka 15: Struktura rozpočtů vojvodství PR 2012–2019

v mil. zł

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Příjmy celkem	15 236,1	16 120,7	17 745,6	17 110,1	13 505,6	14 771,4	16 953,7	18 755,0
Vlastní	6 549,1	6 303,1	6 546,1	7 155,0	7 205,4	7 777,4	9 024,2	9 911,2
Daňové	5 389,5	5 116,1	5 299,7	5 794,2	6 126,5	6 853,3	7 890,8	8 831,5
DPFO	1 003,9	1 054,1	1 137,5	1 230,4	1 324,4	1 443,2	1 633,8	1 798,6
DPPO	4 385,6	4 062,0	4 162,2	4 563,8	4 802,1	5 410,1	6 257,0	7 032,9
Z majetku vojvodství	201,0	168,8	186,1	163,3	182,2	202,2	211,6	181,0
Ostatní vlastní příjmy	958,9	1 018,1	1 058,3	1 197,5	896,7	721,9	921,8	898,7
Cílené dotace	6 180,7	7 178,4	8 329,6	7 962,0	4 335,3	4 867,1	5 748,2	6 282,7
Na úkoly státní správy	1 644,8	1 634,9	1 931,9	1 558,9	1 317,9	1 270,9	709,8	733,5
Obecná subvence	2 506,3	2 639,2	2 870,0	1 993,1	1 964,9	2 126,9	2 181,3	2 561,1
Výrovnávací část	1 004,9	1 091,6	1 218,2	948,9	973,1	1 113,0	1 177,8	1 392,7
Regionální část	687,2	735,3	914,7	323,9	317,8	379,0	376,4	509,4
Vzdělávací část	772,0	779,7	718,4	674,0	646,7	604,3	586,9	609,8
Výdaje celkem	15 760,5	16 527,0	18 238,3	17 202,7	12 617,4	14 317,4	16 582,3	18 376,0
Běžné	9 808,1	9 964,7	10 391,5	9 439,7	9 307,0	9 990,4	10 632,6	11 408,1
Kapitálové	5 952,4	6 562,3	7 846,8	7 763,0	3 310,4	4 327,0	5 949,7	6 968,0
Saldo	-524,4	-406,3	-492,7	-92,6	888,2	454,0	371,4	379,0
Zadluženost	6 112,9	6 625,1	7 281,1	7 154,5	6 768,9	6 092,2	5 983,6	5 985,6

Zdroj: Zpracováno podle Główny Urząd Statystyczny, 2019

Obecná subvence nemá u vojvodství takový podíl na příjmech jako u gmin nebo powiatů, obdobně jako u těchto dvou úrovní však její podíl stále klesá. Na rozdíl od předchozích dvou úrovní, kde největším zdrojem byla vzdělávací část, v tomto případě je to vyrovnávací.

Ze zmíněných příjmů kryjí vojvodství výdaje na obdobné účely jako gminy a powiaty. Pro zopakování jsou jimi mzdy a platy, poskytované dotace, obsluha dluhu, a další. Výdaje vojvodství se nacházejí v oblastech zemědělství a myslivosti, dopravy a komunikací, veřejné správy, vzdělání a výchovy, zdravotní péče, sociální pomoci, kultury, tělesné kultury a dalších. Největší část výdajů je směřována do oblasti dopravy a komunikací (47,6 % v roce 2019).

Při analýze zadluženosti můžeme pozorovat obdobnou hodnotu dluhu jako u powiatů. V roce 2019 činila zadluženost 5 985,6 mil. zł. Na zmíněném dluhu se v celém sledovaném období podílí všechna vojvodství. Na základě zpráv ministerstva financí lze pozorovat až do roku 2018 největší počet vojvodství v rozmezí zadlužení 30-40 %.

7 KOMPARACE FUNGOVÁNÍ ÚZEMNÍCH SAMOSPRÁV

7.1 Struktura územních samospráv

V této kapitole bude provedena komparace ÚS jednotlivých států z různých hledisek. Nejprve bude porovnána struktura, následně právní základ, orgány a prováděný dozor.

Porovnáváme-li mezi sebou strukturu územní samosprávy jednotlivých států V4, můžeme zde vidět rozdílnosti v mnoha aspektech. Polsko jako jediný z analyzovaných států využívá tříúrovňovou formu územní samosprávy (vojevodství, powiat, gmina), v ostatních státech pracuje územní samospráva na dvou úrovních (kraj/župa, obec). V dalším ohledu je výjimkou Slovensko, to uplatňuje oddělený model územní samosprávy, kdy plně odděluje státní správu od samosprávy, zbylé země využívají různou měrou smíšený model.

Rozdílnost ve struktuře lze nalézt i na jednotlivých úrovních porovnávaných mezi státy. U regionální úrovně je na první pohled markantní rozdílné množství regionálních samosprávných celků. Za vhodné rozložení regionálních celků vzhledem k jejich velikosti a počtu obyvatel shledávám kraje na území Slovenska. Rozdíl mezi největším a nejmenším krajem z hlediska rozlohy zde dosahuje nejnižší hodnoty. Obdobně to platí také u velikosti z hlediska počtu obyvatel, zde je možné pozorovat značnou vyrovnanost. Medián osídlení Slovenska dosahuje druhé nejvyšší hodnoty, směrodatná odchylka obydlí naopak nejnižší. Z hlediska počtu obcí na regionální jednotku územní samosprávy z porovnání nejlépe vychází Polsko, které dosahuje nejmenšího rozdílu mezi nejvyšším a nejnižším počtem obcí na regionální ÚSC, také se vyznačuje nejnižší hodnotou mediánu počtu obcí a směrodatnou odchylkou.

Analyzujeme-li základní úroveň územní samosprávy, jak již bylo zmíněno dříve, potýkají se Slovenská a Česká republika s výrazným problémem malých obcí. Na území Česka se nachází enormní množství 6 258 obcí, jejichž průměrné obydlí nedosahuje ani hodnoty 2 000 obyvatel. Medián obydlí dosahuje dokonce hodnoty 426 obyvatel. Slovensko má sice nižší počet obcí, avšak k jeho menšímu počtu obyvatel je i množství 2 890 příliš velké. Medián obydlí Slovenska je 669 obyvatel. Na maďarském území se rozkládá větší množství obcí než na slovenském, ale v poměru, k počtu obyvatel, vychází přijatelnější číslo u mediánu obydlí – 819 obyvatel. Jelikož Polsko má trochu jinou strukturu obcí (gmin), které se svojí velikostí podobají spíše našim městům, vychází z porovnání místní úrovně samosprávy nejlépe. I přes velkou rozlohu státu se na jeho území nachází nejnižší počet obcí. Nejmenší obec obývá 1 303

obyvatel, což je mnohonásobně víc než u zbylých států. Medián dosahuje nejvyšší hodnoty, a to 7 486 obyvatel. Nejrovnoměrnější rozložení obyvatel však je na území Slovenska, kde směrodatná odchylka obydlí obcí dosahuje nejnižší hodnoty obdobně jako u porovnání obydlí krajů. Porovnání struktury ÚS zobrazuje příloha č. 2.

Nyní bude porovnán právní základ, struktura orgánů a prováděný dozor. Jelikož obce u všech států tvoří základ územní samosprávy, jsou náležitě zaznamenány v zákonné úpravě. Česko, Slovensko a Polsko uvádějí nejnižší úroveň v samostatném zákoně, maďarské obce sdílí legislativu spolu s župami.

U všech států plní funkci orgánu zastupitelstvo a starosta, avšak jejich postavení je rozdílné. Česká republika je jediným členem V4, který v rámci volby starosty nevyužívá participaci občanů a starosta je volen nepřímo členy zastupitelstva. Český starosta tak podléhá zastupitelstvu a plní především funkci zastupování navenek, starostové ostatních států plní funkci výkonného orgánu. O zavedení přímé volby jsou vedeny diskuse a v roce 2011 byla provedena Ministerstvem vnitra analýza možnosti zavedení této volby. V rámci analýzy reagovalo na otázky 2 431 obcí. Z této analýzy vyšel výsledek 65 % reagujících obcí pro zavedení přímé volby, avšak ta doposud nebyla zavedena. Zastánci argumentují skutečnostmi, kdy občané dostanou větší možnost participace, chod obce bude demokratičtější, v menších obcích budou občané volit osobu, kterou zřejmě osobně znají. Jako protiargument jsou uváděny možné neshody zastupitelstva se starostou, kdy nemusí sdílet stejnou politickou orientaci, nutná změna pravomocí, která souvisí se změnou legislativy. (Ministerstvo vnitra ČR, 2011) Jednou z politických stran, která bojuje za zavedení této volby je Česká pirátská strana. Jejich současný předseda politického klubu Jakub Michálek v roce 2017 předložili na legislativním výboru návrh na zavedení přímé volby a odvolatelnosti starostů a primátorů (Michálek, 2017). V současnosti se tato strana snaží o zavedení přímé volby v koalici se stranou STAN (Rambousková, 2021).

Dalším společným orgánem je úřad. Rada je společná pouze pro státy mimo Maďarska, přičemž na území Slovenska je tento orgán fakultativní. Pro slovenské obce je důležitý hlavní kontrolor pro maďarské je to obecní notář, kdy oba mají podíl na zákonnosti obecních činností.

Základní jednotky územní samosprávy všech států mají širokou škálu působnosti v rámci samosprávných úkolů, přičemž na všechny je určitou měrou přenášěn výkon státní správy. Dohled u všech států probíhá pouze v mezích zákona a v rámci zákonnosti plnění funkcí.

Polsko v rámci uzákoněné samosprávy využívá mezistupeň, který tvoří powiaty. Ty plní vlastní i přenesené působnosti. Dozor nad jejich konáním je pouze v oblasti zákonnosti jejich konání.

Rozdílnost, lze nalézt i u nejvyšší úrovně – krajů, žup a vojvodství. Kraje a vojvodství mají pevný legislativní základ a množství působností, které plní. Jak již bylo zmíněno v samostatné kapitole věnované maďarské samosprávě, župy jsou v zákoně o místní samosprávě zmíněny velmi málo a je jim přisuzován minimální význam s minimální působností. Orgány samosprávy se zde liší obdobně jako u obcí. V Polsku funkci zastupitelstva plní sejmik. Česko jako jediné vytváří radu. Předseda kraje na Slovensku je volen přímo, hejtmana českého kraje a župana volí zastupitelstvo, maršálka vybírá sejmik. Stejně jako u obcí má pro slovenský kraj důležitou funkci hlavní kontrolor, pro maďarskou župu hlavní notář.

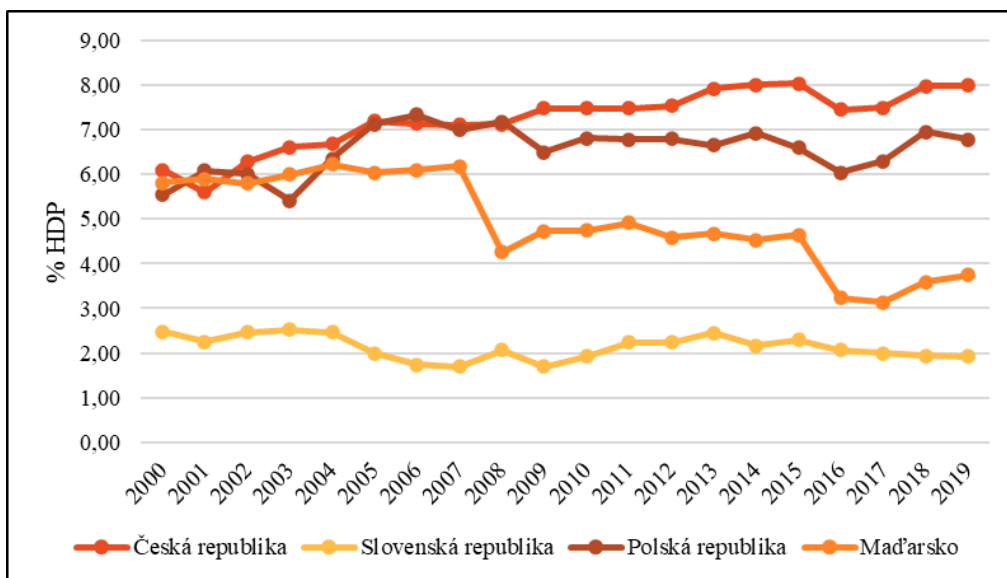
7.2 Financování územních samospráv

Vzhledem k tomu, že za jednotlivé státy byla data o financování ÚS pro podrobnější ilustraci získána z místních zdrojů a v místních měnách, pro komparaci všech čtyř zemí jsou zvolena data z databází OECD a Eurostat, které uvádí data za územní samosprávy jako celek.

První rozdílnost v rámci oblasti financování lze nalézt již při sestavování rozpočtu. Polsko a Maďarsko sestavují rozpočty územní samosprávy na jeden rok. Česko sestavuje také na jeden rok, avšak územní samosprávy by měly vyvářet střednědobý výhled na 2 až 5 let, což se často v praxi neuplatňuje. Slovenské samosprávy sestavují rozpočet vždy na 3 roky, přičemž plánované budoucí rozpočty nejsou závazné.

Ve všech státech jsou určitou měrou využívány obcemi místní daně a poplatky. Významnými příjmy jsou také podíly na daních z příjmů vybírané státem a transfery. Podíl na dani z příjmů není využíván v Maďarsku. Všechny územní samosprávy také mohou využívat cizí zdroje, v jednotlivých státech však existuje rozdílná míra regulace. Nejstriktnější pravidla pro půjčování jsou vzhledem k negativním zkušenostem s předlužením obcí v Maďarsku. Naopak Česko a Slovensko jsou velmi benevolentní.

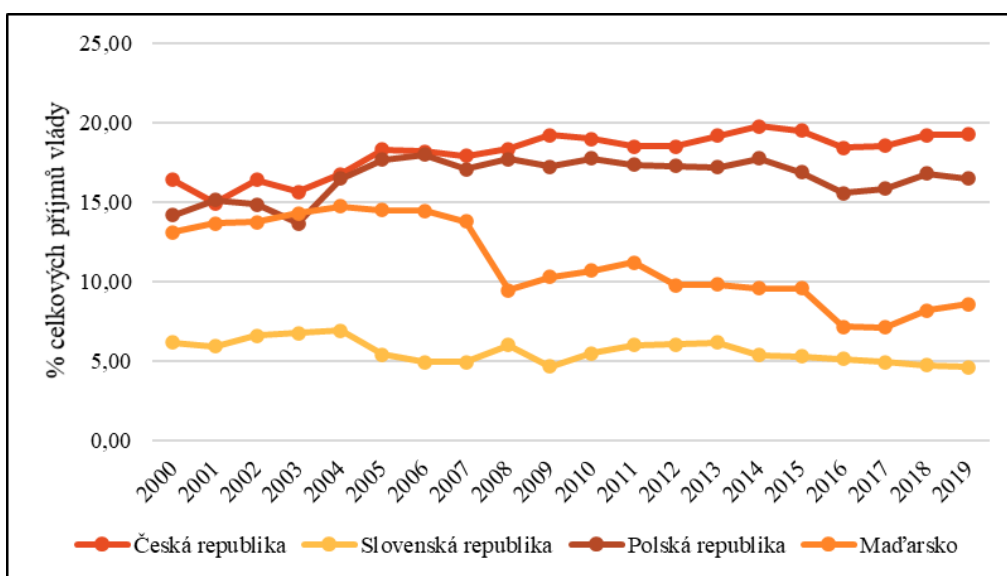
Obrázek č. 11 zobrazuje porovnání příjmů územních samospráv jako podíl na HDP. Největší podíl příjmů na HDP můžeme pozorovat u České republiky, kdy ve sledovaném období narostl z 6,1 % na 8 %. Druhým státem je Polsko, jehož podíl je také rostoucí. Nejnižším podílem se vyznačují příjmy Slovenska, tento podíl zůstává konstantní. Významné změny lze sledovat u Maďarska, kdy byl v letech 2008 a 2015 zaznamenán značný pokles.



Zdroj: Zpracováno na základě OECD Fiscal Decentralisation Database

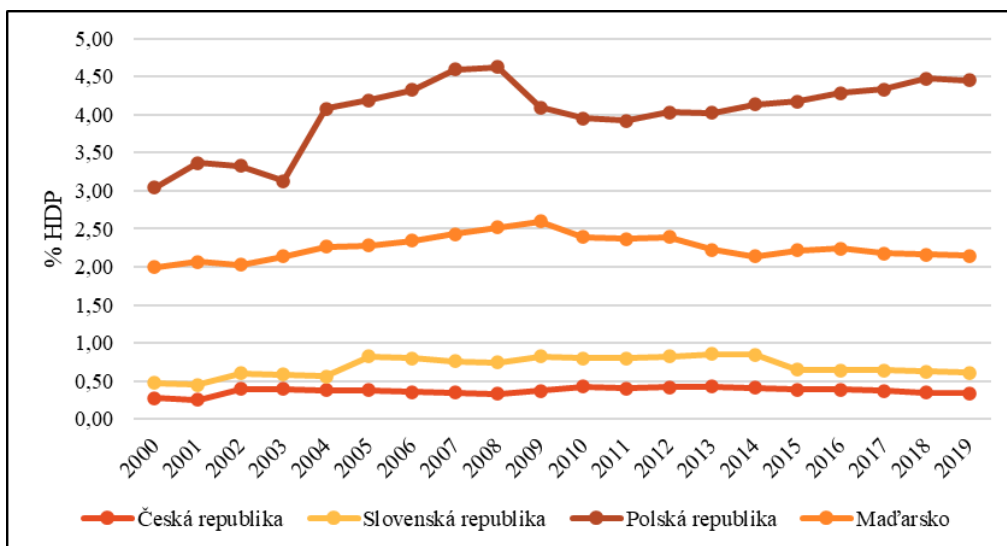
Obrázek 11: Porovnání příjmů ÚS jako podíl na HDP

Obdobné výsledky ukazuje i graf podílu příjmů ÚS na celkových příjmech státu (obrázek č. 12). Nejvyšší podíl mají územní samosprávy v Česku, nejnižší na Slovensku. V Maďarsku byla do roku 2007 hodnota podílu velmi blízko České a Polské republice. V roce 2008 podíl výrazně klesl o 4,3 %, v následujících třech letech mírně stoupal, avšak poté se vyznačoval postupným klesajícím trendem.



Zdroj: Zpracováno na základě OECD Fiscal Decentralisation Database

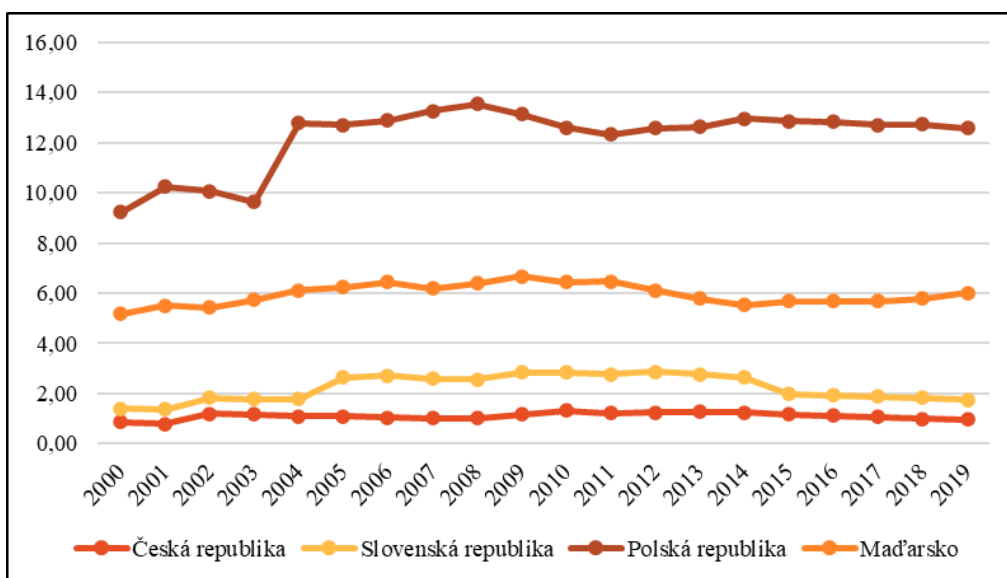
Obrázek 12: Porovnání příjmů ÚS jako podíl na příjmech státu



Zdroj: Zpracováno na základě OECD Fiscal Decentralisation Database

Obrázek 13: Porovnání daňových příjmů ÚS jako podíl na HDP

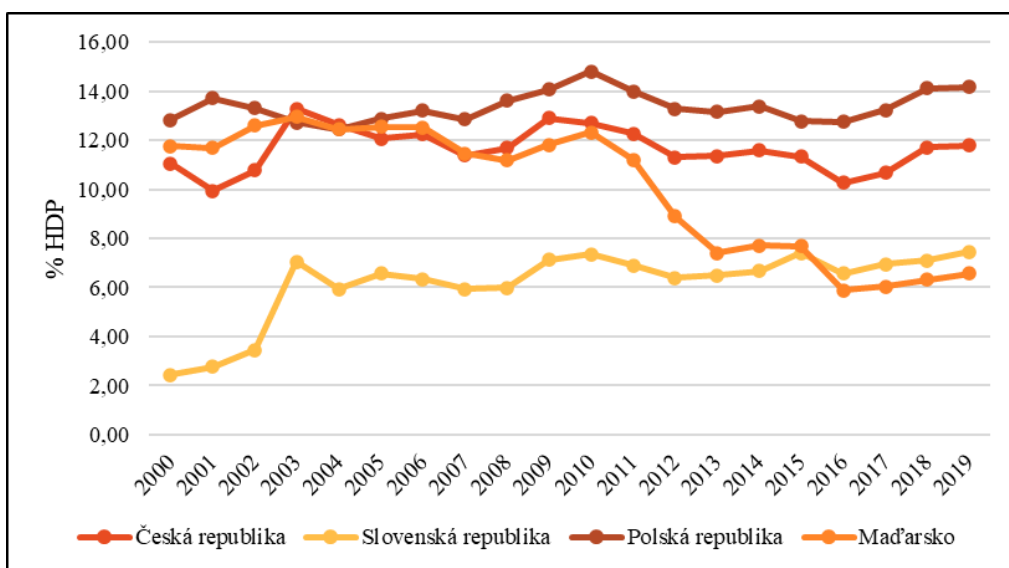
Grafy na této straně (obrázek č. 13 a č. 14) zobrazují podíl daňových příjmů územních samospráv na HDP a na celkových daňových příjmech státu. Nejvyšší podíl se v obou případech vyskytuje u Polska, kde většinu sledovaného období podíl rostl. Nejnižší podíl daňových příjmů vykazuje konstantně Česko, neboť nemá podle metodiky OECD obecní daně (pouze daň z nemovitých věcí) a sdílené daně OECD řadí mezi transfery. Situace Slovenska byla v roce 2019 lepší pouze 0,27 % u podílu na HDP a 0,78 % u podílu na daňových příjmech státu. Maďarsko si vede celkem dobře i přes značnou centralizovanost.



Zdroj: Zpracováno na základě OECD Fiscal Decentralisation Database

Obrázek 14: Porovnání daňových příjmů ÚS jako podíl na daňových příjmech státu

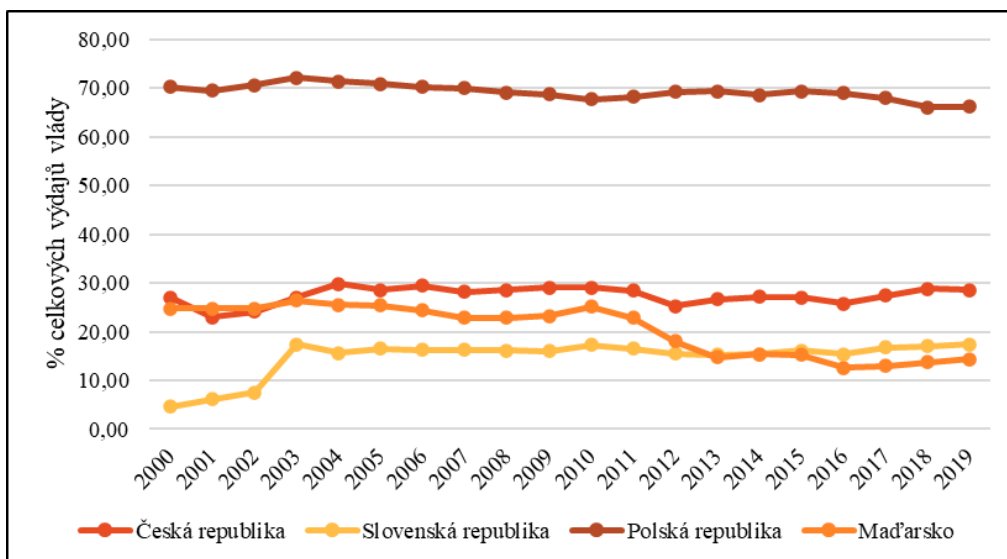
V rámci výdajové stránky rozpočtů je možné také pozorovat rozdíly. V následujících dvou grafech (obrázek č. 15 a č. 16) lze ve sledovaném období pozorovat podíl výdajů územních samospráv na HDP a celkových výdajích státu. Podíly na HDP mají velmi kolísavý průběh, což je také ovlivněno růstem či poklesem HDP, v současnosti však křivky ukazují na rostoucí trend u všech států V4. Nejnižší podíl výdajů vykazuje Maďarsko, jehož hodnota byla v roce 2019 6,57 %. Situace Slovenska byla lepší pouze o necelé procento. Je zde však vidět v daném období progres a rostoucí trend, což je opak Maďarska. Nejlepší pozice v tomto porovnání patří Polsku, které má tři úrovně samosprávy.



Zdroj: Zpracováno na základě OECD Fiscal Decentralisation Database

Obrázek 15: Porovnání výdajů ÚS jako podíl na HDP

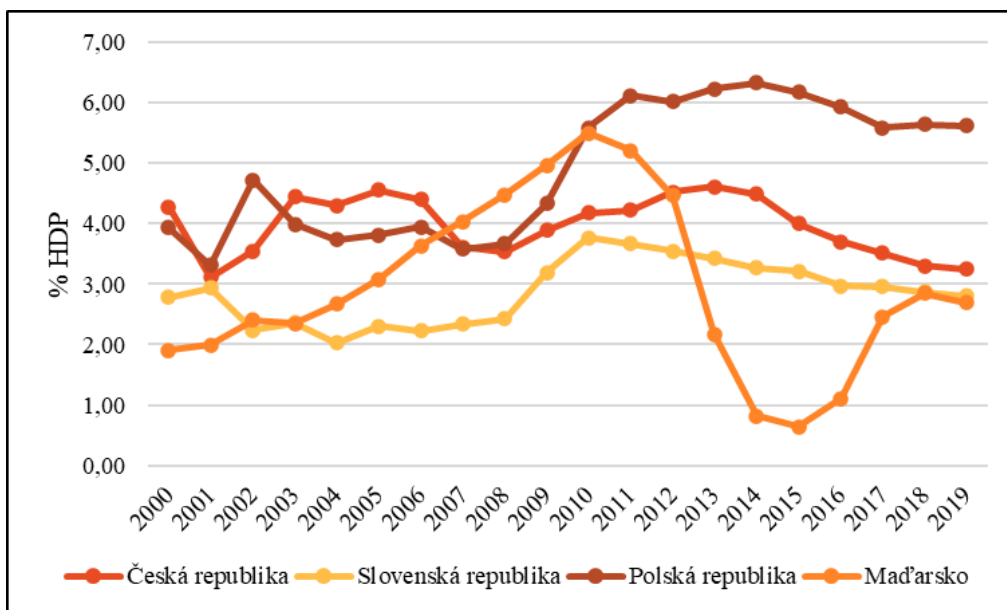
Podíly na celkových výdajích mají mnohem konstantnější průběh, také je zde mnohem větší rozdílnost mezi státy. Podíl Polska se v celém sledovaném období pohybuje okolo hranice 70 % (2019 66,16 %), výdaje českých samospráv dosahují hodnoty v blízkosti 30 %. Třetí pozice patří Slovensku, které ve sledovaném období vykazovalo rostoucí trend, kdy se z hodnoty podílu 4,6 % v roce 2000 posunulo na hodnotu 17,47 %. V Maďarsku byl uplatňován opačný trend, kdy podíl výdajů samospráv na celkových výdajích až do roku 2016 klesal, výrazný spád nastal s vlnou centralizace v roce 2011. V současnosti lze pozorovat opět lehký růst.



Zdroj: Zpracováno na základě OECD Fiscal Decentralisation Database

Obrázek 16: Porovnání výdajů ÚS jako podíl na celkových výdajích států

Příloha č. 3 zobrazuje výdaje územních samospráv na základě klasifikace COFOG z databáze Eurostat. Zde je možné pozorovat odlišnost v množství výdajů do jednotlivých oblastí. US mimo Maďarska směřují největší procento (ČR 30,6 %, SR 40,17 %, PR 25,06 %) celkových výdajů na vzdělávání, Maďarské samosprávy mají na první pozici všeobecné veřejné služby, což je dáno již mnohokrát zmíněnou vlnou centralizace, která odebrala maďarským samosprávám většinu úkolů v oblasti vzdělávání. Druhá pozice je naopak odlišná u Polska, kde druhé nejvyšší procento celkových výdajů směřuje do sektoru sociálních věcí. Zbylé státy mají na druhé pozici ekonomické záležitosti. Zajímavé je také pozorovat minimální procento výdajů do oblasti obrany, což je dáno tím, že územní samosprávy nejsou přímo za obranu zodpovědné, ta je z valné části financována ze státních rozpočtů, na ÚS připadají pouze obecní policie apod. Poslední graf (obrázek č. 17) zobrazuje vývoj situace podílu dluhu územních samospráv na HDP. Zajímavé je například sledování vývoje v Maďarsku, kde lze znatelně vidět zahájení procesu sanace a postupné přebírání dluhu územních samospráv ústřední vládou od roku 2011. Tento proces probíhal až do roku 2014, kdy ještě rok poté podíl dluhu klesl až na 0,54 % HDP. Mezi lety 2016 a 2019 podíl opět velmi rychle stoupl, i přes to ale vykazuje nejnižší hodnotu podílu. V Polsku nastal značný nárůst zadluženosti ÚS v roce 2008, vrcholu dosáhl o šest let poté v roce 2014. Po tomto období dluh začala hodnota podílu mírně klesat, již od roku 2010 však stále obhájí své negativní prvenství. Hodnoty Česka a Slovenska jsou si v posledních několika letech velmi blízké, dosahují hodnot okolo 3 % HDP.



Zdroj: Zpracováno na základě OECD Fiscal Decentralisation Database

Obrázek 17: Porovnání vývoje dluhu ÚS jako podílu na HDP

Pokud jde o dodržování Charty, státy V4 až na výjimku Česka ratifikovaly veškeré články, tj 30. Česko do současnosti ratifikovalo pouze 24, ač na základě poslední kontroly bylo vyzváno ke zvážení změny svého prohlášení o nepřijetí článků 4.5 a 9.6. Nejlépe plní svůj závazek Chartě Slovensko, které ze všech ratifikovaných článků dodržuje 29 a jeden částečně. Následně by se dalo zařadit Česko, které dodržuje 23 a jeden nedodržuje. Podstatně hůře jsou na tom Polsko a Maďarsko. Polsko dodržuje 18 článků, šest dodržuje částečně a dalších šest nedodržuje. Problémovými oblastmi jsou odstavce 4 (rozsah místní samosprávy) a 9 (finanční zdroje místních společenství). Maďarsko je vychází z porovnání nejhůře. Kontrola CLRAE zjistila současný stav, kdy 12 článků je dodržováno, čtyři částečně a 14 dodržováno není. Hlavním zdrojem problémů bude současné vlna centralizace, která v Maďarsku probíhá. Nedodrženy jsou odstavce 4, odstavec 6 (správní struktury a zdroje k plnění úkolů místních společenství), odstavec 9 a odstavec 11 (právní ochrana místní samosprávy). Celkové hodnocení dodržování jednotlivých odstavců charty je uvedeno v příloze č. 4.

V návaznosti na výše uvedené, jsem v diplomové práci provedla výpočet indexu lokální autonomie (LAI) dle metodiky Ladner a kol. (2015) uvedené v příloze č. 5, pomocí které lze hodnotit lokální autonomii (LA) územní samosprávy v jednotlivých zemích. Vlastní analýza je provedena za rok 2019 pro obce jako základní jednotky ÚS. Ukazatel LA získáme obodováním zmíněných jedenácti kritérií a následným součtem bodového hodnocení, kdy vyšší bodové hodnoty znamenají vyšší autonomii ÚS v dané oblasti:

- Institucionální ukotvení – **ID**, 0-3 body,
- Rozsah politik – **PS**, 0-4 body,
- Skutečná politická síla – **EPD**, 0-4 body,
- Fiskální autonomie – **FA**, 0-4 body,
- Systém transferů – **FTS**, 0-3 body,
- Finanční soběstačnost – **FSR**, 0-3 body,
- Úvěrová autonomie – **BA**, 0-3 body,
- Organizační autonomie – **OA**, 0-4 body,
- Právní ochrana – **LP**, 0-3 body,
- Administrativní dohled – **AS**, 0-3 body,
- Přístup k centrální vládě – **CRA**, 0-3 body.

Z důvodu nedostatečné podrobnosti získaných finančních statistik a působností územních samospráv bude v rámci některých kritérií použit odhad hodnoty na základě zjištěných dat a minulého průběhu hodnocení kritéria.

Prvním státem podrobeným analýze LAI je Česká republika. Následující tabulka (tabulka č. 16) zobrazuje vývoj ukazatele lokální autonomie a jeho jednotlivých kritérií v ČR od roku 1994, kdy jsou data mezi lety 1994 a 2014 převzatá z Ladner, Kaufeer a Baldersheim (2015) doplněna o rok 2019 dopočtený podle postupů a aktuální situace.

Tabulka 16: Vývoj ukazatele lokální autonomie mezi lety 1994 a 2019 v ČR

	1994	1999	2004	2009	2014	2019
ID	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00
PS	1,83	1,83	1,83	1,83	1,83	1,83
EPD	2,83	2,83	2,83	2,83	2,83	2,83
FA	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
FTS	2,00	2,00	1,00	1,00	2,00	2,00
FSR	2,00	2,00	1,00	1,00	1,00	1,00
BA	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00
OA	4,00	4,00	4,00	4,00	4,00	4,00
LP	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00
AS	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00
CRA	0,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
LA	24,66	25,66	23,66	23,66	24,66	24,66

Zdroj: Ladner, 2015; vlastní výpočet

V tabulce č. 16 můžeme vidět, celkem stabilní úroveň ukazatele lokální autonomie, s minimálními výkyvy. Rozdíl v hodnotě ukazatele působí hlavně hodnoty fiskální autonomie a systém transferů, kdy se mění procentuální podíl ÚS.

Tabulka 17: Vývoj ukazatele lokální autonomie mezi lety 1994 a 2019 v SR

	1994	1999	2004	2009	2014	2019
ID	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00
PS	0,83	0,83	1,67	2,00	2,00	2,33
EPD	0,50	0,50	1,50	2,00	2,00	2,33
FA	1,00	1,00	1,00	2,00	2,00	2,00
FTS	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
FSR	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00
BA	3,00	3,00	3,00	2,00	2,00	2,00
OA	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00
LP	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00
AS	3,00	3,00	2,00	2,00	2,00	2,00
CRA	1,00	2,00	3,00	3,00	3,00	3,00
LA	18,33	19,33	21,17	22,00	22,00	22,66

Zdroj: Ladner, 2015; vlastní výpočet

Dalším státem podrobeným analýze je Slovensko. Tabulka č. 17 zobrazuje vývoj ukazatele lokální autonomie a jeho jednotlivých kritérií opět mezi lety 1994 a 2019. Na základě tabulky můžeme pozorovat pokrok Slovenska směrem k vyšší lokální autonomii. Zhoršení lze vyčíst v rámci kritérií úvěrové autonomie a administrativního dohledu.

Následujícím státem podrobeným analýze lokální autonomie je Polsko. V tabulce č. 18 je zachycen vývoj LA mezi lety 1994 a 2019.

Tabulka 18: Vývoj ukazatele lokální autonomie mezi lety 1994 a 2019 v PR

	1994	1999	2004	2009	2014	2019
ID	3,00	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00
PS	2,50	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00
EPD	2,00	2,33	2,33	2,33	2,33	2,33
FA	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00
FTS	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00
FSR	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00
BA	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00
OA	4,00	4,00	4,00	4,00	4,00	4,00
LP	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00
AS	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00
CRA	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00
LA	26,50	26,33	26,33	26,33	26,33	26,33

Zdroj: Ladner, 2015; vlastní výpočet

U Polska lze pozorovat velmi stabilní a vysoké bodové hodnocení. Negativem však je situace, kdy není pozorován další posun k lepšímu.

Tabulka č. 19 ilustruje vývoj lokální autonomie Maďarska. Z tabulky je patrné stále se snižující úroveň lokální autonomie, která je zapříčiněná současnou centralizací některých funkcí samosprávy.

Tabulka 19: Vývoj ukazatele lokální autonomie mezi lety 1994 a 2019 v Maďarsku

	1994	1999	2004	2009	2014	2019
ID	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00
PS	3,33	3,33	3,33	3,33	2,83	2,50
EPD	2,33	2,17	2,17	2,17	2,00	1,83
FA	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
FTS	2,00	2,00	2,00	2,00	0,00	0,00
FSR	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
BA	3,00	3,00	3,00	3,00	1,00	1,00
OA	2,50	2,50	2,50	2,50	2,50	2,50
LP	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00
AS	2,00	2,00	2,00	2,00	1,00	1,00
CRA	3,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
LA	25,16	23,00	23,00	23,00	17,33	16,83

Zdroj: Ladner, 2015; vlastní výpočet

Ze získaných hodnot ukazatele lokální autonomie, lze následně vypočítat LAI. K výpočtu LAI je využíváno sedmi dimenzí lokální autonomie zjištěných Ladnerem na základě analýzy údajů a vytvořených z jednotlivých kritérií takto (Ladner a kol., 2015):

- Právní autonomie – $D_{LA} = 100 / 3 * LP$
- Organizační autonomie – $D_{OA} = 100 / 4 * OA$
- Rozsah politiky – $D_{PS} = 100 / 4 * PS$
- Efektivní politická diskrece – $D_{EPD} = 100 / 16 * (ID + 3 * EPD)$
- Finanční autonomie – $D_{FA} = 100 / 25 * (3 * FA + 3 * FSR + BA)$
- Centrální nebo regionální kontrola – $D_{CRC} = 100 / 7 * (FTS + AS)$
- Vertikální vliv – $D_{VI} = 100 / 3 * CRA$

Samostatný index LAI se následně získá dosazením do následujícího vzorce (Ladner, 2015):

$$LAI = (D_{LA} + 2 * D_{OA} + 2 * D_{PS} + 3 * D_{EPD} + 3 * D_{FA} + D_{CRC} + D_{VI}) / 13. \quad (1)$$

Ladner a kol. (2015) rozlišuje 5 stupňů míry autonomie municipalit podle LAI:

- Vysoká >70 bodů,
- Středně vysoká 60-70 bodů,
- Střední 50-60 bodů,
- Středně nízká 40-50 bodů,
- Velmi nízká <40 bodů.

Tabulka č. 20 zobrazuje vývoj ukazatele LAI v komparovaných státech V4 mezi lety 1994 a 2019. Data z let 1994 až 2014 byla získána z již zmíněné studie Ladnera, Kaufeera a Baldersheima (2015), pro výpočet indexu roku 2019 bylo využito postupů uvedených výše.

Tabulka 20: Vývoj LAI ve státech V4 mezi lety 1994 a 2019

	1995	2000	2005	2010	2014	2019
Česká republika	62,19	64,75	60,88	60,88	61,98	61,95
Slovenská republika	41,86	44,42	54,52	58,71	58,71	64,43
Polská republika	71,01	71,88	71,66	71,63	71,60	71,60
Maďarsko	62,38	56,53	56,53	56,53	48,75	46,74

Zdroj: Ladner, 2015; vlastní výpočet

Z analýzy LAI plyne, že samosprávy Česka a Slovenska se řadí do skupiny středně vysoké autonomie, Polsko do vysoké a Maďarsko do středně nízké. Maďarsko by se mělo výrazně zaměřit na zvrácení současného trendu klesající autonomie, což zabezpečí opětovanou decentralizací v rámci financí i kompetencí územní samosprávy.

ZÁVĚR

Cílem mé diplomové práce bylo analyzovat strukturu a systém financování územních samospráv zemí V4 a následně provést jejich komparaci. Provedení analýzy bylo poměrně obtížné z hlediska dostupnosti zdrojů, z tohoto důvodu je obtížnější také provedení komparace.

V analyzovaných zemích lze nalézt společné aspekty struktury a také financování územních samospráv. Mezi společné rysy u obecních samospráv patří legislativní základ, decentralizované kompetence, užívání určité formy místních daní nebo poplatků, podíl na sdílených daních a další. Jsou zde také rozdíly dané vývojem nebo vlivy politické situace. Vlivy politické situace můžeme markantně pozorovat v Maďarsku, které je podle mého názoru málo transparentní a sděluje veřejnosti velmi málo informací z aktuální finanční situace územních samospráv na rozdíl od ostatních analyzovaných států. Rozdílným rysem je volba starostů, v ČR sice na toto téma existuje diskuse, avšak ta není příliš akcentována.

V každém státě lze nalézt pozitiva i negativa fungujícího systému. Významným společným pozitivem označuji možnost využívání vlastních finančních zdrojů, kam se řadí i ukládání místních daní a poplatků, které je uzákoněné v platné právní legislativě všech členů seskupení. Jako negativum vnímám značné využívání transferů, neboť bez nich nemají územní samosprávy dostatečné vlastní příjmy na plnění svých funkcí a vysoký podíl sdílených daní bez možnosti jejich ovlivnění ÚS.

Za klad české územní samosprávy považuji její decentralizovanost, množství kompetencí připadajících orgánům územních samospráv, možnost využívání vlastních zdrojů, pevný legislativní základ a značnou výdajovou autonomii, která je větší u obcí než u krajů, s minimálním dozorem nadřízených orgánů. V čem by se naopak samospráva mohla zlepšit je zvýšení participace občanů, včetně zavedení přímé volby starostů, snížení počtu malých obcí a upravení systému financování výkonu přenesené státní správy, aby se předešlo financování části tohoto výkonu ze zdrojů územních samospráv.

Postavení územní samosprávy Slovenska bych hodnotila jako velmi dobrou. Podobně jako v ČR je samospráva ukotvena zákonnými normami, podobná je i struktura ÚS jako v ČR. Kladně hodnotím decentralizovanost, využívání přímé volby starosty a financování výkonu přenesené státní správy státem. Hlavním negativem bych označila problém malých obcí.

Ohledně samosprávy Maďarska zastávám velmi rozporuplné názory. Za pozitivum považuji využívání přímé volby orgánů samosprávy, povinnost státu financovat veškeré náklady spojené

s výkonem přenesené státní správy a uskutečněnou sanaci, která mohla napomoci oddlužení samospráv, pokud by byl poté proběhla reforma směřovaná na zlepšení finanční situace samospráv. Bohužel samotná sanace nevyřešila problém zadlužování do budoucna a nebyly zavedeny žádné nové mechanismy pro podporu samostatnosti samospráv v oblasti získávání finančních zdrojů. Jak poukázala i zpráva CLRAE ve své monitorovací zprávě z roku 2021 k dodržování Charty, Maďarsko spíše směřuje k autoritativnímu stylu řízení státu a omezování samosprávných funkcí žup a obcí.

Polsko lze z hlediska samosprávy vnímat pozitivně. Zdejší samospráva stojí na stabilním právním základu, využívá participace občanů v rámci přímé volby zástupců samosprávy, má rozsáhlé spektrum kompetencí. Do budoucna se ale může projevovat současná politická situace v zemi, která směřuje k neliberální demokracii a větší politické kontrole samospráv. Zlepšit by se územní samospráva měla v oblastech zadluženosti, pravidel půjčování a liberální orientaci do budoucna.

Všechny státy V4 se po období socialismu snažily reformovat veřejnou správu směrem k demokratickému a decentralizovanému systému, přijaly legislativu a zákony směřující k autonomii samospráv. Z hlediska financování územní samosprávy zpravidla hospodaří odpovědně, jejich finanční situace je až na výjimky dobrá, jsou schopny plnit své funkce a poskytovat služby občanům, avšak je potřeba se neustále věnovat této problematice, aby nedocházelo k obdobné situaci jako v Maďarsku.

SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY

Tištěné literární zdroje

- HEADY, Ferrel, 2001. *Public administration: a comparative perspective*. 6th ed. New York: Marcel Dekker. Public administration and public policy, [vol.] 89. ISBN 0-8247-0480-0.
- HENDRYCH, Dušan, 2016. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, Academia iuris (C.H. Beck). ISBN 978-80-7400-624-1.
- JÍLEK, Milan, 2008. *Fiskální decentralizace, teorie a empirie*. Praha: ASPI. ISBN 978-80-7357-355-3.
- LACINA, Karel a Vladimír ČECHÁK, 2001. *Vývoj systémů veřejné správy*. Brno: Professional Publishing. ISBN 80-864-1913-4.
- LADNER, Andreas, Nicolas KEUFFER a Harald BALDERSHEIM, 2015. *Local Autonomy Index for European countries (1990-2014)*. Release 1.0. Brussels: European Commission. Dostupné z: doi:10.2776/432291
- LADNER, Andreas, Nicolas KEUFFER a Harald BALDERSHEIM, 2016. *Measuring Local Autonomy in 39 Countries (1990–2014)*. 2016, **26**(3), 321-357. ISSN 1359-7566. Dostupné z: doi:10.1080/13597566.2016.1214911
- NOVOTNÝ, Vladimír, Karel KLÍMA, Kristína KRÁLIKOVÁ a Ladislav DUDOR, 2017. *Veřejná správa v zemích Visegrádské čtyřky: (Česká republika, Maďarsko, Polská republika, Slovenská republika)*. Praha: Leges. Teoretik. ISBN 978-80-7502-215-8.
- PEKOVÁ, Jitka, 2011. *Finance územní samosprávy: teorie a praxe v ČR*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika. ISBN 978-80-7357-614-1.
- PEKOVÁ, Jitka, Jaroslav PILNÝ a Marek JETMAR, 2008. *Veřejná správa a finance veřejného sektoru*. 3., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: ASPI. ISBN 978-80-7357-351-5.
- POMAHAČ, Richard a Olga VIDLÁKOVÁ, 2002. *Veřejná správa*. Praha: C.H. Beck. Beckovy mezioborové učebnice. ISBN 80-717-9748-0.
- PROVAZNÍKOVÁ, Romana, 2015. *Financování měst, obcí a regionů: teorie a praxe*. 3. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: Grada Publishing. Finance (Grada). ISBN 978-80-247-5608-0.

Elektronické zdroje

Congress of Local and Regional Authorities, 2019. Web monitoring: Monitoring of the European Charter of Local Self-Government [online]. [cit. 2020-12-15]. Dostupné z:

<https://www.congress-monitoring.eu/en/>

Congress of Local and Regional Authorities, 2021. Hungary – Monitoring report:

Recommendation 451 (2021). Dostupné také z: <https://rm.coe.int/monitoring-of-the-european-charter-of-self-government-in-hungary-monit/1680a170b1>

Council of Europe, 1985. European Charter of Local Self-Government [online]. [cit. 2020-11-20]. Dostupné z: [https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-](https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168007a088)

[/conventions/rms/090000168007a088](https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168007a088)

Council of Europe, 2013. European Charter of Local Self-Government: Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe. Dostupné také z:

<https://rm.coe.int/16807198a3>

Český statistický úřad, 2020. Malý lexikon obcí České republiky - 2020 [online]. 15. 12. 2020

[cit. 2020-12-30]. Dostupné z: <https://www.czso.cz/csu/czso/maly-lexikon-obci-ceske-republiky-2020>

DATAcube [online]. Štatistický úrad Slovenskej republiky [cit. 2020-12-15]. Dostupné z:

<http://datacube.statistics.sk/>

GEISSLER, René, Gerhard HAMMERSCHMID a Christian RAFFER, 2019. Local Public Finance in Europe: Country Reports. Hertie School, Bertelsmann Foundation, 2019. Dostupné také z:

https://www.researchgate.net/publication/338234140_Local_Public_Finance_in_Europe_-_Country_Reports

Główny Urząd Statystyczny, 2019. Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego 2019 [online]. Warszawa [cit. 2021-6-9]. Dostupné z:

<https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rachunki-narodowe/statystyka-sektora-instytucji-rzadowych-i-samorzadowych/gospodarka-finansowa-jednostek-samorzadu-terytorialnego-2019,5,16.html>

Główny Urząd Statystyczny, 2020a. Liczba jednostek podziału terytorialnego [online]. [cit.

2020-12-14]. Dostupné z: <http://eteryt.stat.gov.pl/eteryt/raporty/WebRaportZestawienie.aspx>

Główny Urząd Statystyczny, 2020b. Powierzchnia i ludność w przekroju terytorialnym w 2020 roku [online]. 22.07.2020 [cit. 2020-12-14]. Dostępne z: <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/ludnosc/powierzchnia-i-ludnosc-w-przekroju-terytorialnym-w-2020-roku,7,17.html>

History of the Visegrad Group, 2006. The Visegrad Group: the Czech Republic, Hungary, Poland and Slovakia [online]. [cit. 2020-09-13]. Dostępne z: <http://www.visegradgroup.eu/about/history>

HOLCZREITER, Marianna, Emese PAPP a Barbara SIMON, 2015. Önkormányzati gazdálkodás. Budapest: Nemzeti Közzolgálati Egyetem. ISBN 978-615-5057-39-7. Dostępne také z: <https://cmsadmin-pub.uni-nke.hu/document/vtkk-uni-nke-hu/onkormanyzati-gazdalkodas.original.pdf>

Informační centrum vlády, 2010. Systém veřejné správy ČR [online]. 8. 9. 2010 [cit. 2020-12-10]. Dostępne z: <https://icv.vlada.cz/cz/proskoly/materialy/politicky-system/system-verejne-spravy-cr-75891/>

International Monetary Fund [online]. [cit. 2021-6-23]. Dostępne z: <https://www.imf.org/en/Home>

Kancelária Rady pre rozpočtovú zodpovednosť. Správa o hodnotení plnenia pravidiel rozpočtovej zodpovednosti a transparentnosti. Rada pre Rozpočtovú zodpovednosť [online]. [cit. 2021-5-17]. Dostępne z: <https://www.rozpocetvarada.sk/svk/rozpocet/130/sprava-o-hodnoteni-plnenia-pravidiel-rozp-zodp>

KLUZA, Krzysztof, 2019. Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego w Polsce [online]. Warszawa: Instytut Rozwoju Miast i Regionów [cit. 2021-6-9]. ISBN 978-83-65105-25-7. Dostępne z: https://www.researchgate.net/publication/333759496_Zadluzenie_jednostek_samorzadu_terytorialnego_w_Polsce

Kormányhivatalok, 2011 [online]. [cit. 2021-6-19]. Dostępne z: <https://www.kormanyhivatal.hu/hu>

Központi Statisztikai Hivatal, 2020a. A települések száma népességnagyság kategóriák szerint [online]. Budapest [cit. 2021-02-06]. Dostępne z: https://www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_fol011a.html

Központi Statisztikai Hivatal, 2020b. Földrajzi helyzet, településszerkezet [online]. Budapest [cit. 2021-2-6]. Dostupné z: <https://www.ksh.hu/stadat?lang=hu&theme=fol>

Központi Statisztikai Hivatal, 2020c. Magyarország megyéi [online]. [cit. 2021-02-06]. Dostupné z: https://www.ksh.hu/teruletiatlasz_megyek

LENTNER, Csaba a Szilard HEGEDUS, 2019. Local Self-Governments in Hungary: Recent Changes through Central European Lenses. Central European Public Administration Review [online]. 2019, 17(2), 51-72 [cit. 2021-5-19]. ISSN 2591-2259. Dostupné z: doi:10.17573/cepar.2019.2.03

MATEJ, Miroslav, 2020. Hospodaření územních rozpočtů v roce 2020 a výhled do roku 2021. Deník veřejné správy [online]. Praha, 29. 12. 2020 [cit. 2021-03-31]. Dostupné z: <http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6805976&ht=obce>

MICHÁLEK, Jakub, 2017. Piráti předložili návrh na přímou volbu a odvolatenost starostů a primátorů. Pirátská strana [online]. 08. 06. 2017 [cit. 2021-6-18]. Dostupné z: <https://www.pirati.cz/tiskove-zpravy/prima-volba-starostu-a-primatoru.html>

Ministerstvo financí ČR. Státní závěrečný účet územních rozpočtů [online]. Praha: Ministerstvo financí ČR [cit. 2021-03-29]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/uzemni-rozpocety/statni-zaverecny-ucet-uzemnich-rozpocetu>

Ministerstvo financií Slovenskej republiky. Územná samospráva: Vyhodnotenie výsledkov rozpočtového hospodárenia obcí a vyšších územných celkov [online]. [cit. 2021-5-17]. Dostupné z: <https://www.mfsr.sk/sk/financie/verejne-financie/uzemna-samosprava/>

Ministerstwo Finansów, 2020. Wniosek o zastosowanie opodatkowania w formie karty podatkowej (PIT-16). Biznes.gov.pl [online]. 2020-10-13 [cit. 2021-6-21]. Dostupné z: https://www.biznes.gov.pl/pl/firma/podatki-i-ksiegowosc/chce-rozliczac-pit/proc_1330-opodatkowanie-w-formie-karty-podatkowej

Ministerstvo vnitra České republiky, 2011. Obce se vyslovily pro zavedení přímé volby starostů [online]. [cit. 2021-6-10]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/obce-se-vyslovily-pro-zavedeni-prime-volby-starostu.aspx>

Ministerstvo vnitra České republiky, 2019. Visegrádská čtyřka [online]. [cit. 2020-09-13]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/mezinarodni-organizace-a-vs-visegradska-ctyrka.aspx>

NAGY, Klára 2018. *Autonomy of Local Self-Governments From a Financial Perspective in Hungary*. *Białostockie Studia Prawnicze* [online]. Temida, 2018, 2018(2), 10 [cit. 2021-6-17]. ISSN 1689-7404. Dostępne z: <https://www.cceol.com/search/article-detail?id=706250>

OECD Fiscal Decentralisation Database. OECD [online]. [cit. 2021-6-17]. Dostępne z: <https://www.oecd.org/tax/federalism/fiscal-decentralisation-database/>

Podział administracyjny Polski, 2007. In: *Wikipedia: the free encyclopedia* [online]. San Francisco (CA): Wikimedia Foundation, 2001-, 2007 [cit. 2020-12-14]. Dostępne z: <https://pl.wikipedia.org/wiki/Wojew%C3%B3dztwo#/media/Plik:Wojewodztwa.svg>

RAMBOUSKOVÁ, Michaela, 2021. *Překopeme volby, slibuje koalice Pirátů a STAN*. *Seznam Zprávy* [online]. 18. 05. 2021 [cit. 2021-6-18]. Dostępne z: <https://www.seznamzpravy.cz/clanek/s-cim-jdou-pirati-a-stan-do-voleb-zvolte-si-starostu-naprimo-154966>

SAUER, Adam, 2013. *The System of the Local Self-Governments in Poland*. In: *Asociace pro mezinárodní otázky* [online]. December 2013. Dostępne z: <https://www.amo.cz/wp-content/uploads/2015/11/amocz-RP-2013-6.pdf>

Serwis Rzeczypospolitej Polskiej, 2020. *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa: Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego* [online]. Warszawa: Rada Ministrów, 2020 [cit. 2021-6-9]. Dostępne z: <https://www.gov.pl/web/finanse/informacja-roczna2>

Statisztikák, 2020. *Belügyminisztérium Nyilvántartások Vezetéséért Felelős Helyettes Államtitkárság* [online]. Budapest: Belügyminisztérium [cit. 2021-6-25]. Dostępne z: <https://nyilvantarto.hu/hu/statisztikak>

STEINER, Erika, 2017. *Introduction to the hungarian local government system* [online]. [cit. 2021-6-20]. Dostępne z: http://www.manorka.net/uploads/images/Kiadv%C3%A1nyok/Local%20Governments_boritoval.pdf

SZCZECHOWICZ, Hanna, 2015. *Wykonywanie zadań publicznych w jednostkach samorządu terytorialnego*. *Zeszyty Naukowe Zbliżenia Cywilizacyjne* [online]. Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa we Włocławku, 2015, 2015(11) [cit. 2021-6-6]. Dostępne z: https://wyd.edu.pl/images/Zeszyty_naukowe/XIHannaSzczehowicz.pdf

Štatistický úrad Slovenskej republiky. Veľkostné skupiny obcí - SR, oblasti, kraje, okresy, mesto, vidiek. Verejná databáza údajov [online]. [cit. 2020-12-05]. Dostupné z:

http://statdat.statistics.sk/cognosext/cgi-bin/cognos.cgi?b_action=xts.run&m=portal/cc.xts&gohome=

VASVÁRI, Tamás, 2020. Hardening the budget constraint: Institutional reform in the financial management of Hungarian local governments. Acta Oeconomica [online]. 2020, 70(4), 571-592 [cit. 2021-6-17]. ISSN 0001-6373. Dostupné z: doi:10.1556/032.2020.00037

VICIAN, Matej, Veronika MÜLLEROVÁ, Helena WENZELOVÁ a Zsolt FARKAS, 2013. Bratislava – capital city of Slovakia versus other regions of Slovak Republic. In: The world of labour [online]. [cit. 2020-12-09]. Dostupné z:

<https://laboureconomics.wordpress.com/2013/04/29/bratislava-capital-city-of-slovakia-versus-other-regions-of-slovak-republic/>

Vláda České republiky, 2011. Mapa České republiky. In: EU2009.cz: České předsednictví EU [online]. [cit. 2020-12-06]. Dostupné z: <http://www.eu2009.cz/cz/czech-republic/regions/regiony-cr-328/index.html>

Legislativa

Sdělení č. 181/1999 Sb., Sdělení Ministerstva zahraničních věcí o přijetí Evropské charty místní samosprávy

Zákon č. 565/1990 Sb., Zákon České národní rady o místních poplatcích

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

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

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

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

Zákon č. 23/2017 Sb., Zákon o pravidlech rozpočtové odpovědnosti

Nariadenie vlády č. 668/2004 Z. z., Nariadenie vlády Slovenskej republiky o rozdeľovaní výnosu dane z príjmov územnej samospráve

Zákon č. 369/1990 Zb., Zákon Slovenskej národnej rady o obecnom zriadení

Zákon č. 302/2001 Z. z., Zákon o samospráve vyšších územných celkov (zákon o samosprávnych krajoch)

Zákon č. 416/2001 Z. z., Zákon o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a na vyššie územné celky

Zákon č. 582/2004 Z. z., Zákon o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady

Zákon č. 583/2004 Z. z., Zákon o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov

1990. évi C. Törvény, a helyi adókról (Zákon č. C z roku 1990, o miestných daních)

2011. évi CLXXXIX. Törvény, Magyarország helyi önkormányzatairól (Zákon č. CLXXXIX z roku 2011, o miestní samosprávě)

2011. évi CXCV. Törvény, Magyarország gazdasági stabilitásáról (Zákon č. CXCV z roku 2011, o hospodárskej stabilite Maďarska)

Dz.U. 1990 nr 16 poz. 95, Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Zákon z 8. března 1990 o samosprávě gmin)

Dz.U. 1991 nr 9 poz. 31, Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Zákon z 12. ledna o miestných daní a poplatcích)

Dz.U. 1998 nr 91 poz. 576, Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa. (Zákon z 5. června 1998 o samosprávě vojvodství)

Dz.U. 1998 nr 91 poz. 578, Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym. (Zákon z 5. června 1998 o samosprávě powiatů)

Dz.U. 2003 nr 203 poz. 1966, Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Zákon z 13. listopadu 2003 o příjmech územních samosprávnych celků)

Dz.U. 2009 nr 157 poz. 1240, Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Zákon z 27. srpna 2009 o veřejných financích)

PŘÍLOHY

Příloha 1: Podrobnosti o regionálních úrovních územní samosprávy států V4

Podrobnosti o jednotlivých krajích ČR

Kraj	Rozloha v km ²	Počet obyvatel	Počet obcí
Praha	496,0	1 324 277	1
Středočeský	10 928,0	1 385 141	1 144
Jihočeský	10 058,0	644 083	624
Plzeňský	7 649,0	589 899	501
Karlovarský	3 310,0	294 664	134
Ústecký	5 339,0	820 965	354
Liberecký	3 163,0	443 690	215
Královéhradecký	4 759,0	551 647	448
Pardubický	4 519,0	522 662	451
Vysočina	6 796,0	509 813	704
Jihomoravský	7 188,0	1 191 989	673
Olomoucký	5 272,0	632 015	402
Zlínský	3 963,0	582 555	307
Moravskoslezský	5 430,0	1 200 539	300
	78 870,0	10 693 939	6 258

Zdroj: Zpracováno podle Český statistický úřad, 2020

Podrobnosti o jednotlivých krajích SR

Kraj	Rozloha v km ²	Počet obyvatel	Počet obcí
Bratislavský	2 052,6	669 592	73
Trnavský	4 146,3	564 917	251
Trenčianský	4 501,8	584 569	276
Nitranský	6 343,7	674 306	354
Žilinský	6 808,5	691 509	315
Banskobystrický	9 453,9	645 276	516
Prešovský	8 972,7	826 244	665
Košický	6 754,3	801 460	440
	49 033,8	5 457 873	2 890

Zdroj: Zpracováno podle DATAcube

Podrobnosti o jednotlivých župách Maďarska

Župa	Rozloha v km ²	Počet obyvatel	Počet obcí
Budapest	525,13	1 750 216	23
Bács-Kiskun	8 445,2	502 220	119
Baranya	4 429,6	359 109	301
Békés	5 631,1	330 542	75
Borsod-Abaúj-Zemplén	7 247,2	637 064	358
Csongrád-Csanád	4 261,7	398 332	60
Fejér	4 358,8	418 603	108
Győr-Moson-Sopron	4 208,1	473 141	183
Hajdú-Bihar	6 210,6	526 727	82
Heves	3 637,3	293 421	121
Jász-Nagykun-Szolnok	5 581,7	366 905	78
Komárom-Esztergom	2 265,1	300 995	76
Nógrád	2 544,2	188 092	131
Pest	6 393,1	1 297 102	187
Somogy	6 065,1	299 950	246
Szabolcs-Szatmár-Bereg	5 936,5	549 028	229
Tolna	3 703,3	215 514	109
Vas	3 336,2	254 137	216
Veszprém	4 463,0	341 157	217
Zala	3 784,1	267 271	258
	93 026,71	9 769 526	3 177

Zdroj: Zpracováno podle Központi Statisztikai Hivatal, 2020b

Podrobnosti o jednotlivých vojvodstvích PR

Vojvodství	Rozloha v km ²	Počet obyvatel	Počet okresů	Počet měst s právy powiatu	Počet obcí
Dolnoslezské	19 946,7	2 900 163	26	4	169
Kujavsko-pomořské	17 971,3	2 072 373	19	4	144
Lublińské	25 122,5	2 108 270	20	4	213
Lubuřské	13 987,9	1 011 592	12	2	82
Lodžské	18 219,0	2 454 779	21	3	177
Malopolské	15 182,8	3 410 901	19	3	182
Mazovské	35 558,5	5 423 168	37	5	314
Opolské	9 411,9	982 626	11	1	71
Podkarpatské	17 845,8	2 127 164	21	4	160
Podleské	20 187,0	1 178 353	14	3	118
Pomořské	18 310,3	2 343 928	16	4	123
Slezské	12 333,1	4 517 635	17	19	167
Svatokřížské	11 710,5	1 233 961	13	1	102
Varmijsko-mazurské	24 173,5	1 422 737	19	2	116
Velkopolské	29 826,5	3 498 733	31	4	226
Západopomořanské	22 892,5	1 696 193	18	3	113
	312 679,7	38 382 576	314	66	2 477

Zdroj: Zpracováno podle Główny Urząd Statystyczny, 2020a a Główny Urząd Statystyczny, 2020b

Příloha 2: Porovnání struktury územní samosprávy v jednotlivých zemích V4

	ČR	SR	PR	M
Regionální samosprávné celky	14	8	16	19
Nejmenší rozloha ÚSC (km ²)	496	2 053	9 412	525
Největší rozloha ÚSC (km ²)	10 928	9 454	35 559	8 445
Nejméně obyvatel na ÚSC	442 356	564 917	982 626	188 092
Nejvíce obyvatel na ÚSC	1 369 332	826 244	5 423 168	1 750 216
Medián obydlí (obyvatelé)	608 582	671 949	2 117 717	363 007
Sm. odchylka obydlí	353 978	92 528	1 281 023	379 888
Nejméně obcí na ÚSC	134	73	71	23
Nejvíce obcí na ÚSC	1 144	665	314	358
Medián počtu obcí na ÚSC	425	335	152	126
Sm. odchylka počtu obcí na ÚSC	283	180	61	90
Místní samosprávné celky	6 258	2 890	2 477	3 154
Průměrné obydlí (obyvatelé)	1 702	1 889	15 556	3 075
Medián obydlí (obyvatelé)	438	669	7 486	819
Sm. odchylka obydlí	18 546	9 576	51 243	31 093
Nejméně obyvatel na ÚSC	15	12	1 303	11
Nejvíce obyvatel na ÚSC	1 324 277	440 948	1 790 658	1 675 370

Zdroj: Zpracováno podle Statistika, 2020; DATAcube; Központi Statisztikai Hivatal, 2020b; Český statistický úřad, 2020; Główny Urząd Statystyczny, 2020b

Příloha 3: Struktura výdajů územních samospráv podle COFOG

v % celkových výdajů územní samosprávy

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
ČR								
1 - Všeobecné veřejné služby	11,20	12,12	11,81	11,04	12,23	11,68	11,07	11,11
2 - Obrana	0,06	0,24	0,11	0,07	0,03	0,05	0,04	0,04
3 - Veřejný pořádek a bezpečnost	1,60	1,69	1,58	1,78	1,90	1,84	1,84	1,73
4 - Ekonomické záležitosti	18,82	17,63	18,98	18,68	17,70	18,25	17,67	17,23
5 - Ochrana životního prostředí	8,10	7,26	7,73	8,48	6,17	6,36	6,13	5,81
6 - Bydlení a společenská infrastruktura	3,99	5,31	5,34	4,11	4,12	4,06	5,27	4,29
7 - Zdraví	12,90	12,70	11,93	13,13	13,62	13,65	12,88	13,01
8 - Rekreace, kultura a náboženství	6,97	7,02	6,93	6,84	7,13	7,10	7,61	7,08
9 - Vzdělávání	27,58	27,53	27,32	27,30	27,93	27,97	28,43	30,60
10 - Sociální věci	8,77	8,50	8,26	8,60	9,17	9,04	9,04	9,10
Celkem	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
SR								
1 - Všeobecné veřejné služby	14,11	14,13	13,93	13,37	14,18	15,73	13,81	15,24
2 - Obrana	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
3 - Veřejný pořádek a bezpečnost	1,24	1,23	1,19	1,14	1,26	1,27	1,49	1,54
4 - Ekonomické záležitosti	14,53	12,82	17,00	19,71	15,67	16,04	16,71	15,00
5 - Ochrana životního prostředí	7,20	7,20	6,12	6,27	5,51	5,16	5,99	5,33
6 - Bydlení a společenská infrastruktura	7,85	7,27	6,46	7,86	6,02	5,85	6,50	5,95
7 - Zdraví	2,34	2,40	2,35	2,89	3,66	3,32	2,75	2,83
8 - Rekreace, kultura a náboženství	5,89	6,70	5,77	5,75	6,14	6,16	6,64	6,63
9 - Vzdělávání	39,42	40,41	39,56	35,85	40,08	39,10	39,10	40,17
10 - Sociální věci	7,41	7,83	7,62	7,17	7,47	7,37	7,02	7,32
Celkem	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
M								
1 - Všeobecné veřejné služby	21,02	23,19	24,74	23,82	25,40	26,07	26,23	26,07
2 - Obrana	0,00	0,00	0,01	0,01	0,00	0,01	0,00	0,00
3 - Veřejný pořádek a bezpečnost	0,40	0,52	0,52	0,52	0,65	0,65	0,61	0,57
4 - Ekonomické záležitosti	11,59	15,98	17,34	17,23	20,13	19,10	21,26	20,26
5 - Ochrana životního prostředí	4,62	8,88	9,54	11,15	2,05	3,96	3,32	4,36
6 - Bydlení a společenská infrastruktura	5,64	7,46	8,10	10,33	7,20	7,12	6,65	7,13
7 - Zdraví	8,13	4,54	3,47	3,35	4,17	4,15	4,26	4,12
8 - Rekreace, kultura a náboženství	6,54	8,64	8,94	8,93	10,53	11,47	11,66	12,36
9 - Vzdělávání	28,64	16,50	14,37	14,67	18,23	16,13	14,92	14,21
10 - Sociální věci	13,41	14,29	12,98	9,99	11,64	11,36	11,08	10,91
Celkem	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
PR								
1 - Všeobecné veřejné služby	10,68	10,57	10,39	10,44	9,98	9,80	8,79	8,77
2 - Obrana	0,02	0,03	0,02	0,02	0,01	0,01	0,02	0,02
3 - Veřejný pořádek a bezpečnost	2,09	2,07	2,11	1,93	1,83	1,78	1,81	1,77
4 - Ekonomické záležitosti	16,07	16,28	17,53	16,59	12,02	13,14	15,79	14,80
5 - Ochrana životního prostředí	3,37	3,28	3,36	3,56	2,27	2,20	2,83	2,90
6 - Bydlení a společenská infrastruktura	4,96	4,37	4,35	4,46	3,96	3,62	3,75	3,55
7 - Zdraví	15,17	15,46	15,14	15,74	15,58	15,10	14,96	15,16
8 - Rekreace, kultura a náboženství	6,90	6,70	7,04	6,71	6,17	6,63	7,32	6,73
9 - Vzdělávání	27,89	28,01	27,18	27,85	27,53	26,33	25,28	25,06
10 - Sociální věci	12,84	13,24	12,87	12,70	20,65	21,38	19,45	21,25
Celkem	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Zdroj: Zpracováno na základě dat Eurostatu

Příloha 4: Porovnání dodržování Charty jednotlivými státy podle posledních kontrol

Téma odstavce	Článek	Česko	Slovensko	Polsko	Maďarsko
Ústavní a zákonné základy místní samosprávy	2	✓	✓	✓	✓
Pojem místní samosprávy	3.1	✓	✓	✓	✗
	3.2	✓	✓	✓	✓
Rozsah místní samosprávy	4.1	✓	✓	✓	✓
	4.2	✓	✓	✗	✗
	4.3	✓	✓	✓	✗
	4.4	✓	✓	✓	✗
	4.5	–	✓	✓	✓
	4.6	✗	✓	✗	✗
Ochrana hranic místních správních jednotek	5	✓	✓	✓	✓
Správní struktury a zdroje k plnění úkolů místních společenství	6.1	✓	✓	✓	✓
	6.2	–	✓	✓	✗
Podmínky výkonu odpovědnosti na místní úrovni	7.1	✓	✓	✓	✓
	7.2	–	✓	✓	✓
	7.3	✓	✓	✓	✓
Správní dozor nad činností místních společenství	8.1	✓	✓	✓	✓
	8.2	✓	✓	✓	✓
	8.3	✓	✓	✗	✗
Finanční zdroje místních společenství	9.1	✓	✓	✓	✗
	9.2	✓	✓	✓	✗
	9.3	–	✓	✗	✗
	9.4	✓	✓	✗	✗
	9.5	–	✓	✓	✓
	9.6	–	✓	✗	✗
	9.7	✓	✓	✓	✗
	9.8	✓	✓	✓	✓
Právo místních společenství se sdružovat	10.1	✓	✓	✓	✓
	10.2	✓	✓	✓	✓
	10.3	✓	✓	✓	✓
Právní ochrana místní samosprávy	11	✓	✓	✓	✗

Zdroj: Zpracováno podle Congress of Local and Regional Authorities, 2019

Legenda:

- ✓ Odstavec je dodržován ✓ Odstavec je dodržován částečně
 ✗ Odstavec není dodržován – Odstavec nebyl ratifikován

Zdroj: Ldner, Keuffer, Baldersheim, 2015

Metodika hodnocení kritérií

Institucionální ukotvení (0-3) ID

0 místní orgány mohou provádět pouze pověřené úkoly

1 místní orgány si mohou vybrat z velmi úzkého, předdefinovaného rozsahu úkolů

2 místní orgány jsou výslovně autonomní a mohou si vybrat ze široké škály předdefinovaných úkolů

3 místní orgány mohou převzít jakékoli nové úkoly (zbytkové kompetence) nepřidělené jiným úrovním správy

Rozsah politik (0-4) PS (počet získaných bodů / 3)

Vzdělání (0-2)

+ 1 bod, pokud je za výstavbu a / nebo údržbu školních budov plně odpovědná místní vláda

+ 1 bod, pokud je místní vláda plně odpovědná za zaměstnání a platby učitelům

Sociální pomoc (0-2)

+1 bod, pokud je místní vláda plně odpovědná za poskytování podpory v chudobě

+ 1 bod, pokud je místní vláda plně odpovědná za další služby sociálního zabezpečení / ochrany

Zdraví (0-2)

+ 1 bod, pokud je místní vláda plně odpovědná za výstavbu a / nebo údržbu klinik nebo zdravotních středisek (nikoli nemocnice nebo specializované zdravotnické služby)

+ 1 bod, pokud je místní vláda plně odpovědná za zaměstnání a platby lékařů

Využití půdy (0-2)

+ 1 bod, pokud je za správu stavebních povolení plně odpovědná místní vláda

+ 1 bod, pokud je za správu oblastí plně odpovědná místní vláda

Veřejná doprava (0-1)

1 bod, pokud je za služby veřejné dopravy plně odpovědná místní vláda

(0,5 bodu, pokud je za služby veřejné dopravy částečně odpovědná místní vláda)

Bydlení (0-1)

1 bod, pokud je místní správa plně odpovědná za rozvoj bydlení a měst

(0,5 bodu, pokud je místní správa částečně zodpovědná za rozvoj bydlení a měst)

Policie (0-1)

1 bod, pokud je místní vláda plně odpovědná za policii

(0,5 bodu, pokud je za policii částečně odpovědná místní vláda)

Pečovatelské funkce (0-1)

1 bod, pokud je místní samospráva plně odpovědná za poskytování pečovatelských služeb

(0,5 bodu, pokud je za plnění pečovatelských funkcí částečně odpovědná místní vláda)

Skutečná politická síla (0-4) EPD (počet získaných bodů / 3)

Vzdělání (0-2)

- + 1 bod, pokud může místní vláda rozhodnout o počtu a umístění škol
- + 1 bod, pokud místní vláda může rozhodnout o zaměstnání a platu učitelů

Sociální pomoc (0-2)

- + 1 bod, pokud místní samospráva může rozhodnout o tom, zda jednotlivec získá finanční úlevu či nikoli
- + 1 bod, pokud místní samospráva může rozhodnout o úrovni pomoci, kterou osoba obdrží

Zdraví (0-2)

- + 1 bod, pokud místní samospráva může rozhodnout o výstavbě a / nebo údržbě zdravotních středisek (nikoli nemocnic nebo specializovaných zdravotnických služeb)
- + 1 bod, pokud může místní vláda rozhodnout o organizaci a fungování specializovaných zdravotních středisek

Využití půdy (0-2)

- + 1 bod, pokud může místní vláda rozhodnout o stavebních povoleních
- + 1 bod, pokud může místní vláda rozhodnout o zonaci

Veřejná doprava (0-1)

- 1 bod, pokud může místní vláda plně rozhodnout o rozsahu a úrovni nabízených služeb veřejné dopravy
- (0,5 bodu, pokud může místní vláda částečně rozhodnout o rozsahu a úrovni nabízených služeb veřejné dopravy)

Bydlení (0-1)

- 1 bod, pokud může místní vláda plně rozhodnout o rozvoji bydlení a měst
- (0,5 bodu, pokud může místní vláda částečně rozhodnout o bydlení a rozvoji města)

Policie (0-1)

- 1 bod, pokud místní samospráva může rozhodnout o policejních službách veřejného pořádku
- (0,5 bodu, pokud může místní vláda rozhodnout o službách dopravní policie)

Pečující funkce (0-1)

- 1 bod, pokud místní samospráva může plně rozhodnout o úrovni nabízených pečovatelských služeb
- (0,5 bodu, pokud místní vláda může částečně rozhodnout o úrovni nabízených pečovatelských funkcí)

Fiskální autonomie (0-4) FA

0 místní orgány nestanovují základ ani sazbu žádné daně

1 místní orgány stanovují základ nebo sazbu menších daní

2 místní orgány mohou stanovovat sazbu jedné hlavní daně ((daň z příjmu FO nebo PO, daň z přidané hodnoty, daň z nemovitých věcí nebo z prodeje) za omezení stanovených vyššími úrovněmi vlády

3 místní orgány stanoví sazbu jedné hlavní daně s malými nebo žádnými omezeními

4 místní orgány stanovují základ a sazbu více než jedné hlavní daně

Systém transferů (0-3) FTS

- 0 dominují účelové transfery (neúčelové = 0-40 % z celkových transferů)
- 1 účelové a neúčelové transfery jsou převážně v rovnováze (neúčelové = 40-60 %)
- 2 dominují neúčelové transfery (neúčelové = 60-80 %)
- 3 téměř všechny převody jsou neúčelové (neúčelové = 80-100 %)

Finanční soběstačnost (0-3) FSR

- 0 výnos z vlastních zdrojů tvoří méně než 10 % celkových příjmů
- 1 výnos z vlastních zdrojů tvoří 10–25 % celkových příjmů
- 2 výnos z vlastních zdrojů tvoří 25-50 % celkových příjmů
- 3 vlastní zdroje přinášejí více než 50 % celkových příjmů

Úvěrová autonomie (0-3) BA

- 0 místní orgány si nemůže půjčit
- 1 místní orgány si mohou půjčit na základě předchozího souhlasu vyšších úrovní vlád a s některými omezeními:
 - a. zlaté pravidlo (např. žádné půjčky na krytí současného deficitu účtu)
 - b. žádné zahraniční půjčky nebo půjčky pouze od regionální nebo centrální banky
 - c. žádné půjčky nad strop, absolutní úroveň nadnárodní zadluženost, maximální poměr dluhové služby pro nový mechanismus půjčování nebo dluhové brzdy
 - d. výpůjčka je omezena na konkrétní účely
- 2 místní orgány si mohou půjčit bez předchozího povolení s některými omezeními a), b), c) nebo d)
- 3 místní orgány si mohou půjčit bez omezení vyššími úrovněmi vlád

Organizační autonomie (0-4) OA

Místní vedoucí pracovníci a volební systém:

- 0 místní vedoucí pracovníci jsou jmenováni vyšší úrovní a místní úřady nemohou určit klíčové prvky jejich politických systémů (volební okrsky, počet křesel, volební systém)
- 1 vedoucí pracovníci jsou voleni obecním zastupitelstvem nebo přímo občany
- 2 vedoucí pracovníci jsou voleni občany nebo zastupitelstvem a obec může rozhodovat o některých prvcích volebního systému

Zaměstnanci a místní struktury – místní úřady:

- Najímají svoje vlastní zaměstnance (0–0,5)
- Upravují plat svých zaměstnanců (0–0,5)
- Volí svou organizační strukturu (0-0,5)
- Zakládají právnické osoby a obecní podniky (0–0,5)

Právní ochrana (0-3) LP

- 0 neexistuje žádný právní prostředek na ochranu místní autonomie
- 1 ústavní doložky nebo jiné zákonné předpisy chrání místní samosprávu
- 2 místní orgány se k řešení sporů s vyššími orgány uchylují k soudnímu systému
- 3 prostředky typu 1 a 2 a další prostředky, které chrání místní autonomii, jako je např. seznam všech obcí v ústavě nebo nemožnost je donutit ke sloučení

Administrativní dohled (0-3) AS

0 správní dohled kontroluje zákonnost i opodstatněnost / účelnost obecních rozhodnutí

1 správní dohled zahrnuje podrobnosti o účtech a výdajových prioritách

2 správní dohled se zaměřuje pouze na zajištění souladu s právními předpisy (zákonnost místních rozhodnutí)

3 existuje velmi omezený správní dohled

Přístup k centrální vládě (0-3) CRA

0 vyšší vlády nikdy nekonzultují s místními orgány a neexistují žádné formální mechanismy zastoupení

1 místní orgány jsou konzultovány a/nebo mají přístup k rozhodování na vyšší úrovni prostřednictvím formálního zastoupení, ale vliv je omezený

2 místní orgány jsou pravidelně konzultovány prostřednictvím stálých konzultačních kanálů a mají podstatný vliv

3 místní orgány jsou buď konzultovány, nebo mají přístup k rozhodování na vyšší úrovni prostřednictvím formálního zastoupení; a podstatný vliv

Na základě tohoto postupu a následného součtu bodů a jednotlivých kritérií je získáno hodnocení místní autonomie, kdy maximální počet získaných bodů je 37.

Dimenze místní autonomie:

Jednotlivá kritéria lokální autonomie byla spojena do následujících dimenzí, jejichž hodnoty se transformují na stupnici od 0 do 100:

Právní autonomie $D_{LA} = 100 / 3 * LP$

Organizační autonomie $D_{OA} = 100 / 4 * OA$

Rozsah politiky $D_{PS} = 100 / 4 * PS$

Efektivní politická diskrece $D_{EPD} = 100 / 16 * (ID + 3 * EPD)$

Finanční autonomie $D_{FA} = 100 / 25 * (3 * FA + 3 * FSR + BA)$

Centrální nebo regionální kontrola $D_{CRC} = 100 / 7 * (FTS + AS)$

Vertikální vliv $D_{VI} = 100 / 3 * CRA$

$$LAI = (D_{LA} + 2 * D_{OA} + 2 * D_{PS} + 3 * D_{EPD} + 3 * D_{FA} + D_{CRC} + D_{VI}) / 13$$

Tučně vyznačené hodnoty v jednotlivých výpočtech znamenají váhu proměnných určených podle jejich důležitosti.