

**ČESKÁ ZEMĚDĚLSKÁ UNIVERZITA v PRAZE**

**FAKULTA PROVOZNĚ EKONOMICKÁ**

**KATEDRA EKONOMIKY**



**Financování územních samospráv v mezinárodním  
kontextu**

**Funding System of Local Government in the International  
Context**

**Vedoucí práce: doc. Ing. Eva Rosochatecká, CSc.**

**Autor práce: Ing. Jiří Čermák**

© 2013

## **PODĚKOVÁNÍ**

Tímto děkuji svému vedoucímu práce paní doc. Ing. Evě Rosochatecké, CSc., kolegům na katedře i na zahraničních univerzitách a všem ostatním zúčastněným za cenné rady a připomínky při zpracování této disertační práce.

# Obsah

Obsah.....	1
1 Úvod.....	7
2 Cíl práce a metodika.....	9
3 Decentralizace státní správy.....	19
4 Fiskální federalismus.....	23
4.1 Modely fiskálního federalismu.....	26
4.1.1 Centralizovaný model.....	27
4.1.2 Decentralizovaný model.....	28
4.1.3 Model relativní samostatnosti.....	28
4.2 Teoretické aspekty fiskální decentralizace.....	28
4.2.1 Tieboutův model.....	29
4.2.2 Teorie klubů.....	30
4.2.3 Oatesův decentralizační teorém.....	32
4.2.4 Brennan – Buchananova decentralizační hypotéza.....	34
4.2.5 Lokalizační teorie.....	35
4.3 Názorové střety a důvody k decentralizaci a centralizaci.....	36
5 Financování lokálních vládních úrovní v decentralizovaném systému.....	44
5.1 Daňové určení.....	44
5.2 Druhy daní a jejich vhodnost v decentralizovaném systému.....	46
5.3 Příjmy lokálních vlád z uživatelských poplatků.....	49
5.4 Daňové určení a možné přístupy k jeho realizaci.....	50
5.4.1 Místní daně.....	50
5.4.2 Systém daňových přírážek.....	51
5.4.3 Systém sdílených daní.....	52

5.5	Specifika, výhody a nevýhody přerozdělování příjmů lokálním vládám pomocí sdílených daní.....	53
5.6	Požadavky na daňový systém a úloha dotačních programů vlády v decentralizovaném daňovém systému .....	55
6	Struktura decentralizovaných úrovní vlády, decentralizace výdajové odpovědnosti v oblasti místních financí .....	59
6.1	Lokální vládní úrovně v Evropě .....	60
6.2	Decentralizace veřejné správy a sídelní struktura v zemích Evropské unie.....	61
6.3	Fiskální decentralizace a výdajová odpovědnost lokálních vlád.....	68
7	Místní finance a rozpočty územních samospráv .....	70
7.1	Rozpočty lokálních vládních úrovní.....	70
7.2	Rozpočet nižšího územního samosprávného celku .....	71
7.3	Příjmy územních samosprávných celků .....	73
7.3.1	Daňové příjmy.....	74
7.3.2	Nedaňové příjmy .....	75
	Příjmy z finančního investování.....	76
	Uživatelské poplatky .....	76
	Příjmy sankční povahy – pokuty .....	77
	Kapitálové příjmy.....	77
7.4	Výdaje územních samosprávných celků.....	77
8	Systémy financování územních samospráv ve vybraných zemích .....	80
8.1	Francouzská územní samospráva a její systém financování .....	80
8.1.1	Obec .....	80
8.1.2	Department .....	81
8.1.3	Region .....	81
8.1.4	Financování místních samospráv ve Francii .....	81

8.2	Rakouská územní samospráva a její systém financování .....	84
8.2.1	Místní samospráva v Rakousku.....	84
8.2.2	Okres .....	87
8.3	Financování místních samospráv v Rakousku.....	87
8.4	Systém veřejné správy ve Švédsku.....	90
8.4.1	Územní samosprávy ve Švédsku.....	90
8.4.2	Sídelní struktura ve Švédsku .....	91
8.4.3	Hlavní úkoly zabezpečované obcemi .....	93
8.4.4	Hlavní úkoly zabezpečované oblastmi .....	94
8.4.5	Systém financování územních samospráv ve Švédsku .....	95
8.4.6	Ostatní příjmy.....	96
8.4.7	Příjmy a výdaje oblastí/regionů.....	97
8.4.8	Systém vládního finančního vyrovnání na lokální úrovni .....	97
8.4.9	Příjmové vyrovnání/zrovnoprávnění.....	98
8.4.10	Vyrovnání nákladů .....	98
8.4.11	Podstata vyrovnávacího systému .....	99
8.4.12	Kalkulace příjmového vyrovnání .....	101
8.4.13	Stanovení výpočtu .....	102
8.4.14	Nákladové vyrovnání .....	105
8.4.15	Výpočet dotace nebo platby nákladů na vyrovnání .....	107
8.4.16	Roční aktualizace nákladů na vyrovnání.....	108
8.4.17	Dopad nákladového vyrovnání na sídelní strukturu ve Švédsku .....	108
8.5	Systém veřejné správy a financování územních samospráv v Baskicku a Španělsku... .....	109
8.5.1	Autonomní oblasti .....	110
8.5.2	Financování autonomních společenství .....	111

8.5.3	Daňové příjmy a současná ekonomická situace .....	113
8.5.4	Druhá úroveň - Autonomní společenství .....	113
8.6	Systém financování územních samospráv v Baskicku .....	114
8.6.1	Veřejný sektor v Baskickém regionu .....	115
8.6.2	Finanční autonomie Baskicka .....	117
8.6.3	Hospodářské výsledky dohody.....	118
8.6.4	Srovnání centrálního a baskického systému financování územních samospráv .... .....	118
8.6.5	Distribuce dohodnutých prostředků mezi jednotlivými úrovněmi vlády v Baskicku.....	119
8.6.6	Vertikální model.....	121
8.6.7	Horizontální model.....	122
8.6.8	Podíl obcí.....	123
8.6.9	Rozdělení dohodnutých zdrojů.....	124
8.6.10	Financování historické oblasti Alava .....	126
8.6.11	Financování historické oblasti Biskajský záliv (Biscay).....	128
8.6.12	Financování historické oblasti Guypuzcoa .....	129
8.6.13	Státní systém redistribuce finančních prostředků mezi obce .....	130
8.7	Systém financování územních samospráv na Slovensku .....	131
8.7.1	Vývoj veřejné správy na Slovensku po roce 1990 .....	131
8.7.2	Systém financování územních samospráv na Slovensku .....	132
8.7.3	Model rozpočtového určení daní na Slovensku .....	133
8.7.4	Ostatní daňové příjmy a nedaňové příjmy územních samospráv.....	136
9	Problematika malých obcí a systém financování územních samospráv v ČR .....	137
9.1	Financování územních samospráv v ČR .....	141
9.1.1	Vývoj po roce 1989 .....	141

9.2	Důležité zákony v rozpočtování obcí .....	142
9.3	Financování obcí po roce 1990.....	143
9.4	Financování obcí po roce 2000.....	144
9.4.1	Rozpočtové určení daní (2001 – 2002) .....	144
9.4.2	Rozpočtové určení daní (2003 – 2007) .....	145
9.4.3	System financování municipalit (2003 – 2007) .....	148
9.4.4	Vyplynutí dvou možností .....	151
9.4.5	Rozpočtové určení daní (2008 – 2012) .....	152
9.4.6	Předpokládaný finanční dopad právní úpravy na státní rozpočet .....	157
9.4.7	Porovnání výpočtu podílu konkrétních obcí na sdílených daních (rozpočtové určení daní do roku 2007 x rozpočtové určení daní platné do roku 2012).....	159
9.5	Financování obcí od roku 2013 .....	167
9.5.1	Kritéria pro přerozdělování sdílených daňových příjmů.....	169
9.5.2	Porovnání výpočtu podílu konkrétních obcí na sdílených daních (rozpočtové určení daní do roku 2012 x rozpočtové určení daní platné od roku 2013).....	173
9.5.3	Porovnání výpočtu podílu konkrétních obcí na sdílených daních (rozpočtové určení daní platné od roku 2013 x rozpočtové určení daní dle původního návrhu Ministerstva financí ČR od roku 2013).....	177
9.5.4	Dopad na státní rozpočet a navrhované právní úpravy .....	177
9.5.5	Modelový příklad na porovnání současného rozpočtového určení daní a návrhu Ministerstva financí České republiky.....	184
10	Porovnání jednotlivých systémů financování a konstrukce nového modelu financování územních samospráv v České republice.....	188
10.1	Analýza kritérií a jejich vah v českém modelu financování územních samospráv ... ..	191
10.1.1	Kritérium katastrální výměry obce v letech 2012 a 2013 .....	192
10.1.2	Kritérium počtu obyvatel v letech 2012 a 2013 .....	194

10.1.3	Kritérium počtu dětí v mateřských a základních školách v letech 2012 a 2013 ....	195
10.1.4	Příjmy na jednoho obyvatele u sdílených daní v letech 2012 a 2013 .....	196
10.2	Návrh nového modelu financování územních samospráv v České republice.....	199
10.2.1	Volba kritérií v navrhovaném modelu financování.....	200
10.2.2	Rozdíl v redistribuci příjmů při uplatnění kritéria katastrální výměry obce a kritéria zastavěné plochy v obci .....	203
10.2.3	Úprava navrhovaného systému financování 1 .....	208
10.2.4	Úprava navrhovaného systému financování 2 .....	213
10.2.5	Úprava navrhovaného systému financování pro Prahu (kompenzace s pevnou částkou na obyvatele) .....	218
10.2.6	Úprava navrhovaného systému financování pro Prahu (oddělený propočet) ..	223
10.2.7	Porovnání příjmů obce Sedlec a města Stochov v jednotlivých navrhovaných modelech financování .....	229
11	Závěr.....	237
	Seznam použité literatury.....	245
	Ostatní zdroje .....	253
	Seznam tabulek .....	256
	Seznam grafů.....	260
	Seznam obrázků .....	262
	Seznam rovnic .....	263



# 1 Úvod

Od konce 18. století většina evropských států zaznamenala poměrně rychlý hospodářský růst s rozvíjejícími se zájmy novodobé podnikatelské šlechty a majitelů manufaktur a obchodníků. A právě v této době nastal podstatný posun v chápání státu, kdy na rozdíl od starověkých a středověkých státních útvarů se novověký stát stává svrchovaným a sebeurčujícím politickým společenstvím. V druhé polovině 20. století se pak stát osvobozuje po dlouhých staletích i od principu teritoriality, neboť v podmínkách hospodářské globalizace se postupně ukázalo, že ekonomický potenciál moderního státu závisí na mnoha faktorech, nikoliv jen na teritoriálním principu, který mimo zemědělskou půdu, později nerostné bohatství a dnes obyvatelstvo a státní moc, tvoří základní pilíř moderního státu, pro nějž je charakteristické postupné rozšiřování jeho funkcí v oblasti práva a bezpečnosti v době novověku, hospodářské politiky od dob průmyslové revoluce, sociální funkce od vypuknutí rozsáhlé hospodářské krize ve 30. letech, až po dnešní dobu, tedy dobu integrace a globalizace, kdy se stále více začíná uplatňovat i kulturní funkce státu. A právě s růstem počtu obyvatel a funkcí, které začal moderní stát plnit, byly a jsou spojeny snahy o co nejefektivnější správu na daném území a redistribuci veřejných prostředků na zabezpečení veřejných statků.

Od 20. století je možno hovořit o tom, že stát se dělí o správu na daném území ještě s dalšími institucemi veřejné správy, které se prostřednictvím volených orgánů na jednotlivých správních úrovních podílejí na plnění úkolů ve veřejné správě. V souvislosti s podstatnými strukturálními změnami v rámci územních celků, ke kterým na základě mezinárodních úmluv v zemích EU došlo, bylo nezbytně spojeno i se změnou v majetkových vztazích a především ve finančním zabezpečení jednotlivých územních celků samosprávy s finančními prostředky plynoucími do jejich vlastních rozpočtů. V souvislosti se strukturálními změnami došlo též ke změně v postavení a úkolech územní samosprávy, které v rámci vývoje procházely celou řadou změn. Nejen v evropských zemích proto začalo docházet k novému politickému uspořádání, jemuž musí odpovídat i uspořádání rozpočtové. Základní otázkou proto je, jaké položky přiřadit na příjmové a výdajové straně rozpočtu tak, aby bylo dosaženo co největší efektivnosti při zabezpečování veřejných statků a služeb na úrovni státní i regionální, jakož i možnosti lokálních vlád rozhodovat o alokaci těchto zdrojů v rámci střednědobého a dlouhodobého plánování za účelem zabezpečování veřejně poskytovaných statků a služeb. Rozdělením finančních prostředků na nižší úrovně, tedy přiřazením určité části daňových

výnosů (představují příjmy státního, krajského či municipálního rozpočtu) se zabývá jedna část teorie fiskálního federalismu. Jedná se o rozdělení daňových výnosů na nižší vládní úrovně tak, aby tyto nižší celky byly schopny zajistit pro své obyvatele většinu nezbytných veřejných statků. Teorie fiskálního federalismu je založena na principu decentralizace veřejných systémů. Zdaňování je v tomto případě postaveno na principu, že národní veřejné statky by měly být financovány ze státního (centrálního) rozpočtu a místní veřejné statky by měl ze svých příjmů financovat nižší územně správní celek z výnosu místních daní. Financování místních samospráv proto v současné době představuje jeden z důležitých aspektů veřejných financí. Zároveň se jedná o významnou otázku v oblasti daňových teorií, neboť místní daně jsou v téměř všech zemích světa součástí daňové soustavy.

## 2 Cíl práce a metodika

Předkládaná práce se zaměřuje na problematiku financování místních samospráv v souvislosti se sídelní strukturou územních samospráv a zvoleným systémem redistribuce prostředků ve vybraných zemích Evropské unie. Proto si autor práce klade za cíl podat, na základě studia odborné literatury a studií publikovaných na dané téma, přehled o rostoucí úloze teorie fiskálního federalismu, konkrétně pak porovnat teoretická východiska problematiky se systémy redistribuce prostředků ve prospěch územních samospráv ve vybraných členských státech Evropské unie.

Z těchto důvodů je hlavním cílem této disertační práce na základním souboru obcí České republiky provést identifikaci sídelní struktury v České republice, analýzu systému financování územních samospráv v České republice v letech 1990 – 2013, zejména pak v časovém úseku 2000 – 2013, kdy při financování územních samospráv je uplatňován systém rozpočtového určení daní, a na základě provedené analýzy kvantifikovat a komplexně zhodnotit systém financování územních samospráv v České republice se zaměřením zejména na financování malých obcí, včetně ověření dalších stanovených výzkumných otázek. Hlavní cíl je pak naplněn prostřednictvím následujících dílčích cílů v teoretické a praktické části práce.

### **Dílčí cíle v rámci teoretické části práce:**

- vymezení základních pojmů souvisejících s fiskálním federalismem, respektive fiskální decentralizací – financováním územních samospráv;
- vymezení stávajících teorií a možných přístupů, týkajících se fiskálního federalismu, respektive fiskální decentralizace;
- vymezení jednotlivých systémů financování územních samospráv ve vybraných zemích Evropské unie;
- vymezení systému financování územních samospráv v České republice.

### **Dílčí cíle v rámci empirické části práce:**

- na základě provedené analýzy jednotlivých systémů financování územních samospráv ve vybraných zemích Evropské unie navrhnout úpravu stávajícího systému financování územních samospráv;
- na základě provedené analýzy systému financování územních samospráv v České republice navrhnout úpravu stávajícího systému financování;

- zejména pak navrhnout úpravy v systému financování územních samospráv v oblasti stávajících kritérií a nově zaváděných kritérií s cílem dosažení vyšší rovnosti redistribuce příjmů mezi jednotlivé územní samosprávy v České republice (prostřednictvím příjmů na jednoho obyvatele), jakož i dosažení vyšší míry transparentnosti v oblasti redistribuce finančních prostředků jednotlivým obcím.

Z výsledků získaných v rámci teoretické a zejména empirické části práce jsou pak vyvozeny možné závěry o jednotlivých systémech financování územních samospráv ve vybraných zemích Evropské unie a v České republice, jejichž zhodnocení, včetně návrhů nového modelu financování a zhodnocení systému financování územních samospráv v České republice vychází dále z ověřování následujících výzkumných otázek:

- VO1: Na systém financování uplatňovaný ve vybraných zemích Evropské unie má vliv sídelní struktura územních samospráv.
- VO2: V případě existence malých obcí v jednotlivých systémech financování územních samospráv ve vybraných zemích Evropské unie jsou nastavena kritéria redistribuce prostředků tak, aby byly rozpočty těchto územních samospráv podpořeny speciální úpravou.
- VO3: Struktura a počet kritérií vysvětlujících redistribuci finančních prostředků ve prospěch územních samospráv ve vybraných zemích Evropské unie je nastaven obdobně jako v českém systému financování územních samospráv.
- VO4: Zavedením většího množství kritérií v českém systému financování lze transparentněji a efektivněji rozdělit finanční prostředky mezi jednotlivé územní samosprávy.
- VO5: Úpravou a zavedením nových kritérií lze v českém systému financování nastavit větší rovnost v příjmech na jednoho obyvatele, aniž by se výše příjmů proti současnému systému financování územních samospráv výrazněji změnila přírůstkem či úbytkem finančních prostředků na příjmové straně územních rozpočtů.

Disertační práce navazuje na dosud prováděný výzkum v oblasti systémů financování ve vybraných zemích Evropské unie, zejména pak systému financování územních samospráv v České republice od roku 2003. V práci je využit jak základní, tak rovněž aplikovaný výzkum na základě získaných teoretických poznatků. Tyto poznatky jsou následně aplikovány

na základní soubor obcí v České republice, diferencovaný dle velikosti, zejména pak velikostní skupiny malých obcí do 1 000 obyvatel a speciálně postavených 4 velkých měst – Praha, Brno, Ostrava a Plzeň.

V teoretické části práce jsou nejprve definovány hlavní pojmy této práce, konkrétně fiskální federalismus a fiskální decentralizace. Následuje vymezení jednotlivých teoretických přístupů, vztahujících se k problematice fiskálního federalismu, respektive fiskální decentralizace. Na základě analýzy systémů financování územních samospráv ve vybraných zemích Evropské unie zvážit, zda současné systémy financování územních celků ve vybraných zemích jsou nastaveny efektivně, případně které problémy se při jejich aplikaci vyskytly a jakými opatřeními byly odstraněny případné lokální disparity tak, aby systém umožňoval naplnit hospodárné a efektivní využívání finančních prostředků s možností aktivně o nich rozhodovat a plánovat je. Na základě takto provedené analýzy systémů financování územních samospráv pak následně pojednat o tom, a to jak na základě studia odborné literatury, tak také na základě provedené analýzy systémů financování územních samospráv, zda je možné nastavit tento systém s takovými atributy, a za jakých podmínek, též v České republice.

Pro zpracování dat jsou použity poznatky z deskriptivní a exploratorní statistické analýzy. Veškeré výpočty, stejně tak jako vizualizace získaných výsledků, jsou provedeny s využitím softwaru IBM SPSS, případně MS Excel.

### **Metodický postup:**

Metodický postup práce zahrnuje následující kroky:

#### **1. Volba vybraných zemí Evropské unie vhodných pro výzkum**

Pro provedení následné analýzy jednotlivých systémů financování byly zvoleny vybrané země Evropské unie zejména s podobným systémem veřejné správy jako v České republice nebo na základě rozdrobené sídelní struktury. **Zvoleno tedy bylo Rakousko**, které je z hlediska počtu obyvatel přibližně srovnatelné s Českou republikou. Ze společné historie vyplývají i společné základy fungování územní samosprávy. Rakousko bylo rovněž zvoleno i pro svůj, původně vysoký, počet obcí (rovněž s existencí malých obcí). Tento počet se nedávno provedenou reformou územní veřejné správy výrazně snížil, avšak nadále lze v rámci rakouské sídelní struktury nalézt velké množství malých obcí s výsadním postavením v systému financování pro hlavní město Vídeň. Navíc, z hlediska struktury výdajů rakouských

územních samospráv se příliš od těch českých neliší. **Dále byla zvolena Francie** vzhledem ke své rozdrobené sídelní struktuře, která je obdobná v České republice. Také byla vybrána z důvodu srovnatelnosti průměrného počtu obyvatel připadajících na jednu obec. Po rozsáhlých decentralizačních tendencích ve prospěch lokálních vládních jednotek, je možné se setkat ve Francii s větší daňovou autonomií obcí, kdy vlastní daňové příjmy obcí mohou tvořit až 50 % všech příjmů. Dominantní postavení má daň z nemovitosti, která je, z hlediska svého potenciálu, na lokální úrovni využita mnohem více než v České republice. **Jako další zvolená země bylo vybráno Švédsko**, a to z důvodu svého vysokého podílu veřejného sektoru na HDP, z hlediska územních samospráv pak v souvislosti s provedenou reformou územní veřejné správy, která měla vést ke zvýšení efektivnosti výkonu veřejné správy a efektivní redistribuci finančních prostředků. Systém financování švédských územních samospráv je rovněž zajímavý zejména svou existencí vyrovnávacích mechanismů na příjmové straně místních rozpočtů, přepočtených na jednoho obyvatele a rovněž také díky tzv. nákladovému vyrovnávacímu systému, kdy některé územní samosprávy jsou příjemci této vyrovnávací dotace a jiné územní samosprávy jsou naopak plátcí do systému vyrovnávání. Systém financování územních samospráv ve Švédsku se tak snaží prostřednictvím centrálně nastavené legislativy, včetně redistribuce finančních prostředků územním samosprávám, udržet vysoký standart poskytovaných veřejných statků a služeb i v řídce osídlených oblastech. **Předposlední vybranou zemí je Španělsko**, respektive autonomní oblast **Baskicka a zbývající část Španělska** (mimo autonomní oblast Navarra, kde probíhá financování územních samospráv rovněž odlišně). Oba tyto systémy financování byly vybrány z důvodu rozdrobené sídelní struktury, kdy velké množství malých obcí se nachází jak na území Španělska obecně, tak také na území autonomní oblasti Baskicka. Tato autonomní oblast byla rovněž zvolena v souvislosti s rozsáhlou daňovou, též redistribuční autonomií, která je zajištěna prostřednictvím uzavřené smlouvy s centrální vládou o daňovém vyrovnání s touto autonomní oblastí. V neposlední řadě byla tato oblast a její systém financování územních samospráv vybrána rovněž z důvodu úzkých kontaktů v rámci vědecké činnosti České zemědělské univerzity v Praze a Univerzity Deusto v Bilbao. **Poslední vybranou zemí je Slovensko**, které bylo spojeno až do roku 1993 s Českou republikou. Díky tomuto federativnímu uspořádání obě země sdílely jednotnou strukturu územních samospráv. Po rozpadu společné federace si obě země vytvořily vlastní strukturu územních orgánů. Model redistribuce finančních prostředků ve prospěch obcí byl až do roku 2004 na Slovensku odlišný, neboť prostředky pro územní samosprávu byly vyčleněny v rámci státního rozpočtu

na příslušný rok. Od roku 2005 však dochází na Slovensku ke změně systému financování územních samospráv. Nově stát přistupuje k redistribuci finančních prostředků rovněž prostřednictvím rozpočtového určení daní. Součástí tohoto systému se stávají sdílené daně, kde podíl obcí na těchto daních je určen rovněž dle jednotlivých kritérií a jim přiřazených vah, jako je tomu v uplatňovaném systému financování územních samospráv v České republice od roku 2000.

## **2. Analýza systému financování územních samospráv ve vybraných zemích Evropské unie**

Tato analýza je založena na identifikaci jednotlivých kritérií, dle kterých jsou v systémech financování územních samospráv ve vybraných zemích redistribuovány finanční prostředky. Jednotlivá kritéria byla rozdělena do dvou skupin, a to na kritéria hlavní například redistribuce prostředků mezi jednotlivé územní samosprávy dle prostého počtu obyvatel a kritéria doplňková či specifická, mezi která lze zařadit například specifické kritérium v systému financování územních samospráv v autonomní oblasti Baskicko, kde územní samosprávy, na jejichž katastrálním území se nacházejí pláže, získávají určitou část finančních prostředků do svého rozpočtu právě podle rozlohy obhospodařovaných pláží. Po této identifikaci jednotlivých kritérií byla zjištěna jejich významnost na základě účinnosti v rámci systému financování územních samospráv (v případě Švédska) či prostřednictvím jednotlivých vah přiřazených těmto kritériím (v případě systému financování na Slovensku a v autonomní oblasti Baskicko a zbývající části Španělska – mimo autonomní oblast Navarra).

## **3. Analýza systému financování územních samospráv v České republice**

Tato analýza je založena na vývoji systému financování územních samospráv v České republice od roku 1990, zejména pak v době po roce 2000, kdy došlo k zavedení financování územních samospráv prostřednictvím rozpočtového určení daní. Součástí této analýzy je charakteristika sídelní struktury v České republice a vývoj systému financování právě s ohledem na rozdrobenou sídelní strukturu. V souvislosti se změnami v rozpočtovém určení daní jsou jednotlivé právní úpravy podrobně charakterizovány, a to jak z hlediska vlivu na systém financování jako celku, rovněž tak na systém financování malých obcí do 1 000 obyvatel. Pozornost je též věnována i jednotlivým kritériím a jejich změnám v čase, i nastavení jednotlivých vah těchto kritérií, a to především opět ve vztahu k finanční situaci malých obcí.

#### **4. Návrhy úprav stávajícího systému financování územních samospráv v České republice**

Na základě provedené analýzy jednotlivých systémů financování ve vybraných zemích Evropské unie a systému financování územních samospráv v České republice je navržen nový model systému financování územních samospráv v České republice, a to zejména zavedením zcela nových kritérií, modifikací stávajících kritérií a úpravou vah již existujících kritérií a nastavením vah u nově uplatňovaných kritérií. Cílem tohoto nového modelu financování územních samospráv v České republice je prostřednictvím doplnění a změny jednotlivých kritérií a jejich vah efektivnější a transparentnější redistribuce finančních prostředků. Velký důraz je kladen na finanční pozici hlavního města Prahy a dalších zbývajících měst – Brna, Ostravy a Plzně, které mají již delší dobu v systému rozpočtového určení daní specifické postavení, ale též i zbývajících obcí v České republice. Jde o snahu zařadit i hlavní město Praha do běžných propočtů tak, aby její hodnoty (koeficienty) nemusely být uměle navyšovány, a tím toto město nezískávalo netransparentně mnohonásobně vyšší příjem na jednoho obyvatele, než mají ostatní města a obce v České republice. Tento návrh nového modelu financování však nemusí být zcela úspěšný, neboť postavení hlavního města Prahy, jako obce a zároveň i kraje, je natolik specifické a dominantní, že při větší homogenitě redistribuce prostředků prostřednictvím jednotlivých kritérií a jejich vah, jež by měly být nastaveny především ve prospěch větších sídelních celků, i přes tyto změny nemusí být reálný.

##### **Datová základna a využití dat**

Pro zpracování této práce byla shromážděna relevantní data. Jako vhodné zdroje informací byly zvoleny databázové servery OECD, Eurostat a národní statistické úřady, k shromáždění relevantních informací byly též použity internetové stránky jednotlivých organizací a tematicky zaměřené knižní publikace a odborné články. Práce je zpracována ve své první části formou literární rešerše se snahou postihnout přehledně dosavadní vývoj poznání dané problematiky. Pro možný návrh nového modelu financování územních samospráv v České republice jsou pak zejména využita data týkající se jednotlivých systémů financování ve vybraných zemích, s konkrétním zaměřením na kritéria a jejich případné váhy, dle kterých dochází k redistribuci finančních prostředků. Pro získání těchto informací byly použity tematicky zaměřené odborné publikace, dále byly použity též internetové stránky dotčených institucí.



Podstatná část informací pak byla zejména získána prostřednictvím polostrukturovaných rozhovorů s odborníky v dané oblasti v Rakousku, Švédsku a Španělsku. V případě Rakouska byla problematika tamějšího systému financování konzultována s profesorem Hansem Karlem Wytrzensem z Universität für Bodenkultur ve Vídni. V případě Švédského systému financování územních samospráv byla daná problematika konzultována s pracovníky švédského ministerstva financí Larsem Ostlingem a Karin Gustafsson. Konzultaci k řešené problematice též poskytla Lucie Lethagen. Ve Španělsku byla problematika systému financování v autonomní oblasti Baskicko a zbývající části Španělska konzultována s profesorem Santiagem Larrazabalem, který je předsedou rady Baskického regionu a odborníkem na problematiku financování Baskicka, s profesorem Tontxu Campusem z University Deusto, který je bývalým ministrem školství Baskicka, a Mikelem Larreinou z University Deusto. Odborné publikace a další data byla též získána na Baskické asociaci územních samospráv v rámci návštěvy a uskutečněného polostrukturovaného rozhovoru s Gemmou Martinez. V neposlední řadě posloužily jako zdroj informací španělského systému financování územních samospráv další odborné publikace a články z konferencí ve sbornících získané v univerzitní knihovně University Deusto v Bilbao.

Na základě provedeného sběru dat o jednotlivých systémech financování ve vybraných zemích Evropské unie byla provedena analýza jednotlivých systémů financování s návrhy na úpravu systému financování v České republice. Při realizaci nového systému financování územních samospráv v České republice bylo hlavním cílem zvýšit transparentnost a efektivnost redistribuovaných finančních prostředků při využití poznatků získaných ze systémů financování vybraných zemí, dále využití již existujících dat, případně dat, která jsou běžně sledována, avšak nejsou pro současný systém financování územních samospráv v České republice využita, a to s ohledem na možnost konstrukce nového modelu s využitím dostupných dat a také s ohledem na finanční náročnost získání těchto údajů v rámci institucí veřejné správy, pokud by byl navrhovaný systém, či jeho dílčí části a případná doporučení z tohoto návrhu vyplývající, aplikovány v praxi. Využita proto byla data, která jsou již v současném systému financování územních samospráv v České republice publikována, tedy prostý počet obyvatel, katastrální výměra obce (v ha), počet žáků mateřských a základních škol a také počet pracovníků v obci (v současném systému jako údaj sloužící pro výpočet podílu tzv. motivačního prvku). Tyto informace má k dispozici Ministerstvo financí České republiky od Českého statistického úřadu a od Ministerstva školství České republiky. V rámci nově přidáných kritérií, pro konstrukci nového modelu financování územních samospráv

v České republice, byla využita data týkající se zastavěné plochy na území jednotlivých obcí (v m<sup>2</sup>) s využitím neveřejné databáze Českého katastrálního a zeměměřického úřadu, dále pak data z veřejné databáze získaná ze Sčítání lidí, domů a bytů 2011, publikovaná Českým statistickým úřadem v rámci socio – demografických dat o počtu obyvatel v jednotlivých stanovených věkových kategoriích ve všech obcích České republiky a dle sociálního statutu (kategorie nezaměstnaných), rovněž údaje za jednotlivé obce v celé České republice.

Dále měla být využita data z České daňové správy, týkající se podílu jednotlivých obcí na výběru skupiny daní do státního rozpočtu, tvořící při redistribuci tzv. sdílené daně, avšak tato data nebyla získána, neboť dle vyjádření České daňové správy nejsou v rámci tohoto specifického požadavku tato data agregována, protože jejich využití nepožaduje ani Český statistický úřad, ani Ministerstvo financí České republiky. Proto bylo toto původně uvažované kritérium nahrazeno kritériem podílu na HDP jednotlivých obcí, vždy v příslušném kraji, kdy tento podíl byl stanoven pomocí hodnoty HDP v absolutním vyjádření přepočtené na jednoho obyvatele kraje k celkovému součtu hodnot za všechny kraje. Takto získaný podíl jednotlivých krajů byl ještě dále rozdělen na podíly jednotlivých obcí v příslušném kraji, a to podle počtu obyvatel v jednotlivých obcích příslušného kraje.

Všechna ostatní kritéria, v rámci jednoduchosti konstrukce nového modelu financování, a s ohledem na dosud uplatňovaný model výpočtu podílu jednotlivých obcí, byla získána pomocí stejného mechanismu výpočtu, dle díky Ministerstva financí České republiky, a to jako podíl hodnot příslušného kritéria v rámci každé obce a celkového součtu těchto hodnot za všechny obce v České republice. Tímto způsobem byly vypočítány podíly jednotlivých obcí u kritérií: prostý počet obyvatel, katastrální výměra (v ha) nebo zastavěná plocha (v m<sup>2</sup>), počet žáků mateřských a základních škol, počet pracujících v obci, počet obyvatel ve věku 0 – 24 let, počet obyvatel ve věku nad 65 let včetně a počet nezaměstnaných v obci. Modifikace stávajícího kritéria katastrální výměry (v ha) na zastavěnou plochu v obci (v m<sup>2</sup>) byla provedena v souvislosti s opatřením Ministerstva financí České republiky, kdy v platném systému financování od 1. ledna 2013 je katastrální výměra v obci započtena pouze do maximální hodnoty odpovídající ekvivalentu 10 ha na jednoho obyvatele. Věková kritéria (intervaly) byly zvoleny v souvislosti se získanými daty za jednotlivé obce, a to konkrétně do 24 let proto, že mladí lidé jsou ohroženou skupinou na trhu práce, a také proto, že většina obyvatel v tomto věku má sociální statut studenta. S touto věkovou skupinou obyvatel jsou však rovněž spojeny i zvýšené náklady především na dopravu, náklady na školská zařízení

a náklady na zdravotní péči. Druhé věkové kritérium bylo rovněž zvoleno v souvislosti se získanými daty za jednotlivé obce, a to konkrétně od 65 let včetně a výše proto, že v důsledku důchodové reformy začínají postupně obyvatelé v České republice ukončovat svůj aktivní ekonomický život kolem této věkové hranice. I tato sociální skupina byla vybrána proto, že s touto věkovou skupinou mají obce rovněž spojeny zvýšené náklady především na dopravu, na zdravotní péči a sociální služby.

Nově přidaná kritéria do navrhovaného systému financování územních samospráv v České republice, ve snaze dosáhnout vyšší transparentnosti a efektivnosti redistribuce finančních prostředků obcím, byla zvolena v případě kritéria mladých lidí (věková skupina do 24 let včetně) na základě uplatňovaného kritéria ve švédském modelu financování územních samospráv, v případě obyvatel ve věkové skupině nad 65 let včetně na základě uplatňovaného kritéria ve švédském, rakouském a slovenském systému financování, v případě kritéria počtu nezaměstnaných na základě uplatňovaného kritéria ve švédském, španělském (konkrétně baskickém) modelu financování a poslední nově zvolené kritérium - redistribuce prostředků dle HDP v krajích, bylo zvoleno na základě obdobných kritérií (fiskální úsilí obce a daňová kapacita obce), uplatňovaných ve španělském (konkrétně baskickém) a rakouském systému financování územních samospráv.

V navrhovaném systému financování územních samospráv v České republice byl celkový objem alokovaných prostředků ve prospěch územních samospráv ponechán ve výši současné platné právní úpravy, tedy podíly na jednotlivých sdílených daních byly ponechány ve stejné výši (podíl 22,87 % na dani z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti a funkčních požitků, podíl 23,58 % na dani z příjmů fyzických osob vybírané srážkou podle zvláštní sazby a na dani z příjmů právnických osob s výjimkou daně placené obcemi, podíl 20,83 % na dani z přidané hodnoty a podíl na daň z příjmů fyzických osob snižovaná o podíl daně z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti a funkčních požitků - obce získávají podíl 23,58 % z 60 % celorepublikového výnosu této daně), stejně tak jako byl ponechán i alokovaný objem prostředků, určený k redistribuci dle počtu žáků mateřských a základních škol v celkové výši 1,5 miliardy Kč.

Při analýze systému financování územních samospráv v České republice a jeho vývoji, jsou využity i 2 konkrétní obce ve Středočeském kraji. Obec Sedlec je mála obec poblíž Mladé Boleslavi, původně s necelými 200 obyvateli (dnes má obec 219 obyvatel) a město Stochov, nacházející se nedaleko města Kladna, má více než 5 500 obyvatel. Obě obce byly zvoleny

záměrně, neboť mají odlišný počet obyvatel, který byl v předcházejících úpravách rozpočtového určení daní velmi důležitý, neboť mnohdy znamenal velké rozdíly v příjmech na jednoho obyvatele. Oba sídelní celky se nacházejí v blízkosti většího správního centra. Obdržené příjmy v jednotlivých systémech financování u obou těchto obcí jsou vždy přepočítávány a porovnávány v příjmech na jednoho obyvatele. Celkové příjmy obou obcí, jakož i přepočet na objem prostředků, připadající na jednoho obyvatele, jsou uvedeny i u navrhované změny modelu financování územních samospráv v České republice.

Analýza jednotlivých návrhů změny financování územních samospráv při postupném uplatňování jednotlivých kritérií a změnách jejich vah byla provedena v programu MS Excel. Data ze všech databází byla agregována do jedné souhrnné tabulky pomocí klíčové hodnoty – přiděleného identifikačního čísla od Českého statistického úřadu, která zaručovala, že všechna data budou odpovídat hodnotám, jež se týkají právě příslušné obce. Dále byla v tabulce nastavena jednotlivá kritéria a jejich váhy společně s podíly jednotlivých obcí na konkrétních kritériích. Tyto podíly pak byly převedeny na příjmy rozpočtu každé obce s tím, že zvláště byla sledována mediánová hodnota celého souboru obcí bez hlavního města Prahy, Brna, Ostravy a Plzně, a to v poměru k systému financování platného do roku 2012 a od roku 2013 s příslušnými grafickými znázorněními. Zcela samostatně byla sledována výše příjmů hlavního města Prahy, Brna, Ostravy a Plzně, a to v poměru k systémům financování platných do roku 2012 a od roku 2013 s příslušnými grafickými znázorněními.

Vzhledem k faktu, že materiály a zdroje informací, z nichž bylo pro literární rešerši čerpáno, jsou též v anglickém a španělském jazyce, vyhrazuje si autor práce právo na možné nepřesnosti a rozdíly od případně existujících českých verzí zdrojů, které by se mohly vyskytnout (spíše stylistické, než věcné a obsahové).

### 3 Decentralizace státní správy

Státní správu lze označit všeobecně jako kombinaci všech vládních jednotek, které v širším pojetí představují souhrn volených orgánů a orgánů veřejné správy (výkonných) na jednotlivých úrovních vlády na daném území státu. Tyto orgány pak dohromady tvoří veřejný sektor. Konkrétní formy vlády<sup>1</sup> v jednotlivých státech ovlivňují do značné míry i vzájemné vztahy mezi jednotlivými subjekty moci ve státě. (Brueckner 2009) Veškerou moc, která je v daném státě vykonávána, lze charakterizovat podle horizontální (moc zákonodárná, výkonná a soudní) a vertikální dělby moci. Ve vertikální dělbě je moc rozdělena mezi státní správu a samosprávu (někdy též používán i pojem místní správa). Je – li hovořeno o místní správě, lze dovodit totéž rozdělení jako u vertikální dělby moci. Místní správa se rovněž skládá z výkonu státní správy a samosprávy, kdy k pravomocem přiznaných zákony nejmenším administrativním jednotkám evropských států, je ještě zpravidla stejným orgánem vykonávána i část úkolů příslušejících státu. V rámci státní správy je tak hovořeno o její decentralizaci, která je spojena se samostatností a určitou nezávislostí orgánů místní správy. Tento typ správy bývá označován jako kontinentální systém, typický pro evropský kontinent, kde zásahy státu byly mnohem silnější a byrokracie rozsáhlejší.

Dle Institutu Světové banky je možné za decentralizaci označit přesun pravomocí a odpovědností za veřejné funkce z centrální vlády na nižší vládní úrovně, které jsou buď podřízené, nebo částečně samostatné vládní jednotky. Může se však za určitých okolností jednat o přesun pravomocí a odpovědností též na soukromý sektor (zejména prostřednictvím tzv. PPP projektů).

Dle Jílka (2008) lze chápat decentralizaci ve veřejné správě jako restrukturalizaci nebo reorganizaci veřejné moci takovým způsobem, na základě něhož vznikne systém

---

<sup>1</sup> Předmětem zájmu této práce jsou zejména úrovně místní vlády (obce) v unitárních státech a federacích. V unitárních státech existuje jedna ústava, jedna soustava státních orgánů a jediný právní řád, též jedno státní občanství. V decentralizovaném unitárním státě je určitý výkon pravomocí přenesen ze státní správy na územní samosprávu a jejich orgány. Federativní stát v sobě nese některé prvky státu v rámci každé jednotky, ze kterých se federace skládá. Jednotky vykonávají na daném území státní správu mimo oblasti, které byly předány do pravomocí federaci.

spoluodpovědnosti mezi institucemi centrální vlády a nižších vládních úrovní (regionální a místní).

Smyslem a cílem přesunu určitých pravomocí ze státu na lokální vládní úrovně by mělo být celkové zvýšení kvality a efektivnosti veřejné správy na daném území, dosažené právě prostřednictvím přesunu pravomocí a odpovědností na decentralizované vládní úrovně. Dle Rondinelliho (2001) se decentralizace člení na politickou, administrativní a ekonomickou (též užíván pojem fiskální) decentralizaci. Je - li hovořeno o pojmu decentralizace v rámci fiskálního federalismu, např. Tanzi (2001) rozlišuje pouze mezi decentralizací administrativní a fiskální.

Dle Rondinelliho (2001) je cílem politické decentralizace poskytnout občanům a následně jejich voleným zástupcům více pravomocí v oblasti otázek týkajících se veřejného zájmu, a tím tak zvýšit vliv na možné formulování a též implementaci veřejných politik.

Administrativní decentralizace je dle Rondinelliho (2001) zaměřena na rozdělení pravomocí a odpovědnosti, společně s odpovědností za získání fiskálních zdrojů důležitých pro poskytování veřejných statků na různých vládních úrovních. Naopak Tanzi (2001) hovoří o existenci administrativní decentralizace v případě, že většina daní vzniká a je vybírána centrálně a příjmy jsou přidělovány decentralizovaným vládním úrovním, které realizují výdaje jako přenesené aktivity ústřední vlády a pod její kontrolou.

Administrativní decentralizace tedy souvisí s rozdělením dané moci ve státě ve prospěch nižších územních samosprávných celků (decentralizace veřejné správy), kdy jsou rozdělovány kompaktnější části území státu na jednotlivé politicky orientované administrativní jednotky státu (regiony - z latinského regio = hranice, světová strana, spravovaný kraj), k jejichž vytyčování se využívá členění na regiony prostřednictvím regionalizace a politického konsensu. Obecně lze region chápat jako označení pro nějakou územně ohraničenou jednotku určitého většího prostorového celku (např. určité území státu, či samotný stát). S pojmem region úzce souvisí regionalizace – vytyčování územních celků. Jedná se o geografickou disciplínu, která se zabývá vytyčováním regionů, tedy rozdělováním kompaktnějších částí území na menší oblasti – regiony, které tvoří určité území. Takovýto členění může být dle Haláskové (2004) celá řada – např. sociálně – geografické, demografické, hospodářské, sociálně – kulturní, historické či administrativní aj.

A právě poslední výše zmiňované hledisko je důležité z pohledu administrativního uspořádání státu, tedy dělby moci mezi jednotlivé orgány ve státě, kdy v rámci veřejné správy členíme území státu pro potřeby výkonu státní správy a samosprávy. Regionalizaci lze chápat v souvislosti s regiony a administrativním uspořádáním států jako důležitý prvek v politickém rozhodování, tedy v předávání pravomocí správy v oblasti politické a výkonné z centra nižším územně samosprávným jednotkám. (Halásková 2006)

Z výše uvedeného vyplývá, že stát se dělí o správu na daném území ještě s dalšími institucemi veřejné správy, které se prostřednictvím volených orgánů na jednotlivých správních úrovních, podílejí na plnění úkolů ve veřejné správě. S podstatnými strukturálními změnami v rámci územních celků, ke kterým na základě mezinárodních úmluv v zemích Evropské unie došlo, byla nezbytně spojena i změna v majetkových vztazích a především ve finančním zabezpečení jednotlivých územních celků samosprávy s finančními prostředky plynoucími do jejich vlastních rozpočtů. (Peková, Pilný, Jetmar 2005)

Odlišnosti v jednotlivých systémech financování pak odrážejí i odlišnosti v rámci soustavy veřejných rozpočtů, neboť přerozdělovací procesy v rámci rozpočtové soustavy jsou nastaveny tak, aby co nejlépe vyhovovaly hierarchické struktuře orgánů státní a místní samosprávy, včetně nastavení samotných mechanismů financování samosprávy. Tomu též odpovídá příjmová strana rozpočtu územního celku, která je často do značné míry koncipována v závislosti na objemu poskytovaných veřejných služeb samosprávami a též i na jejich využití ze strany obyvatel jiných územních celků.

Je tedy zřejmé, že konkrétní uspořádání jednotlivých vládních úrovní, jejich rozsah pravomocí a odpovědností, a tedy i způsob a míra decentralizace se s ohledem na výše uvedené může lišit, a zpravidla též v jednotlivých státech liší. (Brueckner 2009)

Na základě shora uvedeného jsou pak rozlišovány v praxi tři základní formy (systémy) uspořádání místní správy. (Halásková, 2004)

- anglosaský systém – ve státech s tímto systémem uspořádání místní správy je možné ji výlučně chápat jako samosprávu (selfgovernment), na stupni místní správy totiž nedochází k rozlišení státní správy a samosprávy,
- francouzský systém – v tomto případě existují na místní úrovni vedle sebe orgány státní správy a samosprávy odděleně, neboť na jedné straně jsou to volené obecní a regionální rady a na straně druhé prefekti,

- smíšený systém (středoevropský) – v této formě pojetí místní správy je na lokální úrovni vykonávána státní správa i samospráva společně, tzn. stejnými orgány (hovoříme tak o přenesené a samostatné působnosti).

S administrativní decentralizací velmi úzce souvisí fiskální decentralizace, která je dle Rondinelliho (2001) klíčová při prováděné restrukturalizaci či reorganizaci ve veřejném sektoru, neboť tato se zabývá úvahami o transparentních a efektivních způsobech financování veřejného sektoru. Naopak o fiskální decentralizaci je možno hovořit dle Tanziho (2001) v případě, pokud nižší vládní úrovně mají pravomoci, povětšinou dané zákony, vybírat a ukládat daně a provádět a nést odpovědnost za výdajové aktivity.

K tomuto Jílek (2008) uvádí, že alokace prostředků mezi jednotlivé úrovně vlády by měla být transparentní a určitý objem prostředků by měl být predikovatelný pro lokální úrovně vlády. Peková (2004) k tomuto bodu uvádí, že k predikovatelnosti může významně napomoci také stálost mechanismů, dle kterých se prostředky rozdělují, a v neposlední řadě určité pravomoce decentralizovaných vládních úrovní na získávání a využívání finančních prostředků.

S přesunem těchto pravomocí a odpovědnosti na nižší vládní úrovně bylo a je spojeno hledání optimální míry této decentralizace veřejného sektoru a zvýšení efektivity zkvalitnění financování potřeb ve veřejném sektoru. Nejen těmito úvahami, které se týkají fiskální decentralizace, se zabývá fiskální federalismus. (Bailey 2004)



## 4 Fiskální federalismus

V oblasti veřejných financí je stále více věnována pozornost financím územní samosprávy, tedy peněžním vztahům souvisejícím s tvorbou, rozdělováním a využitím finančních prostředků na úrovni územní samosprávy. Teorie fiskálního federalismu se tedy předně zabývá finančními vazbami, avšak v úzké souvislosti s probíhajícími procesy decentralizace a dekoncentrace věcných vazeb, kompetencí a odpovědnosti v rozhodování o netržních činnostech ze státu na nižší vládní úroveň. Tento jev je zvláště specifický s ohledem na jeho průběh v jednotlivých zemích Evropské unie za posledních 20 let. Slovní spojení fiskální federalismus, je-li každé slovo použito ve svém významu, chápe řada autorů velmi rozdílně. Slovo federalismus jako takové vyjadřuje pouze politické souvislosti, protože vychází z předpokladu, že existuje více než jedna vládní úroveň, z nichž každá je do určité míry suverénní ve svých rozhodnutích a v mnoha demokraciích funguje jako protiváha centrální moci. V tomto smyslu je proto třeba chápat slovo federalismus jako nástroj zvyšování efektivnosti politického rozhodování v demokraticky organizovaných společnostech.

(Fossatti a Panella 1999)

Termín fiskální federalismus prvně použil Musgrave (1959), později Oates (1972). Ten naopak chápe pojem federalismus mnohem komplexněji, než jen z politického hlediska, které by znamenalo zahrnout do systému federativní uspořádání, protože z hlediska ekonomického má každý veřejný sektor povahu sektoru federativního, neboť fiskální rozhodnutí jsou rozdělena mezi jednotlivé stupně řízení a správy. Naopak Peková (2004) uvádí, že výraz federalismus nemá v této souvislosti nic společného s federativním uspořádáním státu, ale vyjadřuje pouze to, že jde o víceúrovňové uspořádání rozpočtové soustavy, tedy jedná se pouze o analogii k federativnímu uspořádání státu. Musgrave (1959) definuje fiskální federalismus jako systém, který může umožnit jednotlivým skupinám v každém státě (i federace) vyjádřit vlastní preference ve vztahu k poskytovaným veřejným statkům. Důsledkem, vyplývajícím z preferencí, je potom úroveň zdanění a právě poskytovaný objem veřejných statků a služeb. Oates (2011) uvádí, že fiskální federalismus se zabývá různými úrovněmi jednotlivých stupňů vlády a jejich rolmi v zabezpečování veřejných statků, jakož i odpovědností za získávání prostředků na financování veřejných statků a vztahy, které mezi těmito úrovněmi vlády v zabezpečování veřejných statků a finančních prostředků vznikají. Pak tedy silně záleží na konkrétním státoprávním uspořádání v jednotlivých zemích. Současné

problémy kolem fiskálního federalismu se pak především týkají zlepšení ekonomického a politického rozhodování vlád. Klíčovou roli hraje fiskální federalismus při zkoumání finančních vztahů mezi centrální vládou a vládami na nižších úrovních. Halásková (2006) uvádí, že podstatou fiskálního federalismu je optimální přiřazení příjmů, rozdělení odpovědnosti za zabezpečování a financování veřejných statků mezi jednotlivými úrovněmi fiskálního federalismu. Fiskální federalismus se proto zabývá:

- vertikální i horizontální strukturou veřejného sektoru a optimalizací vazeb mezi jeho jednotlivými stupni a články;
- využitím jednotlivých fiskálních funkcí mezi jednotlivými úrovněmi;
- rozdělením pravomocí a odpovědnosti za jednotlivé výdajové oblasti a stanovením daňových pravomocí a uspořádáním příjmů.

Fiskální federalismus je tedy objektivní jev vyplývající ze skutečnosti, že se v daném státě vyskytují minimálně dvě úrovně – ústřední a místní. Přesun pravomocí a funkcí na nižší vládní úroveň, ve vztahu k územním samosprávám, začíná být patrný zejména v 80. a 90. letech minulého století, kdy dochází k odklonu od silné a velké ústřední vlády a jejích funkcí a rolí ve veřejném sektoru v řadě zemí. V mnoha zemích proběhly a v některých státech stále probíhají reformy veřejné správy, v rámci nichž byla řada kompetencí přenesena na nižší vládní úrovně. Hledáním optimální míry decentralizace veřejného sektoru na nižší vládní úrovně a zvýšení efektivnosti a zkvalitnění při financování potřeb veřejného sektoru se zabývá fiskální decentralizace. (Jílek 2008)

Decentralizaci lze chápat jako transfer pravomocí a odpovědnosti za zabezpečování veřejných statků a služeb z centrální úrovně vlády na nižší vládní úrovně. Tanzi (2001) definuje fiskální decentralizaci jako zvýšení daňového a výdajového odpovědnostního hlediska lokálních vlád. Gramlich (1993) rozumí pod pojmem fiskální decentralizace správné rozdělení daní, dotací, výdajových pravomocí a finančních mechanismů mezi jednotlivé úrovně vlády na daném území. Jílek (2008) uvádí, že fiskální decentralizace je proces přesunu kompetencí a odpovědnosti za zajišťování veřejných statků a služeb na lokální úroveň, kterým je sledováno omezení růstu veřejného sektoru a jeho výdajů. Decentralizace vychází totiž obecně z předpokladů, že poskytování veřejných statků a služeb na lokální úrovni je efektivnější a hospodárnější z hlediska přehlednějšího detekování preferencí obyvatel i z hlediska možnosti jejich přímé participace, vedoucí k účinnější kontrole využití finančních prostředků na lokální úrovni. Löfler a Ormond (1998) ve své studii k decentralizaci veřejné

správy uvádějí, že v rámci New Public Managementu lze mezi nejčastější používané nástroje zahrnout mimo jiné i přenášení kompetencí. Dle jejich vyjádření použití tohoto nástroje odráží obecné názory, že centralizovaný systém neodpovídá současným potřebám a podmínkám řízení organizací veřejného sektoru. Uvádí, že z tohoto důvodu dochází k decentralizaci, kdy v rámci tohoto procesu jsou přenášeny kompetence mezi centrální vládou a nižšími správními úrovněmi. Očekávaným výsledkem je vyšší dosažení efektivity provozovaných služeb, přiblížení se občanům, vyšší kvalita a v konečném důsledku i nižší náklady. V takovém případě se stávají lokální představitelé iniciátory změn z pozice úředníka, který je seznámen s problematikou, schopného na základě zkušeností a znalostí z každodenní praxe nacházet nová a efektivní řešení. Oates (1999) v této souvislosti uvádí, že v rámci fiskální decentralizace však nejde pouze o přesun odpovědnosti za poskytování veřejných statků a jejich financování, ale je nutné, aby nižší správní úrovně měly určité pravomoci v získávání příjmů, v samotném zdaňování pomocí místních daní, či vymezení celostátně vybíraných daní, kdy i část těchto příjmů plyne do rozpočtů územních samospráv. To je do určité míry též spojeno se zvýšením a decentralizací veřejných příjmů. v této souvislosti rovněž uvádí, že má-li být dosaženo efektivního výkonu decentralizované fiskální autonomie, musí nižší vládní úrovně nést odpovědnost za financování svých rozpočtů. Pak je tedy pro lokální vlády nezbytné mít možnost ovlivnit své příjmy a na druhé straně nést odpovědnost za poskytování lokálních veřejných statků a služeb prostřednictvím výdajů z územního rozpočtu na základě vlastní příjmové základny.

Je – li hovořeno o decentralizaci, je třeba od sebe odlišit tento pojem od dekoncentrace, která na rozdíl od decentralizace nemění míru centralizace, neboť zabezpečované veřejné statky a služby jsou na lokální úrovni zabezpečovány tzv. dekoncentráty, nebo - li územními pracovišti ústřední vlády. S tímto termínem rovněž souvisí i možnost zabezpečování veřejných statků a služeb pomocí tzv. přenesené působnosti, kdy centrální úroveň vlády pověří poskytováním veřejných statků a služeb lokální vládu, avšak ponechává kontrolu nad tímto poskytováním co do rozsahu a kvality. Zatímco decentralizace tedy podporuje větší samostatnost nižších vládních úrovní, dekoncentrace nikoliv. Jak uvádí Hamerníková a Maaytová (2007) je fiskální decentralizace vedle politické, administrativní a tržní decentralizace jedním z jejích druhů. Fiskální decentralizace je velmi úzce spojena s decentralizací administrativní a politickou, a proto politické a ekonomické důvody pro decentralizaci velmi často splývají. Rozsah samotné decentralizace může být ovlivněn historickými, sociálními, ekonomickými a politickými důvody a podobou dosavadního

státoprávního uspořádání. Obecně však platí, že decentralizaci lze provést třemi možnými způsoby (Halásková 2004):

- decentralizací daňových příjmů a výdajových kompetencí, kdy konkrétní míru decentralizace posuzuje podle podílu lokálních vlád na celkových rozpočtových příjmech a výdajích;
- decentralizací pouze veřejných výdajů, kdy rozdíl mezi skutečnými a požadovanými příjmy se kryje prostřednictvím dotací od ústřední vlády;
- nedochází ke zvýšení pravomocí v oblasti výdajové nebo příjmové politiky – tento způsob není možné statisticky postihnout.

Určitým shrnutím pro proces fiskální decentralizace může být okruh otázek, které jsou předmětem jejího zkoumání (Jílek 2008):

- jak rozdělit fiskální funkce mezi úrovně vlády,
- jak rozdělit příjmy na jednotlivých vládních úrovních,
- jak odhalit a vyrovnat fiskální nerovnosti a neefektivnosti,
- jak rozdělit odpovědnost za rozpočtové hospodaření.

Určitou odpovědí na výše uvedené otázky mohou být níže popsané modely fiskálního federalismu, které významným způsobem determinují výslednou podobu fiskální decentralizace na daném území příslušného státu. Z hlediska historického vývoje a politických rozhodnutí lze vysvětlit mnohé aspekty týkající se systému fiskálního uspořádání v jednotlivých zemích. Určité fiskální funkce je možné vykonávat na centrální úrovni vlády, jiné by měly být decentralizovány ve prospěch lokálních vlád.

#### **4.1 Modely fiskálního federalismu**

S fiskální decentralizací a jejím charakterem a uplatňováním na určitém území úzce souvisí modely fiskálního federalismu. Jednotlivé modely se liší především tvorbou zdrojů na příjmové straně rozpočtů, což na druhé straně omezuje jednotlivé články rozpočtové soustavy na straně výdajové. Ve federativních zemích je dělba kompetencí zpravidla jasnější, neboť je dána jasným postavením středního článku v rámci dělby moci ve státě, zatímco u unitárních zemí dělba kompetencí již tak zřejmá být nemusí. Jednotlivé modely se ve své čisté podobě vyskytují pouze v teoretické rovině, navíc se v čase vyvíjejí.

V rámci fiskálního federalismu rozlišujeme dle Pekové, Jetmara, Pilného (2005) dva základní modely:

- vertikální – je uplatňován v anglosaských zemích a vychází z fiskální autonomie jednotlivých úrovní vlády. Ponechává tedy v tomto případě dostatečný prostor pro nezávislou fiskální politiku, též na každé úrovni i prostor pro odpovědnosti jednotlivých úrovní vlád na horizontální linii;
- horizontální – v tomto modelu dochází k vyrovnávání prostorových rozdílů finančními vztahy mezi rozpočty zejména na horizontální linii (bohatší regiony s vyšší daňovou kapacitou dotují chudší regiony podle předem stanoveného klíče), ale i vertikální linii v případě mezi spolkovými zeměmi.

V praxi se však v mnoha zemích zpravidla uplatňuje určitá kombinace prvků obou výše uvedených modelů fiskálního federalismu. v tomto případě má každá vládní úroveň své vlastní příjmy (nižší vládní úrovně mají zpravidla menší příjmy, které jsou často ve formě daňových a nedaňových příjmů), mnohdy doplněné o dotace z centrální či výše postavené instituce v systému veřejné správy. Těmito kroky tak může v tomto modelu centrální vláda mírnit negativní externality plynoucí z nerovných daňových výnosů v jednotlivých regionech či obcích. Na základě výše uvedeného se proto v tomto modelu rozlišuje vyšší či nižší míra centralizace či decentralizace. Proto bývá též často využíváno i jiné teoretické členění modelů redistribuce finančních prostředků mezi státem a místními samosprávami na model centralizovaný, decentralizovaný a kombinovaný. (Jílek 2008)

#### **4.1.1 Centralizovaný model**

Tento model je charakteristický velmi nízkou mírou soběstačnosti nižších vládních úrovní. Největší část příjmů plyne do ústředního rozpočtu, a ten je také soběstačný. Finanční vztahy mezi jednotlivými rozpočty jsou uskutečňovány formou účelových dotací po vertikální linii. Nižší rozpočty soběstačné nejsou, neboť vlastní příjmy nižších stupňů nestačí krýt jejich výdaje, které jsou doplňovány dotacemi z vyšších rozpočtů. Z tohoto důvodu jsou přerozdělovací vztahy uvnitř rozpočtové soustavy rozsáhlé, neboť stát právě prostřednictvím dotací ovlivňuje intenzivně činnost a hospodaření nižších vládních úrovní. Například tomuto modelu byla poměrně blízká situace v bývalém Československu před rokem 1990. (Peková, Jetmar, Pilný 2005)

### **4.1.2 Decentralizovaný model**

Na rozdíl od centralizovaného modelu předpokládá tento model druhý extrémní případ, který spočívá naopak v úplné míře finanční samostatnosti nižších vládních úrovní, kde uvnitř rozpočtové soustavy nedochází k přerozdělovacím procesům. Existence čisté podoby tohoto modelu by tedy předpokládala, že rozpočty nižších vládních úrovní by musely být zcela soběstačné, tedy by disponovaly dostatečným objemem příjmů a kompetencí k celoročnímu pokrytí svých výdajových potřeb. To by ovšem znamenalo, že by nižší vládní úrovně musely mít vlastní rozsáhlou daňovou pravomoc, aby bylo naplněno krytí výdajových potřeb. Do značné míry je proto tato představa poměrně utopistická, proto se v praxi v čisté podobě vůbec nevyskytuje a představuje jen teoretický model. (Peková, Jetmar, Pilný 2005)

### **4.1.3 Model relativní samostatnosti**

Nejčastěji uplatňovanou redistribucí veřejných zdrojů na nižší vládní úrovně v rámci fiskální decentralizace je model, kde existuje určitá míra přerozdělovacích procesů od ústřední vlády směrem k nižším územním celkům. K procesu přerozdělování dochází povětšinou prostřednictvím zákonem stanoveného podílu na daňových příjmech a též pomocí dotací a transferů v rámci rozpočtové soustavy. Takovýto systém je kombinací obou předchozích modelů, respektive jejich prvků, tedy plně centralizovaných i zcela decentralizovaných. Bývá často nazýván jako model kombinovaný, též jako model relativní samostatnosti, jehož podstatou jsou výše uvedené transfery formou podílu na určitých daňových příjmech státu. V posledních desetiletích se snaží jednotlivé státy nižším vládním úrovním přerozdělovat více výnosných daní, především důchodového typu. Tímto krokem se snaží státy zvýšit míru soběstačnosti rozpočtů územních samospráv. Avšak z důvodu omezeného objemu příjmů centrálních rozpočtů se v souvislosti s posilováním soběstačnosti územních rozpočtů zvyšuje i decentralizace pravomocí a odpovědnosti za poskytování statků a služeb, především pak lokálních veřejných statků a služeb. (Hamerníková a Maaytová 2007)

## **4.2 Teoretické aspekty fiskální decentralizace**

Fiskální decentralizace je nedílnou součástí teorie fiskálního federalismu. Proto jsou všechny uváděné teoretické aspekty fiskální decentralizace rovněž teoretickými základy pro teorii fiskálního federalismu. Významné jsou zejména teoretické poznatky v podobě Tieboutova modelu, Teorie klubů či Lokalizační teorie (obě se věnují optimální velikosti společenství),

tzv. Oatesovův decentralizační teorém či decentralizační hypotézy od autorů Brennan – Buchanan a jejich teoretické východisko pro fiskální decentralizaci z pohledu veřejné volby, které se rovněž věnoval i K. Arrow. Odpovědností za veřejnou politiku a s dopady této politiky na místně příslušné domácnosti a lokální elektorát v souvislosti se zabezpečováním veřejných statků a služeb a s tím spojených odpovídajících finančních prostředků se rovněž zabývají například texty M. Olsona (1969) a G. Tullocka (1969).

#### **4.2.1 Tieboutův model**

Podstatou Tieboutova modelu je model mobilních domácností, jež si volí své místo v rámci určitého společenství podle svých preferencí ve vztahu k lokálně poskytovaným veřejným statkům. Věnuje se podstatě decentralizované volby, o které je přesvědčen, že může vést k efektivnímu poskytování veřejných statků. Dle Tiebauta (1956) tedy existují určité místní veřejné statky, jejichž alokace může vyústit v pareto efektivní výsledek. Model, který řeší odhalení spotřebitelských preferencí je založen na tzv. hlasování nohou. Tieboutův model předpokládá existenci místních komunit, které nabízejí veřejné služby a statky v rozdílném množství a struktuře. Komunita má determinovanou strukturu příjmů a výdajů, o nichž panuje mezi mobilními domácnostmi dokonalá informovanost. Model rovněž předpokládá plnou mobilitu spotřebitelů veřejných statků, a to dle jejich preferencí vyplývajících z místního zdanění a velikosti lokálních výdajů, kdy omezení z hlediska možnosti získání zaměstnání a náklady na změnu sídla nejsou uvažovány. Zároveň existuje velké množství územních samospráv, mezi kterými si mohou mobilní domácnosti libovolně volit, neexistují externality mezi jednotlivými samosprávami při poskytování veřejných statků a pro každou úroveň lokálních veřejných statků existuje i optimální počet obyvatel, který tvoří dané společenství, přičemž optima je dosaženo, když právě takové množství statků pro takový počet členů komunity, je produkován s minimálními průměrnými náklady na osobu. Tiebout (1956) se rovněž ve svém díle zabývá i tzv. konkurenčním federalismem, který je právě spojen s jeho modelem, neboť velké množství komunit, mezi kterými se mohou mobilní domácnosti volně přesouvat, znamená vzájemně si konkurující komunity. A právě formy konkurence a efekty plynoucí z konkurence mezi jednotlivými územními samosprávami se zabývá tzv. konkurenční federalismus.

Tieboutův model byl však předmětem mnohé kritiky, neboť v některých svých aspektech neodráží veškeré realie, zejména skutečnost, že jednotliví spotřebitelé nejsou dokonale mobilní. Tieboutův model je přesto pro teorii fiskálního federalismu důležitý, neboť jak uvádí Jílek (2008) některé provedené empirické studie funkčnost modelu dokazují, jako například Gramlich a Rubinfeld (1982) či Boadway (2001). Také Oates (1981) považuje formy konkurence a efekty z ní plynoucí, které Tiebout (1956) ve svém díle řeší, jako podstatný faktor ve vztahu k eliminaci jednání místních vlád vedoucího v neprospěch občanů, ale naopak ve prospěch samotné místní vlády).

#### **4.2.2 Teorie klubů**

Tato Buchananova (1965) teorie určuje optimální počet členů daného společenství – klubu či komunity, kteří užívají statek, jež kombinuje vlastnosti soukromých a veřejných statků.<sup>2</sup> Buchanan (1965) použil označení ve své práci pro tento typ statku jako „klubový statek“. Tím tak doplnil další termín označující novou skupinu statků vedle výše uvedených, které použil prvně ve svém díle v roce 1954 Samuelson. Velikost daného společenství je představována konečným počtem členů s alespoň jedním členem. Pareto optimální velikosti členského klubu je dosaženo ve chvíli, kdy se rovná mezní užitek plynoucí z příchodu nového člena mezním nákladům, které plynou z jeho příchodu do daného společenství. Buchanan (1965) tak předpokládal, že na základě jeho teorie klubů je možné vytvořit takové členské společenství, které využije úspor z rozsahu při produkci statků ze strany společenství, zároveň klubovní členové budou sdílet náklady na zabezpečování těchto statků a dle velikosti těchto nákladů a členů klubu se také určí rozsah poskytovaného statku.

Účelem tvorby klubu je maximalizace užitku, který jejím členům poplyne ze spotřeby smíšených statků, které společenství nabízí. Z tohoto důvodu je velmi důležitý vztah mezi celkovými náklady na jednoho člena klubu a množstvím členů společenství, které tyto náklady významně ovlivňuje. Hypoteticky by pak cílem mělo být maximalizovat počet členů daného společenství. Problémem za této situace však může být stav přetížení či nadužívání daného statku, kdy tato situace naopak vyústí do snížení užitku členů společenství, jež jim ze spotřeby daného statku plyne. Jílek (2008) v této souvislosti používá termín mezní náklady přetížení. Tyto náklady měří náklady dodatečného přetížení vzniklé rozšířením daného

---

<sup>2</sup> V dnešní ekonomické teorii používán název smíšený veřejný statek.



společenství o jednoho dalšího člena. Lze předpokládat, že mezní náklady přetížení mají rostoucí charakter ve vztahu k zvyšujícímu se počtu členů společenství. Ve vztahu k množství poskytovaného statku v rámci určitého společenství tak bude platit omezující podmínka počtu členů klubu, na základě níž by se měl počet členů klubu zvyšovat do té doby, než se mezní snížení nákladů na produkci statku na každého člena klubu vyrovná s mezními náklady přetížení na každého člena klubu. Jestliže je předchozí podmínkou stanovena optimální velikost společenství, pak je třeba ještě stanovit rozsah poskytovaného statku pro právě určitý počet členů společenství. Množství poskytovaného statku by se mělo zvyšovat až do okamžiku, kdy při konkrétním počtu členů společenství se mezní užitek každého člena ze zvýšení spotřebovávaného množství statku rovná mezním nákladům na jednoho člena, který rovněž plyne ze zvýšení spotřebovávaného množství statku. Na základě obou dvou výše formulovaných podmínek lze dospět dle Musgraveových (1994 a 1976) k modelu optimálního společenství co do počtu členů a nabízeného množství statku.

Kritika předpokladů teorie klubů směřovala zejména k homogenitě spotřebitelských preferencí, kdy členové klubu s odlišnými preferencemi a příjmy jsou z klubu vytlačováni. Heterogenní preference spotřebitelů ovlivňují spotřebitelský užitek a tím i velikost klubu v důsledku vznikajících externalit, se kterými parametry modelu nepočítají. Buchanan rovněž ve své teorii klubů uvažoval pouze s rostoucími mezními náklady se zvětšujícím se objemem produkce veřejného statku, zatímco kritici poukazují na vznikající výnosy z rozsahu při poskytování veřejného statku. Podle Olsona (1969) je úvaha o existenci úspor z rozsahu významným doplněním a zpřesněním teorie klubů. V rámci této problematiky věnoval otázce průměrných produkčních nákladů a průměrných externích nákladů a jejich vlivu na velikost místního společenství. O průměrných produkčních nákladech rovněž uvažoval v rámci stanovení optimální velikosti společenství i Tullock (1969), který k tomuto problému uvádí, že optimální velikost územní jednotky vlády, která zodpovídá za konkrétní aktivity na daném území, by měla odpovídat alespoň schopnostem a možnostem lokální vlády internalizovat veškeré externality spojené s danými aktivitami a zároveň těžit z možnosti úspor z rozsahu při poskytování veřejného statku. Tullock (1969) toto kritérium upřesňuje a uvádí, že za relevantní je možné jej považovat jen za situace, pokud lokální vládní jednotka je sama producentem veřejných statků. Pak je dle Tullocka (1969) možné využít toto kritérium pro optimalizaci velikosti lokální vlády, neboť součtem křivek průměrných produkčních nákladů a průměrných externích nákladů je možné konstruovat křivku celkových nákladů. Velikost vládní jednotky je odlišná jak při úvaze průměrných externích nákladů nebo průměrných

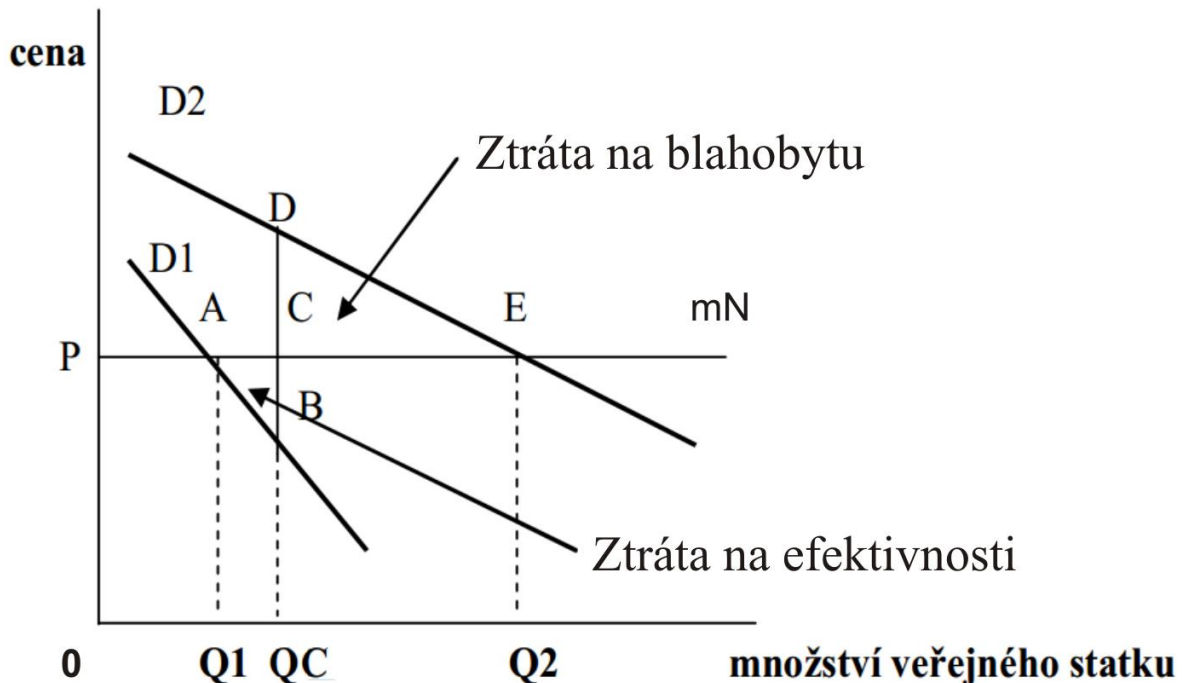
produkčních nákladů, tak také právě při součtu obou těchto hodnot jako celkových nákladů. Velikost vládní jednotky je pak největší v bodě dosažení minima celkových nákladů. Zároveň však také Tullock (1969) upozorňuje, že čím jsou vládní jednotky menší, tím umožňují naopak zvýšit podíl občana na participaci a uvádí, že čím je menší velikost vládní jednotky, jíž je členem, tím nižší ponese případné náklady pro něj vyplývající na rozhodování lokální vlády, které nepreferuje.

### **4.2.3 Oatesův decentralizační teorém**

Preference jednotlivých spotřebitelů lokálních veřejných statků se často liší. Naopak centrální vláda zajišťuje veřejné statky pro celou zemi na stejné úrovni. Musgrave (1997) upozorňuje v této souvislosti na skutečnost, že je třeba rozlišit vedle místních a regionálních statků, také státem poskytované veřejné statky. Uvádí příklad školského systému, kdy například základní školství může být považováno za statek místní, ale ve skutečnosti je jeho kvalita stanovena na centrální úrovni, neboť kvalitní výuka je celonárodním zájmem. Musgrave (1997) pak uvádí, že užitek, který poplyne z produkce veřejných statků, nemusí vždy odpovídat geografickému rozložení užitku. Pak tedy může významně záležet na situaci, do jaké míry budou sladěny zájmy v oblasti poskytování veřejných statků u jednotlivých územních samospráv a zájmy celé společnosti. Oates (2005) k této problematice uvádí, že představa plynoucího užitku z výstupu lokálních veřejných statků, která bude odpovídat geografickému užitku, není zcela správná. Oates uvádí, že existuje mnoho různých lokálních veřejných statků s rozličným geografickým rozložením užitku, a proto bude pravděpodobně velmi složité hledat oblast se stejnou úrovní nabídky veřejných statků a plynoucím užtkem na daném území z hlediska rozsahu jejich poskytování. Jedná se zejména o statky typu veřejných cest či například čističky odpadních vod, které generují externality ve vztahu k ostatním jednotkám vlády a užtkům z těchto statků plynoucích. I tak však Oates (1999) vidí v poskytování lokálních veřejných statků výhodu. I teorie veřejné volby uvádí, že národní shoda ohledně množství poskytovaných lokálních veřejných statků nedává smysl, neboť tyto statky jsou spotřebovávány v místě poskytnutí a užitek z jejich produkce čerpá zejména obyvatelstvo daného místního společenství. Podstatnou výhodou decentralizace tak zejména zůstává zřejmě skutečnost, že lokální financování a následné poskytování místních veřejných statků umožňuje přizpůsobit se vládě místním potřebám co do rozsahu, struktury a kvality místních veřejných statků. Efektivní nabídka místních veřejných statků se liší v jednotlivých společenstvích, a to z hlediska lokálních preferencí a nákladů vyplývajících z rozsahu

poskytovaných statků. Rozsahem potenciálních efektů z fiskální decentralizace a faktory, které je určují, se zabývá tzv. Oatesův decentralizační teorém.

**Graf 1: Oatesův decentralizační teorém**



Zdroj: vlastní zpracování dle Oates (1977)

Oates se v rámci decentralizačního teorému zabývá přínosy decentralizace, ale také i ztrátami, vznikajícími v důsledku centralizace veřejného sektoru, a to zejména s ohledem na odlišné potřeby a preference spotřebitelů v rámci jednotlivých místních společenství. Podstatou Oatesova decentralizačního teorému jsou 2 odlišné poptávkové křivky po veřejných statcích v daných lokalitách. Křivka mezních nákladů je konstantní a vyjadřuje rovněž cenovou křivku. Komunita 1 i 2 mají odlišnou poptávku po veřejných statcích, respektive komunita 2 má větší poptávku po veřejných statcích než komunita 1. V případě uplatnění fiskální decentralizace by komunita 2 poptávala za cenu P množství statků  $0q_2$  a komunita 1 by poptávala množství  $0q_1$ . Jestliže je dle Oatesova decentralizačního teorému poskytován statek centrální vládou, dochází v rámci jednotného nabízeného množství statku k ztrátám na blahobytu a efektivnosti. Komunita 2 by za cenu P poptávala množství  $0q_2$  a za centrálně nabízené množství  $q$  by byla ochotna zaplatit cenu na úrovni  $qE$ . Naopak komunita 1, která poptává nižší množství nabízeného veřejného statku, by za cenu P poptávala pouze množství odpovídající  $q_1$  a za takto stanovenou centrální úroveň spotřeby veřejného statku by byla

ochotna zaplatit pouze cenu odpovídající  $qC$ . V obou uvedených případech vznikají ztráty, neboť v případě komunity 1 se jedná o ztrátu na efektivnosti a u komunity 2 se jedná o ztrátu na blahobytu. Oates (1977) dodává, že ztráty ze zavedení centrální úrovně spotřeby jsou závislé na rozsahu poptávaného množství veřejného statku a na elasticitě poptávkových křivek jednotlivých společenství. Homogenní lokální spotřebitelské preference se budou spíše blížit k centrální, a tedy průměrné poptávce, a tím budou ztráty z centrální spotřeby veřejných statků menší. Heterogenní lokální spotřebitelské preference způsobují vznik ztráty při lokálních statcích, poptávka je tedy spíše neelastická, a tedy ztráty z centralizované spotřeby veřejných statků jsou proto vysoké.

#### **4.2.4 Brennan – Buchananova decentralizační hypotéza**

Brennan, Buchanan (1980) považují stát a jeho působení v národním hospodářství za jakousi „příšeru“<sup>3</sup> ve vztahu k občanům daného státu, na jejichž úkor prosazuje maximalizaci své moci a rozšíření pravomocí ve zdanění. Dle Brennana a Buchanana (1980) je fiskální decentralizace možností, jak omezit stát v moci a ve zdanění a dosáhnout tak optimální velikosti veřejného sektoru. Brennan a Buchanan (1980) předpokládali, že obyvatelé státu neprojevují zájem a ani se nijak nepodílejí na získávání informací ve vztahu k ekonomickým možnostem vlády, a proto neví a rovněž neodhadují, jak velký objem veřejných statků by měl být poskytován. Rozhodování o těchto otázkách tak nechávají na rozhodnutí státu a jeho úřednicích. Částečně proto souhlasí s Tieboutem (1956) a jeho konkurenčním federalismem, kterým se ve svém díle zabýval. Tedy že čím více bude územních samospráv, jež si budou vzájemně konkurovat, tím bude velikost veřejného sektoru optimálnější a efektivita poskytovaných veřejných statků na jednotlivých lokálních úrovních se zvýší. Podle Brennana a Buchanana (1980) záleží velikost jednotlivých, vzájemně si konkurujících, územních celků na nákladech mobility, administrativy a organizování daného společenství, na rozsahu a druhích poskytovaných veřejných statků a s jejich produkcí spojenou velikostí realizovaných úspor z rozsahu a na limitovaném počtu lokálních uskupení. Ve vztahu k určení optimální velikosti územní samosprávy vidí Oates (1985) tento fakt jako problém v rámci fiskální decentralizace. Reagoval tak na Tieboutův model i Brennan-Buchanannovu teorii decentralizace. Jimi pojatá decentralizační teorie totiž vysvětluje poskytování pouze jednoho

---

<sup>3</sup> z řečtiny Leviathan = příšera

veřejného statku, ale ve skutečnosti, jak uvádí Oates (1985) jednotlivé územní samosprávy poskytují více veřejných statků najednou. Optimální velikost komunity, která platí pro jeden statek, nemusí být optimální velikostí komunity, která poskytuje více statků najednou, respektive pro statek druhý. Rovněž problematické v jeho chápání decentralizace je vymezení území, na kterém příslušná komunita působí. Oates (1985) předpokládal geograficky vymezenou optimální velikost komunity, nikoliv však z hlediska administrativně-politického rozhodnutí, ale z hlediska čistě geografického.

#### **4.2.5 Lokalizační teorie**

Optimální velikostí územní samosprávy, ve vztahu k poskytování veřejných statků, se zabývá též lokalizační teorie. Vzhledem k tomu, že mnohé místní statky mají z hlediska ekonomických charakteristik spíše povahu statků smíšených, případně soukromých, jsou důležitými faktory v rámci fiskální decentralizace veřejného sektoru zejména:

- výše cestovních nákladů, neboť pokud jsou vysoké cestovní náklady, dochází k snížení dostupnosti veřejných statků, a tedy důvodu k podpoře většího počtu menších územních samospráv,
- velikost poptávky po místních veřejných statcích – je-li poptávka po veřejných statcích vyšší, umožňuje to rovněž vznik většího množství menších územních celků,
- hustota osídlení – hustota osídlení rovněž podporuje poptávku po veřejných statcích, a tím tedy rovněž vznik většího počtu menších územních samospráv,
- úspory z rozsahu, které poplynou z produkce veřejných statků, jejichž zabezpečení zajistí větší územní samosprávy, neboť větší územní celky jsou schopny spotřebitelům lokálních veřejných statků nabídnout srovnatelnou úroveň veřejných statků, ale za nižší uvalené daňové břemeno na spotřebitele, úspory z rozsahu pak mohou dokonce převýšit i vznikající cestovní náklady v důsledku změny sídelní struktury na větší územní samosprávy (celky),
- úspory ze sortimentu, kterých jsou schopny dosáhnout větší územní celek, než malé územní samosprávy a pro spotřebitele veřejných statků to znamená úsporu času i cestovních nákladů, proto mohou být tyto realizované úspory z rozsahu argumentem pro vytváření větších sídelních celků. (Jílek 2008)

### 4.3 Názorové střety a důvody k decentralizaci a centralizaci

Mnoho odborníků zabývajících se fiskální decentralizací uvádí řadu argumentů pro i proti decentralizaci alokační funkce. Zejména Musgrave, Oates, Tiebout a jiní autoři se názorově shodují s faktem, že národní veřejné statky by měla zabezpečovat centrální úroveň vlády a lokální úrovně vlády by měly poskytovat místní veřejné statky a služby, které jsou předně realizovány na daném území příslušné municipality a pro rezidenty dané obce. Mezi autory panuje shoda, že u místních samospráv lze očekávat lepší schopnost reagovat na místní poptávku po lokálních veřejných statcích rezidentů dané obce. Naopak zabezpečování většího množství veřejných statků na centrální úrovni by zřejmě znamenalo poskytování veřejných statků na vyšší úrovni jednotnosti.

Alokační funkce tak podle Oatese (1977) poskytuje hlavní argument pro realizaci decentralizace, kterou považuje rovněž Musgrave (1997) za jednu z nejdůležitějších funkcí, je-li hovořeno o fiskální decentralizaci. Musgrave (1997), Oates (1977) i Tiebout (1956) totiž shodně uvádějí, že ostatní fiskální funkce, tedy redistribuční a zejména pak stabilizační funkce, by měly být hlavním úkolem realizace spíše centrální vlády, i když, jak Oates (1991) uvádí, existuje za určitých okolností pro decentralizaci redistribuce, tedy pomoc chudým, prostor. Nutno však k redistribuční funkci dodat, že Oates (1999) i Musgrave (1997) hovoří o problému migrace místních obyvatel, kteří jsou příjemci transferů či naopak daňových poplatníků, který by mohl nastat při uplatnění lokálních systémů daňově - transferových mechanismů, tedy při přílišné redistribuci daňových příjmů na lokální úrovni.

Územní samosprávy jsou však vytvářeny zejména proto, aby zabezpečovaly poskytování místních statků a služeb svým občanům. Na národní úrovni není možnost se vyhnout spotřebě veřejných statků, jejich rozsah a kvalita poskytování jsou určeny na základě veřejné volby. I Besley a Coate (2003) se ve svém článku, týkajícím se problematiky centralizace a decentralizace poskytování místních veřejných statků, shodují a uvádějí, že nevýhodou centralizace je jednotně nabízené množství veřejných statků a služeb ze strany centrální vlády, kdy tato rozhodnutí vlády jsou necitlivá na preference jednotlivých lokalit a jejich rezidentů. Pak je, dle jejich vyjádření, v rámci centrálně stanovené nabídky veřejných statků a služeb a jejich financování, vždy dávana přednost centrálně nastavenému standardu a objemu statků a služeb, který odpovídá právě alokovaným prostředkům na lokální vládní úrovni. Nevýhodou centralizace, z hlediska politických a ekonomických úvah je skutečnost,

že náklady sdílené v centralizovaném systému vytvářejí ve skutečnosti střet zájmů mezi občany v jednotlivých územních samosprávách. Pokud jsou navíc přijímána rozhodnutí o poskytování místních veřejných statků a služeb na základě vzniklých tzv. minimálních vítězných koalic, může docházet k alokaci prostředků na místní veřejné statky a služby neurčitě a neefektivně napříč mezi jednotlivé územně-správní celky. Pokud je rozhodování o alokaci prostředků mezi jednotlivé celky vstřícnější, pak strategicky alokované prostředky mohou způsobit nadměrné veřejné výdaje.

Dle Mattila (2004) a Kaeding a Selck (2005) nedochází k odbourání základních neefektivností plynoucích z centralizace ani při utváření větších koalic než jsou jen minimální vítězné koalice. Na úrovni místní je však možné uplatnit dle Tiebouta (1956) princip mobility spotřebitelů mezi jednotlivými územními samosprávami. Není-li tedy občan spokojen se strukturou a velikostí výdajů a na druhé straně s uvalenou místní daňovou povinností, může se přemístit na území jiné samosprávy, která bude z výše uvedených hledisek tomuto jednotlivci vyhovovat více. Důležitým aspektem, který tedy hovoří pro decentralizaci, je diverzita preferencí jednotlivých spotřebitelů lokálních veřejných statků. Na základě Oatesova decentralizačního teorému je tedy možné říci, že čím je větší diverzita mezi jednotlivými spotřebiteli veřejných statků, tím je více efektivnější zabezpečování lokálních veřejných statků decentralizovaně, a naopak, čím je diverzita preferencí menší, tím je více efektivnější poskytovat veřejné statky centralizovaně. Oatesův decentralizační teorém pracuje se situací, že vláda nabízí centrálně stanovené množství veřejného statku, kterého však všechny oblasti nepoptávají ve stejné výši, čímž dochází ke ztrátám na efektivnosti a ke ztrátám na blahobytu. Centrální vláda se může rozhodnout, že bude poskytovat různý objem veřejných statků pro různá lokální území, ale toto rozhodnutí by si vyžádalo další dodatečné náklady spojené se zjišťováním lokálních preferencí, jejichž negativní efekt se projeví v ceně poskytovaného veřejného statku. Informace, které se týkají preferencí místních obyvatel má však lokální vláda většinou k dispozici, nebo může tyto lokální preference zjistit s nižšími náklady než centrální vláda. (Hamerníková a Maaytová 2007)

Analýza, provedená Besleyem a Coatem (2003) také v této souvislosti naznačuje, že modelování detailů jednotlivých politických rozhodnutí je důležité pro pochopení kompromisu mezi centralizací a decentralizací. Na základě provedených analýz totiž jejich přístup ukazuje, že i relativně homogenní sídelní celky mohou čelit nákladům na centralizaci. Jejich poznatek se opírá o způsoby přelévání efektů a střetu zájmů jednotlivých sídelních

celků při redistribuci společných prostředků určených pro místní vládní úrovně. Dalším argumentem fiskální decentralizace je tedy informační výhoda, která se staví na stranu lokálních vlád. Hamerníková a Maaytová (2007) pak k této problematice uvádí, že jedná-li se o smíšený model, kdy lokální vláda vykonává i určité služby centrální vlády (v České republice tzv. přenesená působnost), mohou být náklady na získání preferencí místních obyvatel nízké a informační výhoda tak může být nepatrná, zatímco v případě významného odlišení státní správy a místní samosprávy, nebo při vysoké autonomii lokálních samospráv, jsou většinou tyto náklady vysoké a tím nabývá na významu i lokální informační výhoda. Musgrave (1997) rovněž považuje jednoznačně za argument pro fiskální decentralizaci konkurenci mezi jednotlivými územními samosprávami. Ta je vyvolána různorodostí fiskálních řešení jednotlivých územních samospráv v důsledku existence velkého množství územních samospráv, které si vzájemně konkurují. Jedná se o již zmiňovaný tzv. konkurenční federalismus. Musgrave (1997) považoval za velmi prospěšnou takovou konkurenci, jejímž efektem je poskytování veřejných statků za nižší náklady a existence efektivnějšího a spravedlivějšího daňového systému. Jednoznačně však dodával, že pokud má být tato konkurence prospěšná, musí být funkční aspekt mobility obyvatel. Naopak jako negativní důsledek této konkurence, považoval výsledek, kdy územní samosprávy budou pomocí daňových a transferových mechanismů „nakupovat“ nové občany. Brueckner (2004) pak k této problematice uvádí a shoduje se s Musgravem (1997), že fiskální decentralizace může vyústit v potenciální negativa, a to za předpokladu, kdy dodatečná možnost zvýšení mobilního základu daně (daňová konkurence mezi obcemi), může vyvolat vyšší náklady decentralizace, než jsou výhody z tohoto vyplývající. V souvislosti se zmiňovanými různými možnostmi fiskálních řešení ze strany územních samospráv, viděl Oates (1999) fiskální decentralizaci jako cestu k experimentování ve způsobech zabezpečování veřejných statků.

Obecně lze hovořit o tom, že současní odborníci, zabývající se touto problematikou (například Wilson, Brueckner, Besle, Coate, Mattila, Kaeding a Selck), zasazují své vědecké práce předně do oblasti ekonomie, ale též i do oblasti politologie a problematice z oblasti nedokonalých informací. Sledují samotný politický proces a chování politických subjektů, výstupy (poskytované veřejné statky a služby) veřejných institucí, a to zejména v prostředí asymetrických informací ve vztahu k ekonomickým teoriím – teoretickým přístupům z druhé poloviny 20. století. Zejména upozorňují na možné způsobené neefektivnosti v rámci alokace zdrojů z pohledu decentralizačních tendencí, mezi něž patří především existence externalit, nerealizované úspory z rozsahu při poskytování veřejných statků, případně problematika



samotného daňového systému či nižší úspory z rozsahu při decentralizovaném výběru daní a utváření skupin obcí – tzv. minimálních vítězných koalic. Jak uvádí Stiglitz (2000), činnosti a produkce veřejných statků a služeb jedné komunity může ovlivnit plynoucí užítky z této činnosti ve vztahu k obyvatelům jiné komunity, a to jak pozitivním způsobem, tak také negativně. Jsou tedy produkovány kladné i záporné externality, které jsou v každém případě příčinou ekonomické neefektivnosti. A dále dodává, že malé územní samosprávy nejsou schopny internalizovat vznikající externality spojené s činností lokální vlády, kdy naopak centralizované poskytování veřejných statků vede k internalizaci externalit.

Jílek (2008) k této problematice uvádí, že velmi častá je zejména pozitivní externalita, kdy v důsledku převýšení mezních společenských užitků nad mezními společenskými náklady konkrétních aktivit lokální vlády, může vyústit v nižší než optimální množství poskytovaných veřejných statků a služeb v rámci daného lokálního společenství. Tento problém vzniká zejména u veřejných služeb a technické infrastruktury i občanské vybavenosti, kterou zabezpečují a poskytují města, ze kterých získávají užítky nerezidenti v dané lokalitě, neboť jsou rezidenty příměstských oblastí a vzdálenějších území. Nerezidenti, užívající místně poskytované veřejné služby, technickou infrastrukturu i občanskou vybavenost mohou sice generovat do lokálního rozpočtu určitý příjem, ten však bývá v porovnání s dodatečnými náklady na poskytování veřejných statků a zajištění technické infrastruktury a občanské vybavenosti nedostatečný. Jílek (2008) pak dále uvádí, že uvedený problém může mít ještě významnější dopad, pokud jsou důchodové daně alokovány do místních rozpočtů dle trvalého bydliště poplatníka nebo pokud jsou obecně příjmem daně z nemovitostí.

V této souvislosti také odborná literatura zmiňuje pojem fiskální externality, jejichž podstata tkví v nedostatečném využívání fiskálních nástrojů, tedy daní a následně výdajů příslušné územní samosprávy, které jsou klíčové pro realizaci lokálních zájmů. Podle studie, kterou provedli Joumard a Kongsrud v roce 2003, se rovněž malé územní samosprávy při zabezpečování lokálních veřejných statků a služeb nespolehají při jejich financování na dotace a transakční náklady spojené s realizací jednotlivých aktivit se stávají významnou bariérou. Navíc též poukazují na skutečnost, že malé územní samosprávy nemusí být schopny zabezpečit profesionální administrativní aparát, v jehož důsledku je možné hovořit o pochybnostech ve vztahu k efektivnímu výkonu veřejné správy v malých obcích. S tímto názorem se ztotožňuje i politolog Jüptner (2001), který v Politologické revue uvádí, že je velmi důležité se vážně zabývat otázkou, zda je výkon veřejné správy u českých malých

obcí efektivní, je-li sídelní struktura územních samospráv rozdrobená a tvoří ji velké množství malých územních samospráv. A protože u některých veřejných statků náklady na jednoho spotřebitele klesají s rostoucím počtem spotřebitelů těchto statků, jejich zabezpečování lokálními vládami, zejména pak malými obcemi, omezuje možnost využít úspor z rozsahu při jejich poskytování. Velikost daného společenství totiž může být určujícím faktorem ve vztahu k nákladové efektivnosti na poskytování těchto statků. Úspory z rozsahu mohou vznikat v důsledku nedělitelnosti provozu či výrobního procesu, při větší specializaci a dělbě práce při vyšším rozsahu výstupu, když fixní náklady jsou vynakládány při jakémkoliv rozsahu produkce a když peněžní úspory vznikají nákupem vstupů ve větším objemu. Tullock (1969) uvádí, že tento problém může být významně eliminován uzavíráním kontraktů malých územních samospráv s externími dodavateli služeb, a tím je možné se vyhnout slučování malých obcí ve vztahu k realizovaným úsporám z rozsahu.

Naopak politolog Jüptner (2001) vidí právě příležitost v slučování malých obcí ve větší soběstačné celky získání možnosti realizace úspor z rozsahu, ale též efektivního výkonu veřejné správy a obecně nákladové efektivnosti na správu daného decentralizovaného systému. Velikost lokálních vládních úrovní považuje rovněž za velmi důležitý aspekt i Brueckner (2004), který se především věnuje efektům přelévání při poskytování veřejných statků a služeb, tedy pozitivním a negativním externalitám, které při poskytování veřejných statků a služeb vznikají. Brueckner (2004) rozděluje poptávající (spotřebitele) do několika homogenních komunit, z nichž každá má zanedbatelnou tržní sílu. Otázku, kterou v této souvislosti zkoumal, je, zda snížení počtu obcí, které by vedlo k posunu ekonomiky z hospodářské soutěže mezi jednotlivými obcemi k strategickému rozhodování, bylo žádoucí. Na základě výsledků jeho simulací dospěl k závěrům, že odpověď na tuto otázku je kladná, neboť došlo u všech sledovaných obcí ke zvýšení užítka plynoucího z poskytovaných veřejných statků a služeb. Výsledek, ke kterému Brueckner (2004) dospěl, odpovídá i výsledkům, ke kterým dospěl Hoyt (1991), jehož výzkum ukázal, že spokojenost spotřebitelů stoupá v homogenním spotřebitelském modelu, při poklesu celkového množství územních samospráv v důsledku snížení soutěživosti mezi jednotlivými obcemi při poskytování veřejných statků a služeb. Zejména v případě, kdy zisk z nižší konkurence mezi jednotlivými územními samosprávami je dostatečně velký, pak může být dle Hoyta (1991) další konsolidace obyvatel do částečně smíšených komunit, žádoucí. Takováto konsolidace by pak pokračovala do té doby, než zisky z nižší konkurence mezi jednotlivými obcemi (uskupeními obcí) by vyrovnaly ztráty z kompromisu z partnerství s jinými heterogenními

komunitami (uskupeními obcí). Dalším negativním aspektem decentralizace, který rovněž významně souvisí s velikostí a celkově strukturou sídelních celků, může být její vyústění v neefektivní daňový systém, který může ve svém konečném důsledku vést u jednotlivých decentralizovaných vládních jednotek k vzájemné daňové konkurenci a k neefektivnosti. Janeba a Wilson (2010) zkoumali podmínky, při jakých vládních úrovních je žádoucí na nižších vládních úrovních daňová konkurence.

Janebův a Wilsonův (2010) přístup využívá kompromisu mezi náklady na decentralizaci (nedostatečného poskytování veřejných statků s ohledem na fiskální externality) a náklady na centralizaci (nedostatečným množstvím statků a služeb v regionech, které nejsou součástí tzv. minimálních vítězných koalic a nadbytkem veřejných statků u uskupení tvořící minimální vítěznou koalici). Jejich hlavní model ukázal, že decentralizace určitých typů veřejných statků a služeb je vždy žádoucí, vzhledem k neoptimálně nastavené produkci statků pro jednotlivé sídelní celky na lokální vládní úrovni. Ale pokud je nahrazována daňová konkurence mezi jednotlivými sídelními celky pozitivními přesahy (externalitami), pak je možné, že za určitých okolností může být podle Janeby a Wilsona (2010) centralizace výhodnější. Daňová konkurence a efekty přelévání mají tak různé důsledky pro optimální uplatnění fiskálního federalismu. Jedním z hlavních předpokladů pro jejich model je situace, kdy rozhodnutí v rámci centralizovaného modelu jsou přijímána způsobem a za předpokladu, že tzv. minimální vítězná koalice jedná ve vlastním zájmu, na úkor ostatních.

Jílek (2008) k neefektivnosti v rámci fiskální decentralizace například uvádí, že pokud některá územní samospráva uvalí vyšší daň na kapitál či jeho výnosy, může dojít k odlivu kapitálu do jiné územní samosprávy a výsledkem může být i situace, kdy za takovýchto podmínek budou jednotlivé územní samosprávy zdaňovat kapitál minimálně, nebo může nastat i situace, kdy územní samospráva bude kapitál dotovat, aby si jej udržela či pobídkami získala na své území (více viz Musgrave 1997 a konkurenční federalismus). Proto tedy daně uvalované decentralizovanými vládními jednotkami budou pravděpodobně neefektivní ve vztahu k národnímu hospodářství. Navíc lokální vlády se budou snažit uvalovat takové daně, jejichž břemeno nebo alespoň část bude moci být přenesena na nerezidenty. Pokud územní samospráva skutečně celé daňové břemeno nebo jeho část přenesla na nerezidenty, tedy jinou územní samosprávu, respektive její obyvatele, potom tato situace může vyústit až v neefektivně vysoké množství místních veřejných statků, neboť skutečné mezní náklady nesené územní samosprávou budou nižší než mezní společenské náklady. A právě rovnost

skutečně nesených mezních nákladů a mezních společenských užitků vyústí ve výše uvedenou neefektivnost. S problematikou neefektivního daňového systému při decentralizaci jsou rovněž spojeny i nižší úspory z rozsahu při výběru daní, neboť jednotlivé územní samosprávy nebudou schopny využívat zcela úspor z rozsahu při výběru daní a navíc každá územní samospráva bude muset nést ekonomické náklady na správu vlastních daní.

Aby dle Pekové (2004) nedocházelo k ne hospodárnému vynakládání finančních prostředků rozpočtové soustavy na málo využívané veřejné statky poskytované lokálně, je z hlediska efektivního řízení nutné hledat a následně rozhodnout o:

- optimálním rozdělení pravomocí a odpovědnosti za zabezpečování a financování veřejných lokálních statků mezi stát a nižší územní prvek s cílem zvýšit efektivnost vynakládaných finančních prostředků na všech vládních úrovních (Hislop 2005);
- optimální velikosti konkrétního společenství, pro které by mělo být zabezpečeno efektivní finanční řízení, respektive rozhodování o poskytování veřejných lokálních statků, aby se dosáhlo tzv. úspor z rozsahu;
- optimální struktury poskytovaných veřejných statků na jednotlivých vládních úrovních;
- standardu veřejných statků, jaký může být financován z veřejných zdrojů v rámci rozpočtové soustavy, neboť v tomto případě by mohlo docházet k poskytování lokálních veřejných statků na odlišné úrovni z hlediska efektivity vynakládaných finančních prostředků a konkrétních rozhodnutích volených orgánů o rozsahu poskytované služby. Z tohoto důvodu proto většinou dochází ke stanovení minimálního standardu veřejného statku ze strany vlády, která si tímto z hlediska řízení ponechává možnost kontroly rozsahu a kvality decentralizovaně zabezpečovaných veřejných statků. V případě celostátně preferovaných veřejných statků vládou, na základě jejího rozhodnutí, dochází ke stanovení celostátně platného standardu rozsahu a kvality poskytovaného veřejného statku, aby nebyly rozdíly mezi obcemi, městy a vyššími územními správními celky při zabezpečování veřejných statků jednotlivými úrovněmi územní samosprávy;
- optimálním způsobu zabezpečování veřejných statků prostřednictvím neziskového veřejného a soukromého sektoru;

- optimálním způsobu financování veřejných statků, respektive efektivně rozhodnout, jaká optimální kombinace finančních prostředků, případně dle rozhodnutí místní samosprávy, i finanční spoluúčast obyvatelstva, umožňuje územní samosprávě rozhodovat o poskytování a rozsahu veřejných lokálních statků. Z tohoto důvodu je třeba velmi specifikovaně vymežit, z jakých finančních prostředků budou jednotlivé stupně veřejné správy financovat ty veřejné lokální statky, za jejichž zabezpečení, tedy rozhodování o jejich rozsahu a podmínkách poskytování, jsou odpovědní. To tedy znamená, najít takovou optimální míru fiskální decentralizace, tedy částečnou decentralizaci finančních toků v rámci rozpočtové soustavy, kdy budou zejména daňové výnosy rozděleny mezi jednotlivé vládní úrovně.

## **5 Financování lokálních vládních úrovní v decentralizovaném systému**

Odvozování příjmů pro jednotlivé vládní úrovně není zcela jednoduché, neboť objem příjmů, z hlediska úspěšné realizace fiskální decentralizace, by měl odpovídat optimální výši a také určení odpovědnosti za zabezpečení příjmů a následně výdajů jednotlivých vládních úrovní, které jsou velmi důležité pro realizaci lokálních preferencí občanů daného společenství. Problém pak může nastat v situaci, kdy definované příjmy nižších vládních úrovní neodpovídají fiskální potřebě a místní vlády se tak mohou dostat do deficitů, které mohou přerůst v celonárodní problém. Při financování lokálních vládních úrovní lze využít daňové nástroje, dluhové instrumenty a dotace<sup>4</sup>. (Hamerníková a Maaytová 2007)

### **5.1 Daňové určení**

Je velmi obtížné stanovit jednoznačná doporučení k daňovému určení. Též odborníci, zabývající se danou problematikou, nemají jednotný názor a návod, jaké způsoby daňového určení jako nejvhodnější by měly být nebo budou aplikovány v jednotlivých zemích. Tato skutečnost je spíše výsledkem politického vyjednávání a státoprávního uspořádání vycházejícího z historických předpokladů a vývojem daného území. (Oakland 1996)

V rámci daňového určení je důležité z pohledu fiskálních vztahů mezi jednotlivými lokálními administrativami určit, kdo bude mít pravomoc zdaňovat a co bude předmětem daně. V rámci fiskální decentralizace je důležitá celá řada aspektů, na základě kterých se zejména rozhoduje o tom, který stupeň vlády bude uvalovat daňové břemeno, kdo bude provádět správu těchto daní, co bude tvořit daňový základ a jakým způsobem se bude provádět výpočet daně ze stanoveného základu. McLure (2001) uvádí, že pokud lokální vlády o většině těchto aspektů v rámci fiskální decentralizace, zejména pak o daňových sazbách, nerozhodují, povede tento stav k existenci vertikální fiskální nerovnováhy, a to i za předpokladu, že lokální vlády budou schopny na základě příjmů, o kterých však nebudou rozhodovat, financovat své výdajové potřeby. To však není z hlediska ekonomické efektivity zcela v pořádku, neboť v tomto případě nejsou místní vlády kontrolovány, a to jak z hlediska místní preference veřejných

---

<sup>4</sup> Tato práce bude dále podrobněji zaměřena zejména na daňové příjmy.

statků, tak též z hlediska nákladů vynaložených na jejich poskytování. Důležitá z jeho pohledu je proto kontrola lokálních vlád nad dodatečnými zdroji příjmů, tedy že místní samosprávy mohou určitým způsobem ovlivnit základnu či sazbu daně. Tanzi (2001) rovněž uvádí, že klíčová v rámci fiskální decentralizace je vlastní daňová sazba, neboť k jejímu naplnění je třeba v rámci daňového určení stanovit oprávnění a s tímto krokem také odpovědnost za zabezpečení vlastních příjmů ze strany lokálních vlád. Z toho vyplývá, že optimální daňové určení je úzce spjato s optimálními výdaji ve vztahu k různým vládním úrovním. Centrální vláda by proto měla spravovat progresivní daně z příjmů a daně, jimž podléhají právnické osoby.

Naopak nižší vládní úrovně by měly mít příjmy z daní s imobilním základem. (Oates 1977) Jako vhodný zdroj příjmů lokálních vlád vidí Brennan a Buchanan (1980) daně majetkového typu či paušální daň, která nezpůsobuje distorzní efekt, a zároveň mohou oba typy těchto daní poskytovat poměrně stabilní výnos do lokálního rozpočtu. Lokální vlády by tedy neměly příliš využívat mobilních daňových základů, daní, u nichž je uplatněna progresivní míra zdanění a daní, jejichž výnos je velmi citlivý na změny v národním hospodářství. Pokud by však v rámci Brennan-Buchananovy hypotézy došlo v jejich modelu k uvalení daní na mobilní faktory, patrně by toto uplatnění daňového břemene na mobilní faktory vyvolalo konkurenci mezi jednotlivými vládními úrovněmi, a tím by došlo k omezení růstu veřejného sektoru, tedy splnění jednoho z hlavních předpokladů jejich hypotézy ve vztahu k odůvodnění fiskální decentralizace. Oates (1999) navíc ještě tento problém rozšiřuje a uvádí, že by se lokální vlády měly rovněž vyhýbat zdanění například domácností či kapitálu, tedy vysoce mobilním jednotkám, a také daním, jež nesledují princip užitku. Naopak tvrdí, že bude-li využito zdanění na principu užitku, mohou být vhodným nástrojem k zdanění i mobilní daňové základy, neboť takovéto daně či uživatelské poplatky jsou právě cenou za veřejné statky odpovídající mezním nákladům na jejich zabezpečení. Systém zdanění, který je používán v decentralizovaném systému by dle Musgraveho a Musgraveové (1994) měl rovněž vycházet ze zdanění dle užitku. Princip tohoto zdanění, které je také nazýváno principem fiskální ekvivalence, je definován ve vztahu k úrovni veřejné vlády a jednotlivci. (Neyapti 2010) Zde vždy platí předpoklad, že jednotlivé vládní úrovně by měly rozhodovat o výdajích, které se týkají této úrovně a tomu by měla být přiřazena i odpovídající úroveň veřejných příjmů. Velmi důležité je však upozornit na skutečnost, že ve veřejném sektoru je z celé řady důvodů mnohdy nemožné vycházet ze zdanění formou užitku.

Další z principů, na kterých je postaveno zdaňování, je princip platební schopnosti. (Tassonyi 2002) Tento princip, jak uvádí Peková (2004), je velmi úzce propojen s analýzou veřejných statků. V případě, že je hovořeno o decentralizaci vlády a tedy i decentralizaci fiskální funkce, je vhodné využít zdanění dle užitku, kdy optimální daňové určení bude záviset na rozdělení výdajů a jejich přiřazení na jednotlivé vládní úrovně. Daně, které jsou určeny k financování místních veřejných statků, by měly být přiřazeny pro místní vládní úroveň, která tyto služby a statky bude poskytovat.

Rozhodujícím prvkem z hlediska daňového určení, ve vztahu k ekonomické efektivnosti, by pak měla být daňová autonomie, tedy možnost územních samospráv ovlivnit své vlastní příjmy. (Oates 2011)

## **5.2 Druhy daní a jejich vhodnost v decentralizovaném systému**

Daň je nejčastěji v odborné literatuře definována jako povinná, zákonem předem stanovená částka, která na nenávratném principu odčerpává část nominálního důchodu daného subjektu.

Daněmi dochází k přerozdělování mezi soukromým a veřejným sektorem. Je – li hovořeno o typu daní, Gruber (2007) zmiňuje následující skupiny daní:

- výdělkové (zaměstnanecké) daně<sup>5</sup>,
- osobní daně,
- korporátní daně,
- daně majetkové,
- daně ze spotřeby.

Prvním typem daně je zaměstnanecká daň, která je většinou stanovena příslušným procentem z příjmů zaměstnanců. Prostřednictvím této daně jsou prvotně financovány programy v sociální oblasti, kam patří zejména sociální ochrana, dávky v nezaměstnanosti, často též v některých zemích zdravotnické služby. Jsou-li tedy tyto daně nástrojem redistribuce, pak by měly být spíše v kompetenci centrální vládní úrovně, neboť využití progresivní míry zdanění u tohoto typu daní na lokální úrovni by mohlo ohrozit rovnost v daném státě na horizontální

---

<sup>5</sup> V českých podmínkách by se jednalo spíše o pojistné na sociální zabezpečení. V USA se jedná o daně, které dále financují sociální programy např. platby v nezaměstnanosti.



linii decentralizace a patrně by vedla k vzniku konkurence v rámci redistribuce. Pokud by byl tento typ daně na úrovni lokálních vlád zaveden, jejich dopad by byl založen na principu rezidence, tedy daňové břemeno by dopadlo převážně na rezidenty příslušného společenství, jež takovouto daň uvaluje. Vzhledem k výše uvedeným nevhodnostem zavedení této daňové pravomoci na lokální vládní úrovni se často využívá forma sdílení celostátního výnosu tohoto typu daně bez možností lokálních vlád rozhodovat o výši jejich sazeb, ani o stanovení základu příslušné daně. Jílek (2008) uvádí, že velmi vysoký podíl tohoto typu daňových příjmů na lokální úrovni mají ve Skandinávských zemích, kde ve Švédsku tvoří dokonce 100% podíl, dále ve Švýcarsku a na Islandu.

Druhým typem daně je daň z příjmu právnických osob. Tato daň je rovněž povětšinou závislá na výši zisku příslušné společnosti, přičemž její výše je stanovena taktéž procentuelní sazbou. Ve většině zemí je i tento typ daně částečným nebo ve výjimečných případech výlučným příjmem územních rozpočtů, neboť obecně platí, že tento typ daně není považován za vhodný zdroj příjmů lokálních rozpočtů. Tento typ daní totiž podléhá velmi silně hospodářským cyklům. Výslednou situací, pokud by na příjmové straně lokálních rozpočtů tvořila tato daň podstatný podíl na celkových příjmech, by mohly být vyvolané negativní efekty i na lokální úrovni v podobě destabilizace jednotlivých územních rozpočtů. Nevhodnost této daně k decentralizaci však rovněž spočívá v poměrně vysokých rozdílech v jednotlivých letech, vysoké mobilitě daňové základny, v možnostech negativní daňové konkurence mezi jednotlivými územními samosprávami, jež by mohly vést k vzniku negativních fiskálních externalit ve vztahu k ostatním subjektům v daném státě, včetně vysokých administrativních nákladů na správu a distorze v produkci. I přes výše uvedené nevýhody tohoto typu daně na lokální úrovni tvoří daně ze zisků společností podstatnou část příjmů územních rozpočtů v celé řadě zemí, jak uvádí Jílek (2008) a doplňuje, že mezi takové státy patří například Kanada, Česká republika, Finsko, Německo, Japonsko, Švýcarsko či USA.

U majetkových daní je sazba nebo její konkrétní výše stanovována nikoliv z výše příjmů, ale z hodnoty majetku ve vlastnictví konkrétní osoby, která je povinna tuto daň zaplatit. Dle daňové teorie v rámci fiskální decentralizace se jedná o jednu z nevhodnějších daní uplatňovaných lokálními vládami, neboť, jak uvádí Joumard (2002), daň z nemovitosti má imobilní základ, je obtížné se této dani vyhnout, ke zdaňování dochází na principu užitku (touto problematikou se zabývá též Oates) a výnos tohoto typu daně je pro lokální vlády poměrně dobře predikovatelný a nepodléhá rozsáhlejším výkyvům v národním hospodářství.

Oates (1999) k této dani, v rámci principu užitku, dodává, že lze najít příčinný vztah mezi touto placenou daní za služby technické infrastruktury a občanské vybavenosti v místě, kde se příslušná nemovitost nachází a uvádí, že zlepšení úrovně těchto lokálních veřejných statků může vést v budoucnu k zvýšení hodnoty předmětné nemovitosti a tím v konečné podobě ke zvýšení lokálních rozpočtových výnosů u daně z nemovitostí. Nevýhodou majetkových daní může být fakt, že při srovnání s ostatními typy daní je výnosový potenciál do lokálních rozpočtů nižší a navíc ještě omezený. I přes výše uvedené jsou velmi často v této dani zahrnuty i podíly nižších územních samosprávných celků, nebo je též tento druh daně veden jako výlučný příjem územních samospráv a výhod tohoto typu daní, jak uvádí Jílek (2008), využívá řada zemí, zejména pak Kanada, Austrálie, Irsko, Nový Zéland, Mexiko, Velká Británie, ale také i Francie, Holandsko či USA.

Posledním, velmi významným typem daní, jsou spotřební daně, jež jsou placeny individuálně podle spotřeby jednotlivých statků, na něž je tato daň uvalena. Jedná se obvykle o jednu z nejvýznamnějších daní z hlediska výnosu do rozpočtu státního i decentralizovaných vládních úrovní. Tento typ daně je často započítáván jako přírůžka k ceně statku, vyjádřená procentní sazbou nebo pevně stanovenou cenou, která je zohledněna v celkové hodnotě statku. v některých zemích se i tyto typy daní podílejí na financování potřeb v rámci územní veřejné správy, kdy ve většině zemí dochází k centralizaci tohoto typu daní bez jakýchkoliv pravomocí ve zdanění u decentralizovaných vládních jednotek. Výnos z tohoto typu daní je velmi často směřován do rozpočtů lokálních vládních jednotek formou tzv. sdílení celostátního výnosu těchto daní (například v České republice je to daň z přidané hodnoty, která je součástí tzv. sdílených daňových příjmů územních rozpočtů, jejichž podíl je stanoven procentem). Daně uvalované na zboží a služby, zejména pak daň z přidané hodnoty, představují obecně jeden z nejdůležitějších zdrojů financování veřejných rozpočtů ve vyspělých zemích, v některých státech dokonce i významný podíl příjmů z tohoto typu daní do lokálních rozpočtů (například Česká republika, Španělsko, Portugalsko a Rakousko) co do výše podílu na ostatních příjmech i vlivu výkyvů v národním hospodářství v době jeho nerovnovážného vývoje.

Daň z příjmu právnických a fyzických osob a majetkové daně jsou nazývány jako daně přímé, protože jsou placeny přímo jednotlivcem. Spotřební daně jsou nazývány jako daně nepřímé, neboť jsou placeny nepřímou prostřednictvím plátců těchto daní.

Gruber (2007) však nezmiňuje dělení daní podle úrovní výběru. V tomto případě je hovořeno o daních státních (národních), zemských, regionálních a místních. Daně dále mohou být tříděny například dle vazby na důchod poplatníka, subjektu a objektu daně, či dle stupně progresu.

Daňový systém, který bývá též nazýván daňovou soustavou, představuje souhrn všech daní, které jsou v dané zemi vybírány. Jedná se o kombinaci všech daní, které musí poplatník či plátce v dané zemi zaplatit. (Fossatti a Panella 1999)

### **5.3 Příjmy lokálních vlád z uživatelských poplatků**

Uživatelské poplatky nelze považovat za klasickou daň, neboť se při jejich uplatnění vyskytuje princip ekvivalence, tedy přímá protislužba, kterou získá uživatel za platbu uživatelského poplatku. Uživatelských poplatků může v podstatě nahrazovat cenu, i když ta je modifikovaná, neboť trhem skutečně neprochází a je spíše výsledkem veřejné volby a následného administrativního rozhodnutí na jednotlivých úrovních vlád. Stiglitz (1997) uvádí, že uživatelské poplatky lze nejlépe uplatnit při zpoplatnění tzv. smíšených statků, neboť jejich spotřeba je z hlediska kvantity dělitelná a zároveň je zde možnost měření spotřeby ze strany uživatelů zpoplatňovaných služeb. Tento způsob určitého nepřímého zdaňování bývá v rámci místních financí považován za spravedlivější a efektivnější ve vztahu ke klasickým daním, neboť spotřebitelé těchto služeb platí uživatelský poplatek úměrně jeho čerpání. Jestliže u těchto statků platí, že jsou dělitelné v kvantitě, pak rovněž platí, že spotřebitelé jsou vyloučitelní ze spotřeby. Ne vždy je však vyloučení uživatelů ze spotřeby efektivní, neboť jsou-li dodatečné náklady na dalšího spotřebitele poskytované služby nebo statku nulové, pak není důvod jejich spotřebu omezovat. Pokud by se tak stalo, došlo by ke snížení úrovně spotřeby ze strany uživatelů na podoptimální úroveň.

Lokální vlády však bývají často legislativně omezovány v pravomoci stanovovat výši uživatelských poplatků, protože jsou povětšinou omezovány určitým limitem shora. Proto velmi často dochází k situaci, kdy příjmy lokálních vlád z uživatelských poplatků nedosahují takové výše, jaké by mohly dosahovat. Stav regulace v této oblasti často pramení ze sociálních důvodů, respektive z možnosti porušení principu platební schopnosti, a proto z politických důvodů jsou často uživatelské poplatky regulovány. Uživatelské poplatky však není vhodné zavádět rovněž ve chvíli, a to i přesto, že dochází k přetížení daného statku nebo poskytnuté služby, kdy transakční náklady spojené se zavedením uživatelského poplatku

(administrativní a investiční náklady) způsobí větší ztrátu, než je ztráta realizovaná z přetížení statku nebo služby. Vzhledem k tomu, že i při zavedení uživatelského poplatku mohou významně velikost transakčních nákladů ovlivnit úspory z rozsahu, jsou v tomto směru znevýhodněné malé samosprávy. Jak uvádí Jílek (2008), přesné informace o příjmech územních rozpočtů z těchto uživatelských poplatků nejsou jednoduše dostupné, ale jak se ukazuje, tak v některých zemích, zejména skandinávských, mají uživatelské poplatky v celkových příjmech lokálních vlád významný podíl (například 26 % finské obce, 14 % norské obce, 23 % dánské obce).

## **5.4 Daňové určení a možné přístupy k jeho realizaci**

Z výše uvedeného vyplývá, že je velmi obtížné jednoznačně stanovit, jaká doporučení pro nastavení daňového určení jsou ta nejvhodnější, neboť neexistuje přesný návod, jak vhodně daňové určení nastavit. Výsledná podoba redistribuce finančních prostředků ve prospěch lokálních vlád i míra pravomocí k jejich autonomnímu výběru se v jednotlivých zemích liší a značně závisí na politických rozhodnutích, státoprávním uspořádání, sídelní struktuře a konkrétní situaci, ve které se lokální vlády ve vztahu k fiskální decentralizaci nacházejí. McLure (1998) a Tanzi (2001) se shodují, že by lokální vlády měly mít možnost ovlivnit své vlastní dodatečné příjmy, aby mohly efektivně zabezpečovat prostřednictvím lokálních výdajů poskytování veřejných statků a služeb a zároveň byly odpovědné za naplnění rozpočtových příjmů, respektive realizaci výdajů ve vztahu ke svým kompetencím na lokální úrovni a jejich nastavení co do objemu a kvality. Dle jejich vyjádření by poté v systému chyběla vazba mezi spotřebou veřejných statků a náklady na jejich poskytování ve vztahu k občanům. Rovněž by nebylo možné zcela jednoznačně propojit místní vlády s výsledky jejich práce.

V rámci možných přístupů realizace daňového určení McLure (2001) definuje tři základní způsoby. Jedná se o využití místních daní, daňových přírážek a sdílených daní. Každá z těchto kategorií má své klady i zápory.

### **5.4.1 Místní daně**

Systém místní daně je legislativně i administrativně nezávislý z hlediska hierarchického uspořádání veřejné správy v rámci daného státu. Každá jednotka si určí, které místní daně bude uplatňovat, na jaké daňové základně a má též možnost volby konkrétní sazby. Jak již bylo výše uvedeno, jelikož jsou v rámci státoprávního uspořádání jednotlivé územní

samosprávy legislativně a administrativně nezávislé, provádějí správu místních daní dle vlastních možností. Tento systém tedy poskytuje územním samosprávám nejvyšší stupeň fiskální autonomie, neboť územní samospráva může s takto získanými finančními prostředky volně disponovat, neboť nejsou účelově vázány. I když, jak uvádí Jílek (2008), je možné u některých států hovořit o účelovosti takto získaných finančních prostředků (např. parkovací daň v Rakousku nebo turistická daň ve Švýcarsku). V takovém případě musí územní jednotka použít výnos z příslušné daně na konkrétní účely. Tato varianta však nebývá příliš častá. Relativně nejvyšší stupeň fiskální autonomie územních jednotek má však i své nevýhody. Tento systém totiž může vést k nerovnostem a neefektivnostem díky odlišné daňové struktuře v jednotlivých územních samosprávách, vyšším nákladům zdanění a daňovým externalitám.

Skupina místních daní je dle Peacocka a Wisemana (1961) v mnoha zemích různá. Využívají se zpravidla dvě hlavní formy místní daně. v prvním případě obec vybírá výlučné místní daně s výlučným místním základem daně. Územní samospráva pak může zpravidla rozhodovat o struktuře těchto daní, má určitou daňovou pravomoc, spravuje a vybírá tyto daně. Tento způsob tak zvyšuje odpovědnost územní samosprávy, na druhé straně však roste nebezpečí vyššího daňového zatížení občanů. Pro zmírnění těchto negativních dopadů se využívá imobilní základ daně. Rozdíly v daňovém zatížení u místních daní, mohou za určitých okolností způsobit migraci obyvatel i firem do regionů s nižším daňovým zatížením v rámci místních daní. To však zpravidla vede k potřebě zvýšit výdaje územní samosprávy na ekonomickou a sociální infrastrukturu v lokálním veřejném sektoru, kam se subjekty stěhují. V delším časovém období to proto vede k růstu místních daní, aby byly potřebné zdroje na financování vyššího objemu lokálních veřejných statků, stejně jako zachování kvality, dostatečné. Druhou možností je překrývání daňového základu. Stát a nižší vládní úrovně se dělí o daňový základ. Způsob výpočtu tohoto daňového základu závisí plně na rozhodnutí centrální vlády. Nižší vládní úrovně tak mohou pouze rozhodovat o výši sazby daně. Velmi blízký je tomuto systému stav existujících přírážek k celostátním daním.

#### **5.4.2 Systém daňových přírážek**

Jiným případem je systém daňových přírážek. V tomto případě obě vládní úrovně (centrální i územní) uvalují stejnou daň. Územní samosprávy však stanovují přírážky k daňovým sazbám, jež jsou definovány centrální vládou. Správu daní v takovém systému vždy provádí úroveň vyšší, což umožňuje územním samosprávám stanovovat vlastní daňové sazby bez

nutnosti vlastní daňové správy a legislativní podpory z oblastí daní. Tento systém tak zachovává určité výhody nezávislé daňové správy, respektive poměrně vysokého stupně fiskální autonomie, avšak s určitými omezeními v podobě daňové přírážky, velmi často v rámci limitu stanoveného centrální vládou, z pohledu celkové daňové základny. V tomto případě však může docházet k projevům horizontálních fiskálních disparit, neboť daňové příjmy vznikají v místě ekonomické aktivity. V případě zájmu centrální vlády na dosahování srovnatelné úrovně veřejných statků, je nutný její zásah do tohoto systému. (Peacock 1961) Pověštinou dochází k vyrovnávání externalit prostřednictvím dotací, případně speciálních daní (např. ve Švédsku jsou takovéto nežádoucí externality v poskytování standardu veřejných služeb vyrovnávány institutem tzv. vyrovnávací daně, kterou kontroluje a přerozděluje stát). Docházet však může i k vzniku vertikálních fiskálních disparit ve vztahu k rozdělení daňového základu mezi jednotlivé úrovně vlády.

### **5.4.3 Systém sdílených daní**

Posledním typem, který je využíván i v ČR, je systém sdílených daní. Jedná se o takový systém, kde jsou daňové příjmy rozděleny vertikálně mezi centrální a místní vlády, též horizontálně mezi jednotlivé decentralizované vlády. V současné době je jedním z nejrozšířenějších způsobů, jak zajistit územním rozpočtům daňové příjmy. Způsoby sdílení daní se v mnoha zemích od sebe liší. Rozsah odlišností závisí především na faktu, do jaké míry mohou územní samosprávy ovlivňovat celkový objem sdílených daní. Sdílení daní totiž znamená, že jedna konkrétní vládní úroveň sdílí příjmy s jinou vládní úrovní, obvykle tou, odkud daňové příjmy pocházejí. Tedy že obvykle vyšší úroveň vlády sdílí daně s níže postavenou úrovní vlády. V tomto způsobu financování dochází ještě k větším omezením ve vztahu k výši fiskální autonomie, neboť při sdílení daní nemůže decentralizovaná jednotka vlády měnit základ a ani sazbu příslušné sdílené daně. Proto je při tomto uplatňovaném systému fiskální autonomie územních samospráv velmi malá. Sdílení daní se v této formě totiž spíše podobá obecné dotaci. Jelikož však obce mají na tyto podíly povětšinou zákonný nárok, ve srovnání s ostatními transferovými platbami, posilují tyto dotace více pozici územní samosprávy. (Marková 2000)

### **Sdílení daní existuje ve dvou formách:**

- 1) místní administrativní jednotky získávají podíl na celostátním výnosu daně/daní (tento systém je např. uplatňován v ČR, Slovensku, též v Rakousku, Belgii, Německu, Španělsku, Itálii a Polsku aj. zemích),
- 2) místní administrativní jednotky získávají dané procento daňových příjmů, které vznikly na jejich území (příkladem může být sdílení osobní důchodové daně ve Španělsku, daně ze zisků korporací ve Finsku, také výnos z daně z příjmů fyzických osob z podnikání v ČR). (Provazníková 2007)

Odborná literatura však rovněž uvádí, že za sdílení daní lze považovat též možnost, kdy lokální vlády mohou zdaňovat stejnou daňovou základnu jako centrální vláda při možnosti stanovovat vlastní sazbu, jež bude použita pro výpočet daňového břemene z konkrétního daňového základu. Tento systém je například u důchodových daní používán ve Švédsku, respektive obecně ve Skandinávských zemích. Jedná se tedy o sdílení daňového základu, který každá vládní úroveň zdaňuje, tedy uvaluje daňové břemeno v odlišné výši.

Tento systém je velmi hojně využíván, neboť centrální vláda si prostřednictvím tohoto systému ponechává určité rozhodovací pravomoci, zejména pak v situaci, jaké daně budou tvořit skupinu sdílených daní a je to rovněž povětšinou i tento stupeň vlády, který určuje výši podílu lokálních vlád na sdílených daních. Centrální vláda může rovněž tento systém využít i k odstranění horizontálních fiskálních nerovností. Existuje - li v některých státech rozdrobená sídelní struktura, pak může být tato forma, tedy sdílení daní jako uplatňovaný model, obhajována pro efektivnější správu daní na centrální úrovni, kterou by zejména pro nedostatečné personální obsazení a technické zázemí, nebylo možné v malých obcích zabezpečit. Tento systém bývá uplatňován velmi často ve státech s federativním uspořádáním a mezi nejčastější sdílené daně patří osobní důchodové daně, daně ze zisků korporací a daň z přidané hodnoty, případně velmi zřídka jiný typ nepřímé daně nebo majetková daň.

### **5.5 Specifika, výhody a nevýhody přerozdělování příjmů lokálním vládám pomocí sdílených daní**

I když se v posledních desetiletích doporučuje využívat ve větší míře tzv. sdílené daně, neboť umožňují zvýšit relativní finanční soběstačnost územních samospráv a zároveň může tento uplatňovaný systém napomoci snížit velké disproporce v daňovém výnosu mezi menšími

územními jednotkami, má i tento využívaný systém svá negativa. Při sdílení daní plyne část daňového výnosu do rozpočtů nižších vládních úrovní povětšinou na základě zákona. Může se tak stát buď prostřednictvím tzv. závislosti na tom, kde byla daň vybrána, nebo podle určitého přerozdělovacího vzorce či algoritmu výpočtu příjmu, který například respektuje počet obyvatel územní samosprávy či jiná další kritéria. A právě při redistribuci závislé na daňovém výběru, je možno hovořit o prvním negativním důsledku, neboť při respektování zásady původu daně, může tento stav paradoxně vést k destabilizaci celého systému, v důsledku možnosti nárůstu rozdílů v daňovém výnosu mezi obcemi a vyššími územními celky. Stanovení podílu na dani či daních podle kritéria počtu obyvatel, je často ze strany odborné veřejnosti také kritizováno. Nevýhodou tohoto kritéria je totiž fakt, že nebere ohled jak na rozdíly v nákladech na zabezpečení základních funkcí územních samospráv (včetně lokálních veřejných statků), tak na rozdíly v poptávce různých věkových a sociálních skupin místních obyvatel z hlediska poskytování veřejných statků a služeb. V neposlední řadě pak nereflektuje ani na rozdíly v daňovém potenciálu mezi jednotlivými územními samosprávami.

Právě proto, že tento ukazatel není zcela vyhovující z výše uvedených důvodů, se jeho použití, stejně jako dalších jiných doplňujících ukazatelů, v celkovém souboru ukazatelů, v jednotlivých zemích liší. Nejčastěji se v souboru ukazatelů, kromě počtu obyvatel, nachází také počet obydlí nebo rozloha územního celku, délka silniční sítě, průměrný příjem obyvatel při porovnání s celostátním průměrem, úroveň místního vzdělávacího systému, úroveň poskytovaných zdravotnických či sociálních služeb aj. V teorii místních financí se doporučuje kombinace zpravidla čtyř až pěti kritérií s různou statistickou vahou, avšak kritérium počtu obyvatel má většinou poměrně silnou váhu, jehož hodnoty se pohybují kolem 50 % i více. (Kolektiv autorů, 2005)

I přes výše uvedené nedostatky tohoto systému, je možno hovořit u sdílených daní o celé řadě výhod, pokud je celý systém dobře nastaven. Jedná se o:

- stabilitu daňových příjmů územních rozpočtů, a to za předpokladu propojení výnosu ze sdílených daní důchodového typu s daněmi neadresnými, tedy povětšinou univerzální daní typu DPH a spotřebními daněmi;
- snížení daňové nerovnosti mezi jednotlivými územními samosprávami;
- zvýšení pravomoci územní samosprávy v rozhodování, na co bude výnos z daní použit, neboť sdílené daně mají velmi často podobu neúčelové všeobecné dotace);



- nezávislost výběru daně na místě zúčtování základu sdílené daně;
- snížení administrativních nákladů na správu a výběr těchto daní, což je umožněno centralizací správy a výběru sdílených daní. (Peková 2004)

Naopak mezi silné nevýhody sdílených daní je možné zařadit to, že:

- dochází k růstu závislosti územních samospráv na rozhodnutí státu, respektive jak velký podíl bude do rozpočtů územních samospráv ze sdílených daní plynout;
- nemotivují územní samosprávy k tvorbě vlastních příjmů, zejména nedaňových;
- zmenšují odpovědnosti územních samospráv za výši svých výdajů, neboť je odděleno rozhodování o daňových příjmech a jejich výběru na centrální úrovni od rozhodování o výdajích na lokální úrovni, což neumožňuje efektivně řídit a rozhodovat o výdajích územních samospráv na lokální statky a služby;
- v takovém případě může docházet i k tomu, že ústřední vláda má zájem především na růstu daní, jejichž výnos je příjmem státního rozpočtu, případně jejich rozhodující podíl je též příjmem státního rozpočtu. (Peková 2004)

## **5.6 Požadavky na daňový systém a úloha dotačních programů vlády v decentralizovaném daňovém systému**

Pro efektivní alokaci zdrojů na lokální úrovni je nezbytné nastavit parametry pro decentralizaci veřejné správy při respektování historických, sociálních administrativních a ekonomických požadavků, zejména pak nastavit parametry daňového systému tak, aby lokální vlády do svých rozpočtů inkasovaly stabilní daňové příjmy na základě ustáleného metodického výpočtu pro předem stanovené časové období. V teorii místních financí se zdůrazňují požadavky na daňové příjmy rozpočtů nižších vládních úrovní, které poměrně zásadně též ovlivňují míru samostatnosti, respektive rozhodování o alokaci zdrojů na poskytování veřejných lokálních statků co do rozsahu a jejich kvality. Mezi tyto požadavky na efektivní daňový systém, jak uvádí Peková (2004) a Oates (2011) patří:

- stabilní základ daně v čase, který posiluje rozhodovací možnosti lokálních vlád v rámci alokační funkce, neboť na jejich základě mohou představitelé lokálních samospráv snáze odhadnout skutečnou výši inkasovaných daňových příjmů do obecního rozpočtu;

- stabilní mechanismus výpočtu pro vyrovnání státu s územními samosprávami v čase, zejména oblasti daňových příjmů, v případě využití možnosti tzv. sdílených daní, jehož nastavení může podstatně v delším časovém horizontu ovlivnit celkové množství inkasovaných daňových příjmů do lokálních rozpočtů, stejně tak stabilitu kritérií, na jejichž zásadě jsou daňové příjmy nižším vládním úrovním přerozdělovány, neboť splněním obou těchto požadavků, ve vztahu k příjmům lokálních samospráv, je možné je ze strany lokálních vlád snáze plánovat a alespoň ve střednědobém horizontu prognózovat;
- lehce zjiřitelná daňová povinnost pro poplatníka, aby měl možnost ji porovnat se svým užitkem ze zdanění;
- efektivnost – neutrální dopad na ekonomické rozhodování poplatníků daně, neboť většina typů daní způsobuje distorzní efekt ve vztahu k rozhodování poplatníků daní;
- přiměřená daňová pravomoc místních samospráv, avšak minimalizace daňové konkurence mezi obcemi a regiony, neboť tato by mohla způsobit vznik či prohloubení daňových externalit a disparit mezi jednotlivými lokálními společenstvími;
- minimalizace daňového úniku;
- nemožnost přesunu daňového výnosu jiné územní samosprávě, tedy minimalizace existence daňových externalit;
- jednoduchost systému a levná správa daní – časté příčiny decentralizace správy a výběru daní.

Objektivní rozdíly v daňové kapacitě a rozdíly v daňovém výnosu při poměrování mezi jednotlivými územními samosprávnými celky, jsou často velké. To je také jeden z hlavních důvodů přerozdělování daňového výnosu uvnitř rozpočtové soustavy. Tento nesoulad je řešen pomocí systému peněžních transferů, nejčastěji prostřednictvím dotací. Jejich vyplácením je dle Pekové (2004) možné:

- zmenšit rozdíly v daňové kapacitě a finanční nerovnosti – tedy poskytovat neúčelové dotace na vyrovnání finančního potenciálu daného regionu, nebo účelové dotace na standardní rozsah poskytovaných veřejných statků a služeb v rámci daného regionu;

- vyrovnání místních potřeb a zajištění standardu základních veřejných statků – předpokladem pro efektivní rozhodování o takto alokovaných zdrojích je však nutnost spolehlivě fungujícího informačního systému, který umožní získání potřebných informací, podle kterých je možné danou situaci v regionu objektivně posoudit;
- vyrovnat finanční úsilí, tedy vyrovnat nejen rozdíly ve finančním potenciálu regionů, ale též zajistit i státem požadovanou standardní úroveň služeb na celém jeho území, což je zpravidla velmi administrativně náročné, ale za výše splněných předpokladů se jeví tento systém jako nejspravedlivější;
- respektovat jak výdajové, tak daňové externality mezi jednotlivými územními samosprávnými celky.

Při převážně uplatňovaném kombinovaném vertikálním modelu fiskálního federalismu jsou poskytovány dotace zpravidla z vyšší vládní úrovně do rozpočtů nižších vládních úrovní. Takto nastavený systém by měl co nejvíce respektovat dle Pekové (2004), Jílka (2008) a Hamerníkové a Maaytové (2007):

- nezávislost v rozhodování o použití dotace na všech stupních nižší vládní úrovně, tedy poskytovat samostatnost v rozhodování nad alokací finančních prostředků místními vládami,
- příjmovou dostatečnost, a to v případě, že se nižšímu celku nedostává potřebné množství finančních prostředků na financování statků a služeb ve veřejném sektoru na lokální úrovni,
- spravedlnost rozdělování uvnitř rozpočtové soustavy,
- stabilitu kritérií, na jejichž zásadě jsou dotace nižším vládním úrovním poskytovány, aby bylo možné je ze strany lokálních vlád plánovat a alespoň ve střednědobém horizontu prognózovat,
- ekonomickou efektivnost a neutrálnost v ovlivňování rozhodování jednotlivých úrovní lokálních vlád – tedy neměly by nižší správní celky motivovat k ne hospodárnosti a nadměrným výdajům,
- jednoduchost kritérií – tedy administrativní nenáročnost spolu se snadnou kontrolovatelností nároku na dotace,

- motivace nižších vládních úrovní na dobrém hospodaření, protože dotace nejsou primárně přidělovány na krytí deficitu rozpočtu nižší vládní úrovně,
- využívání i cílených dotací pro financování konkrétně vymezených potřeb ve veřejném sektoru na lokální úrovni.

Některé požadavky systému dotačních vazeb mohou být mezi sebou v konfliktu. Často se stává, že centrální vláda není objektivně schopna sestavit ideální model dotačního programu tak, aby postihla veškerá negativa v systému přerozdělování. V tomto případě se vždy jedná o snahu centrální vlády o minimalizaci negativních dopadů systému jako celku přerozdělováním pomocí dotačního systému. Problémem dotačních systémů je zpravidla najít vhodná a spravedlivá kritéria pro poskytování dotací mezi jednotlivé úrovně místní správy a též zpravidla i administrativní náročnost fungování celého systému. (Široký 2003)

## **6 Struktura decentralizovaných úrovní vlády, decentralizace výdajové odpovědnosti v oblasti místních financí**

V rámci teoretických aspektů decentralizace lze v jednotlivých decentralizačních teoriích a hypotézách nalézt úvahy, které vedou k stanovení optimální velikosti lokálního společenství. Současná ekonomická literatura, ve vztahu k optimálnímu počtu a velikosti lokální vlády, neuvádí žádné komplexní informace vedoucí k jednoznačným závěrům v této oblasti zkoumání a opírá se nadále o informace odborníků, kteří se touto problematikou zabývali dříve (zejména Musgrave, Tiebout, Oates, Brennan a Buchanan aj.). Dle Jílka (2008) je však možné v současné literatuře, zabývající se tématem fiskální decentralizace, vysledovat argumenty ve prospěch a proti decentralizačním tendencím v rovině ekonomické, administrativní a politické.

Vedle ekonomických argumentů ve vztahu k velikosti decentralizovaných vládních jednotek, je možné využít ekonomické argumenty i v otázce týkající se optimálního počtu jednotlivých decentralizovaných úrovní vlády. V rámci ekonomických otázek tak lze hovořit o případných kladných a záporných argumentech decentralizace. Zatímco zavedení nižších vládních úrovní může zvýšit efektivní vynakládání veřejných prostředků v rámci alokační funkce, či způsobit větší konkurenci mezi jednotlivými samosprávami nebo znamenat větší blízkost vlády k občanům zabezpečující větší informovanost spotřebitelů veřejných statků, na druhé straně je tento existující vyšší počet úrovní vlády nutně spojen s určitými náklady na zabezpečení takového decentralizovaného systému, a to zejména ve vztahu k efektivnosti poskytování veřejných statků a služeb na lokální úrovni, kdy například politolog Jüptner (2001) vidí příčinnou souvislost mezi malými lokálními vládami a efektivním výkonem veřejné správy. Odborná literatura pak rovněž uvádí, že v takovémto případě dochází ke snížení využití možností úspor z rozsahu, snížení úspor ze sortimentu, někdy též dochází ke zdvojení určitých administrativních funkcí spojených s nadměrným „zatěžováním“ občanů ze strany státu, což vede k zvýšení informačních a administrativních nákladů pro občany, nižší míře transparentnosti celého systému a snížení odpovědnosti politiků na jednotlivých vládních úrovních. (Peková 2004, dále Jílek 2008 a Oates 2011)

Argumenty pro decentralizaci, případně pro centralizaci, může rovněž významně ovlivnit administrativní hledisko, neboť i z jeho podstaty je možné významně ovlivnit optimální počet úrovní veřejné vlády v daném státě i velikost jednotlivých lokálních vlád. Hlavním úkolem

lokálních vlád je zabezpečování místních veřejných statků a služeb. Lokální vlády však mohou být i významným prostředníkem mezi občany a centrální vládní úrovní. Výsledná decentralizace rovněž závisí na skutečnosti, zda se na lokální úrovni jedná o dekoncentráty či o lokální vlády s vlastními volenými orgány. Z administrativního hlediska může být optimální počet vládních úrovní ovlivněn celou řadou faktorů, zejména pak velikostí země, co do počtu obyvatel a velikosti území, neboť důležitá je vedle státoprávního uspořádání a historického vývoje daného státu právě sídelní struktura. Působit však mohou i administrativní možnosti centrální vlády, dopravní systémy, technická infrastruktura a občanská vybavenost aj. Administrativní argumenty velmi úzce souvisí s politickými postoji ve vztahu k decentralizačním tendencím. V některých zemích mohou být kompetence decentralizovaných vládních úrovní značně omezovány z obavy vytváření horizontálních nerovností a vertikálního boje o moc mezi jednotlivými vládními úrovněmi. Naopak jsou i státy, kde postavení některých regionů může být natolik důležité a jejich pozice v rámci státoprávního uspořádání je natolik silná, že může centrální vláda z politických důvodů k některým takovýmto regionům v rámci decentralizace přistupovat nejednotně. (Jílek 2008) Příkladem zřízení regionální vlády s významnými pravomocemi i v oblasti ekonomických otázek může být oblast Baskicka ve Španělsku, případně regionální autonomní oblast Korsika v rámci Francie.

## **6.1 Lokální vládní úrovně v Evropě**

V rámci evropských zemí se sídelní struktura, ale i velikost jednotlivých lokálních společenství velmi liší. A právě existence těchto značných rozdílů mezi jednotlivými zeměmi velmi ztěžuje určení možných zobecnění v rámci fiskální decentralizace. I přes tyto značné rozdíly však lze najít jeden společný základní znak, kterým jsou nejmenší vládní jednotky – municipality. Tyto nejmenší decentralizované vládní jednotky mají zpravidla obdobné kompetence a odpovědnosti. Ne vždy však jsou zcela totožné, neboť významnou rozdílnost v kompetencích a odpovědnosti za zabezpečování veřejných statků a služeb může hrát rozdílný počet obyvatel jednotlivých obcí, který může být mnohdy značný. Od této skutečnosti se pak velmi často odvíjí rozsah fiskální decentralizace i přesun pravomocí z centrální úrovně vlády na nižší decentralizované vládní jednotky. V některých zemích proto lze nalézt pouze jednu decentralizovanou vládní úroveň, v některých státech dvě úrovně lokálních vlád (tento systém je nejčastější) a v některých státech je možné nalézt dokonce tři

decentralizované vládní úrovni. Tento počet decentralizovaných vládních úrovní je možné zejména najít v takových státech, kde vedle lokálních vlád ještě fungují zpravidla decentralizované vládní úrovni pod přímou správou centrální vlády, které dohlíží na výkon veřejné správy na lokální úrovni (existuje v těchto státech odlišný model než například v České republice, kde lze rozeznat přenesenou a samostatnou působnost).

V evropských zemích je možné pozorovat v posledních desetiletích různé trendy v otázce sídelní struktury a velikosti jednotlivých lokálních vlád. Od 50. let až do 80. let minulého století většina severovýchodních států provedla reformu územní veřejné správy, jejímž výsledkem byl vznik menšího počtu větších municipálních jednotek čítajících v řádu jednotek tisíc obyvatel. Severovýchodní státy, známé rozsáhlými přerozdělovacími procesy v rámci národního hospodářství mezi veřejným sektorem a soukromým sektorem, byly nuceny tyto reformy realizovat, neboť z hlediska nových technologií, většího množství veřejných statků a služeb na vysoké standardně zabezpečené úrovni, jsou vyžadovány rozsáhlé investice při určité velikosti lokálních jednotek, kdy tyto výdaje jsou o to větší, čím větší je podíl malých obcí v rámci sídelní struktury. Naopak rozdílný vývoj je možné sledovat u států v jižní Evropě, kde neproběhla reforma veřejné správy za účelem snížit počet malých obcí, ale spíše se hledaly mechanismy, pomocí nichž musely malé administrativy dosáhnout efektivního výkonu veřejné správy na daném území. Dosáhnout této efektivnosti se podařilo zejména prostřednictvím spolupráce mezi jednotlivými malými obcemi (v České republice jsou obdobou svazky obcí), kdy došlo k delegování kompetencí a pravomocí na centrální orgány takto vzniklého společenství, které bylo efektivnější a lépe schopno zabezpečit efektivní výkon veřejné správy včetně efektivní alokace zdrojů a jejich kontroly. V některých státech jižní Evropy je však reforma lokální veřejné správy poměrně obtížná, neboť je zde právě používán decentralizační model s využitím lokálních vládních jednotek kontrolovaných centrální vládou (dekoncentráty centrální vlády). (Jílek 2008 a Halásková 2006)

## **6.2 Decentralizace veřejné správy a sídelní struktura v zemích Evropské unie**

V Evropě je v rámci jednotlivých zemí a dělby moci ve státě častá tříúrovňová hierarchie a tedy i skladba veřejných rozpočtů (stát, vyšší územní samosprávný celek – v některých federálních státech plní úkoly těchto orgánů země jako subjekt federace, obec), přičemž platí, že zabezpečení finančních prostředků pro každou úroveň veřejné správy je přibližně na úrovni

jedné třetiny. Vedle vlastních příjmů většinou územní samospráva obdrží do svého rozpočtu dotace z jiných veřejných rozpočtů. Tato dotace může tvořit 20 až 70% celkových příjmů, záleží na konkrétním systému financování a podobě sídelní struktury (velké množství malých obcí). Dotace velmi často napomáhají zajišťovat stejnou úroveň veřejných služeb v ekonomicky méně výkonných oblastech. Jelikož však byl historický vývoj každé ze zemí EU odlišný, lze v mnoha zemích najít značné rozdíly ve struktuře územních celků. Například Rakousko, Finsko a Lucembursko mají jediný stupeň samosprávy, jímž je obec. v Dánsku, Portugalsku, Řecku, Švédsku, Nizozemsku, Velké Británii a též i v České republice, Slovensku a Polsku je dvoustupňové uspořádání. O jeden stupeň více, tedy tři stupně územní samosprávy, které jsou nazývány různě, jsou ve Španělsku, Francii, Itálii a Irsku. V současnosti dochází rovněž k velké diverzitě mezi jednotlivými evropskými státy, nejen v státoprávním uspořádání jednotlivých vládních úrovní, ale i v rámci velikosti jednotlivých municipálních jednotek. Česká republika společně s Francií má nejmenší průměrný počet obyvatel, neboť na jednu vládní jednotku připadá 1 600 rezidentů, velmi malý průměrný počet obyvatel v obci má rovněž Slovensko a Maďarsko, naopak opačným extrémem, z hlediska počtu obyvatel jednotlivých municipálních jednotek, dosahují například v Bulharsku, Litvě a ve Velké Británii, kde počet rezidentů vykazuje jednotky tisíc, ve Velké Británii dokonce několika desítek tisíc obyvatel. Rozdílnost v počtu decentralizovaných vládních jednotek a v průměrném počtu obyvatel na jednu územní samosprávu dokládají tabulky 1 až 4.

**Tabulka 1: Země s jedním stupněm územní samosprávy**

Země	Struktura územní samosprávy (jeden stupeň)
Bulharsko	264 obcí
Kypr	524 (378) místních samospráv: 33 (24) obcí a 491 (354) venkovských společenství (obcí) *
Estonsko	227 obcí (194 venkovských obcí a 33 měst)
Finsko	416 obcí
Litva	60 obcí (48 okresů, 6 měst a 6 obcí)
Lucembursko	116 obcí, včetně 12 měst
Malta	68 místních rad

Zdroj: Northern Ireland Assembly (2006)  
Pozn.: \* Není zahrnuta severní část Kypru



**Tabulka 2: Země s dvěma stupni územní samosprávy**

Země	Struktura územní samosprávy	
	první stupeň	druhý stupeň
Rakousko	2 357 obcí (15 statutárních měst, 197 měst, 755 historických obcí se speciálním označením, obdobně jako v ČR městysy a 1 390 vesnic)	9 spolkových zemí
Česká Republika	6 249 obcí (20 statutárních měst, 496 měst a 5 733 obcí)	14 krajů
Dánsko	98 obcí	5 krajů
Řecko	1 034 místních vlád (914 obcí a 120 obcí s rozšířenou působností)	50 departmentů
Maďarsko	3 175 obcí (23 měst s působností kraje, 265 měst, 2 863 vesnic, Budapešť a 23 městských částí)	19 regionálních oblastí
Irsko	114 místních rad (29 krajů, 5 velkoměst, 75 měst a 5 městských obvodů)	8 krajských úřadů
Lotyšsko	527 obcí (7 republikových měst, 53 měst, 35 spojených obcí, 432 venkovských obcí)	26 okresů
Nizozemí	443 obcí	12 provincií
Portugalsko	308 obcí	2 autonomní oblasti
Rumunsko	3 173 místních úřadů (2 854 venkovských obcí, 319 městských obcí zahrnujících 211 měst a 108 obcí)	42 regionálních oblastí (41 regionálních oblastí a Bukurešť)
Slovensko	2 891 obcí včetně 138 měst	8 krajů
Švédsko	290 obcí	20 (18 krajských rad a 2 regiony)

Zdroj: Dexia banka (2006)

**Tabulka 3: Země se třemi stupni územní samosprávy**

Země	Struktura územní samosprávy		
	první stupeň	druhý stupeň	třetí stupeň
Belgie	589 obcí	10 provincií	6 regionů
Francie	36 683 obcí	100 departmentů	26 regionů
Německo	12 312 obcí (12 196 obcí a 116 měst bez okresní úrovně)	323 venkovských okresů	16 spolkových zemí
Itálie	8 101 obcí	103 provincií	20 regionů
Polsko	2 478 obcí (307 městských obcí zahrnujících 65 obcí s působností kraje, 1 587 venkovských obcí a 584 smíšených obcí)	314 regionálních oblastí	16 regionů (vojvodství)
Španělsko	8 111 obcí	50 provincií	17 autonomních oblastí
Velká Británie	434 místních samospráv (127 samostatných obcí, 36 velkoměst, 238 obcí na úrovni okresů a 33 městských obvodů Londýna)	34 krajských rad a Londýn	Skotsko, Wales a Severní Irsko

Zdroj: Dexia banka (2006)

**Tabulka 4: Průměrný počet obyvatel na 1 obec ve vybraných zemích**

Země	Počet obcí	Počet obyvatel	Země	Počet obcí	Počet obyvatel
Belgie	589	17 400	Malta	68	5 800
Česká republika	6 258	1 600	Německo	13 854	5 900
Dánsko	271	19 700	Nizozemí	496	32 200
Estonsko	247	5 500	Polsko	2 489	15 500
Finsko	448	11 600	Portugalsko	278	36 000
Francie	36 565	1 600	Rakousko	2 359	3 400
Irsko	85	44 900	Řecko	1 033	10 200
Itálie	8 100	7 100	Slovensko	2 920	1 900
Kypr	389	1 800	Slovinsko	193	10 300
Litva	61	60 500	Španělsko	8 106	4 900
Lotyšsko	547	4 300	Švédsko	289	30 700
Lucembursko	118	3 700	Velká Británie	434	135 700
Maďarsko	3 158	3 200			

Zdroj: Provazníková (2007)

Jak již bylo několikrát uvedeno, v posledních zejména 30 letech, jsou – li brány v úvahu i nově přistoupivší státy do Evropského společenství po roce 2000, docházelo a stále v některých zemích dochází k reformním krokům ve veřejné správě, které jsou spojeny s její výraznou decentralizací a tedy rozšířením kompetencí a pravomocí samosprávných celků. Obecně platí, že vyšší stupně samosprávy zpravidla vykonávají správu v oblasti školství, a to zejména středního stupně vzdělávání, správu životního prostředí, pečují o rozvoj dopravní infrastruktury na svém území, sestavují koncepce regionálního rozvoje, případně v některých státech jsou odpovědní za zdravotní péči v konkrétních zdravotních zařízeních. Naopak správní celky nejnižší úrovně, tedy obce, pečují o dopravní infrastrukturu v rámci spravovaného území, rozvody vody, komunální odpad, hromadnou dopravu a obecně o dopravní obslužnost svého regionu, zdravotní a sociální služby, bytovou politiku, územní plánování a rozvoj obce, protipožární ochranu a ochranu životního prostředí, řeší otázky technické a občanské vybavenosti sídla, v některých zemích EU spravují i základní školy a předškolní zařízení. (Halásková 2004)

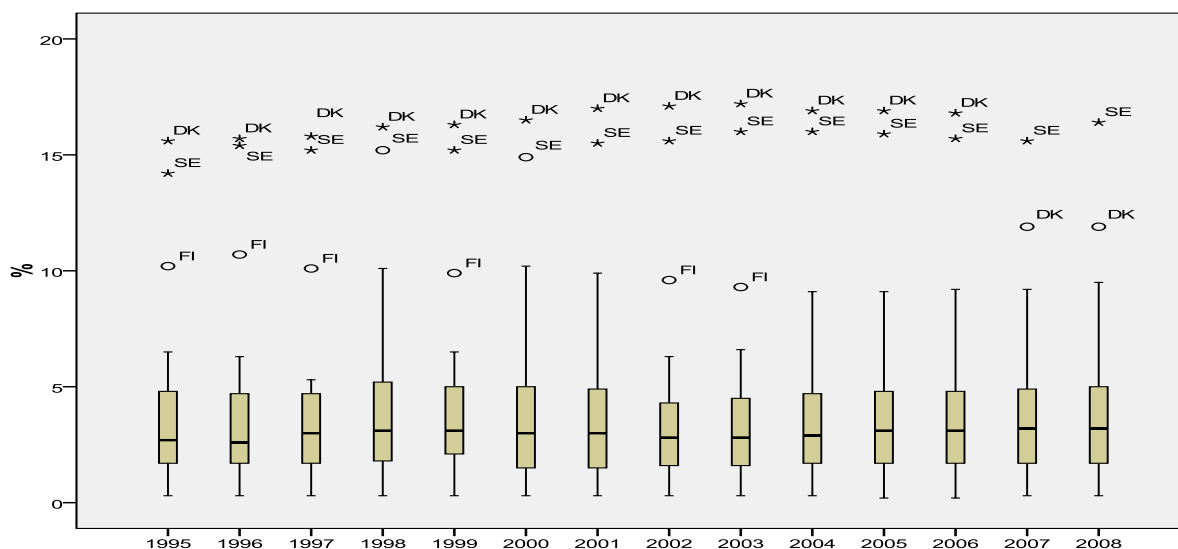
**Konkrétní podíl místní správy v jednotlivých zemích EU lze uvést na příkladech, které uvádí Halásková (2006):**

- oblast školství – za první i druhý stupeň vzdělávání zodpovídá územní samospráva ve Velké Británii, Dánsku a Švédsku, za výstavbu, vybavení a údržbu budov naopak zodpovídá územní samospráva v Rakousku, Belgii, Francii, Německu, Itálii a Nizozemsku. Obdobná situace je v Portugalsku, která však platí pouze pro první stupeň;
- zdravotnictví – vyšší stupeň místní samosprávy odpovídá za nemocniční služby, její úroveň a dostupnost například v Dánsku, Itálii a Švédsku;
- sociální oblast – správu nad státními dávkami vykonává místní správa v Dánsku a Švédsku. Naopak ve Velké Británii místní správa obhospodařuje příplatky na bydlení a úlevy z místních daní. Municipálně vyplácené sociální dávky, jako doplněk k sociální síti na státní úrovni, jsou v Rakousku, Belgii, Francii, Německu, Itálii, Nizozemsku a Portugalsku;
- komunikace – v této oblasti panuje téměř jednotná shoda, neboť ve všech zemích Evropské unie, s výjimkou Portugalska, mají na starosti údržbu místních komunikací územní samosprávy na nejnižší úrovni. Výjimkou je pouze Velká Británie, kde v určitých případech a za určitých okolností místní orgány vykonávají rovněž údržbu komunikací národního významu;
- veřejně prospěšné podniky – v zemích EU je tato oblast upravena velice odlišně, neboť v některých zemích byly tyto podniky zprivatizovány, ale nadále jsou regulovány legislativně a ze strany orgánů veřejné moci. V jiných státech Evropské unie jsou naopak jimi poskytované služby zadány formou koncese soukromým společností, které tyto služby vykonávají na národní i regionální úrovni. Značné rozdíly mezi jednotlivými státy se projevují rovněž i ve vlastnictví těchto společností;
- požární ochrana – péči o tuto oblast zajišťují místní správy v Rakousku, Belgii, Velké Británii, Dánsku, Německu, Nizozemsku a Španělsku;
- služby policie – místní policie vedle státní policie vykonává svou činnost ve Francii, Německu, Itálii, a to dokonce s možností prosazovat vyhlášky místní povahy. Ve většině ostatních evropských zemí funguje na místní úrovni vedle státní policie i policie na komunální úrovni. Ve Velké Británii neexistuje na národní úrovni policie,

její činnost zabezpečuje pouze policie hrabská příslušející funkčně i dozorově k místní správě a magistrátům.

Jak je vidět z výše uvedeného, konkrétní správa a její rozsah nejsou ve všech zemích stejné. Co vše a v jakém rozsahu bude předmětem veřejného financování, respektive poskytováno veřejně, záleží na uplatňovaném systému (modelu) veřejné správy a míře fiskální decentralizace na nižších vládních úrovních. Výrazný rozdíl mezi jednotlivými zeměmi je patrný u procenta vybraných daní, které jsou vybírány municipalitami. Jak je patrné z grafu číslo 2, existují v tomto případě velmi výrazné rozdíly. Mezi státy s nejvyšším podílem vybraných místních daní na HDP se řadí Dánsko, Švédsko a Finsko. Procentuální hodnoty těchto zemí se nacházejí v pásu odlehlých hodnot. Jejich podíl se pohybuje okolo 15 %. Je zde patrný rozdíl např. mezi Českou republikou, kde se tyto příjmy ve sledovaných letech 1995 - 2008 pohybovaly od 4,0 % do 5,3 % v posledním sledovaném roce 2008. Zcela nejnižší hodnotu má Kypr, kde podíl činí pouze 0,5 %. Toto je však logické vzhledem k charakteru tohoto státu. Podobných hodnot však dosahují i Řecko a Rumunsko. Další velmi nízký podíl má Belgie, kde dosahuje podíl místních daní na HDP jednoho procenta.

**Graf 2: Vybrané daně v zemích EU (% HDP) využité k financování místních rozpočtů v letech 1995 - 2008**

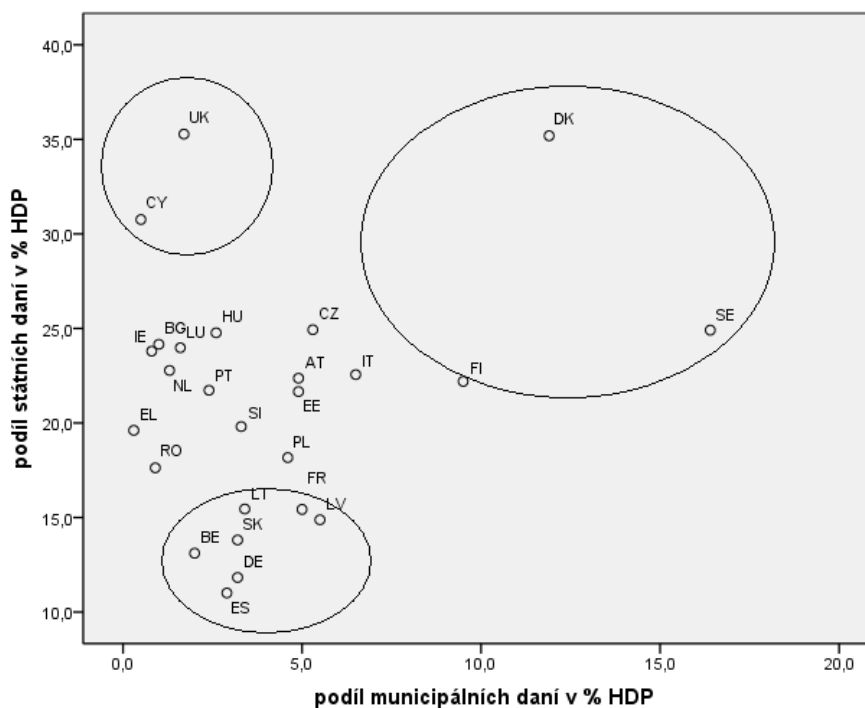


Zdroj: vlastní zpracování na základě dat z Eurostatu

Následující graf číslo 3 uvádí rozdělení jednotlivých členských států EU do 4 základních skupin dle jejich podílu na jednotlivých typech daní. Významnou skupinu tvoří výše uvedené státy Dánsko, Finsko a Švédsko, které mají vysoký podíl municipálních daní a i vysoký podíl státních daní. Velká Británie a Kypr mají vysoký podíl státních daní, ale relativně nízký podíl

daní municipálních. Třetí skupina je tvořena Litvou, Lotyšskem, Francií, Slovenskem, Německem, Dánskem, Belgií a Španělskem. Tyto země mají relativně nízké hodnoty státních daní. Tento nízký podíl je však dán např. v případě Německa ještě střední úrovní zdanění (zemskými daněmi), která zde není zahrnuta. Česká republika patří k zemím s vyšší úrovní podílu státních daní a i vcelku vysokou úrovní daní municipálních.

**Graf 3: Diagram rozptylu mezi podílem státních daní a municipálních daní**



Zdroj: vlastní zpracování na základě dat z Eurostatu

V rámci jednotlivých typů daní, které jsou v příslušné rozpočtové soustavě jednotlivých států vybírány, je praktickým problémem konkrétní rozhodnutí o tom, které daně jsou vhodné jako zdroj příjmů rozpočtů územní samosprávy, neboť optimální přiřazení příjmů a výdajů rozpočtů jednotlivých vládních úrovní (včetně územní samosprávy), ovlivňuje jejich míru finanční soběstačnosti, respektive schopnost financovat své výdaje související s plněním úkolů zejména ve veřejném sektoru, tzn. míru samofinancování.

### 6.3 Fiskální decentralizace a výdajová odpovědnost lokálních vlád

Velmi důležitá, vedle daňového určení a dotačních programů na odstraňování fiskálních externalit, je výdajová odpovědnost lokálních vlád. V rámci fiskální decentralizace je pak třeba rovněž určit, co budou lokální vlády zabezpečovat, v jaké kvalitě a v jakém rozsahu a na základě decentralizace alokační funkce pak přiřadit adekvátní míru výdajové

odpovědnosti za zabezpečování veřejných lokálních statků a služeb. Ve vztahu k tomuto problému je třeba rovněž rozlišit, zda lokální vláda má odpovědnost za produkci veřejných statků a služeb nebo za zabezpečování veřejných statků a služeb, za financování lokálních veřejných statků a služeb a jaká vládní úroveň stanovuje standardy a zabezpečuje regulační a normotvorný rámec ve vztahu k veřejným statkům a službám.

## **7 Místní finance a rozpočty územních samospráv**

Výsledný systém místních financí do značné míry ovlivňuje samotná realizace fiskální decentralizace. Do systému místních financí, nebo též do soustavy veřejných rozpočtů, je možné zahrnout místní rozpočty (municipální) i rozpočty vyšších vládních úrovní (kraje, regiony, v případě federativního uspořádání i státní rozpočty jednotlivých federativních států), mimo centrální vlády a jejího rozpočtu.

Do soustavy veřejných rozpočtů se obecně zahrnují:

- nadnárodní rozpočet – o tomto rozpočtu se hovoří v případě jednotek v zemi, které realizují činnosti, jež vedou k dosažení cílů ve více zemích,
- ústřední státní rozpočet – zahrnuje jednotlivé části vlády, které v rámci republiky tvoří centrální vládu; státní rozpočet má povětšinou podobu zákona, jež je každoročně schvalován zákonodárným sborem v jednotlivých státech,
- rozpočty na jednotlivých úrovních územní samosprávy – z hlediska vertikálního i horizontálního členění, tedy rozpočty vyšších územních samosprávních celků a nejnižšího, základního stupně územní samosprávy,
- rozpočty veřejnoprávních podniků a neziskových organizací ve veřejném sektoru.

Hlavním úkolem lokálních úrovní vlád je zabezpečit efektivní alokaci zdrojů (místních financí) na veřejné statky a služby. Proto z tohoto pohledu je správně nastavená míra fiskální decentralizace na lokálních úrovních určujícím faktorem samostatnosti lokálních vlád a vyrovnanosti místních rozpočtů. Fiskální decentralizace proto významně ovlivňuje stabilitu lokálních vlád, jejich samostatnost, obecně vyrovnanost místních financí s viditelným dopadem na celkové veřejné rozpočty.

### **7.1 Rozpočty lokálních vládních úrovní**

Rozpočty lokálních vládních úrovní jsou hlavním nástrojem pro prosazování lokálních zájmů a plnění alokační funkce místních rozpočtů ve vztahu k poskytovaným veřejným statkům a službám na všech lokálních vládních úrovních. Místní rozpočty jsou tvořeny příjmy a výdaji s tím, že právě jejich velikost a struktura může značně ovlivnit fiskální pozici lokální vlády a může ovlivnit též alokační funkci, respektive výdajovou politiku územní samosprávy, která nutně musí odpovídat velikosti veřejných výdajů na lokální statky a služby. Místní rozpočet



může být sestavován jako vyrovnaný, přebytkový, nebo schodkový. K lokálním rozpočtům lze přistupovat jako k bilanci příjmů a výdajů. Tento přístup vyžaduje, aby se příjmy lokálního rozpočtu rovnaly výdajům, které daná lokální vláda realizuje. V případě přebytkového rozpočtu může být určitá část prostředků investována, naopak v případě schodkového rozpočtu musí na jeho úhradu municipalita použít rezervy z minulých let či některý z dluhových nástrojů, které mají municipalita k dispozici.

(Hamerníková a Maaytová 2007)

Místní rozpočet lze dělit na běžný a kapitálový rozpočet. Obecně platí, že do běžného rozpočtu patří příjmy a výdaje, které se vztahují k danému roku, v jehož časovém horizontu územní samospráva s penězi hospodář. Běžný rozpočet by tak měl pokrývat potřeby na běžný chod a nákupy lokálních statků a služeb. Kapitálový rozpočet rovněž obsahuje příjmy a výdaje, ale za delší časový horizont, než je jeden fiskální rok. Zpravidla se jedná o investiční aktivity lokálních vlád na straně výdajů a zdroje krytí těchto výdajů na straně příjmů. Předmětem decentralizace ve prospěch lokálních vládních úrovní jsou zejména daňové příjmy a dotace, ale též i nedaňové příjmy. Daňové příjmy mohou být tvořeny ze sdílených daní, svěřených daní a místních daní. Objem přerozdělovaných dotací pak dokresluje celý proces decentralizace, respektive míru fiskální závislosti lokálních vládních úrovní na centrální vládě (centrálních finančních prostředcích). Čím vyšší je tedy podíl dotací plynoucích do rozpočtů lokálních vládních úrovní, tím větší je i stupeň fiskální centralizace. (Peková 2004)

## **7.2 Rozpočet nižšího územního samosprávného celku**

Rozpočet územních samospráv je decentralizovaný peněžní fond, kde jsou soustředěny různé druhy veřejných příjmů, které se rozdělují a využívají na financování statků a služeb poskytovaných veřejným sektorem. Lze na něj rovněž nahlížet jako na bilanci, tedy porovnání mezi příjmy a výdaji za sledované období. Slouží též k prosazování cílů obecní politiky, i jako finanční plán, kdy územní samospráva podle schváleného rozpočtu hospodář v průběhu rozpočtového období, tedy kalendářního roku. (Kolektiv autorů 2004)

Nižší územní samosprávné celky hospodář podle vlastního rozpočtu, dle příjmů a výdajů, a s využitím vlastních peněžních fondů. Pravidla hospodaření s rozpočtovými prostředky jsou v České republice stanovena zákonem č. 250/2000 Sb., o územních rozpočtech. Kraje a obce tak mají povinnost dle tohoto zákona sestavovat rozpočet na jeden rok. V ostatních zemích

Evropské unie bývá tato otázka upravena odlišně, avšak obecně lze konstatovat, že stanovené rozpočtové povinnosti nejmenších administrativních jednotek států Evropské unie, jsou zakotveny v příslušných zákonech o obcích a vyšších územních samosprávných celcích, v některých zemích dokonce v ústavě, v jiných státech je tato povinnost zakotvena v zákonech týkajících se rozpočtové soustavy.

V poslední době je také kladen důraz na sestavování střednědobých finančních plánů na dobu 2 až 5 let, které sledují příjmovou stránku rozpočtu (například odhad výnosů z místních poplatků, podíl na státních daních apod.), jakož i výdaje samosprávných celků v souvislosti s rozvojem veřejného sektoru. Finanční plánování na této úrovni se stále rozšiřuje, a proto společně s odbornými firmami sestavují samosprávné územní celky finanční prognózy, jejichž snahou je především uvést z dlouhodobého hlediska rozpočet do rovnováhy. (Kolektiv autorů 2004)

Rozpočet samosprávných celků je sestavován zpravidla jako vyrovnaný, i když existují i možnosti, kdy může být rozpočet obce schválen jako přebytkový (plánované příjmy jsou využity až v následujících letech) nebo naopak schodkový (při možnosti schodek uhradit z finančních prostředků minulých let nebo z návratných zdrojů).

(Hamerníková a Maaytová 2007)

Rozpočet těchto institucí tvoří příjmy, výdaje a ostatní peněžní operace, včetně tvorby a použití peněžních fondů, za předpokladu, že neprobíhají mimo rozpočet. Obce a vyšší samosprávné celky jsou ve všech zemích Evropské unie spojeny více či méně (záleží na finanční nezávislosti z hlediska příslušnosti místní daně) finančním vztahem se státním rozpočtem v podobě dotací a návratných finančních výpomocí. Vyšší územní samosprávný celek je často brán jako mezičlánek mezi státním rozpočtem a obcí v oblasti finančních otázek. Při stanovení dotace se rovněž zabezpečuje i náhrada nákladů, které municipalitám a vyšším územním administrativním celkům vznikají v souvislosti s tzv. přenesenou působností. Mimo rozpočet se uskutečňují peněžní operace, které se týkají cizích a sdružených prostředků. V České republice se například hospodářská činnost obce vede mimo hlavní účetní činnost obce a výsledek hospodaření může sloužit jen činnosti hlavní, pro kterou je obec zřízena a určena. v rozpočtu obce se promítne koncem kalendářního roku, aby se mohla stát součástí závěrečného účtu. Tato problematika bývá v řadě zemí Evropské unie upravena odlišně. (Peková 2004)

### 7.3 Příjmy územních samosprávných celků

Jednotlivé položky v rámci příjmů územních samospráv nelze jednoznačně předem určit. Příjmová strana rozpočtu totiž zahrnuje celou řadu položek, které se mohou v průběhu roku měnit. Zastupitelstvo tak schválí rozpočet v určité výši podle příjmů jednotlivých položek s ohledem na výši příjmů v předcházejícím rozpočtovém období. Velmi často se tak stává, že celková výše příjmů, tedy i jednotlivé příjmové položky, v již schváleném rozpočtu, se mění a zastupitelstvo o nich znovu rozhoduje. Mezi příjmy rozpočtů územních celků dle Markové (2000) obecně patří:

- příjmy z vlastního majetku územních celků (například prodejem či pronájmem majetku),
- příjmy z vlastní hospodářské činnosti a z činnosti podřízených subjektů, jichž je územní celek zřizovatelem,
- příjmy z vlastní správní činnosti, kam lze zařadit správní poplatky, místní poplatky a pokuty a penále,
- příjmy vznikající správní činností, kam lze zařadit výnosy daní nebo podíly na nich, v České republice dle zákona 243/2000 Sb., v některých zemích Evropské unie velmi často též vlastní daňové příjmy dle zákona,
- dotace ze státního rozpočtu a ze státních fondů,
- v některých zemích dotace z rozpočtu vyššího územního samosprávného celku,
- úvěry a půjčky, případně peněžité dary a příspěvky,
- jiné příjmy, které podle případných zvláštních zákonů také patří do příjmů obce. I tato problematika bývá v některých členských státech upravena odlišně.

**Příjmy je možné členit za tímto účelem do několika skupin:**

- Podle charakteru příjmů
  - Daňové příjmy
  - Nedaňové příjmy
  - Kapitálové příjmy
  - Přijaté dotace (běžné a kapitálové dotace poskytované účelově či bez účelu)

- Podle původu příjmů
  - Příjmy vlastní
  - Příjmy z přerozdělovaných prostředků
    - Nenávratné příjmy (dotace z různých úrovní rozpočtové soustavy)
    - Návrtné příjmy (jsou to nižší územní správou získané úvěry, půjčky a finanční výpomoci a příjmy z emise obligací)

Nejčastěji se však používá členění na běžné a kapitálové příjmy. Běžné příjmy rozpočtu se každoročně opakují, respektive většina z nich, i když v meziročních srovnáních se nutně nemusí jednat o stejný objem takovýchto příjmů. Tyto příjmy jsou určeny na financování běžných, každoročně se opakujících potřeb – tedy na zabezpečení lokálních veřejných statků. Naopak kapitálové příjmy jsou jednorázové, pravidelně se neopakují. Jsou většinou účelové a používají se na financování dlouhodobých potřeb, zejména na realizaci lokálních a regionálních investic ve veřejném sektoru. Velmi často užívané je též členění na daňové a nedaňové příjmy a ostatní příjmy, které nespádají do výše uvedených dvou kategorií. Mezi daňové příjmy patří tzv. svěřené daně, sdílené daně, respektive daně, na jejichž výnosu se podle zákona podílí vedle státního rozpočtu i rozpočty nižších úrovní veřejné správy, místní daně a správní poplatky. Mezi nedaňové příjmy patří příjmy z majetku, z podnikatelské činnosti, z užitelských poplatků, z mimorozpočtových fondů a dary. (Provazníková 2007)

### 7.3.1 Daňové příjmy

Gruber (2007) zmiňuje následující skupiny daní:

- výdělkové (zaměstnanecké) daně<sup>6</sup>,
- osobní daně,
- korporátní daně,
- daně majetkové,
- daně ze spotřeby.

---

<sup>6</sup> V českých podmínkách by se jednalo spíše o pojistné na sociální zabezpečení. V USA se jedná o daně, které dále financují sociální programy např. platby v nezaměstnanosti.

Daň z příjmu právnických a fyzických osob a majetkové daně jsou nazývány jako daně přímé, protože jsou placeny přímo jednotlivcem. Spotřební daně jsou nazývány jako daně nepřímé, neboť jsou placeny nepřímo prostřednictvím plátců těchto daní.

Daňový systém, který bývá též nazýván daňovou soustavou, představuje souhrn všech daní, které jsou v dané zemi vybírány. Jedná se o kombinaci všech daní, které musí poplatník či plátec v dané zemi zaplatit. (Gruber 2007) Ve vztahu k lokálním vládám záleží na samotném nastavení daňové soustavy s ohledem na realizovanou fiskální decentralizaci v rámci konkrétního státu. Nelze tedy jednoznačně říci, že určité typy daní jsou využívány více a jiné méně. V některých státech mohou být rozhodujícím příjmem majetkové daně, v jiných státech to mohou být naopak osobní daně či určitý podíl na daních ze spotřeby. Velmi podstatný je rovněž systém, který je v rámci fiskální decentralizace využíván, tedy zda lokální vláda může uvalovat na poplatníky své vlastní daně a územní samospráva tak má vlastní daňovou povinnost a může své dodatečné mezní příjmy ovlivnit, případně zda může čerpat na těchto daních podíl formou sdílení základu daně s dalšími vládními úrovněmi, či je v rámci fiskální decentralizace využita možnost sdílení určitého portfolia daňových příjmů mezi více úrovněmi vlády.

### **7.3.2 Nedaňové příjmy**

#### **Příjmy z pronájmu a prodeje majetku**

Jedná se především o příjmy z prodeje a pronájmu majetku. Tyto příjmy jsou diferencovaně významné. To záleží především na tom, jaký majetek územní samospráva má ve svém vlastnictví. Tento typ příjmů je velmi dobře predikovatelný. Mnoho územních celků volí spíše pronájem majetku, především kvůli dlouhodobému a stabilnímu zdroji finančních prostředků.

Velmi zajímavá je problematika příjmů z vlastního majetku ve vlastnictví nižšího stupně veřejné správy. I když ve většině zemí Evropské unie platí, že majetek je možné odprodat jen prostřednictvím veřejného nabídkového řízení po předchozím schválení zastupitelstvem, existují v některých zemích určité výjimky, a to v závislosti na skutečnosti, jak stát nahlíží na majetek ve vlastnictví samospráv.

Například ve Francii musí být rozlišován obecní majetek používaný k zabezpečení obligatorních povinností lokální veřejné správy a ostatní majetek, neboť s ním mohou územní samosprávy nakládat bez větších omezení, na rozdíl od prvně uváděné kategorie majetku.

v Německu, Norsku a Švédsku, do určité míry též ve Velké Británii a Belgii, nemůže být ručeno majetkem samospráv jako zástavou za poskytnutý úvěr. Velmi zajímavé je též sledovat situaci s půdou ve vlastnictví územních samospráv. Ve většině členských států Evropské unie je obvyklé, že samosprávné jednotky zakládají společné podniky na realizaci rozvojových projektů s využitím pozemků ve vlastnictví samospráv. Finanční podmínky takovéto spolupráce jsou různé, záleží na individuálním ujednání, ale často zaručují místním orgánům příjem z nájemného. Obdobný princip platí i ve Švédsku, i když celý proces musí projít poměrně velmi náročným procesem schvalování a samotné nájemné nemůže být měněno nahodile, ale jen v desetiletých intervalech podle změn v hodnotě příslušné půdy nebo hodnoty projektu. Ve Francii může být půda poskytnuta k rozvojovým projektům v kooperaci se soukromými subjekty jen v rámci tzv. zón společného rozvoje. Projekt je pak financován buď prostřednictvím tzv. rozvojové daně, nebo ze soukromých zdrojů partnera projektu, který velmi často buduje infrastrukturu v rámci realizovaného rozvojového projektu. (Vital – Durand 2004)

### **Příjmy z finančního investování**

Města či obce disponují volnými finančními prostředky, jedná se například o přebytky rozpočtu z předchozích období či o peněžní prostředky získané prodejem svého majetku, které se snaží dále zúročovat. Nejčastěji využívané formy zhodnocení jsou uložení peněz na spořicí účet či termínovaný vklad nebo mohou být investovány do volně obchodovatelných cenných papírů. Obecně platí, že vyšší výnosy nabízí investice do akcií, avšak s těmito výnosy je zde spojeno také velké riziko znehodnocení finančních prostředků. Z tohoto důvodu bezpečnější volbou je uložení peněz na termínované vklady či spořicí účty.

### **Uživatelské poplatky**

Místní samosprávné celky musí zajišťovat řadu služeb pro své občany. Jsou vytvořeny smíšené veřejné statky, které tyto služby poskytují (například technické služby, firmy provozující svoz komunálního odpadu aj.). Pro většinu měst představují uživatelské poplatky významný zdroj příjmů rozpočtu spadající do kategorie nedaňových příjmů. Samosprávné celky většinou využívají uživatelské poplatky na smíšené statky, které musí zajišťovat pro své obyvatele. Velikost těchto poplatků je v každém územním celku odlišná. Poplatky mohou

hradit pouze občané, mohou být hrazeny částečně územním celkem nebo je může samospráva hradit v plné výši.

### **Příjmy sankční povahy – pokuty**

Jedná se o příjem územního samosprávného celku, který není možné do značné míry predikovat. Na příjmové straně rozpočtu většinou tvoří zanedbatelnou položku. Tyto příjmy jsou tvořeny z udělovaných pokut územních celků firmám a občanům. v zemích Evropské unie bývá tato pravomoc upravena odlišně.

### **Kapitálové příjmy**

Jsou příjmy do rozpočtu získané prodejem hmotného i nehmotného majetku. Jedná se například o prodej nemovitostí nebo půdy ve vlastnictví územních samospráv. Prodej nehmotného majetku může být například prodej akciových podílů podniků ve vlastnictví územních samosprávných celků. Mezi kapitálové příjmy mohou být řazeny také finanční prostředky, které mají investiční charakter. (Provazníková 2007)

## **7.4 Výdaje územních samosprávných celků**

Jednotlivé stupně územní samosprávy se významně podílejí na zajišťování a financování stále většího spektra veřejných statků obyvatelstvu. Je to důsledek decentralizačních tendencí ve veřejné správě a posilování role jednotlivých stupňů územní samosprávy.

Decentralizace zabezpečování veřejných výdajů je významně spojena s alokační funkcí veřejných výdajů. V poslední době též roste význam redistribuční a stimulační funkce veřejných financí na úrovni územních samospráv. Tento fakt má dopad na celkový objem a strukturu výdajů územních rozpočtů. Podíl výdajů územních rozpočtů na celkových výdajích rozpočtové soustavy je v jednotlivých zemích odlišný. Závisí především na rozsahu odpovědnosti a pravomoci územních samospráv na zajišťování veřejných statků, popřípadě dalších úkolů vyplývajících z příslušných zákonů týkajících se územní samosprávy.

Výše výdajů administrativních celků je předně závislá na rozpočtových příjmech. Záleží však také i na rozsahu a kvalitě veřejných statků a služeb, jež bude místní samospráva financovat, i na skutečnosti, do jaké míry budou dané činnosti, které jsou určeny obyvatelům daného katastrálního území příslušného celku využívat i obyvatelé jiných územních celků (efekty

přelévání). Z rozpočtu územních samospráv se dle Provazníkové (2007) hradí především výdaje:

- vyplývající pro územní celky z plnění povinností uložených jí zákony,
- které jsou spojeny s vlastním hospodařením, činností územního celku a také s činností obecního úřadu nebo úřadu vyššího samosprávného celku,
- spojené s výkonem státní správy dle zákona,
- vyplývající z uzavřených smluvních vztahů s podřízenými organizacemi (rozpočtová a příspěvková),
- na spolupráci s jinými územními celky či subjekty, výdaje na společnou činnost,
- nenávratné dotace či návratné finanční výpomoci, a to jak právníckým, tak i fyzickým osobám,
- splátky úvěrů a půjček, včetně úroků a splácených přijatých návratných výpomocí, které mohou být poskytnuty například ze státního rozpočtu,
- prostředky hrazené v rámci spolupráce s jiným administrativním celkem, jiné výdaje uskutečněné v rámci působnosti místních samosprávních jednotek, včetně darů a příspěvků na sociální a humanitární účely.

Stejně tak jako u příjmů, lze i u výdajů dovodit obdobné základní dělení. Jedná se především o nejčastější členění výdajů na běžné a kapitálové.

- Hlediska rozpočtového plánování
  - Plánované výdaje
  - Neplánované výdaje
- Hlediska ekonomického
  - Běžné výdaje
  - Kapitálové výdaje
- Účelu využití finančních prostředků
  - Alokační
  - Distribuční



- Stabilizační
- Charakteru infrastruktury
  - Ekonomická infrastruktura
  - Sociální infrastruktura

Z běžných výdajů se financují pravidelně se opakující potřeby v příslušném rozpočtovém roce. Někdy se též část těchto výdajů nazývá provozní či neinvestiční výdaje. Kapitálové výdaje slouží k financování dlouhodobých, běžně se neopakujících potřeb, zejména investičního charakteru, tedy financování jednorázové investice (patří sem tedy investiční výdaje, nákup akcií a majetkových podílů, kapitálové transfery, a to zejména podnikatelským subjektům, a neinvestiční půjčky). Členění běžných i kapitálových výdajů podle rozpočtové skladby využívají všechny země. Velmi často se též využívá i třídění na výdaje návratné a nenávratné (běžné výdaje), kam lze zařadit především neinvestiční nákupy a transfery, a to obyvatelstvu, podnikatelským subjektům, dary, splátky jistin, placené úroky a daně, výdaje na pokuty. Návratné výdaje tvoří zejména neinvestiční půjčky, případně ostatní návratné operace. (Peková 2004)

## **8 Systémy financování územních samospráv ve vybraných zemích**

### **8.1 Francouzská územní samospráva a její systém financování**

Z hlediska místního uspořádání veřejné správy můžeme hovořit o třech stupních: obcích, departmentech a regionech. v rámci územního členění se ještě rozlišují okresy a kantony, ale ty jsou bez mocenského vlivu a vlastní administrativy (kantony slouží jako policejní okrsky a též jako volební obvody).

Francouzská republika má z hlediska počtů stupňů územních samospráv hierarchii třístupňovou. Nejnižším stupněm územních samospráv jsou obce, druhým stupněm jsou departmenty a stupněm nejvyšším jsou státní departmenty - regiony. v soustavě francouzské územní samosprávy došlo v nedávné historii k významným rozsáhlým decentralizačním reformám, které výrazně posílily roli samosprávních územních celků ve Francii. (Joumard 2002)

#### **8.1.1 Obec**

Nejnižším územním stupněm samosprávy a důležitým stavebním kamenem v celém systému veřejné správy, jsou obce. Těch je ve Francii téměř 57 tisíc. To je způsobeno, obdobně jako v České republice, rozdrobenou sídelní strukturou, která naráží především na dva významné problémy – financování územních samospráv a efektivní výkon poskytovaných služeb veřejnou správou v nejmenších obcích. v mnoha zemích EU, především pak tzv. starých členských státech, probíhaly v posledních desetiletích reformy veřejné správy. Tyto tendence se nevyhnuly ani Francouzské republice. I když v posledních desetiletích k určitým posunům v této otázce ve Francii došlo, nelze hovořit o nijak významném úspěchu. Slučování obcí, a to především těch nejmenších, se neseťkalo v této zemi s příliš velkou úspěšností, jako i v České republice. Počet obcí v této západoevropské zemi je stále příliš vysoký oproti ostatním zemím v tomto regionu. Průměrným počtem obyvatel se francouzské obce řadí na úroveň českých obcí. Obdobně jako v České republice, je největším problémem velký počet nejmenších obcí – ve Francii do 2 000 obyvatel a v České republice do 1 000 obyvatel (více viz tabulka 4 na straně 65). (Joumard 2002 a Provazníková 2007)

### **8.1.2 Department**

Důležitou složkou z hlediska decentralizace státní správy na místní úrovni, nikoliv co do vykonávané činnosti, představují departementy (jejich úloha je v tomto ohledu slabá, neboť zajišťují pouze sociální služby, aktivity v oblasti regionálního rozvoje – zejména turistiky a pečují o vybrané komunikace). Důležitý význam však mají departementy pro obce, zejména malé obce, které si nemohou dovolit zaměstnávat odborníky pro oblast regionálního rozvoje. Jedná se tedy zejména o poradenskou činnost a pomoc při financování projektů, které chtějí obce realizovat, neboť nejen nejmenší obce se potýkají s nedostatkem finančních prostředků, případně obtížněji získávají cizí kapitál na financování rozvojových aktivit. Odborná pomoc je poskytována přímo úředníky departementu, kteří využívají administrativní a politické vazby na jednotlivá ministerstva a vládu. Prostřednictvím této služby pomáhají obcím získat potřebné dotace na realizaci projektu. (Halásková 2006)

### **8.1.3 Region**

V roce 1964 vznikla nejmladší součást územní veřejné správy ve Francii - regiony. Hlavním úkolem regionů je dbát o hospodářský a sociální rozvoj dané oblasti, která je součástí tohoto územně vymezeného administrativního členění. Rozvoj je zajišťován na základě zpracování ekonomických a sociálních studií, které se opírají o požadavky a potřeby daného regionu. v této oblasti regiony úzce spolupracují s níže hierarchicky postavenými územními orgány, aby vypracované koncepce byly v souladu s požadavky místní státní správy a územní samosprávy. (Halásková 2006)

### **8.1.4 Financování místních samospráv ve Francii**

Nejdůležitějším zdrojem při financování územních samospráv ve Francii jsou daně, dotace ze státního rozpočtu (zejména na vyrovnání nerovnoměrného bohatství obcí a také jako příspěvek na výkon přenesené působnosti), určité výhody z místních poplatků a v neposledním případě mohou být určitým zdrojem také výpůjčky a půjčky.

Daně jsou zdrojem financí ve dvou rovinách. První z nich představují příjmy z daní, které spravuje samotná samosprávní jednotka, čili departement a obec. Tento příjem představuje v rozpočtech obcí asi jednu třetinu celkových příjmů. Zákonem je u těchto daní (patří sem například daň z nemovitosti) stanoven určitý strop, aby nedocházelo k přílišnému daňovému zatížení nebo ke znevýhodnění jedné ze skupin daňových poplatníků. Druhý typ daní

představují daně, které spravuje stát, ale vystupují jako zdroj místních příjmů v podobě podílu samosprávných jednotek na dani (obdobný systém je v současné době uplatňován i v České republice, kde stát územním samosprávám poskytuje podíl na tzv. sdílených daních). Nejdůležitější a největší místní přímá daň je tzv. daň z profese. Ta sice jde do státního rozpočtu, pak je ovšem poměrově rozpočítávána do oblastí s méně rozvinutou podnikatelskou a výrobní sítí. Systém přerozdělování podílu na daních spravovaných státem není jednoduchý a funguje podle určitých kritérií – zejména dle počtu obyvatel (malé obce jsou podporovány pomocí koeficientů), velikosti sídelních celků aj. (Halásková 2004 a Eliáš 2005)

Celkový největší podíl v rozpočtech obcí zaujímají obecně daňové příjmy, které tvoří více než 50 % celkových rozpočtových příjmů. Základním principem při redistribuci daňových příjmů ve vztahu k územním samosprávám je nevázanost získaných prostředků na konkrétní výdaje municipalit. Je tak zaručena autonomie daňových příjmů a základních pravidel veřejných financí. U daňových příjmů územních samospráv ve Francii je možno dovést stejné dělení příjmů, a to na svěřené a sdílené daňové příjmy. (Vital – Durand 2004)

Sdílené daně, stejně jako v České republice, tvoří významnou část celkových příjmů rozpočtu municipality a jsou tvořeny následujícími daněmi: majetková daň ze zastavěných pozemků, majetková daň z nezastavěných pozemků, daň z bydlení a tzv. živnostenská daň. Mezi daně svěřené patří daně, které obec zavádí buď povinně (obligatorně), nebo není vázána jejím zavedením (fakultativně). Mezi povinně zaváděné daně patří zejména daň z provozovaných dolů, daň z kulturních představení v obci, daň za dopravu, daň z reklamy na území obce a daň z výherních hracích automatů na území obce. Mezi fakultativní daně patří například daň za odstranění komunálního odpadu, daň z minerálních vod, daň z elektřiny, daň z reklamy, pobytová daň, poplatek z mechanických vleků, poplatek ze sezónních aktivit aj.

Při porovnání podílu majetkových daní na celkových příjmech rozpočtu ve Francii a v ostatních zemích je možné zjistit, že mezi zeměmi jsou velké rozdíly. Ve Francii tento poměr dosahuje vysokých hodnot, a to přes 35 %. Obdobný podíl je možno ještě vysledovat například ve Španělsku a Portugalsku, výrazně vyšší podíl je například v Nizozemsku, kde tato hodnota dosahuje téměř 63 %. Opačná situace je však v Rakousku, kde podíl majetkových daní na celkových příjmech je téměř zanedbatelný, neboť netvoří ani 1 %. Ani v České republice však není podíl majetkových daní na celkovém objemu získaných prostředků příliš vysoký, neboť tvoří pouze cca 5 %. (Vital – Durand 2004)

Vedle daňových příjmů obcí jsou také důležité dotace, které tvoří více než 30 % veškerých rozpočtových příjmů a jsou poskytovány na vyrovnání nerovnoměrné redistribuce finančních prostředků či jako příspěvek na výkon přenesené působnosti. Nejdůležitější je tzv. globální dotace státu, jež zaujímá téměř 30 % příjmu obcí s obyvatelstvem pod 10 000 a cca 27 % příjmu obcí s více než 10 000 obyvateli. V tomto případě je zde jasně patrná snaha státu finančně podpořit menší obce. V příjmech departmentů představuje tato dotace 7 - 10%. Tento typ dotací poskytuje stát na rozvoj místních aktivit, na kterých má sám zájem a na zabezpečení úloh samosprávy. V tomto případě zejména nejmenším obcím, aby byly schopny efektivním a odpovídajícím způsobem zajišťovat služby veřejného sektoru v požadovaném rozsahu centrální vládou. Stát kontroluje použití dotací a systém kontroly je přesně vymezen (malé obce jsou příliš hrdé na to, aby se slučovaly, ale příliš malé na to, aby byly schopny poskytovat efektivně služby a veřejné statky). Podpora malých obcí ze strany státu je velmi důležitá, neboť Francie má jednu z nejrozdrobenějších sídelních struktur v Evropě. Z celkového počtu téměř 37 tisíc obcí tvoří cca 70 % obce s počtem obyvatel do 1 000. Francie proto velmi silně uplatňuje systém sdružování obcí, kdy se jedná o spolupráci obcí za účelem společného zajištění rozsáhlejších investičních aktivit v oblasti technické infrastruktury a občanské vybavenosti. Vytvářejí se rovněž i společenství obcí (v České republice obdoba svazků obcí), kdy tyto dobrovolné svazky obcí mají podporu ze strany státu v oblasti legislativy, ale také i, a to zejména, v oblasti financování. Obce sdružené v takovémto společenství převádějí část svých pravomocí na orgány sdružení, čímž realizují úsporu finančních prostředků z hlediska nákladů na zabezpečení - úspory z rozsahu. Tato společenství fungují velmi obdobně jako české svazky obcí, které jsou rovněž zakládány za stejnými účely. (Vital – Durand 2004)

Jak již bylo výše uvedeno, tato společenství obcí jsou podporována jak legislativně, tak také finančně. Dotační systém ve Francii je postaven především na sdružování obcí v jednotlivých společenstvích. Proto je samotný dotační systém nastaven tak, aby tyto sdružovací tendence ze strany obcí, ve snaze dosáhnout na možné dotace, byly co nejvyšší. Obcím tak plynou do rozpočtu jednak přímé dotace, tak také dotace právě prostřednictvím jednotlivých vytvářených společenství. Legislativně je pak tato spolupráce obcí zabezpečena zákonem o meziobecní spolupráci z roku 2004. (Saïdl 2003)

I v rámci systému financování územních samospráv ve Francii, můžeme nalézt vedle finanční podpory ve prospěch sdružování obcí i tzv. vyrovnávací fondy, jež jsou účelově zřízeny

státem jako součást systému financování v procesu přerozdělování podílů na jednotlivých státních daních (další podpora malých obcí a hospodářsky slabých regionů). Jedná se o fond na vyrovnávání daně z profese a o fond na vyrovnávání daně z přidané hodnoty. Pozitivní efekt mají tyto fondy z hlediska zdrojů plynoucích do rozpočtů především nejmenších obcí a územních samospráv, které v předcházejícím rozpočtovém období zaznamenaly zánik společnosti a nárůst počtu nezaměstnaných na svém katastrálním území.

Posledním druhem financování jsou půjčky a výpůjčky. Ty jsou používány především na investiční činnost samosprávních celků. Administrativní jednotky nejsou nijak limitovány výběrem finanční instituce, mají rovněž možnost vydávat vlastní dluhopisy, které jsou obchodovatelné na finančních trzích. (Halásková 2006)

## **8.2 Rakouská územní samospráva a její systém financování**

Rakousko je spolkový stát skládající se z devíti spolkových zemí (Bundesrepublik), včetně hlavního města Vídně, jenž má pozici samostatné spolkové země, podobně jako německý Berlín.

Nejvyššími státními orgány Rakouska jsou spolkové shromáždění, spolkový prezident a spolková vláda. Jde o velice podobný systém, jaký existuje ve Spolkové republice Německo, avšak vztahy mezi jednotlivými orgány nejsou v těchto zemích totožné. (Čmejrek 2007 a Halásková 2006)

### **8.2.1 Místní samospráva v Rakousku**

Rakousko je z hlediska počtu obyvatel srovnatelné s Českou republikou. Z dlouhé společné historie vyplývají i společné základy fungování územní samosprávy v Rakousku a v České republice. Místní správa a její organizace je v Rakousku členěná na dva stupně. Těmito společenstvími občanů jsou okresy a obce (toto členění je v každé spolkové zemi totožné). Zatímco v šedesátých letech minulého století bylo v Rakousku téměř 4 000 obcí, v polovině 70. let pak necelých 3 200 obcí, tak v dnešní době jich je pouze okolo 2 400, neboť v roce 2007 byla provedena rozsáhlá reforma územní veřejné správy. Polovina z dnešních necelých 2 400 obcí má méně než 2 500 obyvatel. Důvodem takto radikálního snížení počtu rakouských obcí byla reforma místní správy, která měla vést k postupnému slučování obcí na větší celky o celkovém počtu alespoň 1 000 obyvatel. Velmi zajímavým nepřímým donucovacím prostředkem byl fakt, že tento počet obyvatel byl zárukou přístupu obcí

k přerozdělování zdrojů z rozpočtů spolkových zemí. Reforma však neproběhla v celém Rakousku zcela stejně. Největších změn dosáhly jen čtyři spolkové země – Burgenlandsko, Korutany, Dolní Rakousko a Štýrsko. V ostatních spolkových zemích tak úspěšná již nebyla. To mimo jiné dokazuje i fakt, že v Rakousku se i po proběhnutí reformy nachází téměř 200 obcí s méně než 500 obyvateli. Nejvíce obcí má na svém území Dolní Rakousko a Štýrsko, naopak nejméně na svém území má Vorarlbersko a Salzbursko. Počet obcí ve spolkových zemích do značné míry závisí na velikosti samotné spolkové země, její geografické poloze a historickém vývoji. Mimo užívaného pojmu „obec“ (Gemeinde), si v Rakousku lze představit ještě i synonymická vyjádření město, jež mohou užívat obce, které v historickém procesu získaly tento statut a dodnes ho používají. Obce, jež měly v minulosti právo organizovat trhy, používají v Rakousku dodnes status „tržní obec“ (Marktgemeinde). A v neposlední řadě, v souvislosti s proběhnutou reformou územní samosprávy, je v Rakousku také rozšířen statut „územní obce“ – tzv. „Gebietgemeinde“, které vznikly sloučením několika menších obcí. Obec s počtem obyvatel vyšším než 20 000 se může dle ústavy stát statutárním městem, které mimo zabezpečování služeb územní samosprávy příslušející obcím, dále zabezpečuje i úkoly okresu (například Vídeň, Innsbruck, Graz, ale též i jiná statutární města, která daný počet obyvatel nedosahují – obě statutární města Burgenlandska). Těchto měst je dnes na území Rakouska patnáct. V Rakouské ústavě je obec charakterizována jako: „Územní korporace s právem na samosprávu a současně jako správní obvod. Její samosprávné postavení je zajištěné ekonomicky i finančně. Je samostatným hospodářským útvarům, v mezích spolkových a zemských zákonů má právo vlastnit a získávat majetek, disponovat jím, provozovat hospodářské podniky a vypisovat poplatky“. Působnost obce se dle ústavy dělí na vlastní a přenesenou na obec Spolkovou zemí. (Wytrzens 2013)

Vlastní působnost obce je vymezena ústavou a jsou do ní zahrnuty tyto úlohy: nabývání majetku a další nakládání s ním, zřizování orgánů obcí, zřízení místní policie, správa místních komunikací a lokální doprava, územní plánování obce a vydávání místních nařízení obce. Pokud obec není schopna některé z těchto úloh vykonávat, pak je výkon tohoto úkolu na základě usnesení zemské rady či zemského hejtmana přenesen na daný státní orgán, a to do doby, než se situace změní, a výkon odejmuté kompetence může být opět vrácen obci. Kontrolu nad výkonem vlastní působnosti vykonávají státní orgány, přičemž tento dozor je omezen pouze na kontrolu zákonnosti obecní samosprávy ve smyslu účelnosti, hospodárnosti a efektivnosti vynaložených finančních prostředků.

Do přenesených působností obcí patří podpora malého a středního podnikání, sociálních věcí, školství, životní prostředí a jeho ochrana, knihovny, divadla, veřejná doprava aj. Rakouská ústava přesně vymezuje právní charakter přenesené působnosti, který vychází ze spolkových a zemských zákonů. Ústava také stanovuje sankce za porušení v této oblasti a vymezuje přesně orgány obce, které zodpovídají za jednotlivé oblasti spadající do přenesené působnosti. Na úrovni obce fungují tři základní orgány. Obecní zastupitelstvo, obecní představenstvo a starosta. (Halásková 2006)

Obecní zastupitelstvo, volené obyvatelstvem obce, je nejvyšším orgánem obce a rozhoduje o všech povinnostech v úlohách vlastní působnosti obce. Obecní zastupitelstvo především přijímá všeobecně závazná nařízení a plní funkci kontroly. Rovněž může vykonávat úkoly v rámci přenesené působnosti, je-li tím pověřeno.

Obecní představenstvo je voleno z řad zastupitelstva na období totožné s funkčním obdobím zastupitelstva. Počet členů představenstva tvoří zhruba třetinu počtu členů zastupitelstva a jeho členem musí být i starosta obce. V tomto ohledu lze hovořit o tom, že obecní představenstvo je do určité míry obdobou české rady obce, avšak je nutné přihlídnout k určitým specifikům, které tento orgán v Rakousku, v kontextu s obsahem a rozsahem kompetencí, má.

Výkonným orgánem obce je její starosta. Ten je rovněž orgánem statutárním, a to v majetkově právních vztazích obce. Dále je pak zástupcem obce navenek, má rozhodující slovo ke svolávání zasedání zastupitelstva či představenstva obce, jímž je zároveň i předsedou, podepisuje jejich rozhodnutí a zabezpečuje jejich výkon. Obec si může zřídit své iniciativní a poradní orgány (obdobně jako v ČR), z nichž nejvýznamnější jsou komise, zřizované buď obligatorně (např. komise kontrolní) nebo fakultativně (dle uvážení zastupitelstva obce). Administrativní záležitosti v obci zabezpečuje obecní úřad (ve městech městský úřad), ve statutárních městech plní tuto funkci magistrát. v čele obecního/městského úřadu stojí tajemník obce/města, v čele magistrátu stojí ředitel. (Halásková 2004)



### **8.2.2 Okres**

Vyšší územně správní jednotkou v Rakousku jsou okresy. Každá spolková země Rakouska se dělí na několik okresů. V Rakousku jich je celkem 85, funkci okresů však plní i 15 statutárních měst. Na úrovni okresů nejsou žádné samosprávné orgány, nemají tudíž žádnou právní subjektivitu a mohou vystupovat pouze jménem Spolku nebo spolkové země.

Státní správa na úrovni okresu však zastoupená je, a to jménem okresního úřadu. v jeho čele stojí hejtman jmenovaný zemskou radou, které je za svou činnost také odpovědný. Okresní úřad vykonává na úrovni okresu zejména funkce spojené s působností spolkové vlády.

### **8.3 Financování místních samospráv v Rakousku**

Příjmové části rozpočtů rakouských obcí jsou podobné, jako je tomu i v případech jiných evropských zemí, avšak existují i určité odlišnosti. Obecně se jedná o následující 4 skupiny příjmů obcí: podíly na výnosech centrálně inkasovaných daní, obecní daně a poplatky, státní dotace, úvěry a příjmy z podnikatelské činnosti, která je u rakouských územních samospráv mnohem více rozšířena a zaujímá větší procento příjmů v rozpočtu, než je tomu v ostatních evropských zemích. Podstatnou měrou též ovlivňují příjmy v rozpočtu rakouských územních samospráv pravidelné čtyřleté intervaly, v rámci nichž je stanovováno tzv. finanční vyrovnání. Přijetí tohoto zákona na příslušné období předchází dlouhá jednání Rakouského svazu obcí a měst se Spolkem a spolkovými zeměmi. Na základě společného konsensu je pak zákon o finančním vyrovnání přijat. Hlavní podstata zákona pro místní samosprávy tkví v principu vyčíslení nákladů spojených se zabezpečováním úloh na jednotlivých stupních veřejné správy. Obdobným způsobem dochází ke schvalování státního rozpočtu, respektive jeho výdajové části, v oblasti územních samospráv ve Švédsku, aby byly zabezpečeny dostatečné příjmy pro územní samosprávu na efektivní správu a výkon aktivit v gesci obcí a oblastí.

Základními příjmovými zdroji obcí jsou podíly na výnosech centrálně inkasovaných daní. Ty zaujímají asi 30% příjmů obcí a jedná se především o daň z příjmu ze závislé činnosti, daň z příjmu právnických osob, daň z obratu. Při rozdělování těchto financí mezi obce se používá kritérium počtu obyvatel nebo velmi zajímavé kritérium finanční síly obce, pod jehož obsahem se skrývá síla výnosu vlastních daní. V případě počtu obyvatel platí, dle platného zákonného metodického výpočtu, že počet obyvatel se násobí koeficientem, který je tím vyšší, čím je větší počet obyvatel v obci. (Wildmannová a Šelešovský 2002)

Velmi zjednodušeně by bylo možné v tomto případě hovořit o tom, že obdobný metodický výpočet byl platný od roku 2000 též v ČR, kdy bylo přijato nové tzv. rozpočtové určení daní (RUD), jehož jediným kritériem k přerozdělení sdílených finančních prostředků byl právě prostý počet obyvatel obce. Rozdíl však lze spatřovat v odlišném nastavení velikostních koeficientů obcí, které byly velmi nevýhodné pro nejmenší obce. Tento fakt je možné vyzorovat i v rakouském systému financování územních samospráv, neboť tento předpokládá, že velké obce (města) mají výrazně vyšší výdaje díky migraci obyvatelstva do spádových center jednotlivých oblastí. Mohlo by se tedy zdát, že systém je obdobně nastaven jako v ČR. Ve skutečnosti tomu však tak není, neboť krajská vláda má právo si ponechat část příjmů obcí jako rezervu ve svém rozpočtu, kterou pak rozděluje na základě zohlednění výsledků podle kritéria finanční síly obce, tedy vlastní daňové výtěžnosti. A právě takováto obdobná metodická pomůcka v původním rozpočtovém určení daní v ČR chyběla a chybí i nadále v jeho novelizované podobě.

Dalším důležitým příjmem je příjem z obecních daní a poplatků. K výběru těchto daní a poplatků dochází na základě zákona o finančním vyrovnání, který vymezuje rozpětí daňových sazeb, přičemž pro obce je rozhodující především sazba horní, stejně jako samotná možnost obecní daně a poplatky zavádět (jedná se v tomto případě o fakultativní charakter obecních daní a poplatků). Do této části příjmové složky rozpočtu lze zařadit daň z nemovitosti a různé poplatky za služby: za odvoz odpadu či veřejnou kanalizaci a jiné místní poplatky, kam lze zařadit například poplatek ze zábavy, za reklamu, za chování domácích zvířat apod.). Obdobný systém je u obecních daní a poplatků zaveden též v ČR. Daň z nemovitosti se podílí na celkových příjmech územních rozpočtů cca 13 %. Sazbu u daně z nemovitostí mohou obce uplatňovat v rozmezí od 0 % až do 500 %. Základ daně pro výpočet daně z nemovitostí se stanovuje dle oceňovacích předpisů. Základní sazba daně (federálně stanovená) je 0,2 %. Tato sazba je ovlivněna uplatňovanou místní sazbou, která se v jednotlivých územních samosprávách liší. Konečná sazba daně z nemovitostí se tak pohybuje kolem hodnoty 0,8 %. v rámci daně z nemovitosti podléhají některé pozemky jakémusi dvojímu zdanění, neboť některé pozemky jsou daněny ještě v rámci majetkových daní, kam se určité pozemky rovněž zahrnují. (Wildmannová a Šelešovský 2002)

Hlavní město Rakouska - Vídeň v současné době využívá možnosti získat prostřednictvím nově nastaveného parkovacího systému v této metropoli dodatečné prostředky do svého rozpočtu. I když je rozpočet rakouského hlavního města pomocí koeficientů, jež uměle

navyšují počet obyvatel, takto posílen, lokální administrativa ve Vídni se snaží tímto krokem získat část finančních prostředků od obyvatel dojíždějících za prací do Vídně, kteří tak v místě využívají občanskou vybavenost, technickou infrastrukturu a dopravní obslužnost, aniž by část jejich výnosu daní kompenzovala náklady s tím spojené. Vídeň proto rovněž žádá centrální vládu a jednotlivé spolkové země, aby před koncem dalšího období tzv. finančního vyrovnání státu s místními samosprávami, společně otevřeli otázku, jakým způsobem dorovnat hlavnímu městu finanční prostředky vynakládané v souvislosti se zvýšeným počtem uživatelů veřejných statků a služeb na jeho území. Vídeňský magistrát žádá zavedení nového kritéria k přerozdělení příjmů, které by zohlednilo počet dojíždějících za prací, případně, aby část výnosu z daní těchto osob, byla příjmem rozpočtu hlavního města. Zcela proti nejsou ani ostatní velká města v Rakousku. Příznivě se k této situaci rovněž staví i Rakouský svaz obcí a měst se Spolkem a také řada spolkových zemí, kde jsou právě další velké sídlení celky. Rakouský svaz obcí a měst, společně s vídeňskou metropolí říká, že zavedení redistribuce i pomocí takového kritéria by mělo omezit účinky efektů přelévání v rámci poskytovaných veřejných statků a služeb. Do doby, než se podaří hlavnímu rakouskému městu úpravu v rámci kritérií prosadit, bude metropole vybírat i nadále od nerezidentů vysoké parkovací poplatky (obyvatelé s trvalým pobytem ve Vídni totiž platí mnohonásobně nižší poplatky a mohou zaparkovat v metropoli takřka kdekoliv) a zavádět zóny, kde nerezidenti nezaparkují, ale také i další jiné poplatky ve snaze získat od dojíždějících za prací dodatečné finanční prostředky na příjmovou stranu rozpočtu metropole. (Wytrzens 2013)

Třetí příjmovou složkou samospráv jsou státní dotace, které lze vymezit na všeobecné a účelové. Mezi všeobecné dotace patří například příjmy mimořádně finančně slabým obcím ze spolkového rozpočtu (většinou jsou to nejmenší obce v rámci rakouské sídelní struktury), či příjmy obecním sdružením provozujícím například divadelní spolky. Mezi účelové dotace patří například příspěvky na ochranu životního prostředí či podporu cestovního ruchu. Příjmy z těchto zdrojů představují přibližně 12% podíl na celkových inkasovaných příjmech do rozpočtu obce. Ve vztahu k dotacím je velmi důležité uvést, že při poskytování dotací je částečně omezena autonomie obcí, i když se jedná o omezení nepřímé. Omezením je skutečnost, že pokud chce obec dosáhnout na možné dotace, musí vybírat všechny místní daně v maximální výši. Pokud maximální výši místní daně neuplatňuje, nemá rovněž nárok na získání maximální výše dotace. Toto nepřímé omezení je dále doplněno ještě v některých případech podmíněností čerpání státních dotací rovněž z hlediska velikosti jednotlivých územních samospráv, které se snaží nepřímo působit na obce k jejich slučování. Na základě

výše uvedeného tak může být hovořeno o tom, že v Rakousku jsou do určité míry uplatňovány centralizační tendence, které nepřímými vlivy omezují nezávislost rakouských územních samospráv, avšak vedle těchto omezení zároveň existují vyrovnávací mechanismy, a to jak pro malé obce, tak také větší sídelní celky v různých dotačních oblastech za různě nastavených kritérií ke splnění předpokladů pro získání dotací.

Dalších 11 % příjmů tvoří obecní úvěry, jež jsou využívány ve zvýšené míře zejména na výdaje investičního charakteru.

Nezanedbatelným zdrojem příjmů jsou rovněž příjmy získané na základě podnikatelské činnosti. Pohled na vlastní podnikání obcí je však v jednotlivých spolkových zemích různý. V obecné rovině však obce směřují vytvářet vlastní podnikatelskou činnost pouze v předem určených případech, je-li to ve veřejném zájmu, a pokud podnikatelské činnosti splňují předpoklad dlouhodobější výkonnosti.

Většina příjmů obcí je na výdajové straně rozpočtu vynaložena především v sektoru služeb (30 %), zdravotnictví (14 %) a vzdělávání (13 %). Přezkoumávání hospodaření obcí, zejména pak dodržování účelnosti, hospodárnosti a efektivnosti vynaložených veřejných finančních zdrojů, má ve své působnosti Účetní dvůr. (Halásková 2004)

## **8.4 Systém veřejné správy ve Švédsku**

Švédské království je parlamentní monarchií a jejími nejvyššími státními orgány jsou parlament, vláda a král. Parlament je jednokomorový, je volen na čtyřletá volební období systémem poměrného zastoupení a má 349 členů. Vláda je hlavním prvkem švédského parlamentarismu. Má posílenou pozici na úkor krále. První schůze vlády se koná pod přímým vedením krále. Ten tímto stvrzuje existenci této vlády. Funkce krále je dědičná. Jeho nástup však musí potvrdit parlament. Jako hlava státu nemá velké pravomoci - pouze ceremoniální. Má právo oficiálně zahajovat zasedání parlamentu a rovněž být předsedou prvního zasedání nové vlády. (Čmejrek 2007)

### **8.4.1 Územní samosprávy ve Švédsku**

Místní samospráva ve Švédsku je považována za nezastupitelnou součást demokracie země. Tento fakt vychází z bohaté zkušenosti skandinávské země s místním stupněm samosprávy, neboť již na konci 18. století, kdy vedle farností v jednotlivých oblastech, které pečovaly

převážně o chudé a nemocné obyvatele, vznikly obce pověřené zpočátku zajišťováním základní povinné školní docházky. V průběhu let však služby poskytované samosprávou místním občanům narůstaly, a to zejména z toho důvodu, že obecně panovala v zemi shoda nad opodstatněností místní správy ve vztahu k lokálním potřebám obyvatel.

Švédská struktura oblastí (v českém systému veřejné správy odpovídá struktuře vyšších územních samosprávných celků – krajů), začala vznikat v polovině 19. století. Hlavními úkoly tohoto stupně územní samosprávy se zpočátku staly otázky v oblasti zemědělství, regionálních komunikací, zdraví, vzdělání a zákona a pořádku.

Postupem času byla pozice lokálních administrativních jednotek státu ve švédském systému veřejné správy zakotvena v mnoha zákonech (například Local Government Act, Instrument of Government aj.) a ovlivněna řadou reforem veřejné správy (například reforma z počátku padesátých let), jakož i ratifikací Evropské charty místní samosprávy v roce 1989.

Ve Švédsku v současné době žije něco málo přes 9 milionů obyvatel na ploše přibližně 450 000 čtverečních kilometrů. Tento fakt vytváří ze Švédska jednu z nejméně osídlených zemí v Evropě. Hlavní část populace žije v jižní části země, kde se nacházejí rovněž 3 největší města království (hlavní a největší město Stockholm s 900 tisíci obyvateli, druhé největší město, Göteborg, s téměř půl milionem obyvatel a třetí největší město, Malmö, s necelými 300 tisíci obyvateli). Více na sever se hustota osídlení snižuje, neboť v posledních desetiletích narůstá počet obyvatel, kteří opouštějí venkovské oblasti a stěhují se do měst a příměstských aglomerací. Tento fakt má dopad na sídelní strukturu ve Švédsku, jakož i samotný systém dostupných služeb poskytovaný veřejnou správou. (Taxes in Sweden 2011)

#### **8.4.2 Sídelní struktura ve Švédsku**

15 000 obyvatel je průměrný počet trvale žijících, připadajících na 1 obec ve Švédsku. Je třeba též uvést, že i přes poměrně vysoký počet průměrně žijících obyvatel v obcích, se najdou i takové obce, kde počet trvale žijících je hluboko pod průměrem. Interval počtu obyvatel v jednotlivých obcích se pohybuje v širokém pásmu, a to od nejmenšího Bjurholmu (něco málo přes 2 500 obyvatel), až po největší město v zemi, Stockholm, v němž žije bezmála 900 tisíc obyvatel. Jelikož je rozloha švédského království poměrně velká, dochází také k rozdílu v počtu obyvatel a obhospodařovaného území konkrétními obcemi. Například Kiruna, nacházející se na severu země, tedy ve venkovské oblasti, spravuje území o rozloze 19 447 čtverečních kilometrů s populací přibližně 23 000 obyvatel. Zatímco Sundbyberg,

ležící v téže oblasti, je nejmenší obcí co do rozlohy spravované oblasti (pouze 9 čtverečních kilometrů), ale s populací téměř 34 000 obyvatel. (Sveriges Kommuner och Landsting 2008)

Podle švédského statistického úřadu žije průměrně v jednotlivých oblastech přes 420 000 obyvatel. Největším z nich je Stockholm s přilehlými oblastmi s necelými 2 miliony obyvateli, nejmenší z nich, Gotland, má naopak pouhých 57 000 obyvatel.

Švédsko je v současné době rozděleno na 290 municipalit, 18 oblastí a 2 regiony (Västra Götaland a Skåne). (Sveriges Kommuner och Landsting 2008)

Současný zákon o územních samosprávách (Local Government Act), který vešel v platnost v roce 1992, definoval nově postavení obcí a oblastí/regionů ve švédském systému veřejné správy. K současné podobě sídelní struktury Švédska i definování pravomocí obcí a oblastí/regionů, vedla zdoluhavá a složitá cesta. Již v roce 1952 byla totiž započata první etapa reformy veřejné správy, v rámci níž došlo k velmi intenzivnímu slučování obcí a vytváření větších územních celků. Tento proces byl zpočátku založen na principu dobrovolnosti, ale postupem času, kdy výsledky vládní reformy nebyly dostatečně uspokojivé, bylo rozhodnuto o nastolení obligatorních prvků, jež měly vést k větší účinnosti probíhající reformy. Někteří švédští autoři však tvrdí, že nešlo o projev prosazování centrální moci. (Halásková 2006)

Důvody, vedoucí k takto poměrně drastickému slučování, je - li vzato v úvahu, že na počátku reformy bylo ve Švédsku přes 2 400 obcí, přičemž dnešní počet je téměř desetkrát menší, byly jednoznačné. Vzhledem k původně silně rozdrobené sídelní struktuře a velikosti území království, bylo třeba zajistit, aby každá územní samospráva měla natolik dostatečnou populační základnu, pro kterou bude možné efektivně vykonávat správu věcí veřejných, a to jak zabezpečování vlastních úkolů, zejména dobré sociální a vzdělávací služby, tak také i plnění úkolů státní správy v místních podmínkách. K zabezpečení efektivnosti vytyčených úkolů rovněž odpovídá i dnešní sídelní struktura územní samosprávy. Největší skupinu obcí dnes představují nejmenší administrativní jednotky státu s průměrným počtem 15 000 obyvatel, respektive trvale žijícími lidmi v intervalu 5 až 25 tisíc obyvatel, zatímco obcí s počtem obyvatel do 5 000 je pouze 9, z nichž nejmenší je Bjurnholm s necelými 2 500 obyvateli. (Taxes in Sweden 2011)

### 8.4.3 Hlavní úkoly zabezpečované obcemi

Švédské obce a oblasti/regiony provádějí většinu důležitých služeb poskytovaných veřejným sektorem. Jedná se až o 3/4 služeb poskytovaných veřejnou správou vždy v konkrétním správním obvodu územního společenství. Na základě zákona mají svůj vlastní stupeň autonomie s poměrně rozsáhlými rozhodovacími pravomocemi v oblasti aktivit a služeb, které ze zákona plní (Local Government Act) a mohou si též určovat vyšší místní daně z příjmů (Instrument of Government). Jejich pravomoce jsou dále regulovány (mimo shora uvedených stěžejních zákonů) speciálními zákony a předpisy upravujícími konkrétní oblasti: například zákon o sociálních službách, zákon o stavebním a územním plánování, zákon o vzdělávání a řada zákonů z oblasti zdravotnictví.

Obce však plní i celou řadu jiných činností a poměrně velký význam v oblasti zaměstnanosti. Kromě poskytování veřejných služeb na konkrétním spravovaném území, jejichž rozsah a kvalita jsou na vysoké úrovni, jsou též obce orgánem, který může udělovat pokuty za porušení zákonů, a to zejména v oblasti životního prostředí. (Russell 1996) Obce též poskytují práci pětina všech zaměstnaných osob. To představuje více jak 800 000 zaměstnanců, kteří pracují pro obce. Většina z nich jsou ženy, které velmi často pracují v sektorech sociálních služeb a vzdělávání.

V posledních letech se mnohem více otevírá prostor pro soukromé společnosti v oblasti poskytování veřejných služeb (zejména sociálních, ale v současné době též i služeb v oblasti vzdělávání), kdy prostřednictvím kontraktů dochází k partnerství veřejného a soukromého sektoru. Není to příliš dlouho, co všechny tyto činnosti byly vykonávány výhradně společnostmi, kontrolovanými obecními či oblastními/regionálními zastupitelstvy. Naproti tomu odpadové hospodářství, veřejná doprava či některé druhy zdravotní péče jsou již dlouhou dobu zajišťovány soukromými společnostmi či osobami. (Taxes in Sweden 2011)

Hlavní úkoly, které obce plní:

- služby v sociální oblasti,
- předškolní a školní vzdělávání (základní a střední stupeň vzdělávání),
- finanční pomoc pro sociální zařízení pečující o mentálně postižené,
- stavební a územní (rozvojové) plánování,
- služby v oblasti zdravotnictví,

- odpadové hospodářství,
- služby v oblasti bezpečnosti obyvatel.

Mezi další (fakultativní) úkoly obcí patří:

- sportovní a odpočinkové vyžití,
- kulturní vyžití,
- bydlení,
- energetická oblast,
- průmyslové a komerční služby.

Jak již bylo výše uvedeno, příjmy z daní tvoří téměř 70 % všech finančních prostředků, které municipalita do svého rozpočtu obdrží. Další významnou položkou jsou vládní granty (14 %), méně významné jsou pak poplatky (7 %), tržby z pronájmů (4 %) a ostatní příjmy (5 %). Naopak největší výdajovou položkou v rozpočtu municipalit jsou výdaje na sociální služby (30 %) a výdaje na vzdělávání (předškolní a školní aktivity), a to bezmála 55 %. Ostatní služby zaujímají zbylých 15 %. (Levels of local democracy in Sweden 2008)

#### **8.4.4 Hlavní úkoly zabezpečované oblastmi**

Mezi hlavní aktivity oblastí/regionů patří zdravotní péče a regionální rozvoj. Na poli zdravotní péče je vysoká specializace a nejmodernější technologie v 70 nemocnicích na úrovni oblastí a v 9 nemocnicích na úrovni regionů. Při obecném pohledu na zdravotní péči by oblasti/regiony měly zajistit všem občanům přístup ke stejně kvalitní zdravotní péči, která zdravotních středisek, ordinací lékařů a oblastních klinik po celé zemi. Všechna zařízení společně tvoří tzv. Švédský zdravotní systém. V rámci zdravotní péče jsou hrazeny veškeré preventivní zdravotní návštěvy, vyjma návštěv zubních lékařů, které nehradí jen děti ve věku od 3 do 19 let a občané starší 65 let. Ostatní pacienti platí většinu nákladů spojených s léčbou či prevencí. (Taxes in Sweden 2011)

V rámci regionálního rozvoje a regionálních aktivit, zajišťují oblasti/regiony ve spolupráci, či po konzultacích s obcemi, veřejnou dopravu. Většinou se tak děje na základě uzavřených kontraktů o poskytování těchto služeb. Mezi hlavní úkoly oblastí/regionů na poli regionálního rozvoje též patří podpora podnikatelských subjektů a investiční aktivity do průmyslových oblastí a oblastí s potenciálem nových podnikatelských příležitostí. V neposlední řadě



oblasti/regiony též pečují o památky na jejich území, podporují turismus a kulturu. Jak již bylo výše uvedeno, právě v oblasti regionálního rozvoje, postupují obce a oblasti/regiony společně. Cílem je poskytování kvalitních služeb veřejnosti a vynakládání veřejných prostředků na rozvojové aktivity efektivně, účelně, hospodárně a systémově v rámci dané části území. Pro tuto oblast zde vedle obcí a oblastí/regionů dokonce formují a fungují podobné orgány oblastem, jež se podrobně zabývají regionálním rozvojem na daném území a určují tak například, jak proporcionálně rozdělit finanční prostředky ze státních grantů na jednotlivé aktivity, především pak do oblasti technické infrastruktury a občanské vybavenosti. (Taxes in Sweden 2011)

#### **8.4.5 Systém financování územních samospráv ve Švédsku**

Obce a oblasti/regiony jsou oprávněny vybírat místní daně na základě zákona (Instrument of Government) na financování jim svěřených činností (vlastní daňové příjmy). Místní daně jsou vybírány ve formě určitého procenta z příjmu právnických a fyzických osob, které na území místního společenství trvale žijí nebo zde mají své sídlo. Obce a oblasti/regiony se rozhodují samostatně o výši místní daně ve státě povoleném limitu. Příjmy z daní představují pro územní samosprávy rozhodující finanční zdroje, tvoří je přibližně dvě třetiny všech příjmů těchto institucí. Územní samosprávy ve Švédsku nejsou oprávněny vybírat tyto daně, příjmy plynou do státního rozpočtu, odkud putují zpět do rozpočtů územních samospráv. Daň z příjmu právnických a fyzických osob, jakožto přímá daň, je dvousložková, neboť podléhá do určité výše dani místní a od určité výše je tento příjem rovněž zdaněn i státem. Průměrná kombinace místních daní (daň pro obce a oblasti/regiony) byla v roce 2008 31,44 %, přičemž z toho pro obce průměrně připadl podíl ve výši 20,73 % a pro oblasti/regiony 10,71 %.

Státní daň z příjmu právnických a fyzických osob se platí pouze tehdy, pokud příjem z činnosti daného subjektu přesáhne určitou výši. V roce 1991 to byla částka přesahující 306 000 SEK, ze které je placen 20% podíl státu na těchto příjmech. Toto procento se v průběhu let měnilo, povětšinou zvyšovalo z důvodu snížení deficitu státního rozpočtu (1995 - 25%, 1999 - 20%, 2006 - 25%). V roce 2006 pak byla znovu zpět zavedena 25% sazba, která však začala platit pouze pro vyšší příjem, který přesahoval částku 460 600 SEK a v roce 2008 částku 495 000 SEK. Pro ostatní skupiny zůstalo v platnosti 20 % z příjmu vyššího jak 306 000 SEK a nižšího než 495 000 SEK. V roce 2008 dosáhlo vyšších

příjmů než je strop ke státnímu zdanění (306 000 SEK) kolem 18% obyvatel starších 20 let, naproti tomu téměř 35% obyvatel starších 20 let dosahovalo příjmů pod státem zdanitelný strop. (Taxes in Sweden 2008)

Nejnižší lokální daň z příjmu právnických a fyzických osob lze obecně nalézt ve velkých městech a příměstských oblastech, zatímco nejvyšší sazby lokální daně jsou uplatňovány v sídelních celcích venkovského severu a sídlech postižených propadem průmyslové výroby. V roce 2008 tak byla nejnižší lokální daň v Malmö, konkrétně suburbium Vellinge, a to 28,89 %, a nejvyšší v Dals – Ed, poblíž norských hranic, a to 34,09 %. Zdanitelný strop z příjmu právnických a fyzických osob se tak v roce 2008 zastavil na 56,44 %, při průměrné lokální dani z příjmu 31,44 %. (Taxes in Sweden 2008)

#### **8.4.6 Ostatní příjmy**

Další možností financování územních samospráv je ze státního rozpočtu formou státních grantů. Je možné rozlišit 2 typy grantů:

- tzv. neúčelové (obecné) granty, které jsou rozdělovány jednotně v celém království podle počtu obyvatel v jednotlivých sídelních celcích; tyto granty nejsou vázány žádnými účely, jsou použity na financování činností, pro které se místní představitelé rozhodnou,
- tzv. účelové granty – tedy granty poskytované na konkrétní účel či činnost v určitém čase, velmi často jsou formou těchto grantů hrazeny náklady spojené se zajišťováním aktivit přenesených ze státu na obce.

Další velkou skupinou jsou poplatky, případně jiné další příjmy, kam lze zahrnout poplatky za využívání veřejných zařízení (například kanalizace, svoz komunálního odpadu), rovněž tak poplatky za služby poskytované občanům (například především sociální služby – péče o staré a nemocné lidi, děti aj.). Pokud jsou však obce a oblasti/regiony povinny poskytovat určitý typ služby, mohou za jejich poskytování vybírat poplatky jen na základě zákona.

(Sveriges Kommuner och Landsting 2008)

Dalším příjmem obcí může být tzv. vyrovnávací daň, která v našich podmínkách financování územních samospráv není uplatňována. Její existence pramení z vysoké sociální odpovědnosti a také nadprůměrného daňového zatížení a na druhé straně pestré škále poskytovaných služeb veřejným sektorem. Jelikož je zde velké rozpětí mezi průměrným příjmem na obyvatele mezi

obcemi a oblastmi/regiony, stejně jako mezi náklady na jednoho obyvatele, ve vztahu k poskytovaným službám občanům, stávají se některé obce a oblasti/regiony příjemci finančních prostředků z vyrovnávací daně, zatímco některé obce a oblasti/regiony, jsou plátcí této daně, která je následně přerozdělena územním samosprávám s nižšími příjmy, než je národní průměr. Děje se tak na základě výdajů územních samospráv do konkrétních oblastí dle kritérií stanovených státem. Toto daňové vyrovnání provádí stát.

(Ostling a Gustafsson 2013)

V roce 2008 si územní samosprávy rozdělily mezi sebe částku bezmála 540 mld. SEK, zatímco v roce 2009, díky nižší daňové výtěžnosti, to bylo necelých 518 mld. SEK, což v obou letech odpovídá přibližně 1/3 všech příjmů procházejících příjmovou stranou státního rozpočtu.

#### **8.4.7 Příjmy a výdaje oblastí/regionů**

Stejně tak jako u obcí, i u oblastí/regionů je nejdůležitější položkou na příjmové straně rozpočtu příjem z daní, který u tohoto stupně samosprávy tvoří dokonce 74 % všech příjmů. Další příjmy tvoří granty od farmaceutických společností (10 %), vládní granty (5 %), účelové vládní granty (3 %), poplatky (3 %) a ostatní příjmy (5 %).

Naproti tomu největší položkou ve výdajích oblastí/regionů jsou výdaje na provoz nemocničních zařízení (46 %), výdaje na základní zdravotní péči (22 %), ostatní zdravotní služby včetně zdravotní péče zubařů (12 %). Ostatní aktivity, jako veřejná doprava a infrastruktura (5 %), vzdělávání a kulturní aktivity (2 %), politické aktivity (1 %) a jiné aktivity (4 %), jsou výdajové položky méně významné.

(Sveriges Kommuner och Landsting 2008)

#### **8.4.8 Systém vládního finančního vyrovnání na lokální úrovni**

1. ledna 2005 byl přijat současný systém lokálního vládního vyrovnávacího mechanismu. Úkolem nově přijaté právní úpravy byla rovněž vyrovnaná finanční pozice lokálních vládních úrovní v oblasti příjmů, tak také na úrovni poskytovaného množství a kvality veřejných statků a služeb. Vyrovnávací systém ve Švédsku může být rozdělen do 5 odlišných částí: příjmové zrovnoprávnění lokálních vládních úrovní, vyrovnání nákladů na poskytované statky a služby, strukturální granty, transferové platby z centrální vládní úrovně a specifické granty/poplatky

od/směrem k centrální vládě určené pouze vybraným lokálním vládním úrovním, na základě předem stanovených parametrů poskytnutí/odvodu. (Berggren a Hermansson 2008)

#### **8.4.9 Příjmové vyrovnání/zrovnoprávnění**

Příjmové zrovnoprávnění vychází z vyrovnání daňových příjmů mezi obcemi a mezi oblastmi/regiony. Příjmové zrovnoprávnění v rámci vlastních daňových příjmů mezi obcemi a oblastmi/regiony odpovídá 115 % celostátního průměru daňové kapacity municipálních jednotek a 110 % celostátního průměru daňové kapacity oblastí/regionů. Ty územní samosprávy a oblasti/regiony, jejichž daňové příjmy jsou větší než tento stanovený procentuální průměr, musí zaplatit v rámci příjmového vyrovnání poplatků centrální vládní úrovni. Oproti původnímu systému, platnému do roku 2004, je zde možné pozorovat změnu v rámci takzvaného horizontálního daňového vyrovnání mezi lokálními vládními úrovněmi, zejména pak, že nyní se systém vyrovnání skládá především z vyrovnávacích grantů či mimořádných plateb financovaných centrální vládní úrovni. Tento systém redistribuce takto získaných dodatečných příjmů z vyrovnání daňové kapacity mezi jednotlivými lokálními vládními úrovněmi zabezpečuje stát až od roku 2005, kdy vstoupil tento poslední novelizovaný model daňového vyrovnání v platnost. (Ostling a Gustafsson 2013)

#### **8.4.10 Vyrovnání nákladů**

Nákladové vyrovnání vyrovnává či zrovnoprávňuje v tomto směru jednotlivé municipální jednotky a oblasti/regiony ve vztahu k odlišnostem v rámci nákladů na poskytnutí veřejných statků a služeb. Toto vyrovnání nákladů může být dvojího charakteru. Jeden princip vychází z faktu, že potřeba finančních prostředků na zabezpečení lokálních veřejných statků a služeb se liší, neboť například obce, jejichž rezidenty jsou povětšinou starší lidé, mají, dle současné uplatňované vládní politiky v rámci vyrovnávacího systému, vyšší náklady na zabezpečení statků a služeb pro tyto starší občany. Druhý princip vychází z faktu, že jednotlivé lokální vlády mohou realizovat odlišné výdaje a s tím spojené náklady na produkci a zabezpečení lokálních statků a služeb a také náklady na určité specifické služby, které jiné municipální jednotky zabezpečovat nemusí, neboť v důsledku uskutečněné reformy územní veřejné správy počátkem 80. let, může docházet například v oblasti školství v řídko osídlených oblastech k vyšším požadavkům na dopravu žáků do škol a na některých menších obcích může probíhat

výuka v menších třídách, avšak se stejnými požadavky na zabezpečení výuky jako u větších školních zařízení. (Berggren a Hermansson 2008)

Obce a oblasti/regiony s nepříznivou výši nákladů na poskytování veřejných statků a služeb získají od centrální vládní úrovně grant. V opačném případě zaplatí obec nebo oblast/region naopak poplatek centrální vládní úrovni. Jestliže by měla obec nebo oblast/region zaplatit poplatek z vyrovnání nákladů na poskytování veřejných statků a služeb, který je v obdobné výši jako grant, který by měla lokální vládní úroveň obdržet do svého rozpočtu, dojde k jakémusi vyrušení obou plateb. Podstata původního systému vyrovnání nákladů byla zachována, ale oproti původní právní úpravě byl systém zjednodušen odstraněním některých jeho částí. Změna ve vztahu k původní právní úpravě nastala například ve vyrovnávání rozdílů ve struktuře mezd, které mohou významně ovlivnit cenu práce v různých částech země. Část původního systému vyrovnávání do roku 2005 byla spojena i s regionální politikou, která však je od přijetí současné platné právní úpravy řešena v rámci tzv. strukturálních grantů od centrální vládní úrovně. Příjemcem těchto strukturálních grantů nejsou všechny municipalita a oblasti/regiony, ale zahrnuty do systému strukturálních grantů jsou pouze ty lokální vládní jednotky, které byly v původním systému zahrnuty do části regionální politiky v rámci vyrovnávacího systému. Vedle vyrovnávacích nákladů na poskytování veřejných statků a služeb v tomto systému, je ještě vedle poskytnuta strukturální dotace centrální vládou. Do tohoto systému strukturálních grantů jsou zahrnuty ty lokální vládní úrovně, jejichž příjmy klesají v důsledku realizovaných změn v roce 2005.

Nastavení dotací z centrální úrovně a naopak poplatků směrem k centrální vládní úrovni se používá proto, aby nebyla ovlivněna stanovená úroveň v rámci vyrovnávání příjmové strany rozpočtu lokálních vládních úrovní a celkově z důvodu, že vláda má, proti předchozímu systému, větší kontrolu nad vyrovnávacím systémem jako celkem. Tato speciální dotace se rovněž používá jako kompenzace pro lokální vlády za zvýšené náklady v důsledku nových povinností přenesených na jejich bedra centrální vládou právě při provedené změně v roce 2005. (Ostling a Gustafsson 2013)

#### **8.4.11 Podstata vyrovnávacího systému**

Podíl veřejného sektoru ve vztahu k HDP je v porovnání s ostatními evropskými zeměmi výrazně rozdílný, neboť výdaje veřejných rozpočtů tvoří podstatnou část HDP země. Tento stav je dán především velkým rozsahem decentralizace a přenesených úkolů na lokální vládní

úrovně, které se týkají zejména sociální oblasti, oblasti školství a zdravotní péče. v současné době se velmi mění pozice jednotlivých municipalit a oblastí/regionů v různých částech země, stejně tak jako podmínky, za kterých veřejné lokální statky a služby poskytují. Švédské ministerstvo financí uvádí, že v průměru 70 % výdajů místních samospráv a oblastí/regionů pokryjí příjmy získané z místní daně z příjmů. Přibližně 17 % těchto výdajů také částečně uhradí i získané dotace od centrální vládní úrovně. A právě zde nastává prostor pro vyrovnávací daň či zrovnoprávnění příjmů jednotlivých územních samospráv a oblastí/regionů, neboť schopnost plnit své úkoly je velmi silně závislá na rozpočtových příjmech lokálních vládních úrovní. Příjmy na jednoho obyvatele se v jednotlivých obcích a oblastech/regionech velmi liší. Tento fakt je zejména způsoben velkou diferenciací mezi jednotlivými regiony ve Švédsku a příjmy obyvatel v jednotlivých částech země, ale také i v rozdílné míře nezaměstnanosti a věkové struktuře obyvatel. Jako příklad uvádí ministerstvo financí dvě municipality, které měly v roce 2008 odlišnou daňovou kapacitu. Zatímco Danderyd s daňovou kapacitou 177 % průměrného vnitrostátního zdanění odpovídá průměrnému zdanitelnému příjmu ve výši téměř 311 000 SEK na obyvatele, tak obec s nejnižší daňovou kapacitou Årjäng, jejíž daňová kapacita je pouze 78 % průměrné daňové kapacity, což odpovídá částce 137 000 SEK na jednoho obyvatele, by musela na své rezidenty uvalit takové daňové břemeno, které by odpovídalo 27 % jeho příjmů, zatímco lidé žijící v Danderyd by museli zaplatit podíl ze svých příjmů rovnající se pouze 12 %, aby se obě obce dostaly na průměrný daňový příjem na jednoho obyvatele v zemi. Obdobně lze vypočítat situaci i u oblastí/regionů, kde například oblast Värmland, jejíž součástí je i Årjäng by musel občan zaplatit ze svých příjmů oblastní daň odpovídající 12 % jeho mzdy nebo platu, tak lidé žijící v okolí Stockholmu by museli zaplatit jen něco málo přes 9 % na oblastní dani ze svých příjmů. Rozdíl mezi oběma obcemi je tedy téměř 17 % příjmů, což představuje rozdíl v dani téměř 28 000 SEK za rok pro průměrný příjem v Årjäng při srovnání se stejnou příjmovou skupinou obyvatel v Danderyd. (Berggren a Hermansson 2008)

Tamější ministerstvo financí rovněž uvádí příklad, kterým odůvodňuje vyrovnávací systém ve Švédsku i na výdajové straně. Tento příklad uvádí na dvou obcích, kde z důvodu různého objemu a struktury služeb, v souvislosti s odlišnou věkovou strukturou rezidentů, dochází k velkým rozdílům v nákladech na zabezpečování lokálních veřejných statků a služeb pro své obyvatele. Náklady na péči o seniory v obci Habo, která má nejnižší podíl starších lidí v zemi, byly vypočteny v ceně vyrovnání přibližně 3 200 SEK na jednoho obyvatele. Naopak v obci Dorotea, která má vysoký podíl starších lidí, byla tato cena vyrovnání vypočtena téměř

na 17 300 SEK na jednoho obyvatele. Tento rozdíl odpovídá téměř 9 % komunální daně, ve vztahu k průměrné daňové zátěži na jednoho obyvatele. Dle ministerstva financí by bez vyrovnání řídice osídlené oblasti s velkým počtem starších rezidentů, jež potřebují vyšší péči, v rámci čehož se náklady na poskytnutí lokálních veřejných statků a služeb zvyšují, by bez vysokých lokálních daní nebyly schopny tyto oblasti služby zabezpečit.

Ve Švédsku proto existuje již dlouhou dobu široký konsensus, že by lidé měli mít rovný přístup k blahobytu, bez ohledu na místo, kde ve Švédsku žijí. Tyto dva příklady poukazují na potřebu finančního vyrovnání, a to jak na příjmové, tak také na výdajové straně municipálních a oblastních/regionálních rozpočtů tak, aby byl zabezpečen dostatečný objem prostředků na příjmové straně pro poskytování lokálních veřejných statků nižšími vládními úrovněmi. (Berggren a Hermansson 2008)

#### **8.4.12 Kalkulace příjmového vyrovnání**

Základem pro výpočet kalkulace příjmového vyrovnání je rozdíl mezi zdanitelnými příjmy lokálních vládních úrovní a vyrovnáním daňového základu, který odpovídá až 115 % průměrné vnitrostátní daňové kapacity obcí a 110 % u oblastí/regionů. Pokud jsou u obcí a oblastí/regionů tyto hodnoty přesahovány, musí naopak lokální vládní úrovně zaplatit centrální vládní úrovni vyrovnávací poplatek. Pro obce, které jsou příjemci této vyrovnávací daně, se použije pro výpočet úroveň 95 % vnitrostátní průměrné daňové sazby v roce 2003 a u oblastí se použije hodnota 90 % vnitrostátní průměrné daňové sazby v témže roce. Pokud jsou však obce a oblasti/regiony povinny naopak platit poplatek (vyrovnání), pak je výpočet založen na hodnotě 85 % průměrné daňové vnitrostátní sazby. Stávající rozdíly velmi záleží na rozsahu, v jakém obce a oblasti/regiony převzaly pravomoce za zabezpečování veřejných lokálních statků. v rámci vyrovnávací daně či poplatku v roce 2008 muselo platit vyrovnávací poplatek 11 obcí a 1 oblast/region. Při porovnání současného systému vyrovnávání s původně platnou právní úpravou, je možné konstatovat, že uváděné průměrné daňové sazby jsou nižší než v předcházejícím systému a naopak průměrná daňová kapacita je nastavena na vyšší úrovni. Procento vnitrostátní průměrné sazby totiž bylo sníženo na hodnotu 85 % a poplatek se počítá z části daňové kapacity přesahující v případě obcí 115 % a v případě oblastí/regionů 110 % průměrné daňové kapacity na daném území státu namísto 100 %, kdy tato hodnota byla uplatněna v původním vyrovnávacím systému. (Berggren a Hermansson 2008)

### 8.4.13 Stanovení výpočtu

System vyrovnávání daňových příjmů územních samospráv a oblastí/regionů je založen na daňových příjmech každé obce či oblasti/regionu s porovnáním inkasovaných daňových příjmů na jednoho obyvatele násobený koeficientem 1,15 pro obce a 1,10 pro oblasti/regiony. Tato hodnota se nazývá daňová základna pro vyrovnání. Lokální vládní jednotky, které mají nižší daňovou kapacitu než daňovou základnu pro vyrovnání, obdrží dodatečné prostředky do svého rozpočtu navíc, zatímco lokální vládní jednotky, které mají vyšší daňovou kapacitu, než je daňová základna pro vyrovnání, obdrží negativní příspěvek do svého rozpočtu, respektive zaplatí poplatek do vyrovnávacího systému centrální vládní úrovni.

Nyní bude provedena modelová kalkulace pro dva typy obcí, které budou označeny jako obec A a obec B. K tomu, aby mohl být propočet realizován, je třeba znát následující údaje, které budou nastaveny pouze pro modelový výpočet. Jedná se o celkové daňové příjmy v daném roce pro danou obec. Následně je důležité mít stanovený počet obyvatel obce, který je ministerstvem financí ve Švédsku stanoven k 1. listopadu příslušného roku. Obdobně je využíváno tohoto ukazatele i v českém systému rozpočtového určení daní, kde je počet obyvatel, který je rovněž důležitý pro konečný výpočet sdílených daňových příjmů do rozpočtu obce, stanoven vždy k 1. lednu příslušného roku. Dále je potřebné pro výpočet znát průměrnou celostátní výši daňových příjmů na jednoho obyvatele. Poslední hodnotou, které je třeba pro modelový výpočet, je průměrná národní daňová sazba uplatňovaná obcemi na daň z příjmů fyzických osob<sup>7</sup>.

Obec A má celkové daňové příjmy ve výši 3,3 miliardy SEK. Počet rezidentů v dané obci je k 1. listopadu příslušného roku 19 100 obyvatel. První propočet, který bude proveden, je zjištění průměrných daňových příjmů na jednoho obyvatele obce. Následně bude tato hodnota porovnána s průměrnými daňovými příjmy na jednoho obyvatele v celostátním měřítku. Aby byl zjištěn daňový základ pro vyrovnání, je třeba průměrný celonárodní daňový příjem na jednoho obyvatele vynásobit počtem obyvatel obce a koeficientem 1,15, který je stanoven pro obce v rámci výpočtu daňového vyrovnání příjmů. Rozdíl mezi touto zjištěnou hodnotou a hodnotou skutečně získanou do rozpočtu obce se nazývá základnou pro

---

<sup>7</sup> Výpočet byl proveden na základě metodiky uvedené v publikaci, která pojednává o lokálním vládním vyrovnání - Berggren a Hermansson 2008 (Local Government financial equalization 2008).



příjmové vyrovnání. Tento rozdíl obou hodnot je třeba vynásobit průměrnou národní uplatňovanou daňovou sazbou, respektive její 95% částí a následně vydělit počtem obyvatel a hodnotou 100. Posledním krokem je zjištěnou hodnotu daňového vyrovnávacího příspěvku na jednoho obyvatele vynásobit počtem obyvatel obce, aby byla získána výsledná částka do rozpočtu obce, která poplyne příslušné obci jako vyrovnávací příjmový příspěvek.

Výpočet vyrovnávacího příjmového příspěvku z celkových daňových příjmů (v SEK)

A	Celkový daňový příjem obce a v daném roce	3 300 000 000
B	Počet obyvatel k 1. listopadu příslušného roku	19 100
C	Daňový příjem obce a na jednoho obyvatele A/B	172 774,87
D	Průměrný národní daňový příjem na jednoho obyvatele	175 500
E	Daňová kapacita obce a v % C/D	98,45
F	Procento pro vyrovnání daňového základu, celá země, v %	115
G	Daňová základna obce pro vyrovnání $B \times D \times F$	3 854 857 500
H	Základ pro výpočet vyrovnávací příjmové dotace G-A	554 857 500
I	Daňová sazba (95 % z celonárodního průměru v %)	19
J	Obecní příjem z vyrovnání na obyvatele $H \times I / B / 100$	5 519,53
K	Celkový obecní příjem z vyrovnávací dotace $J \times B$	105 423 023

Nyní bude proveden výpočet pro obec B, jejíž potřebné parametry pro výpočet vyrovnávací daňové dotace jsou následující. Obec B má celkové daňové příjmy ve výši 6,6 miliardy SEK. Počet rezidentů v dané obci je k 1. listopadu příslušného roku 32 500 obyvatel. Průměrná hodnota celonárodních daňových příjmů na jednoho obyvatele zůstává nezměněna a je ve výši 175 500 SEK. Výpočet je totožný jako u obce A.

Výpočet vyrovnávacího příjmového příspěvku z celkových daňových příjmů (v SEK)

A	Celkový daňový příjem obce a v daném roce	6 600 000 000
B	Počet obyvatel k 1. listopadu příslušného roku	32 500
C	Daňový příjem obce a na jednoho obyvatele A/B	203 076,92
D	Průměrný národní daňový příjem na jednoho obyvatele	175 500
E	Daňová kapacita obce a v % C/D	115,71
F	Procento pro vyrovnání daňového základu, celá země, v %	115
G	Daňová základna obce pro vyrovnání $B \times D \times F$	6 559 312 500
H	Základ pro výpočet vyrovnávací příjmové dotace G-A	40 687 500
I	Daňová sazba (85 % z celonárodního průměru v %)	17
J	Obecní příjem z vyrovnání na obyvatele $H \times I / B / 100$	-212,83
K	Celkový obecní příjem z vyrovnávací dotace $J \times B$	-6 916 975

Jak uvádí Švédská asociace obecních a krajských samospráv, hlavním poplatníkem této vyrovnávací dotace jsou zejména velké obce a příměstské obce v okolí Stockholmu. Naopak malé obce a řídké osídlené oblasti získávají největší podíl na těchto vyrovnávacích příjmech, respektive nejvyšší vyrovnání daňových příjmů na jednoho obyvatele. Z hlediska oblastí/regionů, pro které rovněž platí systém vyrovnávání daňových příjmů, je odvoďová centrální vládní úroveň zatížena pouze jedna oblast/region, a to Stockholm, který je stejně jako Praha zároveň městem, ale také i vyšším územně správním celkem. Naopak všechny zbývající oblasti/regiony obdrží dodatečný příjem do svého rozpočtu z vyrovnání daňových příjmů na obyvatele. V rámci vyrovnání, ve vztahu k vlastním daňovým příjmům obcí a oblastí/regionů, v souvislosti s celostátním průměrem, se tato hodnota pohybuje právě kolem hranice 115 %, respektive mezi 113 % a 115 %, a to u obcí, jejichž daňová kapacita je nižší, než právě garantovaná hladina na úrovni 115 %. Naopak u obcí, jejichž vlastní daňová kapacita je nad garantovanou úroveň 115 %, dochází po vyrovnání na úroveň v intervalu mezi 115 % až 124 %. Tato poměrně vyšší hladina úrovně vyrovnání je dána zejména nižší kompenzací při výpočtu, neboť se bere v úvahu pouze 85% podíl z průměrné celonárodní daňové sazby z roku 2003. Praktický příklad uvádí tabulka č. 5, ve které jsou vypočteny hypotetické hodnoty a rozdíly v jednotlivých modelových výpočtech pro 5 obcí. Rozdíl mezi daňovými příjmy jednotlivých obcí je i 14 000 SEK na jednoho obyvatele před provedením příjmového vyrovnání. Nutno však dodat, že modelový výpočet počítá se stejnou vyšší daňové sazbou a že rozdělení odpovědnosti je velmi obdobné. Ve skutečnosti by totiž byla

úroveň vyrovnání jiná, protože by obce zvolily odlišnou daňovou sazbu, která by se pak lišila od průměrné celonárodní daňové sazby.

**Tabulka 5: Účinnost vyrovnávacího systému ve Švédsku**

Obec	Daňová kapacita (%)	Daňové příjmy na obyvatele (v SEK)	Příjmové vyrovnání na obyvatele (v SEK)	Daně po vyrovnání na obyvatele (V SEK)	Celonárodní podíl (%)
Obec A	82,2	29 873	11 323	41 196	113,4
Obec B	90,7	32 942	8 404	41 346	113,8
Obec C	101,5	36 855	4 682	41 537	114,3
Obec D	105,5	38 341	3 268	41 609	114,5
Obec E	120	43 576	-1 532	42 044	115,7

Zdroj: Berggren a Hermansson (2008)

Pozn.: vlastní zpracování, SEK = švédské koruny

#### **8.4.14 Nákladové vyrovnání**

Systém vyrovnávání nákladů vyrovnává náklady, které lokální vládní úrovně nemohou samy ovlivnit. Měřitelné a objektivní faktory jsou použity k výpočtu strukturálních opatření ve vztahu k rozdílům v potřebách a v podmínkách, ve kterých se lokální vládní úrovně nacházejí.

Jednou ze základních možností je vyrovnání pouze v rámci strukturálních rozdílů, které mohou vzniknout v oblasti služeb, jež jsou závazné pro obce i oblasti/regiony. Navíc cenové vyrovnání se použije pouze v rámci rozdílů nákladů a potřeb místních samospráv za zabezpečované statky a služby, nikoli na vyrovnání v rozdílech počtu obyvatel, v rozdílech u soukromé spotřeby, jako jsou například vysoké náklady na bydlení. Nákladové vyrovnání je určeno podle stejných zásad jak pro obecní, tak oblastní/regionální vládní jednotky. Metoda se nazývá Metoda standardních nákladů. Tato metoda znamená, že náklady na vyrovnání jsou postaveny z několika samostatných modelů. Různé modely odkazují na různé skupiny poskytovaných služeb a jejich vyrovnání. Může se jednat například o služby jako je péče o děti a péče o seniory. Služby založené na struktuře nákladů a jejich vyrovnání mají své výhody a nevýhody. Tím, že tyto metody na nákladové vyrovnání přistupují ke každé oblasti samostatně, je možné zachytit velmi odlišné podmínky, které se vztahují k různým službám.

Je také možné relativně jednoduše provést změnu a systém jinak nastavit, pokud náklady na vyrovnání služby poskytovaných statků a služeb se změní. Hlavní nevýhodou je, že toto vyrovnání obsahuje velké množství faktorů a možných modelů, ale na druhé straně jednodušeji nastavený systém by nebyl schopen postihnout nákladové vyrovnání v takovém rozsahu, jako současný model, což by mohlo mít za následek méně spravedlivý systém ve vztahu k nákladovému vyrovnání mezi obcemi a oblastmi/regiony. Takže současný model vyrovnání nákladů je kompromisem mezi jednoduchostí a spravedlností. Pro obce existuje devět služeb spadajících do vyrovnání, zatímco u oblastí/regionů jsou jen tři aktivity zahrnuté do nákladového vyrovnání - zdraví a lékařská péče, struktura mezd a náhrady příjmů při přírůstku obyvatelstva. V rámci vyrovnávání nákladů na poskytované služby a statky je k dispozici také jedna služba se společnou odpovědností lokálních vládních úrovní, a to veřejná doprava. Rozdíly v rámci standardních nákladů jsou určeny právě pro zohlednění rozdílů ve strukturálních nákladech, tedy v nákladech, které obce a oblasti/regiony nemohou zcela ovlivnit a řídit je. (Berggren a Hermansson 2008)

Standardní náklady u různých nákladových modelů je možné získat vynásobením různých proměnných podle průměrných nákladů na každou službu. Náklady na vyrovnání nejsou určeny k zohlednění skutečných nákladů obcí nebo oblastí/regionů, ale jedná se o standardní náklady, které obce nebo oblasti/kraje hradí v souvislosti s poskytovanými službami a statky na úrovni průměrných nákladů s přihlédnutím k jeho vlastním strukturálním faktorům a jejich nákladů pro vyrovnání. Použití národních průměrných nákladů na statky a služby v rámci strukturálních faktorů znamená, že vyrovnání se provádí na průměrné náklady u standardní úrovni služby a poskytovaných statků. Pokud obec nebo oblast/region má vyšší náklady spojené s poskytováním lokálních statků a služeb, neboť poskytuje vyšší než průměrnou (standardní) úroveň služeb, musí tyto náklady financovat vyššími daněmi, zvýšením efektivnosti poskytovaných statků a služeb nebo vyššími příjmy získanými z dodatečných poplatků za poskytnutí těchto statků a služeb. V případě nižších nákladů je situace opačná.

Takzvané dodatečné strukturální náklady jsou rozděleny u obcí do 9 kategorií a u oblastí/regionů do 3 kategorií. Společnou kategorii pak tvoří náklady na dopravní infrastrukturu a dopravní služby. Mezi 9 obecních kategorií patří oblast předškolních služeb a mimoškolní péče, povinná školní docházka a předškolní třídy, střední stupeň vzdělávání, péče o seniory, individuální a rodinná péče, počet dětí cizího původu, změna počtu obyvatel, oblast sídelní struktury a struktura mezd v dané lokalitě. (Berggren a Hermansson 2008)

#### **8.4.15 Výpočet dotace nebo platby nákladů na vyrovnání**

Celkový objem standardních nákladů pro všechny modely se nazývá obecní nebo oblastní/regionální strukturální náklady. V případě, že jsou celkové strukturální náklady vyšší než je celostátní průměr, obec nebo oblast/region obdrží grant odpovídající rozdílu od průměrných strukturálních nákladů, neboť obec nebo oblast/region realizuje v rámci strukturálních nákladů nepříznivou výši výdajů než ostatní obce a oblasti/regiony. Naopak, když strukturální náklady jsou nižší než národní průměrná hodnota, obce a oblasti/regiony mají dle tohoto nákladového vyrovnání příznivou strukturu nákladů ve vztahu k ostatním obcím a oblastem/regionům, a proto platí poplatky v odpovídající výši ve vztahu k národním průměrným hodnotám.

Podle výše uvedeného by mohlo být jednoduše řešeno, že například více dětí, mladých lidí a starších občanů znamená více peněz pro obce a oblasti/regiony. Je však důležité si uvědomit, že poskytnuté granty nebo placené poplatky v rámci vyrovnání strukturálních výdajů závisí na různých modelech strukturálních nákladů v obcích a oblastech/regionech ve vztahu k průměrným strukturálním nákladům v celonárodním měřítku. To tedy znamená, že není jisté, zda obec, která má větší počet mladých lidí, obdrží z tohoto vyrovnání i více peněz na vyrovnání strukturálních nákladů. Situace může být ilustrována na následujícím příkladu. Předpokladem je, že příslušná obec má větší počet mladých lidí ve věku 7 - 15 let, než je národní průměr. Obec by proto mohla předpokládat, že má nepříznivou strukturu nákladů v této oblasti z hlediska nákladů, a tak výsledkem by mělo být, že příslušná obec obdrží dodatečné prostředky v modelu pro povinnou školní docházku. Pokud se však v průběhu času podíl mladých lidí v obci zvyšuje stejným tempem, jako v rámci celé země jako celku, bude rozdíl ve skutečnosti zůstat beze změny. Takže dodatečné prostředky v modelu povinné školní docházky neobdrží, protože změna nenastane, neboť v tomto případě obecní zvýšené strukturální náklady odpovídají situaci na centrální vládní úrovni, tedy celostátnímu průměrnému zvýšení nákladů v tomto modelu. Skutečnost, že obec má tedy více dětí, mladých lidí a starších lidí, nezaručuje obci dodatečný příjem v podobě vyrovnání strukturálních nákladů, neboť nákladové vyrovnání je vyrovnání v rámci systému, nikoliv grantovým vyrovnáním. Důležité z hlediska vyrovnání proto je, jaká je věková struktura v rámci obce a jak moc se odchyluje od průměrné věkové struktury. Není tedy proto žádná přímá souvislost mezi vývojem počtu žáků nebo starších lidí ve vztahu k poskytnutému vyrovnání, ale vždy k celonárodním průměrným nákladům v příslušném modelu. Jestliže však

dojde ke změně nákladů, neboť centrální vláda změní rozsah povinností, pak je náhrada poskytována prostřednictvím dotace do místních rozpočtů na financování těchto povinností. Tento model je obdobný jako poskytnutí dotace od centrální vládní úrovně v České republice na výkon tzv. přenesené působnosti. (Berggren a Hermansson 2008)

#### **8.4.16 Roční aktualizace nákladů na vyrovnání**

Aby náklady na vyrovnání zohlednily podmínky v jednotlivých obcích a oblastech/regionech v každém jednotlivém roce, musí být mnoho faktorů, na nichž je založeno toto vyrovnání, každoročně aktualizováno. Ve vztahu k obcím se toto vztahuje především na věkovou strukturu a faktory, které odrážejí v obci její sociálně-ekonomickou strukturu. Pro oblasti/regiony se vztahuje na faktory týkající se modelu pro zdravotní a lékařskou péči. Každoročně tedy probíhá aktualizace některých modelů, která má za následek změnu výsledných nákladů na vyrovnání pro jednotlivé obce a oblasti/regiony. V této souvislosti se tedy každoročně mění i částka, která je vyplácena jako dorovnání v rámci průměrných strukturálních nákladů obcím a oblastem/regionům.

Velikost přerozdělování v různých modelech je závislá jak na nákladech na služby v jednotlivých obcích a oblastech/regionech, tak také na velikosti strukturálních rozdílů mezi těmito jednotlivými náklady. Péče o seniory je nejčastější vyrovnávací nákladovou položkou s největším objemem alokovaných prostředků. Každý model má vlastní zdroje - to znamená, že příspěvek v jednom modelu nebo naopak platba v jiném modelu může znamenat vzájemné vyrušení prostředků obdržených a placených.

#### **8.4.17 Dopad nákladového vyrovnání na sídelní strukturu ve Švédsku**

V severním Švédsku jsou hlavními příjemci řídké osídlené oblasti a malé obce, zatímco velká města naopak platí poplatek na toto nákladové vyrovnání. V regionu Stockholm je většina příměstských obcí příjemcem prostředků z tohoto nákladového vyrovnání. Naopak v jižním Švédsku je většina velkých měst a příměstských obcí, které platí poplatek. Na jihovýchodě Švédska jsou obce, které přijímají značné dotace. Mezi oblastmi/regiony největší dotace přijímá Stockholm a některé oblasti/regiony na severu Švédska.

(Berggren a Hermansson 2008)

## 8.5 Systém veřejné správy a financování územních samospráv v Baskicku a Španělsku

Po dlouhé diktatuře, která skončila smrtí Francisca Franca v roce 1975, začalo ve Španělsku přechodné období, které zahrnovalo významné změny v politické, sociální a ekonomické struktuře. Fiskální decentralizační proces a integrace Španělska do Evropské unie jsou součástí změn souvisejících s demokratizačním procesem. (Garcia-Milá 2003)

Španělsko je tvořeno 17 autonomními oblastmi (comunidades autónomas) složenými z 52 provincií (47 na Iberském poloostrově, 1 na Baleárských ostrovech, 2 na Kanárských ostrovech) a 2 enklávami Ceuta a Melilla na marockém pobřeží, které mají statut autonomních měst (ciudades autónomas). (Pulecio 2007)

Španělsko je parlamentní konstituční monarchií. Vláda je složena z premiéra (Presidente del Gobierno), vicepremiérů a ministrů. Parlament (Cortes) je dvoukomorový. Dolní komoru tvoří Kongres poslanců, jež je základním zákonodárným orgánem. Má 350 členů. Horní komoru tvoří Senát - ve vztahu ke Kongresu poslanců má roli komory druhého čtení. Má 259 členů (208 senátorů voleno přímo, 51 voleno autonomiemi). Král jmenuje do funkce premiéra předsedu politické strany nebo vůdce koalice stran, která získala nejvíce hlasů. Jmenování potvrdí kongres. Dále král jmenuje kabinet ministrů. (Pulecio 2007)

Španělsko je parlamentní konstituční monarchií se silnou decentralizací. Mezi hlavní instituce patří Národní parlament společně s dalšími 19 parlamenty autonomními (v každé autonomní oblasti a městě) se širokými legislativními a výkonnými pravomocemi. Rozsah pravomocí se u každé autonomní oblasti mnohdy liší a je stanoven v jakési regionální ústavě příslušného společenství. (Pulecio 2007) Tato autonomní společenství mají široké legislativní a výkonné kompetence. (Garcia-Milá 2003) Každá autonomní oblast a město má vlastní autonomní vládu (parlamentní systém). Podrobnosti o procesu decentralizace byly rozvinuty na vysoké úrovni zákona LOFCA (Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas), který byl přijat v roce 1980. Během roku 1980 každé autonomní společenství vytvořilo a schválilo vlastní statut autonomie, v souladu s obecnými zásadami ústavy a zákonu LOFCA (Garcia-Milá 2003 a Pulecio 2007). Podle ústavy (Constitución Española) z roku 1987 mají právo vytvořit autonomní společenství - provincie, které mají společnou hranici, historické, kulturní a ekonomické prvky. Každá samosprávná jednotka disponuje tzv. statutem - normou, jež upravuje její kompetence a vztahy s centrální úrovní a jež zároveň zřizuje zákonodárný

sbor voleným poměrným způsobem, vládu a prezidenta autonomního společenství. Jednotlivé autonomní oblasti byly většinou vymezeny na základě historických nebo národnostních hledisek. Jde o tzv. historická autonomní společenství a ostatní oblasti. V současné době mají čtyři země statut historických regionů: Baskicko, Katalánsko, Galicie a Navarra a dalších 13 regionů požívá jisté míry autonomie stanovené již výše zmíněným statutem. (Colomer 2002) Historické oblasti mají více pravomocí (např. regionální předsedové vlád mohou určit termíny regionálních voleb). Katalánsko a Baskicko mají dokonce své vlastní policejní jednotky. Ostatní oblasti nemají tak rozsáhlé kompetence. Španělské autonomní oblasti vynikají legislativní aktivitou a velkorysou fiskální politikou - velké množství veřejných výdajů souvisí s aktivitami španělských decentralizovaných správních celků. (Foltýn 2007) Regionální zdroje tvoří jen malé procento příjmů kteréhokoliv z ostatních 15 regionů – přibližně 14 %. Podíl příjmů jednotlivých regionů je kalkulován s ohledem např. na jejich rozlohu, populaci, počet administrativních jednotek apod. Dalším zdrojem příjmů regionů je Mezuregionální kompenzační fond, jehož prostřednictvím je prováděna státní kohezní politika. (Börzel 2002)

### **8.5.1 Autonomní oblasti**

Španělsko je rozděleno na 17 autonomních oblastí, kdy každá má vlastního prezidenta, vládu, administrativu a nejvyšší soud. Každá oblast má hlavní město a svoji vlajku. Regiony jsou financovány centrální vládou. Každá vládní úroveň sestavuje odpovídající rozpočet a ty společně tvoří základ soustavy veřejných rozpočtů.

Španělsko je unitární stát s tříúrovňovou územní samosprávou, což má své kořeny v historické tradici. Existují zde vyšší úrovně územních samospráv nazývané regiony. Regiony představují třetí stupeň územní samosprávy. U Španělských autonomních komunit proběhlo nejrozsáhlejší posílení regionálního článku v 90. letech, kdy reformy současně rozšířily jejich kompetence a posílily jejich fiskální autonomii. Přenos kompetencí na regiony se projevil velmi významným navýšením i jejich rozpočtů. (Provazníková 2007)

V současné době, vlivem hospodářské krize, mají autonomní oblasti méně peněz a nejsou v důsledku nízké daňové výtěžnosti schopny zabezpečit na odpovídající úrovni všechny lokální statky a služby. Zadlužování jednotlivých autonomních oblastí i územních samospráv se významně prohlubuje. Proto na sanaci rozpočtových deficitů jednotlivých autonomních oblastí musí španělská vláda ze státního rozpočtu alokovat na tyto účely nemalou část



celkových výdajů. Důvodem je platební neschopnost autonomních oblastí vůči dodavatelům ve veřejném sektoru. V některých oblastech hrozí kolaps zdravotnictví a školství. Dále jsou velké prostředky vynakládány na záchranu bank. (Ministerio de hacienda y Administraciones Públicas).

### **Daňový systém**

Dle Generálního ředitelství finančních úřadů ve Španělsku a dle Gimeneze a Marca (2001) lze daňový systém rozdělit do tří úrovní zdanění:

- daně stanovené centrální vládou – státní,
- daně vyměřené vládami autonomních oblastí – regionální,
- místní daně.

Daňový systém rozeznává daně (impuestos), dávky a poplatky (tasas) a speciální poplatky (contribuciones especiales). Pouze Baskicko a Navarra mají vlastní daňový systém. V roce 2007 se uskutečnila rozsáhlá daňová reforma, jejíž prvky jsou zpracovávány a měněny průběžně. Na celkovém daňovém výnosu se podílí z 30 % povinné pojistné, z 29 % DPH, z 19 % daň z příjmu fyzických osob, z 9 % daň z příjmu právnických osob a 13 % ostatní daně. Ve Španělsku dosahuje celkové daňové zatížení 30,7 % k HDP. Celkové daňové zatížení ve Španělsku je ze zemí Evropské unie mírně podprůměrné. Poměr daní k HDP je ve Španělsku jeden z nejnižších v Evropské unii. (Oria 2010)

### **8.5.2 Financování autonomních společenství**

Pravomoci autonomních oblastí ve Španělsku nejsou ústavně zakotveny. Jedná se o pestrý konglomerát exkluzivních, delegovaných i sdílených kompetencí. Každá jednotlivá autonomní oblast získává pravomoci na základě bilaterálních dohod s centrální vládou. Uvedený mechanismus bývá nazýván otevřeným federalismem, neboť každá autonomní oblast postupuje ve snaze vyjednat co nejlepší podmínky a získat co nejvíce pravomocí většinou nezávisle na ostatních regionech. (Foltýn 2007)

Pokud jde o financování autonomních společenství, Španělsko má dva modely: společný systém a autonomní systém. Na druhé straně, Kanárské ostrovy mají v rámci společného systému specifický ekonomický a daňový systém a to v důsledku historických a zeměpisných příčin. Tento systém byl zaveden s přihlédnutím k ustanovení Evropské unie týkající se nejokrajovějších regionů. Ceuta a Melilla jsou dvě města, která se podílejí na autonomním financování v souladu se svými stanovami autonomie a také systémem financování místních

daňových úřadů. Mají také speciální nepřímý daňový systém, na jehož základě se vybírají výrobní daně, dovozní daně a daně ze služeb, namísto DPH.

Konkrétně na financování jednotlivých vládních úrovní, zejména pak autonomních společenství, odkazují články 156 až 158 španělské ústavy. (Castells, Esteller a Solé 2003)

V článku 156 Finanční autonomie je uvedeno, že autonomní komunity budou požívat finanční autonomie za účelem vývoje a výkonu svých kompetencí, ve shodě s principy koordinace s ministerstvem financí a solidarity mezi všemi Španěli.

Autonomní komunity mohou jednat jako delegáti nebo spolupracovníci státu s ohledem na výběr, řízení a urovnání státních daňových zdrojů, v souladu s platným právem a vládními nařízeními.

Článek 157 Daňové autonomie uvádí zdroje autonomních komunit, které se skládají z:

- a) daní plně či zčásti jim postoupených předpisy a různými typy podílů na státních daních;
- b) jejich vlastních daní, sazeb a speciálních odvodů;
- c) transferů z meziteritoriálních zúčtovacích fondů a dalších alokací zúčtovaných vůči všeobecným státním rozpočtům;
- d) výnosů vzešlých z jimi vlastněných majetků a privátních zákonných příjmů;
- e) výtěžků z kreditních operací.

Autonomní komunity nesmí za žádných okolností zavést opatření vedoucí ke zvýšení daní, která by pravděpodobně brzdila volný pohyb zboží a služeb.

Článek 158, který se věnuje problematice státní alokace a zúčtovacích fondů definuje, že směrem k autonomním komunitám v poměru k objemu státních služeb a státních aktivit, za něž převzaly zodpovědnost, a k jejich garanci poskytování minimální úrovně základních veřejných služeb platných skrze celé španělské teritorium, zasílá vláda odpovídající příspěvek do jejich rozpočtů. Za účelem korekce meziteritoriálních ekonomických disbalancí a implementace principů solidarity byl založen zúčtovací fond pro investiční výdaje, jehož zdroje jsou distribuovány parlamentem mezi autonomní komunity a provincie podle možností centrální vlády s přihlédnutím ke stávajícím možnostem centrálního rozpočtu. (Spanish Constitution 1987)

### **8.5.3 Daňové příjmy a současná ekonomická situace**

Španělsko je unitární stát, který je tvořený tříúrovňovou územní samosprávou – centrální vládou, autonomními společenstvími a místními orgány.

Tyto úřady mohou vybírat daně podle zvláštních pravomocí, které jsou uvedené v obecných daňových zákonech, upravující specifické daně.

Španělský daňový systém zahrnuje tři druhy daní: daně, poplatky a speciální příspěvky (zvláštní dávky). Poplatky a speciální příspěvky jsou vybírány za veřejné služby poskytované vládními orgány nebo pro jakýkoli typ užítku v důsledku veřejných prací nebo služeb.

(Casinello 2008)

Daňová politika je ve Španělsku pevně v rukou centrální vlády s výjimkou Baskicka a Navarry. V roce 2007 se uskutečnila poměrně rozsáhlá daňová reforma, jejíž jednotlivé atributy jsou rozpracovávány a měněny průběžně. Daně vybírané centrální administrativou jsou jednak daněmi přímými (daň ze zisku společností, daň z příjmu fyzických osob, majetková daň, dědická a darovací daň), jednak daněmi nepřímými (daň z přidané hodnoty, daň z převodu majetku a kolkovné, spotřební daň, dovozní clo, daň z pojistných prémie). Cílem výše uvedené daňové reformy bylo sjednotit pravidla pro stanovení daňového základu, účetní pravidla a systémově zjednodušit právní úpravu.

Na národní (centrální) úrovni je vybírána daň z příjmů fyzických osob, daň z příjmů právnických osob, daň z příjmů pro nerezidenty, DPH, spotřební daně a cla. (Bosh a Durán 2008)

### **8.5.4 Druhá úroveň - Autonomní společenství**

Většina autonomních společenství (odpovídá přibližně úrovni krajů v České republice) má vlastní celkový daňový systém. V rámci těchto daňových systémů mají daňové pravomoce nad následujícími daněmi: daň dědická, darovací daň, daň z převodu a dokumentování právních aktů. Autonomní komunity mohou také používat své vlastní daně v mezích stanovených zákonem. Některá autonomní společenství zavedla daně na ochranu životního prostředí a selektivní spotřební daně na snížení spotřeby paliva.

Také existují speciální daňové systémy v některých autonomních společenstvích. Navarra a Baskicko mají své vlastní daňové systémy z historických důvodů. Kanárské ostrovy, Ceuta a Melilla mají také své vlastní daňové systémy v důsledku zeměpisné polohy.

### **Třetí úroveň - Místní orgány**

Místní orgány, třetí úroveň veřejné správy ve Španělsku, mají velmi omezené finanční pravomoce k uplatňování daní. Vybírají zejména daně obchodní a jiné daně.

Mezi místní daně patří daň z nemovitosti, daň z mechanicky poháněných vozidel, daň z výstavby, instalace a díla a daň ze zvýšení hodnoty městských pozemků.

(Bosh a Durán 2008)

## **8.6 Systém financování územních samospráv v Baskicku**

Region Baskicko tvoří tři provincie – Alava, Biscay a Guipuzcoa. Každá z těchto jmenovaných provincií je také nazývána jako historické území. Každá z těchto oblastí má svůj vlastní Parlament a je řízena provinční radou nazývanou Foral Deputation. Součástí provinčních orgánů jsou rovněž regionální orgány, kam lze zařadit regionální parlament a regionální vládu. Baskicko je malý, ale vysoce industrializovaný, region. Produktivita práce v tomto regionu a ohodnocení za práci je zde na vyšší úrovni, než je španělský průměr. I když je míra nezaměstnanosti v Baskicku poměrně vysoká (kolem 20 %), přesto je nižší, než ve zbývajících částech Španělska (v důsledku hospodářských problémů vyvolaných hospodářskou krizí v roce 2008). Baskicko je jedním z nejbohatších regionů Španělska. To zároveň dokládá i fakt, že v rámci většiny makroekonomických ukazatelů je Baskicko na srovnatelné úrovni jako průměr Evropské unie, v některých případech i na vyšší úrovni, než průměr Evropské unie.

Tento silně autonomní systém, který ještě využívá také region Navarra (nazývaný Foral systém), vychází z historických tradic, které se datují do 12. až 13. století. S určitými obměnami a přestávkami (například v období válek a Frankově diktatuře) byla platná tato fiskální autonomie až do roku 1978, kdy centrální vláda s tímto regionem uzavřela novou Hospodářskou dohodu týkající se administrativní a fiskální nezávislosti. Model financování Baskického regionu na základě uzavřené Hospodářské dohody stojí na dvou principech. První princip je založen na fiskální autonomii, kdy všechny daňové příjmy, respektive jejich výběrem, jsou pověřeny historické oblasti. Zejména pak u nepřímých daní dochází k harmonizaci a jejich regulaci ze strany státu. Tato skupina daní, které jednotlivé historické oblasti mají právo vybírat, se nazývá dohodnuté daně. Druhý princip je založen na takzvaném vyrovnání Baskického regionu s centrální vládní úrovní, kdy Baskicko platí tzv. kvótu (poplatek) státu jako kompenzaci za výdaje realizované v rámci státu pro celé království

a všechny její občany a také jako solidární příspěvek ve vztahu ke všem ostatním regionům ve zbylé části Španělska. (Oria 2010)

### **8.6.1 Veřejný sektor v Baskickém regionu**

V Baskicku jsou 4 vládní úrovně. Patří mezi ně centrální vláda, Baskická vláda, Foral Deputaciones – vládní úrovně jednotlivých provincií a lokální vládní úrovně. Všechny tyto vládní úrovně na území Baskického regionu vynakládají finanční prostředky ze svých rozpočtů na fungování a zabezpečování veřejných statků a služeb v rámci daného regionu, ale jen jediný orgán, respektive jednotlivé provinciální vlády – Foral Deputaciones vybírají většinu daní. Od těchto jednotlivých provinčních orgánů jsou pak vybrané daňové příjmy redistribuovány do ostatních rozpočtů jednotlivých vládních úrovní. Veřejné výdaje v Baskickém regionu tvoří přibližně 45 % HDP. Centrální vláda tvoří téměř 60 % celkových veřejných výdajů. Baskická vláda je odpovědná za téměř 25 % veřejných výdajů, jednotlivé provinční úřady, které daňové příjmy vybírají (Foral Deputaciones) vynakládají přibližně 8 % celkových výdajů regionu a na územní samosprávy připadá podíl z celkových regionálních výdajů kolem 7 % až 10 %, ve vztahu k velikosti a struktuře výdajů jednotlivých vyšších vládních úrovní. (Oria 2010)

Centrální vláda je zodpovědná za provádění jakési obecné správy země, kam lze zařadit obranu, zahraniční vztahy a oblast sociální politiky, kam spadají důchody a dávky v nezaměstnanosti. Z hlediska struktury jsou hlavními výdajovými položkami regionální baskické vlády oblast vzdělávání a zdravotní péče. Jednotlivé provinční vládní úrovně (Foral Deputaciones) vynakládají výdaje především do sociální oblasti a do sektoru technické infrastruktury – silnice, dálnice, železnice, ale také i na samotnou dopravní obslužnost, tedy podporu regionální dopravy a dopravní sítě autobusových a železničních spojů, též letecké dopravy. Poslední vládní úrovně jsou municipality, které realizují výdaje především spojené s plněním základních úkolů vyplývajících z postavení územních samospráv, tedy především správa a rozvoj daného katastrálního území.

Centrální vláda financuje své výdaje realizované na území baskického regionu prostřednictvím příjmů z kvóty (poplatku), který je dle ekonomického vyrovnání povinen baskický region centrální vládě hradit. Centrální vláda rovněž financuje sociální politiku, zejména pak důchody a dávky v nezaměstnanosti. Regionální vláda je financována z výdajů prostřednictvím transferů od provinčních vlád (Foral Deputaciones). Tyto provinční orgány

získávají do svých rozpočtů na příjmové straně většinu daňových příjmů celého regionu. Na druhé straně jsou to právě tyto orgány, které odpovídají za redistribuci prostředků ve prospěch ostatních vládních úrovní v daném regionu a odpovídají též za platbu mimořádných poplatků a kvóty centrální vládě. Územní samosprávy financují své výdaje prostřednictvím místních daní, uživatelskými poplatky a transfery (dotacemi) od jednotlivých provinčních vlád, do jejichž území spadají. (Oria 2010)

Až na výjimečné případy centrální vláda na území Baskického regionu nevybírá žádné daňové příjmy, neboť všechny hlavní daňové příjmy – daň z příjmů fyzických osob, daň z příjmů právnických osob, daň z přidané hodnoty a spotřební daně, nevybírá, neboť daňová povinnost rezidentů je vůči jednotlivým historickým oblastem, tedy provinčním vládám. Z tohoto hlediska lze hovořit o tom, že Baskicko je jeden z mála regionů na světě s tak vysokým stupněm fiskální autonomie. U přímých daní podléhají zdanění rezidenti z Baskicka a subjekty na tomto území vykonávající činnosti podléhající zdanění. Nepřímé daně jsou placeny od subjektů podléhajících tomuto zdanění obecně a na základě územního principu, jestliže se jedná o subjekt podléhající zdanění na jiné části území Španělska než na území Baskicka. V rámci hospodářské dohody je zabezpečena pro historické oblasti plná autonomie u zdanění v rámci přímých daní a téměř žádná autonomie u nepřímých daní, které podléhají, z hlediska stanovení základu či sazby příslušné daně, centrální vládní úrovni. Daně uvalované historickými oblastmi nesmí vyvolávat distorzní efekt mezi společnostmi nebo bránit volnému pohybu mezi regiony a nesmí vyvíjet fiskální tlak (daň v poměru k HDP) v Baskicku, neboť musí být ekvivalentní té dani či sazbě daně, která existuje ve zbytku Španělska.

Hospodářská dohoda mezi Baskickem a centrální vládní úrovní na jedné straně přisuzuje plnou autonomii historickým oblastem v rámci daně z příjmů právnických osob, ale na druhé straně si tato hospodářská dohoda odporuje, neboť zároveň říká, že daně uplatňované historickými oblastmi by neměly narušit ekonomiku. Právě tento rozdíl mezi plnou autonomií historických teritorií a nenarušováním ekonomiky uplatňovanou vlastní výší daně z příjmů právnických osob historickými oblastmi, je jádrem sporu mezi státem (ústřední vládní úrovní) a jednotlivými historickými oblastmi v Baskicku. Ani soudní pře, které obě strany podstoupily, nebyly schopny nalézt kompromis (rovnováhu) mezi autonomií historických oblastí ve zdanění korporací a omezením této jejich samotné pravomoce, aby nedocházelo k distorznímu efektu. Hospodářská dohoda v zásadě umožňuje v rámci každé historické

oblasti uplatňovat daňovou autonomii různě. Nicméně platí, že je zde vysoká míra vnitřní harmonizace daní v rámci všech třech historických oblastí, neboť uplatňované daně a jejich sazby jsou téměř identické. O harmonizaci daní (rovněž i harmonizaci práva ve všech třech provinciích, a to i ve vztahu k harmonizaci s centrálním právem) se v Baskicku stará daňový koordinační orgán, jehož členy jsou představitelé baskické vlády a jednotlivých provinčních vlád.

### **8.6.2 Finanční autonomie Baskicka**

Baskicko má za povinnost dle Hospodářské dohody platit státu tzv. kvótu (poplatek) za výkon obecných služeb ze strany státu pro obyvatele Baskicka. Baskicko platí na základě Hospodářské dohody 6,24 % z výdajů realizovaných v celém Španělsku, ze kterých plyne užitek i obyvatelům Baskicka. Ve vztahu k HDP Baskicka tvoří tento poplatek státu přibližně 2,5 % a přibližně 11 % až 12 % z celkového objemu inkasovaných daňových příjmů Baskicka (dle výběru daní). (Bosch a Durán 2008)

Formou transferů získává Baskicko zpět od státu nejvíce prostředků na dani z přidané hodnoty a spotřebních daních, které odpovídají objemu prostředků vybraných na těchto nepřímých daních od rezidentů Baskicka.

Zatímco platba kvóty (příspěvku) směrem k centrálnímu rozpočtu je pevně dána objemem 6,24 % a je nezávislá na objemu daňových příjmů Baskicka, tak naopak objem celkových zbývajících zdrojů pro celé Baskicko je velmi úzce spojen s uplatňovaným daňovým systémem a objemem získaných daňových příjmů do rozpočtu. To tedy znamená, že Baskicko přebírá v tomto ohledu veškerá rizika spojená s objemem získaných prostředků a se změnami v ekonomickém vývoji celého regionu, a tím finanční důsledky jakýchkoliv daňových změn.

V Baskicku vybírají daňové příjmy provinční vlády (Foral deputaciones) každé z historických oblastí, které pak povětšinou z velké části přerozdělí na jiné vládní úrovně v rámci Baskicka a státu, neboť v jejich rozpočtech zůstává z celkového objemu získaných daňových příjmů přibližně jen 17 % daňových příjmů. Baskická vláda, která žádné daně nevybírá, získá od jednotlivých provinčních vlád (Foral deputaciones) více než 60 % z jejich daňových příjmů. Stát, prostřednictvím kvóty (poplatku), získá objem prostředků odpovídající podílu na daňových příjmech ve výši 10 % a obce prostřednictvím obecních fondů získají od provinčních vlád přibližně částku odpovídající 12 % z celkového objemu inkasovaných daňových příjmů. (Larrazabal 2013)

### **8.6.3 Hospodářské výsledky dohody**

Více než dvacet let trvala restrukturalizace tamějšího hospodářství a oživení ekonomiky. Dnes patří Baskicko k ekonomicky nejvyspělejším regionům ve Španělsku. Hospodářská dohoda je základním nástrojem pro možnost Baskické vlády vytvářet vlastní investiční pobídky, rozhodovat o objemu inkasovaných daňových příjmů do rozpočtu jednotlivých provincií a rozhodovat o využití zdrojů na podporu a restrukturalizaci baskického hospodářství.

V roce 2008 dosáhl výběr daňových příjmů úrovně 35,5 % HDP, což je obdobný podíl příjmů centrálních rozpočtů v Německu a Velké Británii. Lze konstatovat, že daňové příjmy v Baskicku, ve vztahu k jednotlivým typům a sazbám, ale i celkovému inkasovanému objemu prostředků, se příliš neliší od daňových příjmů ve zbývajících částech Španělska, mimo Navarru. Mezi dva hlavní rozdíly, v rámci uplatňované daňové politiky v Baskicku a ve zbývající části Španělska, patří skutečnost, že v Baskicku je daň z příjmů fyzických osob o několik desetin procent nižší, ale více je uplatňován progresivní systém zdanění a druhý rozdíl je v dani z příjmů právnických osob, která je rovněž o několik desetin procent nižší a jsou uplatňovány rozsáhlejší daňové pobídky ve vztahu k investicím a tvorbě pracovních míst.

Celkové inkaso daňových příjmů jako procento HDP je téměř stejné v Baskicku jako v celém Španělsku. Jsou – li však převedeny daňové příjmy na jednoho obyvatele, jsou o 30 % vyšší než ve zbývajících částech Španělska. Veřejné služby jsou v Baskicku poskytovány na vyšší úrovni a ve větším objemu, než ve zbývající části Španělska. Například zdravotní péče a vzdělávací systém jsou v Baskicku na lepší úrovni, než ve Španělsku. Baskicko má také nejvyšší hustotu silniční sítě a vlastní o 30 % více veřejného majetku, než je průměrná hodnota za celé Španělsko. Baskicko je také autonomní oblastí s nejnižším zadlužením a nejvyšším ratingem v rámci autonomních oblastí. Hodnocení Baskicka je rovněž příznivější než španělský rating. (Oria 2010)

### **8.6.4 Srovnání centrálního a baskického systému financování územních samospráv**

v oblasti daňové autonomie umožňuje jak centrální vládní model, tak také baskický model autonomním oblastem ovlivňovat své daňové příjmy (pomocí sazeb zvyšovat a snižovat) ve vztahu k jejich výdajovým potřebám. V obou systémech financování je fiskální autonomie soustředěna v rámci přímých daní, zatímco u nepřímých daní nejsou z ekonomických důvodů



regionální odlišnosti povoleny. Hlavními rozdíly mezi centrálním systémem financování a baskickým systémem financování je skutečnost, že jednotlivé provinční oblasti vybírají všechny daně, tedy i daně nepřímé, a že jednotlivé provinční oblasti mají daňovou autonomii v rámci výběru daně z příjmů právnických osob. V centrálním systému financování vybírá většinu daňových příjmů centrální vláda do státního rozpočtu a následně dochází k redistribuci prostředků mezi jednotlivé regiony, provincie a obce.

#### **8.6.5 Distribuce dohodnutých prostředků mezi jednotlivými úrovněmi vlády v Baskicku**

Vzhledem k historickým tradicím je Baskicko členěno na tři úrovně vlády – baskickou vládu, provinční vlády a obce, přičemž provádět změny u přímých daní mohou pouze provinční vlády (Foral deputaciones) a u nepřímých daní pouze centrální vládní úroveň. Baskicko však také musí platit tzv. kvótu (poplatek) centrální vládní úrovni. Základním dokumentem, který rozděluje finanční prostředky mezi jednotlivé vládní úrovně v Baskicku, je zákon o historických oblastech (zemích) z roku 1983. Tyto zásady jsou základem zákona Leyes de Aportaciones, který je schvalován každých pět let a určuje, kolik prostředků z daňových příjmů budou muset provinční instituce převést ve prospěch státu (kvóta) a kolik prostředků musí převést ve prospěch ostatních vládních článků v Baskicku. Základem pro rozdělení prostředků je princip, dle zákona o historických oblastech, že veškeré dohodnuté příjmy, bez ohledu na to, která vládní úroveň prostředky vybírá, jsou považovány za společné příjmy všech úrovní baskické vlády (baskická vláda, provinční vlády a obce). Pak je tedy možné celkový objem příjmů ( $R$ ) definovat jako následující vztah, kdy  $i = 1, 2, a 3$  pro Alavu, Biscay a Guipuzcu. (Oria, 2010)

##### **Rovnice 1: Celkový objem příjmů**

$$R = \sum_i^3 R_i$$

Je - li třeba určit společný objem prostředků, které by měly být sdíleny, musí být odečteny tři veličiny z Rovnice 1:

a) kvóta ( $Q$ ), která byla zaplácena státu ze společných zdrojů,

b) hodnota dodatečných nákladů na autonomní politiku a jakékoliv další možnosti s extra náklady na financování kompetencí převedených z centrální vládní úrovně na Baskicko s tím spojených ( $\Delta V$ ).

c) zvláštní odpočty ( $P$ ) - některé výdajové politiky baskické vlády mají speciální financování.

Po odečtení a) až c) z Rovnice 1, dohodnutými prostředky, které mají být distribuovány ( $RS$ ) jsou:

**Rovnice 2: Dohodnuté prostředky**

$$RS = R - (Q - \Delta V - P) = R - (\Delta V^{BG} - \Delta V^{FD} - P)$$

kde dodatečné náklady z financování regionální politiky jsou označeny  $\Delta V$  a jsou rozděleny na dodatečné náklady pro Baskickou vládu  $\Delta V^{BG}$  a další náklady pro provinční vlády Foral deputaciones  $\Delta V^{FD}$ .

Společné zdroje Rovnice 2 jsou rozděleny v rámci tří kroků:

a) v prvním kroku jsou společné zdroje ( $RS$ ) rozděleny mezi baskickou vládu a provinční vlády. Způsob, jak se rozdělují zdroje mezi baskickou vládu a provinční vlády - Foral deputaciones, se označuje jako vertikální model distribuce.

b) Veškeré dohodnuté výnosy jsou získány od provinčních vlád - Foral deputaciones. V rámci prvního kroku musí být stanoveno, kolik z těchto zdrojů patří baskické vládě. Druhým krokem je pak třeba rozhodnout, jaký objem prostředků musí zaplatit každá provinční vláda - Foral deputaciones, jako podíl na celkových zdrojích pro baskickou vládu. Pravidla pro určení příspěvku každé provinční vlády Foral deputaciones se označuje jako horizontální model distribuce. Finanční prostředky vyplacené baskické vládě, jež hradí historické oblasti - Foral deputaciones, se nazývají příspěvky (Aportaciones -  $P$ ).

c) Prostředky každé provinční vlády - Foral deputaciones se rovnají jejich daňovým příjmům, sníženým o podíl na kvótě, který platí jednotlivé provinční vlády baskické vládě, která kvótu centrální vládní úrovni odvádí. Konečným krokem je zjištění, kolik finančních prostředků každá provinční vláda - Foral deputaciones – přerozdělí ve prospěch obcí na svém území. Provinční vlády mohou stanovit kritéria pro distribuci prostředků na obecní úrovni. Proto v praxi existují mezi jednotlivými historickými oblastmi rozdíly jak v množství zdrojů, tak také i v použití jednotlivých kritérií, určených primárně k rozdělení finančních prostředků na lokální úrovni. (Oria 2010)

### 8.6.6 Vertikální model

Z hlediska financování má baskická vláda dva typy výdajových kompetencí. Za prvé existují obecné výdaje, které musí být financovány z běžných příjmů (RS). Za druhé má baskická vláda některé speciální kompetence ( $\Delta V^{BG}$ ) a výdaje (P), které se týkají specifického financování.

Obecné výdajové kompetence baskické vlády jsou financovány s jejich podílem na společných zdrojích (RS). Rozdělení společných zdrojů mezi baskickou vládu a jednotlivé provinční vlády - Foral deputaciones - je založeno na relativním významu výdajových kompetencí jednotlivých úrovní vlády. Je třeba stanovit, kolik každá úroveň správy vynaloží prostředků pro naplnění svých povinností a každá vládní úroveň pak také obdrží příslušný objem prostředků do rozpočtu.

Výsledné podíly se nazývají vertikální koeficienty, kde  $E^{BG}$  a  $E^{FD}$  jsou odhadované potřeby baskické vlády a provinčních vlád a vertikální koeficient pro baskickou vládu je ( $\pi^{BG}$ ) a pro provinční vládu je ( $\pi^{FD}$ ) bude,

**Rovnice 3: Vertikální koeficienty pro Baskickou vládu**

$$\pi^{BG} = \frac{E^{BG}}{E^{BG} + E^{FD}} \quad \pi^{FD} = \frac{E^{FD}}{E^{BG} + E^{FD}}$$

Výpočet příspěvků se modifikuje jednou za 5 let. V zákoně na období 2007-2011 bylo zjištěno, že baskická vláda obdrží 70,04% z běžných zdrojů a provinční vlády - Foral deputaciones (společně) zbývající 29,96%. Celkové zdroje, které přispívají jednotlivé provinční vlády - Foral deputaciones na financování baskické vlády ( $R^{BG}$ ) pak jsou:

**Rovnice 4: Příspěvek jednotlivých provinčních vlád**

$$R^{BG} = 0.7004RD + (\Delta V^{BG} + P) = GC + SC$$

kde obecný příspěvek (GC) je rozdíl mezi vertikálním koeficientem provinčních vlád a baskické vlády a provinční vlády musí financovat rovněž přímo některé kompetence ( $\Delta V^{BG}$ ) a výdaje (P). Finanční zdroje pro tyto kompetence a výdaje se nazývají Specifická příspěvky (SC). (Oria 2010)

### 8.6.7 Horizontální model

Výše  $R^{BG}$  je výsledek, co tři provinční vlády - Foral deputaciones musí převést společně na baskickou vládu. V zásadě se může zdát logické, že každá provinční vláda. Foral Deputaciones zaplatí podíl této částky rovnající se jeho relativnímu celkovému objemu dohodnutých příjmů.

Pak by tedy platilo, že  $i$ -tá provinční vláda - Foral deputaciones zaplatí podíl  $R_i / R$  z celkového příspěvku ( $R^{BG}$ ). Postupný vývoj této částky ve prospěch baskické vlády byl 64,25 % (1986 - 1988), 65,14 % (1989 - 1991), 66,30 % (1992 - 1996), 66,25 % (1997 - 2001), 70,44 % (2002 - 2006), 70,04 % (2007 - 2011).

A protože může dojít k situaci, že celkový objem inkasovaných prostředků provinčních vlád může klesat, a tím by se i snížil podíl baskické vlády, tak pro odstranění těchto překážek se vypočte podíl příspěvku placeného každou provinční vládou - Foral deputaciones - pomocí ukazatele daňové kapacity namísto skutečného výběru daní. Podíly provinčních vlád - Foral deputaciones - se nazývají Horizontální koeficienty příspěvku, koeficient každé historické oblasti je  $\alpha_i$  ( $i = 1,2,3$  pro Alava, Biscay a Guipuzcoa) je stanoven podle následujícího vzorce:

**Rovnice 5: Horizontální koeficient příspěvku**

$$\alpha_i = 0,7 \frac{Y_i}{Y} + 0,3 \frac{TC_i / FE_i}{\sum_{i=1}^3 (TC_i / FE_i)}$$

kde  $Y_i$  je příjem  $i$ -té historické oblasti,  $Y$  ( $= \sum Y_i$ ) je celkový příjem baskického regionu,  $TC_i$  relativní daňová kapacita  $i$ -té historické oblasti a  $FE_i$  je úroveň zdanění v  $i$ -té historické oblasti. Podle tohoto vzorce 70 % příspěvku každé historické oblasti závisí na jejich relativních příjmech a 30 % na relativním daňovém úsilí. Horizontální koeficient  $\alpha_i$  je koeficient sloužící nejen pro platby příspěvků baskické vládě, ale také na rozdělení kvóty placené státu mezi jednotlivé historické oblasti. (Oria 2010)

Horizontální koeficienty se vypočítávají každý rok. V roce 2010 horizontální koeficienty byly 16,91 % pro Alavu, Biscay 50,14 % a 32,95 % pro Guipuzcou.

Tabulka 6 shrnuje fungování horizontálního modelu v roce 2008. Z fondu pro přizpůsobení profitují v současné době Alava a Guipuzcoa, zatímco Biskajský záliv je čistým přispěvatelem do fondu. Důležité je si uvědomit, že fond není přerozdělovacím fondem.

Například v roce 2008 pouze čistým přispěvatelem byl Biskajský záliv, který měl z historických oblastí nejnižší HDP na obyvatele. Toto není překvapující, protože fond nemá redistribuční cíle. Jeho účelem je odstranit rozdíly mezi koeficienty příspěvku a podílech historických oblastí na celkových zdrojích. (Oria 2010)

**Tabulka 6: Podíly na zdrojích od Baskické vlády jednotlivých historických oblastí (v milionech Euro)**

	Index produktivity <sup>1</sup>	Horizontální koeficient	Daňové příjmy (A)	Podíl na státní kvótě (B)	Poplatky (C)	Regulační fond (D)	Zdroje				
							Celkem A-B-C+D	Na jednoho obyvatele		% HDP	
								Euro	Index	Hodnota	Index
Alava	114	16,91	2 034,2	198,8	138,4	69,1	566,1	1 803,8	101	5,0	89
Gipuzcoa	102	32,95	4 128,9	386,5	2 601,8	41,6	1 182,3	1 675,3	94	5,3	93
Biscay	95	50,14	6 671,1	587,6	3 956,0	0,0 <sup>2</sup>	2 127,6	1 845,8	103	6,1	108
<b>CELKEM</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>12 834,2</b>	<b>1 172,9</b>	<b>7 896,1</b>	<b>110,7</b>	<b>3 875,9</b>	<b>1 784,3</b>	<b>100</b>	<b>5,7</b>	<b>100</b>

Pozn.: <sup>1</sup>HDP na jednoho obyvatele. <sup>2</sup>Poplatek do fondu oblasti Biscay (a ostatních oblastí) je zahrnut v C  
Zdroj: Oria (2010)

### 8.6.8 Podíl obcí

Prostředky pro jednotlivé historické oblasti, po zaplacení kvóty centrální vládní úrovní a příspěvků, jsou rozděleny mezi provinční vlády - Foral depitaciones - a obce na jejich území. V zásadě platí, že každá historická oblast se může svobodně rozhodnout, kolik zdrojů alokuje ve vztahu k obcím a jak se bude distribuovat tato částka mezi obcemi. Nicméně zákon o příspěvcích obsahuje ustanovení, která doporučují minimální podíl obcí na zdrojích provinčních vlád určených pro místní samosprávu. Zatím toto doporučení bylo vždy přijímáno provinčními vládami - Foral deputaciones. Pro období 2007 - 2011 toto minimální doporučení bylo 54,7 % z prostředků provinčních vlád - Foral deputaciones. Tedy 54,7 % z objemu prostředků po zaplacení institucionálních závazků (kvóty centrální vládní úrovní a podílu na příspěvcích). Zdroje i-té historické oblasti po odečtení institucionálních závazků ( $RA_i$ ) jsou:

**Rovnice 6: Zdroje i-té historické oblasti**

$$RA_i = R_i - \alpha_i(GC + SC + Q) \pm GFA_i$$

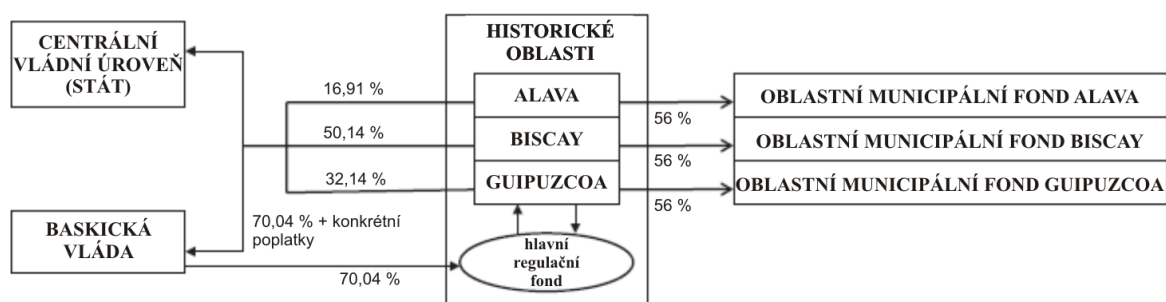
kde  $R_i$  jsou dohodnuté příjmy získané i-tou historickou oblastí,  $\alpha_i$  horizontální koeficient historických oblastí,  $GC$  a  $SC$  obecnými a specifickými příspěvky,  $Q$  - kvóta pro centrální vládní úroveň a  $GFA_i$  příspěvek do nebo příjem z obecního fondu. Jestliže  $\beta_i$  je podíl obcí na zdrojích i-té provincie, pak tedy co obce získají, je  $\beta_i R A_i$ . Částky obcím ( $\beta_i R A_i$ ) se nazývají komunálním fondem (FMF). Jak již bylo uvedeno, zákon o příspěvcích stanoví, že  $\beta_i \geq 54,7 \%$ . V praxi se však povětšinou rozhodnou jednotlivé historické oblasti přiřadit obcím více, než je minimální objem prostředků. V roce 2010 například Alavu dotoval její komunální fond (FMF) s 56 % zdrojů tohoto území, Biscay s 56 % a Guipuzcou s 57 %. (Oria 2010)

### 8.6.9 Rozdělení dohodnutých zdrojů

Obrázek 1 shrnuje pravidla popsaná v předchozích oddílech k distribuci finančních prostředků mezi jednotlivými vládními úrovněmi. Obrázek 2 uvádí výslednou distribuci celkově rozdělovaných finančních prostředků. Obrázek 2 umožňuje měřit marginální vliv daní. Pokud historické oblasti – Foral Deputaciones - získají na daních jedno euro navíc, uchovají si ve svém vlastním rozpočtu pouze cca 13 centů. Zbytek prostředků jde totiž ve prospěch Baskické vlády (cca 70 centů) a obcím jde pouze přibližně 17 centů.

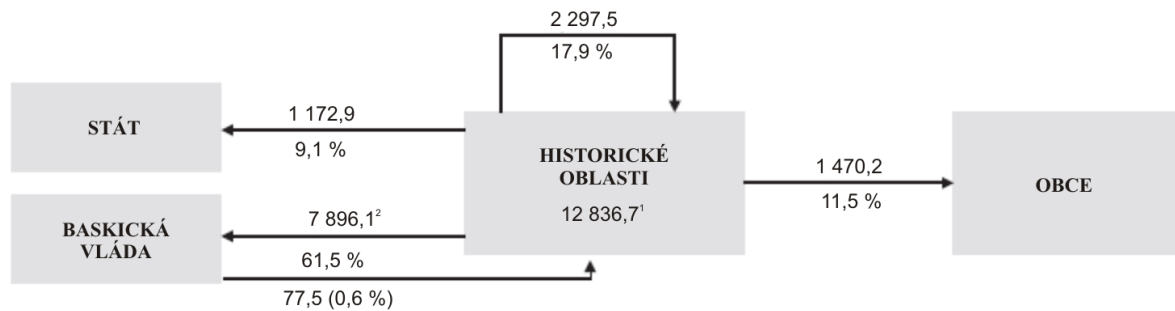
Marginální zisk státu je nula, protože kvóta pro centrální vládní úroveň nezávisí na množství prostředků, které Baskicko vybere, ale jak již bylo uvedeno, jaký je stanovený podíl kvóty (poplatku) ve vztahu k centrální vládní úrovni. (Oria 2010)

**Obrázek 1: Pravidla pro distribuci dohodnutých daní mezi jednotlivými úrovněmi státní správy (2010)**



Zdroj: Oria (2010)

**Obrázek 2: Distribuce dohodnutých příjmů v roce 2008 (v milionech Euro)**



Pozn.: <sup>1</sup>1,6 milionu Euro jsou úroky. Zbytek jsou dohodnuté daně. <sup>3</sup>Celkové příspěvky jsou 7 754,8 milionů Euro (98,2%) a konkrétní příspěvky jsou 141,4 milionů Euro (1,8%)

Zdroj: Oria (2010)

Jak ukazuje obrázek 2 historické oblasti - Foral deputaciones, i když se shromažďují veškeré dohodnuté daně, ve svém rozpočtu udrží pouze asi 18 % z toho, co inkasují do rozpočtu na daňových příjmech. Na druhé straně je zde baskická vláda, která do rozpočtu nezískává žádné daňové příjmy, ale obdrží do svého rozpočtu od historických oblastí více než 60 % z jejich celkových daňových příjmů. Nakonec se na daňových příjmech podílí i stát (prostřednictvím kvóty), který přijímá do centrálního rozpočtu téměř 10 % z vybraných daňových příjmů jednotlivých historických oblastí a obce, které přes obecní fond obdrží o něco více než 11 % finančních prostředků z celkových daňových příjmů Baskicka.

**Tabulka 7: Rozdělení finančních prostředků v jednotlivých provinciích mezi municipality**

<b>Redistribuce prostředků v jednotlivých historických oblastech</b>		
<b>Alava</b>	<b>Biskajský záliv</b>	<b>Guypuzcoa</b>
27 % prostředků se rozdělí dle působností obcí = základní sazba	Bilbao = pevná částka, bez dalšího podílu na příjmech	0,15 % pro Asociaci obcí
	zbývající část alokovaných prostředků je rozdělena následovně:	1,2 % podle pevně stanovené částky pro následující velikostní kategorie obcí:
73 % se rozdělí následovně:	pevná částka pro každou obec (81 137 €)	do 200 obyvatel 84 142 €
pevná částka pro každou obec (21 035 €)	po odečtení pevné částky pro všechny obce (mimo Bilbao), je zbývající část prostředků rozdělena následovně:	od 201 do 400 obyvatel 72 121 €
zbývající část prostředků v tomto podílu je rozdělena následujícím způsobem:	podle počtu obyvatel v obci 80 %	od 401 do 600 obyvatel 60 101 €
	podle fiskálního úsilí 13 %	od 601 do 1 000 obyvatel 36 061 €
podle počtu obyvatel v obci 59 %	specifická kritéria 7 %	od 1 001 do 1 100 obyvatel 24 040 €
podle fiskálního úsilí 5 %	mezi specifická kritéria patří:	pro oblast Donostia a San Sebastian je určen podíl ve výši 2,15 %
obcím do 1 000 obyvatel 12,25 %	pláže 4 %	zbývající část prostředků je rozdělena následovně:
obcím do 5 000 obyvatel 9,5 %	nezaměstnanost 18 %	podle počtu obyvatel 90 %
obcím do 15 000 obyvatel 9,25 %	regionální disparity 18 %	podle příjmů obcí (daňová kapacita) 3 %
obcím do 50 000 obyvatel 5 %	počet školních jednotek 60 %	podle fiskálního úsilí 3,5 %

Zdroj: Baskická asociace územních samospráv - Gemma Martinez (2013)

Pozn.: vlastní zpracování

### 8.6.10 Financování historické oblasti Alava

V tabulce číslo 7 je rozdělení finančních prostředků mezi jednotlivé obce v historické oblasti Alava. Vitoria je hlavní město provincie Alava, ale také i celého autonomního společenství Baskicko, a to od 20. května 1980. Proto tedy zvlášť z celkového podílu na daňových příjmech směřuje na sociální péči ve městě Vitoria, konkrétně podíl z celkového objemu prostředků odpovídající výši 1,15 %. Jelikož je v rámci historického regionu Alava město



Vitoria i hlavním městem celého regionu, získává toto město ještě navíc další finanční prostředky za poskytované služby a statky pro nejen historické teritorium Alava, ale také i pro celé Baskicko. Za tyto služby a statky obdrží Vitoria do svého rozpočtu dalších 0,75 % z celkového objemu alokovaných prostředků pro Alavu, který je tvořen pevně stanoveným objemem prostředků a právě příspěvkem na poskytované služby. Hlavní město Alavy a Baskicka – Vitoria - je tak částečně postavena mimo redistribuční systém a prostředky jsou rozděleny primárně (získává výsadní postavení) pro toto město a teprve zbývající část prostředků je rozdělena podle následujícího klíče mezi všechny obce nacházející se na území historického teritoria Alava. Zbývající část finančních prostředků je rozdělena do dvou skupin, a to na jakýsi základní úsek nebo výkon, kam připadá 27 % prostředků a na ostatní prostředky (73 %), které se rozdělují dle pevné částky připadající na každou obec a dle počtu obyvatel v jednotlivých obcích. Na základní výkon je určeno k přerozdělení z celkové hodnoty odpovídající 27 % alokovaných prostředků 24,2 % pro všechny obce se základním výkonem a zbývající část prostředků, odpovídající podílu 2,8 % je rozdělena ve prospěch obcí radničního typu a cuadrillas (v ČR tento stav odpovídá rozdělení obcí na obecní úřady se základní působností, s rozšířenou působností a s pověřeným obecním úřadem). Ostatní prostředky v tzv. doplňujícím pilíři (podíl prostředků odpovídající 73 %) jsou dále rozděleny mezi jednotlivé obce bez další specifikace jako pevná sazba do rozpočtu každé obce, a dále dle kritérií, která se týkají zejména počtu obyvatel v jednotlivých obcích. Ze zbývající části finančních prostředků je největší část, a to s váhou kritéria 59 %, rozdělena dle počtu obyvatel v obci. 5% váhu má kritérium, které rozděluje finanční prostředky dle fiskálního úsilí jednotlivých obcí. Dále jsou prostředky rozděleny podle počtu obyvatel dle jednotlivých velikostních skupin obcí. Zde jsou podporovány zejména malé obce do 1 000 obyvatel, které obdrží z celkové přerozdělované částky podíl odpovídající váze kritéria 12,25 %. Další podíl na redistribuovaných daňových příjmech obdrží malá města do 5 000 obyvatel (podíl prostředků odpovídající 9,5 %), města do 15 000 obyvatel (podíl prostředků odpovídající 9,25 %) a nejméně obdrží města s počtem obyvatel nad 50 000, a to podíl na daňových příjmech odpovídající pouze 5 %. Takto nastavený systém podporuje a snaží se vyrovnat příjmy zejména menších obcí v historické oblasti Alava, neboť podstatná část daňových příjmů je redistribuována dle prostého počtu obyvatel, kdy toto kritérium příznivěji ovlivňuje příjmy ve prospěch větších sídelních celků. Doplňující velikostní kritéria jsou tak jakousi protiváhou ve vztahu k základnímu kritériu prostého počtu obyvatel v jednotlivých obcích.

### **8.6.11 Financování historické oblasti Biskajský záliv (Biscay)**

V rámci historické oblasti Biskajský záliv jsou finanční prostředky mezi jednotlivé územní samosprávy distribuovány následujícím způsobem. Ještě než jsou všechny prostředky rozděleny mezi jednotlivé obce, je z celkového objemu daňových příjmů, připadajících na oblast Biskajského zálivu, vyčleněn objem finančních prostředků odpovídající podílu 0,75 % na nepředvídané a mimořádné události a 0,15 % prostředků ve prospěch Sdružení obcí Baskicka. Ze systému redistribuce prostředků mezi jednotlivé územní samosprávy v historické oblasti Biskajský záliv je ještě zcela mimo propočet stanoven fixní objem rozpočtu pro hlavní město této historické oblasti - Bilbao. Zbývající objem finančních prostředků je rozdělen mezi všechny obce následujícím způsobem. Je pevně stanovena fixní částka připadající na každou obec. Malé obce tak do rozpočtu, v rámci této fixní částky, získávají více finančních prostředků při přepočtu na jednoho obyvatele, než větší obce a města. Naopak zbývající část finančních prostředků je rozdělena zejména dle kritéria počtu obyvatel v obci (váha kritéria 80 %), kdy v tomto případě získávají největší podíl finančních prostředků především větší sídelní celky na území této historické oblasti. Mimo kritérium počtu obyvatel obce je ještě část finančních prostředků rozdělována dle dalších dvou kritérií - fiskálního úsilí jednotlivých municipalit (váha kritéria 13 %) a dle jakési specifčnosti jednotlivých obcí (váha kritéria 7 %). Mezi tato specifická kritéria municipalit, dle kterých je rozdělován objem prostředků odpovídající 7% váze tohoto kritéria, patří délka pláží s váhou kritéria 4 %, počet nezaměstnaných s váhou kritéria 18 %, rozptyl s váhou kritéria 18 % a podle počtu školních zařízení, respektive počtu studentů, kteří je navštěvují v jednotlivých obcích, kdy na toto kritérium připadá největší podíl, a to váha kritéria 60 %. V tomto systému redistribuce finančních prostředků nejsou zcela jednoznačně zvýhodněny malé obce, neboť fixní část prostředků přidělená každé obci sice určí do rozpočtu malé obce, při přepočtu na jednoho obyvatele, více finančních prostředků, ale v důsledku vysoké váhy kritéria počtu obyvatel ve všech obcích této historické oblasti, jsou naopak zvýhodněny větší sídelní celky a ze systému redistribuce prostředků je dokonce zcela vyčleněno hlavní město této historické oblasti, které získává stanovený objem finančních prostředků ve vztahu k poskytnutému objemu služeb a veřejných statků. Prostřednictvím kritéria fiskálního úsilí municipalit je rovněž zvýhodněno opět hlavní město Bilbao a další jiné větší sídelní celky na území této historické oblasti. Celková částka z redistribuovaných daňových příjmů tak nevykazuje podstatné rozdíly při přepočtu rozpočtových příjmů jednotlivých obcí na jednoho

obyvatele, a to díky výše uplatňovaným kritériím a jejich váhám v tomto systému redistribuce finančních prostředků pro obce historické oblasti Biskajský záliv.

#### **8.6.12 Financování historické oblasti Guypuzcoa**

Z celkového objemu alokovaných prostředků pro tuto historickou oblast je určeno 0,15 % také pro Sdružení obcí Baskicka, stejně jako je tomu u historické oblasti Biskajský záliv. Zbývající část finančních prostředků (99,85 %) je rozdělena v této historické oblasti následujícím způsobem. Z celkového objemu redistribuovaných prostředků, ponížených o prostředky pro Sdružení obcí Baskicka, je podíl odpovídající 1,2 % určen výhradně pro malé obce do 1 100 obyvatel, kdy pro určitou velikostní kategorii je určena přesně definovaná fixní částka do rozpočtu obcí jednotlivých velikostních skupin. Celkem se jedná o 5 velikostních kategorií (viz tabulka č. 7), kde nejvíce finančních prostředků jako fixní příjem získávají obce do 200 obyvatel. Se vzrůstajícím počtem obyvatel v obci se fixní částka do rozpočtu malých obcí snižuje. Nejméně z těchto alokovaných prostředků získávají obce spadající do poslední velikostní kategorie (1 001 až 1 100 obyvatel). Zbývající část finančních prostředků je rozdělena především podle počtu obyvatel v jednotlivých obcích, neboť toto kritérium má váhu 90 %. Tímto kritériem, respektive jeho vysokou váhou, jsou naopak posíleny rozpočty větších sídelních celků v této historické oblasti. Mezi další kritéria, dle kterých se rozdělují finanční prostředky mezi jednotlivé obce, patří kritérium fiskálního úsilí s váhou 3,5 % a kritérium celkových obecních příjmů, plynoucích do rozpočtu příslušné obce, kdy prostřednictvím tohoto kritéria jsou znovu podpořeny rozpočty malých územních samospráv. Váha tohoto kritéria je 3 %. Část prostředků, odpovídající podílu 2,15 %, je ještě zcela mimo, vedle výše uvedených kritérií, určena pouze pro obec Donostia - San Sebastian, které je hlavním městem i správním centrem této historické oblasti. I v rámci financování třetí baskické historické oblasti Guypuzcoa lze nalézt u uplatňovaných kritérií speciální podporu pro hlavní město a správní centrum celé oblasti v podobě procentní části vyčleněných finančních prostředků. Pro všechny ostatní obce je pak nejvýznamnějším kritériem, díky jeho váze 90 %, kritérium počtu obyvatel v jednotlivých obcích, které spíše podporuje větší administrativní jednotky v této oblasti. Naopak zcela zásadní samostatnou částí podpory, formou pevně stanovené sazby v peněžních jednotkách, jsou redistribuční opatření na podporu malých obcí, které jsou v této historické oblasti definovány do počtu 1 100 obyvatel. Tento systém redistribuce finančních prostředků, ve vztahu ke zbývajícím dvěma systémům redistribuce prostředků mezi municipality v historických oblastech Baskicka,

je nejméně složitý systém co do počtu jednotlivých kritérií a zároveň s velmi silnou podporou pro nejmenší obce.

### 8.6.13 Státní systém redistribuce finančních prostředků mezi obce

Systém redistribuce finančních prostředků mezi jednotlivé obce ve zbývající části Španělska (mimo autonomní oblasti Baskicko a Navarra, ostrovy a města Ceuta a Melilla) je velmi podobný českému systému rozpočtového určení daní. V systému jsou použity tzv. upravující koeficienty ve vztahu k počtu obyvatel jednotlivých územních samospráv s tím, že čím je vyšší počet obyvatel, tím větší je hodnota upravujícího koeficientu, která výsledný počet obyvatel ještě uměle zvyšuje. Jednotlivá kritéria, dle kterých dochází k redistribuci finančních prostředků, jako podílu na státních daních, mají rovněž nastaveny váhy. Největší podíl tvoří prostý počet obyvatel. Mezi další kritéria patří fiskální úsilí jednotlivých obcí vztažené k počtu obyvatel obce, dále daňová kapacita, vztažená opět na počet obyvatel obce a poslední kritérium, závislé na počtu mateřských, základních a středních škol. Počet obyvatel je vždy stanoven španělským statistickým úřadem k 31. prosinci příslušného roku. Celková částka podílu obcí na státních daních se tak rozdělí dle následujících kritérií a jejich vah.

**Tabulka 8: Velikostní kategorie obcí a jejich koeficienty ve Španělsku**

Velikostní kategorie	Koeficient
500 001 a více	2,80
100 001 - 500 000	1,47
50 001 - 100 000	1,32
20 001 - 50 000	1,30
10 001 - 20 000	1,17
5 000 - 10 000	1,15
1 001 - 5 000	1,00
do 1 000	1,00

Zdroj: Článek 65, zákona číslo 52/2002

Pozn.: vlastní zpracování

Podstatná část podílu na státních daních (75 %) je rozdělena zejména dle podílu obyvatel v jednotlivých obcích k celkovému počtu všech obyvatel Španělska (mimo vyjmutých autonomních oblastí, ostrovů a měst Ceuta a Melilla). Systém je v tomto případě obdobný jako v České republice, neboť rovněž využívá upravujících koeficientů, jejichž hodnota je vyšší s přibývajícím počtem obyvatel. Zbývající část prostředků se rozdělí 14 % podle fiskálního úsilí jednotlivých obcí, dalších 8,5 % prostředků se rozdělí dle daňové kapacity

jednotlivých obcí, vztažené k počtu jejích obyvatel, a zbývající 2,5% podíl se rozdělí dle počtu mateřských, základních a středních škol. Zákon, který tyto prostředky redistribuuje, se také odkazuje na finanční vyrovnání s Baskickem a Navarrou, rovněž tak určuje specifika ve financování ostrovů a měst Ceuta a Melilla. Mimo získané finanční prostředky, jako je podíl na státních daních, získávají obce ještě dodatečné finanční prostředky na financování zdravotní péče a dopravní obslužnosti. Distribuce těchto prostředků probíhá rovněž na základě stanovených kritérií a jejich vah, mezi která patří například prostý počet obyvatel obce, počet zdravotnických zařízení na území obce, délka silniční sítě či dotace na jednu jízdenku dle délky jízdy, typu hromadné dopravy a průměrných nákladů na jednu jízdenku. Největší podíl na těchto dodatečných prostředcích získávají obce prostřednictvím kritéria počtu obyvatel, zbývající kritéria mají povětšinou váhu maximálně kolem 10 %.

(článek 65 zákona číslo 52/2002, o státním rozpočtu na rok 2003)

## **8.7 Systém financování územních samospráv na Slovensku**

Vzhledem k federativnímu uspořádání mezi Českou republikou a Slovenskem až do roku 1993, než došlo na základě vzájemné dohody obou zemí k ukončení tohoto vzájemného smluvního vztahu a oba státy se rozdělily, sdílely obě země jednotnou strukturu územní samosprávy. Po již zmiňovaném rozpadu federativního uspořádání si každá země vytvořila svou vlastní strukturu systému územních samospráv (veřejné správy) a došlo i k odlišnému nastavení systému financování územních samospráv, který se v průběhu času měnil a vyvíjel. Od roku 1990 je na Slovensku uplatňován duální model veřejné správy, kdy státní správa a územní samospráva fungují odděleně. V současné době je na Slovensku uplatňován systém veřejné správy se třemi stupni – státní úroveň, krajská úroveň a obecní úroveň.

### **8.7.1 Vývoj veřejné správy na Slovensku po roce 1990**

Stejně jako v České republice, tak také na Slovensku došlo k transformaci ekonomiky a veřejné správy. V letech 1990 – 1991, kdy toto období bývá označováno jako 1. etapa reformy veřejné správy, byly zrušeny národní výbory a obnoveno bylo samostatné postavení územních orgánů – obcí a okresů, které se ještě dále členily na tzv. obvody. V rámci 2. etapy reformy veřejné správy, která probíhala v letech 1996 – 2000, a jejímž cílem bylo zejména vytvořit nové územně správní členění Slovenska, bylo rozhodnuto o zrušení obvodů, na které se okresní úřady členily, ale naopak bylo rozhodnuto o zřízení tzv. vyšších územních celků –

krajů, kterých bylo nakonec vytvořeno 8. Tyto krajské úřady začaly fakticky plnit svou úlohu v systému veřejné správy na Slovensku od 1. ledna 2002, kdy tento krok odstartoval 3. etapu veřejné správy, která kromě faktického zřízení krajských úřadů přesunula řadu pravomocí a kompetencí na územní veřejnou správu. Nepodařilo se však posílit samosprávný charakter obcí také prostřednictvím decentralizace financování veřejné správy. Tuto změnu přinesla až 4. etapa reformy veřejné správy, která probíhala v letech 2004 – 2006. Po dlouhých debatách a diskusích odborné veřejnosti a v politických kruzích je totiž na Slovensku od 1. ledna 2005 uplatňován nový model financování územních samospráv, respektive nový systém přerozdělování veřejných prostředků mezi státní správu a územní samosprávu. V souvislosti s přechodem dalších kompetencí a přesunem finančních prostředků ve prospěch územní samosprávy se otvírá otázka efektivnosti vynakládaných finančních prostředků a efektivního výkonu veřejné správy, zejména v malých obcích, neboť na Slovensku došlo po roce 1990 rovněž k dezintegračním procesům a sídelní struktura územní veřejné správy je velmi silně rozdrobená (stejná situace je i v České republice). Po reformě financování lokální veřejné správy se tak v posledních letech na Slovensku začíná otevírat otázka o reformě územní veřejné správy z hlediska rozdrobenosti sídelní struktury – zaměřené především na vyřešení problematiky týkající se malých obcí. (Belajová a Balážová 2004)

### **8.7.2 Systém financování územních samospráv na Slovensku**

Systém financování územních samospráv na Slovensku až do roku 2005 byl realizován zcela odlišným způsobem než v České republice, neboť ještě v roce 2004 byla územní samospráva plně závislá na úpravě zákona o státním rozpočtu. Tento zákon totiž vždy obsahoval ustanovení, které se týkalo vyrovnání státu ve prospěch územních samospráv. Územní samospráva tak fakticky neměla garantovaný žádný výnos, ale při konstrukci státního rozpočtu na další období jim byl ze strany státu přidělen určitý objem finančních prostředků ze státního rozpočtu. Prostřednictvím soustavy daňových úřadů se tak rozdělily ze státního rozpočtu příslušné části podílových výnosů daní obcím. Určení výše podílu obcí a způsob jejich rozdělení byl až do 31. prosince 2004 předmětem každoročního vyjednávání zástupců místní samosprávy a vlády. Výši podílů a způsob rozdělení prostředků ve prospěch územních samospráv tak každoročně určoval zákon o státním rozpočtu. Od roku 1994 až do roku 2004 tak plynuly daňové podíly obcím z třech následujících daní:

- daň z příjmů ze závislé činnosti a funkčních požitků – podíl na této dani ve prospěch územní samosprávy byl stanoven určitým objemem prostředků z celkového příjmu této daně do státního rozpočtu. Tento určený podíl byl pak rozdělen podle kritéria počtu obyvatel v jednotlivých obcích k 31. prosinci předcházejícího roku;
- daň z příjmu právnických osob – i u této daně byl centrální vládou vždy stanoven podíl obcí na celkovém výnosu do státního rozpočtu, který byl rozdělen mezi jednotlivé obce z 60 % podle počtu obyvatel k 31. prosinci předcházejícího roku a ze 40 % podle sídla plátce této daně;
- silniční daň – zde bylo z celkového výnosu této daně rozděleno 40 % v rámci každého daňového obvodu, a to obcím, které do tohoto daňového obvodu spadaly podle počtu obyvatel v jednotlivých obcích. Tyto finanční prostředky byly účelově určeny na výstavbu a údržbu místních komunikací. Pro Bratislavu a Košice byl určen vyšší podíl, který byl stanoven na 60 %;
- příjmem obcí byl i 50% podíl na vymoženém penále daňovými úřady, a to v případě, že porušování daňových povinností ohlásil orgán obecní samosprávy příslušnému daňovému úřadu písemně.

V souvislosti s 4. etapou reformy veřejné správy však došlo ke změně tohoto původního systému financování. Ve starém systému financování územních samospráv se státem nastavené daňové příjmy pro obce každý rok lišily. Výnos daně z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti pro obce nebyl stanoven procentním podílem, ale konkrétní částkou, bez ohledu na skutečné výnosy. Pokud výnosy přesáhly očekávání, nepodílely se na zvýšených výnosech obce, které byly příjmem státního rozpočtu. Stejně tomu ovšem bylo i naopak. Pokud výnosy nedosáhly predikce, pak se tato skutečnost nedotkla obcí, neboť se jednalo o státem stanovenou konkrétní částku. Proto došlo od roku 2005 k úpravě systému financování územních samospráv, protože původní právní úprava redistribuce prostředků nebyla zcela v souladu se závazky Slovenska, ke kterým se tento stát připojil ratifikací Evropské charty místní samosprávy. (Belajová a Balážová 2004)

### **8.7.3 Model rozpočtového určení daní na Slovensku**

Nový systém rozpočtového určení daní na Slovensku, účinný od 1. ledna 2005, byl proto plánovanou součástí celkové reformy financování územní samosprávy. Výpočet a jednotlivá

kritéria, dle kterých k redistribuci příjmů dochází stanovuje zákona č. 564/2004 Z. z., o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov územnej samospráve a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ve znění pozdějších změn a doplňků). Naopak podíly jednotlivých úrovní veřejné správy, společně s určením, jaké daně jsou sdílené, byly stanoveny v zákoně o rozpočtových pravidlech veřejné správy a zákoně o rozpočtových pravidlech územní samosprávy. Jedinou sdílenou daní podle zákona se stala daň z příjmů fyzických osob. Již však nebyla stanovena konkrétní částka, určená do rozpočtu obcí, ale bylo tímto zákonem stanoveno, jaký je podíl jednotlivých stupňů územní samosprávy a státu. Tento podíl byl od roku 2005 do roku 2011 následující:

- 70,3 % ve prospěch obcí,
- 23,5 % ve prospěch vyšších územních celků,
- 6,2 % ve prospěch státního rozpočtu.

Od roku 2012 pak došlo k úpravě těchto podílů na dani z příjmů fyzických osob, respektive byl více než dvojnásobně posílen procentní podíl státního rozpočtu na vrub vyšších územních celků a obcí. Současný podíl je tak následující:

- 65,4 % ve prospěch obcí,
- 21,9 % ve prospěch vyšších územních celků,
- 12,7 % ve prospěch státního rozpočtu.

Způsob výpočtu konkrétního podílu jednotlivých obcí, včetně stanovení kritérií a jejich vah pro redistribuci příjmů lokálními vládními jednotkami, je vždy stanoven nařízením vlády. Výnos sdílené daně z příjmů fyzických osob je rozdělen následovně:

- 23 % podle počtu obyvatel obce s trvalým pobytem na území obce k 1. lednu předcházejícího kalendářního roku, z tohoto podílu pak ještě v původní právní úpravě 44 %, později pak 57 %, je rozděleno přepočteným koeficientem nadmořské výšky středu obce, Ministerstvo financí Slovenské republiky tento návrh akceptovalo ze strany horských sídelních celků, jak se uvádí v důvodové zprávě, jež požadovaly výraznější zohlednění vyšší potřeby finančních prostředků v souvislosti s geografickou polohou, došlo rovněž i ke zvýšení strmosti koeficientu nadmořské výšky z rozsahu od 0,85 do 1,35 na nový interval v rozsahu od 0,75 do 2,00.



- 32 % podle počtu obyvatel obce s trvalým pobytem na území obce k 1. lednu předcházejícího kalendářního roku přepočteného koeficientem příslušné velikostní kategorie obcí,
- 40 % podle počtu žáků (děti) základních, uměleckých škol a školských zařízení zřizovaných obcemi k 1. září předcházejícího kalendářního roku přepočtených příslušným koeficientem,
- 5 % podle počtu obyvatel obce, kteří dovršili 62 let, s trvalým pobytem na území obce k 1. lednu předcházejícího kalendářního roku.

Mimo jednotlivých kritérií a jejich vah jsou ještě v nařízení vlády pro příslušný rok dále stanovovány údaje týkající se nadmořské výšky, konkrétně koeficient nadmořské výšky každé obce, dále koeficienty jednotlivých skupin žáků, podíly krajů na sdílených daních a také velikostní kategorie obcí a jejich koeficienty. Z tohoto nastavení je patrné, že se jedná o podporu spíše větších sídelních celků než malých obcí, neboť menší sídelní celky mají nastaveny tyto přepočítací koeficienty nevýhodně. Naopak větší města mají koeficienty nastaveny zcela opačně. Následující tabulka uvádí velikostní kategorie obcí a jejich koeficienty.

**Tabulka 9: Velikostní kategorie obcí a jejich koeficienty na Slovensku**

Velikostní kategorie	Koeficient
do 1 000	0,89
1 001 - 5 000	0,90
5 001 - 10 000	0,91
10 001 - 50 000	0,94
50 001 - 100 000	1,13
Košice	1,50
Bratislava	2,35

Zdroj: zákon č. 564/2004 Z. z.

Pozn.: vlastní zpracování

Nastavení velikostních kategorií je obdobně nastaveno jako u španělského systému financování územních samospráv. Místo velikostní skupiny 10 001 – 50 000 obyvatel je ve španělském systému tato velikostní skupina rozdělena na 2 – nejdříve do 20 000 obyvatel a následně do 50 000 obyvatel. Velikostní skupina do 100 000 je rovněž ve španělském systému. Ve slovenském systému financování chybí velikostní skupina

do 500 000 obyvatel a nad tuto hranici. Výrazně odlišné v obou systémech jsou pak jednotlivé hodnoty koeficientů příslušných velikostních kategorií.

#### **8.7.4 Ostatní daňové příjmy a nedaňové příjmy územních samospráv**

Dalším zdrojem příjmů jsou místní daně. Tyto daně jsou fakultativního charakteru. Pokud je obec zavede, představují povinnou peněžní platbu do rozpočtu obce bez přímého protiplnění. Mezi místní daně na Slovensku patří daň z nemovitosti. Daň z nemovitosti zahrnuje daň z pozemků, daň ze staveb a daň z bytů a nebytových prostor. Od 1. ledna 2005 si sazby daně z nemovitosti určují samotné obce na základě vlastního rozhodnutí formou obecně závazné vyhlášky, přičemž platí zásada stejného zdaňování nemovitostí používaných na různé účely. Ve své kompetenci mají obce možnost snížit daň, případně poplatníka této daně od její povinnosti zcela osvobodit. Mezi další příjmy obcí lze zařadit místní poplatky. Od 1. ledna 1991 do 31. prosince 2004 mohla obec vybírat následujících jedenáct poplatků - poplatek za užívání veřejného prostranství, poplatek za užívání bytu či částí bytu na jiné účely než k bydlení, poplatek z ubytovací kapacity, lázeňský poplatek, poplatek za psa, poplatek ze vstupného, poplatek za prodej alkoholických a tabákových výrobků, poplatek za vjezd motorového vozidla do historických částí města, poplatek za reklamu, poplatek za jaderné zařízení a poplatek za svoz a likvidaci komunálního odpadu. Tyto poplatky byly rovněž fakultativního charakteru a centrální vláda pomocí horních sazeb ovlivňovala jejich maximální výši. V návaznosti na realizaci nové daňové koncepce a nového systému financování územních samospráv na Slovensku v letech 2004 – 2006 došlo k transformaci některých místních poplatků na obecní daně a některé poplatky byly zrušeny. Od 1. ledna 2005 tak mohou obce vybírat následující místní daně – daň z nemovitostí, daň ze psa, daň za užívání veřejného prostranství, daň z ubytovací kapacity, daň z prodejních automatů, daň za nevýherní hrací přístroje, daň za vjezd motorového vozidla do historických částí města a daň z jaderných zařízení. Stále platí, že i při transformaci místních poplatků na daně, je zavedení místních daní fakultativního charakteru. Od 1. ledna 2005 jsou pak pouze dva místní poplatky, mezi které patří poplatek za svoz a likvidaci komunálního odpadu a poplatek z motorových vozidel, který je příjmem vyšších územních celků. Mezi další příjmy územních samospráv lze zařadit obecně nedaňové příjmy, které mají obdobnou strukturu jako v České republice, ekologické poplatky a dotace a transfery. (Belajová a Balážová 2004)

## 9 Problematika malých obcí a systém financování územních samospráv v ČR

Sídlní struktura České republiky se vyznačuje velikou rozdrobeností, neboť na počátku 90. let 20. století došlo na našem území k dezintegračním procesům, kdy většina obcí, na rozdíl od trendu v západoevropských zemích, tehdy využila možnosti osamostatnit se a začít tak spravovat své záležitosti samostatně, k čemuž je vedly především zkušenosti z let 1948 až 1989. Osamostatnily se převážně *malé obce*.<sup>8</sup> Zatímco v roce 1989 bylo na území České republiky kolem 4 100 obcí, tak v letech 1990 až 1992, kdy byla zaznamenána největší vlna dezintegračních procesů, počet obcí přesáhl 6 000 a v současné době je obcí 6 249, z nichž obcí do 1 000 obyvatel je 4 955. (Bubeníček, Čmejrek 2004)

Tabulka 10: Počet obcí v jednotlivých letech

Rok	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Počet obcí	4 100	5 768	6 097	6 196	6 230	6 232
Rok	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Počet obcí	6 233	6 234	6 242	6 244	6 251	6 258
Rok	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Počet obcí	6 254	6 249	6 249	6 248	6 248	6 249
Rok	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Počet obcí	6 244	6 244	6 245	6 245	6 246	6 246

Zdroj: ČSÚ 2013

Na základě těchto událostí je proto v současné době z evropských zemí Česká republika na prvním místě, pokud jde o podíl obcí s méně než 1 000 obyvateli, neboť nikde v Evropě, kromě Francie, jež má rovněž rozdrobenou sídlní strukturu s nízkým počtem obyvatel v mnoha obcích, se obce do tohoto počtu obyvatel vůbec nevyskytují. Proto v souvislosti s reformou územní veřejné správy se stále více odborná veřejnost začíná postupně zabývat

---

<sup>8</sup> Malá obec je pro účely tohoto příspěvku vymezena maximální hranicí 1 000 obyvatel – z důvodu úpravy zákona o obcích z roku 2000, jež stanovila, že nová obec může vzniknout oddělením části obce, která musí mít alespoň 1 000 obyvatel.

postavením malých obcí. Velmi často je zmiňováno ekonomické hledisko i efektivnost výkonu veřejné správy. (Marková 2000)

### Reakce na vzniklou situaci

I přes počáteční nárůst počtu malých obcí se situace záhy stabilizovala. To však nezměnilo nic na skutečnosti, že legislativa postupně přestala podporovat vývoj tímto směrem. Současná zákonná úprava tak omezuje možnost vzniku nových malých obcí oddělením od stávající obce či města (původní právní úprava vznik nových malých obcí nijak neomezovala, zatímco pozdější právní úprava stanovila omezení v podobě minimálního počtu 300 obyvatel). Oddělení obce je možné podle platné právní úpravy (zákon č. 128/2000 Sb., ve znění pozdějších změn a doplňků) na základě konaného referenda vždy jen k 1. lednu při dodržení zákonem stanovených podmínek. Nově vznikající obec musí mít samostatný katastr a minimálně 1 000 obyvatel. Stejně podmínky musí taktéž splňovat i část obce, která zůstane po odtržení. (Bubeníček, Čopík, Hajný, Kopřiva, Neumanová 2005)

### Charakteristické rysy malých obcí

Velikost jednotek místní samosprávy je v mnoha ohledech velmi důležitá. Podstatně totiž ovlivňuje charakter celého systému správy země, způsob přerozdělování finančních prostředků, směřování investic a rozhoduje o vztahu mezi centrální vládou a samosprávami.

**Tabulka 11: Charakteristika malých obcí dle velikostní kategorie**

Velikostní kategorie obce	Četnost v kategorii	Počet obyvatel v kategorii celkem	Rozloha spravovaného území (v tis. ha)
1 – 100	552	39 229	300,21
101 – 200	1 095	163 377	673,11
201 – 300	904	221 786	726,01
301 - 1000	2 404	1 328 116	2 826,50
<b>Celkem</b>	4 955	1 752 508	4 525,84
<b>Celkem ČR</b>	6 249	10 203 269	7 886,75
<b>Podíl obcí (v %)</b>	79,3	17,2	57,4

Zdroj: Čmejrek a Bubeníček (2007)

Místní administrativy malých obcí se již několik let potýkají s řadou problémů, které snižují efektivitu jejich činnosti a brzdí je v dalším rozvoji. V posledních letech lze dle Maříkové (2005), dále dle Čmejřka, Bubeníčka a Luhanové (2005) a Jüptnera (2001) pozorovat typicky charakteristické rysy u těchto obcí:

- **nedostatečná vybavenost technickou infrastrukturou** - ta se zvyšuje s velikostí obce a snižuje se s menší vzdáleností od města, projevuje se tak stálá závislost malých obcí na větších městech, protože mnohem jednodušší je využívat infrastrukturu, která je dostupná v blízkém městě, než ji budovat,

**Tabulka 12: Technická infrastruktura v malých obcích**

Velikostní kategorie obce	Četnost v kategorii	Kanalizace		Vodovod		Plynofikace	
		Počet obcí	v %	Počet obcí	v %	Počet obcí	v %
1 – 100	552	18	3,3	300	54,3	107	19,4
101 – 200	1 095	107	9,8	750	68,5	384	35,1
201 – 300	904	130	14,4	710	78,5	389	43,0
301 – 1000	2 404	724	30,1	2 125	88,4	1 519	63,2
<b>Celkem</b>	<b>4 955</b>	<b>979</b>	<b>19,8</b>	<b>3 885</b>	<b>78,4</b>	<b>2 399</b>	<b>48,4</b>

Zdroj: Čmejřek a Bubeníček (2007)

- **nízká úroveň a schopnost poskytování služeb** - stav v nejmenších obcích je neuspokojivý, v mnohých malých obcích občanská vybavenost dokonce téměř chybí,

**Tabulka 13: Občanská vybavenost v malých obcích**

Velikostní kategorie obce	Četnost v kategorii	Pošta		Škola		Zdravotní péče	
		Počet obcí	v %	Počet obcí	v %	Počet obcí	v %
1 - 100	552	4	0,7	3	0,5	6	1,1
101 - 200	1 095	60	5,5	3	0,3	43	3,9
201 - 300	904	125	13,8	9	1,0	82	9,1
301 - 1000	2 404	1 063	44,2	301	12,5	910	37,9
<b>Celkem</b>	<b>4 955</b>	<b>1 252</b>	<b>25,3</b>	<b>316</b>	<b>6,4</b>	<b>1 041</b>	<b>21,0</b>

Zdroj: Čmejřek a Bubeníček (2007)

- **postupné stárnutí obyvatelstva** – stárnutí obyvatelstva v malých obcích je rychlejší než u populace jako celku, což je mimo jiné způsobeno odlivem mladých lidí do větších sídelních celků, jež jsou více atraktivnější z hlediska možností v rámci jejich životního stylu, s čímž úzce souvisí i následující charakteristický rys,
- **rostoucí převaha rekreační funkce objektů v malých obcích,**
- **nízký počet pracovních míst** - velmi často se tak stává, že místní obyvatelé musí jezdit do zaměstnání na mnohdy vzdálená místa, kterými mohou být bývalá okresní města či jiná větší města nebo dokonce města krajská; pro přepravu tak využívají velmi často veřejnou dopravu, jejíž směr se většinou váže na správní centrum regionu, což rovněž trápí malé obce, neboť dalším problémem je,
- **snížující se úroveň dopravní obslužnosti,**
- **nedostačující nebo velmi často žádné možnosti společenského, kulturního a sportovního vyžití v obci** - možné ohrožení pro malé obce tak v sobě může skrývat zejména odchod mladých lidí do regionálních center, což může mít negativní dopad na vývoj demografické skladby obyvatel malých obcí, který již v současnosti není příliš příznivý,
- **nedostatek finančních prostředků** – jednak pro zajišťování základních funkcí obcí, jednak pro investiční záměry, neboť obce mají ztížený přístup k cizím zdrojům financování, které by potřebovaly využít v důsledku nedostatku vlastních finančních zdrojů, jež jsou potřebné na spolufinancování při dotování projektů státem nebo Evropskou unií; nízký rozpočet malých obcí tak většinou předurčuje spíše údržbářskou podobu místních politik,
- **specifika politiky na komunální úrovni** - na této úrovni prakticky neexistují politické strany, a proto ideová blízkost, která by mohla napovědět možné a pravděpodobné koalice, je nerozpoznatelná a ztrácí svoji váhu; nelze proto na komunální úrovni uplatnit klasickou teorii koalic; fakt, že vztahy místních politických elit jsou převážně osobního charakteru na základě určitých zájmů (stejně tak neshody v zastupitelstvech), předurčuje nejen nízký počet politických stran, ale i nízký počet jejich členů; proto v komunálních volbách prakticky kandiduje, kdo může. Většinou se jedná o nezávislé kandidáty, protože na stranickou příslušnost

se zde raději zapomíná; bývá totiž považována za zdroj nesvárů a politikaření, zatímco nezávislí kandidáti jsou velmi často považováni za ztělesnění pracovitosti,

- **vysoká volební účast v komunálních volbách** - volby v obcích takovéto velikostní kategorie bývají z hlediska volební účasti velmi úspěšné, což je dáno zejména vyšším zájmem o místní politické dění; samotní voliči jsou naopak velmi často ovlivňováni úzkou provázaností v sociální oblasti, kde je možné pozorovat osobní sympatie ke kandidátovi, jež mohou pramenit například ze sousedských vztahů; není proto překvapující, že v nejmenších obcích téměř každý občan obce zná osobně přímo starostu nebo alespoň člena zastupitelstva; i spokojenost s prací zastupitelstva obce je odvislá na velikosti, protože zejména v nejmenších obcích zaznívají kritické hlasy; na vině je mnohdy výše finančních prostředků, kterou každá obec disponuje, neboť rozpočet obce úzce souvisí s možnostmi jejího rozvoje,
- **ztížené podmínky pro výkon státní správy a samosprávy a omezená soběstačnost v plnění funkcí obcí, jim zákony uložených** - především narůstající nároky na obecní rozpočty a nevyhovující příspěvek na výkon přenesené státní správy.

## 9.1 Financování územních samospráv v ČR

### 9.1.1 Vývoj po roce 1989

Po roce 1989 dochází obecně k velkým změnám, které rovněž zasáhly významně i do soustavy místních územních orgánů. Místo národních výborů bylo zákonem o obcích (367/1990 Sb., ve znění pozdějších předpisů) obnoveno samosprávné postavení nejmenších administrativních jednotek státu. Došlo rovněž ke změně financování těchto orgánů, neboť se jako hlavní příjem jejich rozpočtů staly daně, jež v České republice určují rozpočtová pravidla a rozpočtové určení daní. Vznikla v této době rovněž řada zákonů, které následně umožnily vznik daňové reformy platné od roku 1993. Vedle vlastních zdrojů byl obcím ještě přiznán nárok na daňové příjmy (rozpočtové určení daní), které se postupem času měnily. (Čmejrek, Kubálek, Pátek, Dostál 2005)

Až do počátku nového milénia, s drobnými úpravami, byly příjmy obcí specifikovány podle zákona o rozpočtových pravidlech č. 576/1990 Sb. Tento systém, platný do roku 2000, byl silně závislý zejména na daňových výnosech z příjmů od poplatníků se sídlem či trvalým bydlištěm v příslušné obci (tento výnos daně byl výlučným příjmem rozpočtu obce), což často

vedlo k silnému daňovému konkurenčnímu prostředí mezi obcemi, jež se vyznačovalo přílišným tlakem na podnikatelské subjekty ve vztahu k sídlu firmy na území konkrétní obce. Jednalo se o tzv. institut plátcovy pokladny. Tento fakt byl hlavním motivem změny původního systému financování územních samospráv. Na základě této skutečnosti, byl v srpnu roku 2000, i přes veškeré peripetie, které nově navržený systém financování územních samospráv provázely, nakonec návrh zákona o rozpočtovém určení daní, pod číslem 243/2000 Sb., schválen. Původní návrh zákona totiž počítal téměř s výlučným zastoupením pouze sdílených daňových příjmů pro obce, což znamenalo znevýhodnění především pro malé obce, čímž se zastánci původního znění zákona vůbec netajili, neboť prostřednictvím tohoto zákona měl být vytvořen ekonomický tlak na skupinu malých obcí, jež by vedl k jejich slučování. Nakonec však byly přijaty pozměňující návrhy, jež rasantnost zákona o rozpočtovém určení daní, zejména ve vztahu k malým obcím, zmírnily.

(Kolektiv autorů 2005)

I přes mírnější dopady pro malé obce, byl schválený systém financování územních samospráv pro skupinu nejmenších obcí velmi nevýhodný, neboť základem pro přerozdělování sdílených finančních prostředků se stalo jediné kritérium – prostý počet obyvatel obce upravený tzv. velikostním koeficientem obce.

## **9.2 Důležité zákony v rozpočtování obcí**

I přes neúspěšný návrh výše zmiňovaného zákona, došlo v poslední době k realizaci celé řady zákonů, které napomohly završit úvodní kroky reformy veřejné správy. Kromě nejdůležitějších dvou zákonů o obcích (128/2000 Sb.) a o krajích (129/2000 Sb.) - ve znění pozdějších předpisů - byla také rozpočtová sféra upravena dalšími třemi neméně důležitými zákony. Jedním ze zákonů je zákon o rozpočtových pravidlech (218/2000 Sb.), ve znění pozdějších předpisů, který je též často označován jako tzv. velká rozpočtová pravidla. Tento zákon se zabývá především rozpočtem státu a jeho střednědobým výhledem, jeho příjmy a výdaji, vypracováním návrhu zákona o státním rozpočtu a rozpočtovým provizoriem. Pro města a obce je tento zákon důležitý jednak z hlediska výpočtu obecních dotací, které jsou každoročně sestavovány v zákoně o státním rozpočtu, a dále také i změnou přechodu z rozpočtové organizace na tzv. organizační složku.

Dalším z důležitých zákonů je zákon o rozpočtových pravidlech (250/2000 Sb.), ve znění pozdějších předpisů, který je též někdy nazýván jako tzv. malá rozpočtová pravidla. Tato



norma tedy určuje pravidla rozpočtování územní samosprávy, tj. obcí a nově vzniklých krajů. I když oba zákony spolu úzce souvisí, jsou brány samostatně a zcela odděleně z důvodu častější novelizace malých rozpočtových pravidel před velkými.

Posledním důležitým zákonem je zákon o rozpočtovém určení daní (243/2000 Sb.), ve znění pozdějších změn a doplňků. Zásadně totiž změnil systém financování platný v devadesátých letech minulého století. Dřívější stanovené podíly na státních daních byly totiž zakotveny v zákoně o rozpočtových pravidlech. (Kolektiv autorů 2004)

### 9.3 Financování obcí po roce 1990

Podle tohoto zákona (o rozpočtových pravidlech č. 576/1990 Sb.) byl výlučným příjmem obcí výnos z daně z příjmů fyzických osob z podnikání, které měly na území obce trvalé bydliště a výnos z daně z nemovitosti.

Mezi další příjmy rozpočtu obcí patřily podíly na dani z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti a funkčních požitků, a to dle následujícího rozdělení:

- výnos záloh na daň z příjmů fyzických osob, které měly na území obce trvalé bydliště ke dni jejich splatnosti a také ještě výnos daně – vyrovnání a dodatečně přiznaná nebo dodatečně vyměřená daň – z příjmů fyzických osob, které měly na území obce bydliště k poslednímu dni zdaňovacího období, k němuž se daňová povinnost vztahovala; výjimkou v tomto případě byla daň vybíraná srážkou podle zvláštní sazby a daň nebo záloha na daň z příjmů ze závislé činnosti a funkčních požitků srážených a odváděných plátcem daně,
- 30 % daně ze závislé činnosti a funkčních požitků bylo členěno na 1/3 dle výtěžnosti a na 2/3 dle počtu obyvatel (počet obyvatel obce ve vztahu k počtu všech obyvatel v okrese, ve kterém se příslušná obec nacházela). Procentní část této daně určená obcím se v jednotlivých letech od roku 1993, kdy začínala na **60 %**, měnila. Již v roce 1994 došlo ke snížení na **50 %**, o rok později došlo k mírnému posílení na **55 %** a v roce 1996, jehož rozdělení je podrobně rozepsáno níže, stanovilo přerozdělení jednoznačně ve prospěch okresních úřadů, neboť obcím připadl pouze **30 %** podíl na této dani:
  - 10 % z výnosu daně z příjmů ze závislé činnosti a z funkčních požitků obcím, které měly na svém území umístěnu plátcovu pokladnu, nebo zde plátce sídlil

či zde měl trvalé bydliště (hlavnímu městu Praze a městům Brnu, Ostravě a Plzni plynul výnos této daně ve výši 70 %, rozdělení dle výtěžnosti),

- 20 % podíl na celookresním výnosu daně z příjmů ze závislé činnosti a z funkčních požitků, kdy každá obec se na uvedené části celookresního výnosu podílela procentem stanoveným příslušným okresním úřadem, jehož výše odpovídala poměru počtu obyvatelstva obce k celkovému počtu obyvatelstva daného okresu (podíl nebyl příjmem rozpočtů hlavního města Prahy a měst Brna, Ostravy a Plzně),
- 20 % podíl celostátního výnosu na dani z příjmů právnických osob, kdy konkrétně stanovená částka pro jednotlivou obec byla stanovena poměrem jejího počtu obyvatel k celkovému počtu obyvatelstva státu (plynul obcím včetně magistrátních měst, nikoliv však okresním úřadům),
- 100 % podíl na výnosu daně z příjmu právnických osob v případech, kdy poplatníkem byla obec, s výjimkou daně vybírané srážkou podle zvláštní sazby. (Marková 2000)

## **9.4 Financování obcí po roce 2000**

Jelikož se jednalo o zcela nový systém financování územních samospráv, byl návrh zákona, vlivem debaty zákonodárců i odborné veřejnosti několikrát upravován a nakonec v srpnu roku 2000 i přes veškeré peripetie, jež ho provázely, schválen. Původní návrh zákona totiž počítal téměř s výlučným zastoupením pouze sdílených daňových příjmů pro obce, což znamenalo znevýhodnění především pro malé obce, čímž se zastánci původního znění zákona vůbec netajili, neboť prostřednictvím tohoto zákona měl být vytvořen ekonomický tlak na skupinu malých obcí, jež by vedl k jejich slučování. Nakonec však byly přijaty pozměňující návrhy, jež rasantnost zákona o rozpočtovém určení daní, zejména ve vztahu k malým obcím, zmírnily. (Kolektiv autorů 2005)

### **9.4.1 Rozpočtové určení daní (2001 – 2002)**

Obce tak dle zákona č. **243/2000 Sb.** (o rozpočtovém určení daní, ve znění pozdějších změn a doplňků) měly nárok na následující příjmy z celorepublikových daní plynoucích do jejich rozpočtu.

### **Výlučné daňové příjmy v rámci rozpočtového určení daní v letech 2001 - 2002**

- 100 % daně z nemovitosti, jež se nachází na území dané obce,
- 100 % daně z příjmů právnických osob placené obcemi,
- 100 % daně fyzických osob ze samostatné výdělečné činnosti z vyrovnání a dodatečného vyměření,
- 30 % daně z příjmů fyzických osob ze samostatné výdělečné činnosti.

### **Sdílené daňové příjmy v rámci rozpočtového určení daní v letech 2001 - 2002**

Dále obce dle rozpočtového určení daní z roku 2000 obdržely do rozpočtu **20,59 %** z celostátního výnosu následujících daňových příjmů:

- daň z příjmu fyzických osob ze závislé činnosti,
- daň z příjmů fyzických osob vybíraná srážkou,
- daň z příjmů právnických osob (dosud měly obce nárok na 20% podíl),
- nově priznaný podíl na dani z přidané hodnoty,
- daň z příjmů fyzických osob ze samostatné výdělečné činnosti (v tomto případě se jedná o 70% podíl celorepublikového výnosu, z něhož je vypočteno 20,59 %, které je určeno k přerozdělení mezi jednotlivé obce dle rozpočtového určení daní). (Provazníková 2007)

#### **9.4.2 Rozpočtové určení daní (2003 – 2007)**

Oproti původnímu rozpočtovému určení daní, platnému od roku 2001 do roku 2002, došlo k posílení zainteresovanosti obcí ve vztahu k podnikatelským aktivitám na jejich území prostřednictvím tzv. motivačního prvku, kterým se stal výnos **1,5 %** navíc z daně z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti, posuzované podle počtu zaměstnanců pracujících přímo v obci. Další změna je patrná u daně z příjmů fyzických osob ze samostatné výdělečné činnosti, u které došlo k poklesu přerozdělovaného objemu peněz z celostátního výnosu ze **70 %** na **60 %**. Poslední změna v rámci novelizace zákona o rozpočtovém určení daní se týkala rovněž snížení ze **100 %** na **30 %** u výnosu z daně fyzických osob ze samostatné výdělečné činnosti dodatečně vyměřené a z vyrovnání. V rámci rozpočtového určení daní pro

roky 2003 – 2007 lze rovněž dovodit dělení daňových příjmů obcí na tzv. výlučné daňové příjmy a příjmy sdílené. (Kolektiv autorů 2005)

### **Výlučné daňové příjmy v rámci rozpočtového určení daní v letech 2003 - 2007**

- 100% podíl na dani z nemovitostí, která se nachází na území dané obce,
- 100% podíl na dani z příjmů právnických osob, která je placena obcemi (obec si tedy fakticky platí tuto daň sama sobě),
- 30 % z daně z příjmu fyzických osob ze samostatné výdělečné činnosti, které mají na území obce trvalé bydliště,
- 1,5 % daně fyzických osob ze závislé činnosti a funkčních požitků, jako tzv. motivační prvek, který obce dostanou navíc z celkového objemu této daně (podle počtu zaměstnanců, kteří mají místo výkonu práce v obci).

### **Sdílené daňové příjmy v rámci rozpočtového určení daní v letech 2003 – 2007**

Dále obce dle rozpočtového určení daní od roku 2003 obdržely do rozpočtu **20,59 %** z celostátního výnosu následujících daňových příjmů:

- daň z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti,
- daň z příjmů fyzických osob vybíraná srážkou,
- daň z příjmů právnických osob,
- daň z přidané hodnoty,
- daň z příjmů fyzických osob ze samostatné výdělečné činnosti (obce získávají podíl 20,59 % z 60 % celorepublikového výnosu této daně).

Sdílené daně, ze kterých obcím plynul do místních rozpočtů podíl **20,59 %** z celorepublikového výnosu daní, byl obcím přidělován podle počtu obyvatel a upraveného koeficientu závislého na velikostní kategorii obce. Jednotlivé obce se na uvedené části celostátního hrubého výnosu daní podílely stanoveným procentem. Toto procento odpovídalo poměru násobku počtu obyvatel obce a koeficientu velikostní kategorie obce k součtu těchto násobků všech obcí v ČR. Koeficienty velikostních kategorií obcí jsou přímo součástí tehdy platného zákona.

Podíl obcí na celostátním výnosu příslušné daně byl dán podílem, kde v čitateli je koeficient velikostní kategorie obce násobený počtem obyvatel obce a ve jmenovateli je součet těchto násobků za všechny obce. (Kolektiv autorů 2004)

**Tabulka 14: Koeficienty velikostních kategorií obcí**

<b>Obce s počtem obyvatel*)</b>	<b>Koeficienty</b>
<b>od – do</b>	<b>velikostní kategorie obcí</b>
do 100 obyvatel	<i>0,4213</i>
101 – 200 obyvatel	<i>0,537</i>
201 – 300 obyvatel	<i>0,563</i>
301 - 1 500 obyvatel	<i>0,5881</i>
1 501 - 5 000 obyvatel	<i>0,5977</i>
5 001 - 10 000 obyvatel	<i>0,615</i>
10 001 - 20 000 obyvatel	<i>0,7016</i>
20 001 - 30 000 obyvatel	<i>0,7102</i>
30 001 - 40 000 obyvatel	<i>0,7449</i>
40 001 - 50 000 obyvatel	<i>0,8142</i>
50 001 - 100 000 obyvatel	<i>0,8487</i>
100 001 - 150 000 obyvatel	<i>1,0393</i>
150 001 a výše obyvatel	<i>1,6715</i>
Hlavní město Praha	<i>2,7611</i>

Zdroj: Příloha zákona č. 243/2000 Sb., ve znění pozdějších změn a doplňků.

Pro potřeby výpočtu podílu na sdíleném daňovém výnosu byly města a obce rozděleny podle počtu obyvatel do 14 velikostních kategorií obcí. Každé kategorii byl přidělen tzv. koeficient velikostní kategorie obce. Počet obyvatel obce byl tedy potom násobením v podstatě redukován tímto koeficientem. Každá obec při výpočtu konkrétního velikostního koeficientu vycházela z údajů Českého statistického úřadu, který uváděl počet obyvatel vždy k 1. lednu běžného roku. (Kolektiv autorů 2004)

Dále je nutné pro úspěšný výpočet také znát sumu násobků velikostního koeficientu České republiky (KVKO). Tento koeficient je každoročně součástí vydávané vyhlášky, která stanoví

jednotlivé procentní podíly obcí a sumu násobků velikostních koeficientů ČR (KVKO), jejíž hodnota se s každým rokem mění (2006: 10 254 625,78, 2007: 10 203 599,0097<sup>9</sup>). Pro zjištění konkrétního objemu sdíleného daňového příjmu musíme příslušnou část republikového výnosu (20,59 %) dělit velikostním koeficientem České republiky a zjištěnou částku ještě vynásobit redukováným počtem obyvatel obce. Složitější byl výpočet daně z příjmu fyzických osob ze samostatné výdělečné činnosti, kdy obci připadlo 30 % z výnosu, pokud příslušná osoba měla trvalé bydliště na území obce a zbývajících 60 % z výnosu bylo základem pro podíl 20,59 %, který se rozdělil všem obcím podle počtu obyvatel vynásobeným příslušným koeficientem.

### **9.4.3 Systém financování municipalit (2003 – 2007)**

V dřívějším systému rozpočtového určení daní závisely daňové příjmy obcí především na výnosech daní z příjmů vybraných od poplatníků, kteří měli sídlo či trvalé bydliště na území konkrétní obce, jakož i silná vazba na daňové výnosy v rámci příslušného okresu, což často vedlo ke značným rozdílům v příjmech mezi přibližně stejně velkými obcemi. v souvislosti s takovýmto dřívějším nastavením systému financování územních samospráv byl rovněž otevřen i prostor pro poměrně velkou daňovou konkurenci mezi jednotlivými obcemi. Ta se vyznačovala tím, že obce často vracely podnikatelům část vybraných daní, aby si je tak udržely nadále ve svém katastru. Nový systém měl proto tyto nedostatky eliminovat.

Donedávna platnému systému rozpočtového určení daní, který byl používán od roku 2001, se sice tyto nedostatky podařilo odstranit, ale záhy po jeho nabytí účinnosti se rovněž začala objevovat řada nedostatků, na kterých se postupně shodla odborná veřejnost, politici, ale i samotní starostové obcí, jichž se tento systém týká nejvíce. A tak přestože byl původní systém dlouhodobě stabilní, bylo nezbytné upravit některé jeho dílčí problémy, předně spojené s jednotlivými velikostními kategoriemi obcí. Jednalo se totiž o:

- jediné kritérium pro přerozdělení celkových daňových příjmů určených obcím, což přisuzuje neobyčejně vysokou váhu těmto koeficientům,
- jednoznačně patrné rozdíly mezi jednotlivými koeficienty příslušných velikostních kategorií, zejména mezi největšími a nejmenšími obcemi,

---

<sup>9</sup> Vyhláška č. 232/2007 Sb.

- široce definované přechody mezi konkrétními velikostními kategoriemi.

**Tabulka 15: Vliv velikostních koeficientů na daňové příjmy obcí**

Počet obyvatel (v intervalu)	KVKO	Vzájemný poměr KVKO	Rozdíl v koeficientech mezi sousedícími kategoriemi (v %)	Příjem ze sdílených daní na 1 obyvatele (v tis. Kč)	Rozdíl v příjmech na 1 obyvatele mezi sousedícími kategoriemi (v tis. Kč)
0 - 100	0,4213	1,0000	-	4,02	-
101 - 200	0,5370	1,2746	27,46	5,18	1,16
201 - 300	0,5630	1,3363	4,84	5,45	0,27
301 - 1500	0,5881	1,3959	4,46	5,70	0,25
1501 - 5000	0,5977	1,4187	1,63	5,81	0,11
5001 - 10000	0,6150	1,4598	2,89	6,00	0,19
10001 - 20000	0,7016	1,6653	14,08	6,85	0,85
20001 - 30000	0,7102	1,6857	1,23	6,95	0,10
30001 - 40000	0,7449	1,7681	4,89	7,26	0,31
40001 - 50000	0,8142	1,9326	9,30	7,93	0,67
50001 - 100000	0,8487	2,0145	4,24	8,34	0,41
100001 - 150000	1,0393	2,4669	22,46	10,23	1,89
150001 - výše	1,6715	3,9675	60,83	16,45	6,22
hl. město Praha	2,7611	6,5538	65,19	28,33	11,88

Zdroj: Sněmovní tisk č. 319 – návrh na změnu zákona č. 243/2000 Sb

Pozn.: KVKO – koeficient velikostní kategorie obce. Příjmy obcí na 1 obyvatele jsou dle skutečnosti za rok 2006, údaje za hl. město Prahu obsahuje i daňové příjmy, jež získává jako kraj dle § 3 zákona č. 243/2000 Sb., ve znění pozdějších změn a doplňků.

Tabulka č. 15 jednoznačně ukazuje větší rozdíly ve výši koeficientů velikostních kategorií. V případě překročení dolní hranice velikostní kategorie se o uvedené procento zvyšují i daňové příjmy na jednoho obyvatele obce. I když se u malých obcí jedná poměrně o velké procentní rozdíly, nejedná se ve skutečnosti o větší příjmy, jež by obce donutily ke slučování, jak bylo původně míněno. Avšak u větších obcí jsou změny značné, což některé obce vedlo až k podivným praktikám, kterými si zajišťovaly počet obyvatel tak, aby neklesly pod dolní

mez intervalu velikostní kategorie obce. A tak i v tomto systému vzniklo záhy mezi obcemi silné konkurenční prostředí, v rámci něhož začaly tentokrát některé obce poskytovat výhody, zejména finančního charakteru, nově přistěhovalým obyvatelům.

Na základě výše uvedených informací může být proveden názorný výpočet pro imaginární obce se svými **100** (obec A) a **101** (obec B) obyvateli.<sup>10</sup> Proveden bude výpočet výnosu z daně pro 2 malé obce, kdy každá z nich se nachází v odlišné velikostní kategorii a přísluší jí tak i odlišný velikostní koeficient. Pro výpočet je zvolena částka v hypotetické výši přerozdělovaného výnosu **150 mld. Kč**.

### **Příklad:**

Obec A se svými 100 obyvateli se řadí do kategorie obcí s nejnižším počtem obyvatel, které je přiřazen velikostní koeficient ve výši **0,4213**. Obec B, jelikož má o jednoho obyvatele více (101), spadá do druhé velikostní kategorie, pro kterou je velikostní koeficient určen odlišně, je vyšší a činí **0,5370**. Jako hodnota upraveného počtu obyvatel vyjde u obce A hodnota **42,13**. Jako hodnota upraveného počtu obyvatel pro obec B vyjde hodnota **54,24**. Procentní podíl obcí na daňových příjmech místních rozpočtů bude získán, jestliže se vydělí redukovaný počet obyvatel každé z obcí sumou násobků velikostního koeficientu České republiky a číslem, které vyjde, bude vynásobena příslušná část, tedy **20,59%** celorepublikového výnosu (**150 mld. Kč**).

**Tabulka 16: Výpočet koeficientu podílu obce**

<b>Obec</b>	<b>KVKO</b>	<b>Počet obyvatel</b>	<b>KVKO (po úpravě)</b>	<b>KVKO (ČR)</b>	<b>Podíl obce</b>
A	0,4213	100	42,13	10 203 599,0097	0,000004128935290
B	0,5370	101	54,24	10 203 599,0097	0,000005315771425

Zdroj: vlastní výpočet

Pozn.: KVKO je koeficient velikostní kategorie obce. KVKO (po úpravě) je hodnota získaná vynásobením KVKO a počtu obyvatel KVKO (ČR) je suma násobků velikostního koeficientu ČR

<sup>10</sup> Návod k výpočtu i podrobnější vysvětlení dané problematiky viz.: Kolektiv autorů, *Úvod do regionálních věd a veřejné správy*, 1. vydání. Praha, 2004, 293s. ISBN 80-86473-80-5. Kapitola 18, s. 298



**Tabulka 17: Podíl obce na dani**

Obec	Částka (mld. Kč)	Podíl obce	Výnos z daně (v Kč)	Výnos na obyvatele (v Kč)
A	150	0,000004128935290	619 340,30	6 193,40
B	150	0,000005315771425	797 365,70	7 894,70

Zdroj: vlastní výpočet

Náklady na dodatečného obyvatele pro obec B jsou minimální, protože základní poslání obce vykonává stejně jako obec A. Systém platný do roku 2007 však z podílu na výnosu sdílených daní v hypotetické výši **150 mld. Kč** (20,59 % z celorepublikového výnosu) určil pro **obec B** částku do rozpočtu o **178 025,40 Kč** vyšší (v procentním vyjádření o **28,75 %**). Při přepočtu na jednoho obyvatele je částka vyšší o **1 701,30 Kč**.

Na vině jsou extrémní rozdíly z hlediska odstupňování koeficientů. Výpočet tak ukázal slabinu tohoto systému, na kterou poukazovala řada odborníků, včetně politiků a v posledních letech i sami starostové obcí, kterých se tento systém dotýká nejvíce.

#### **9.4.4 Vyplynutí dvou možností**

Z tehdejšího rozpočtového určení daní tak vyplývaly dvě možnosti zvýšení daňových příjmů u sdílených daní, a to zejména u malých obcí:

- 1) Zvyšovat celkový objem přerozdělovaných prostředků pro obce na úkor státního rozpočtu, tedy zvyšovat současný procentní podíl obcí na sdílených daních, který byl dosud stanoven na 20,59 % z celorepublikového výnosu příslušné daně.
- 2) Odstranění disparit v rámci jednotlivých velikostních kategorií obcí, jež jsou tolik důležité pro přerozdělovaný objem prostředků do rozpočtů jednotlivých obcí. Příjmy některých obcí by rostly, u některých obcí by zároveň došlo k poklesu výnosu na sdílených daních.

I proto se již delší dobu vyvíjelo v politických kruzích úsilí na změnu tohoto systému přerozdělování finančních prostředků obcím. Výsledkem byly dva návrhy z roku 2007 na přepracování tehdy platné právní úpravy. Jeden z nich byl iniciován skupinou poslanců,

druhý pocházel od Ministerstva financí České republiky a byl v závěru roku 2007 přijat jako nová podoba rozpočtového určení daní od roku 2008.

#### **9.4.5 Rozpočtové určení daní (2008 – 2012)**

Na základě shora uváděných důvodů se již delší dobu vyvíjelo v politických kruzích úsilí na změnu tohoto systému přerozdělování finančních prostředků obcím. Výsledkem byly dva návrhy z roku 2007, z nichž první, navržený počátkem roku skupinou poslanců, nebyl přijat a druhý návrh od Ministerstva financí České republiky, který byl ve zrychleném schvalovacím procesu uzákoněn jako nově platný systém rozpočtového určení daní od 1. ledna 2008.

V rámci právní úpravy rozpočtového určení daní od roku 2008 docházelo i nadále k dělení daňových příjmů obcí na tzv. výlučné daňové příjmy a příjmy sdílené s tím rozdílem, že algoritmus přerozdělení finančních prostředků ze sdílených daní prostřednictvím velikostních koeficientů obcí byl nově konstruován tak, aby vypustil v systému platném do roku 2007 asi nejdiskutabilnější a nejkritizovanější část - skokové přechody mezi jednotlivými velikostními kategoriemi obcí. Nově se tak stanoveným koeficientem postupných přechodů násobila pouze ta část počtu obyvatel v obci, jež spadala do příslušného intervalu konkrétní velikostní kategorie tzv. násobků postupných přechodů.

Právní úprava od roku 2008 obsahovala i změnu v podobě snížení počtu velikostních kategorií obcí z původních 14 na 4, což kompenzoval navýšený podíl obcí z 20,59 % na 21,4 %. Tento krok měl zajistit zmírnění obecných dopadů, jež by mohly plynout ze změn v systému rozpočtového určení daní od 1. ledna 2008. Při posílení podílu obcí na sdílených daních o **0,81 %** na hodnotu **21,4 %**, došlo v roce 2008 k navýšení rozpočtů obcí na vrub státního rozpočtu o **4,6 mld. Kč**. Mělo dojít především k navýšení rozpočtů malých obcí, kterým tato zákonná úprava vycházela vstříc i prostřednictvím 2 nově zavedených kritérií, zejména kritéria katastrální výměry obce, jež zvýhodnila ty obce, které mají nízkou hustotu obyvatelstva, ale obhospodařují větší část území. (zákon č. 243/2000 Sb., ve znění zákona č. 377/2007 Sb., o rozpočtovém určení daní)

V úpravě rozpočtového určení daní bylo jediné kritérium počtu obyvatel, upravované pomocí koeficientů jednotlivých velikostních kategorií, doplněno o další 2 kritéria nová:

- celková výměra obce (nové kritérium – váha 3%),
- prostý počet obyvatel obce (nové kritérium – váha 3%)
- počet obyvatel obce upravený koeficienty velikostních kategorií obcí (modifikace stávajícího kritéria – váha 94%).

**Tabulka 18: Koeficienty postupných přechodů a násobky postupných přechodů**

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

Zdroj: Příloha č. 2 zákona č. 243/2000 Sb., ve znění pozdějších změn a doplňků  
Pozn.: vlastní zpracování

**Tabulka 19: Přepočítací koeficienty**

<b>Město/ ostatní obce</b>	<b>Přepočítací koeficient</b>
Hlavní město Praha	4,2098
Plzeň	2,5273
Ostrava	2,5273
Brno	2,5273
Ostatní obce	1,0000

Zdroj: Příloha č. 3 zákona č. 243/2000 Sb., ve znění pozdějších změn a doplňků.

V rámci rozpočtového určení daní platného od roku 2008 do roku 2012 docházelo i nadále k dělení daňových příjmů obcí na tzv. výlučné daňové příjmy a příjmy sdílené. Postupně však v tomto období docházelo k drobným změnám jednotlivých podílů na sdílených daních (zákon č. 243/2000 Sb., ve znění zákona č. 377/2007 Sb.)

### **Výlučné daňové příjmy v rámci rozpočtového určení daní v letech 2008 - 2012**

- 100% podíl na dani z nemovitostí, která se nachází na území dané obce,
- 100% podíl na dani z příjmů právnických osob, která je placena obcemi, s výjimkou daně vybírané srážkou podle zvláštní sazby (obec si tedy fakticky platí tuto daň sama sobě)
- 30 % z daně z příjmu fyzických osob, které mají na území obce trvalé bydliště ke dni splatnosti, a výnosu daně (z vyrovnání a dodatečně vyměřená nebo dodatečně přiznaná daň) z příjmů fyzických osob, které měly na území obce bydliště k poslednímu dni zdaňovacího období, k němuž se daňová povinnost vztahuje, s výjimkou daně vybírané srážkou podle zvláštní sazby a s výjimkou daně (záloh na daň) z příjmů ze závislé činnosti a funkčních požitků srážených a odváděných plátcem daně,
- 1,5 % z daně fyzických osob ze závislé činnosti a funkčních požitků, jako tzv. motivační prvek, který obce dostanou navíc z celkového objemu této daně s výjimkou daně z příjmů fyzických osob vybírané srážkou podle zvláštní sazby (podle počtu zaměstnanců, kteří mají místo výkonu práce v obci).

### **Sdílené daňové příjmy v rámci rozpočtového určení daní v letech 2008 – 2012**

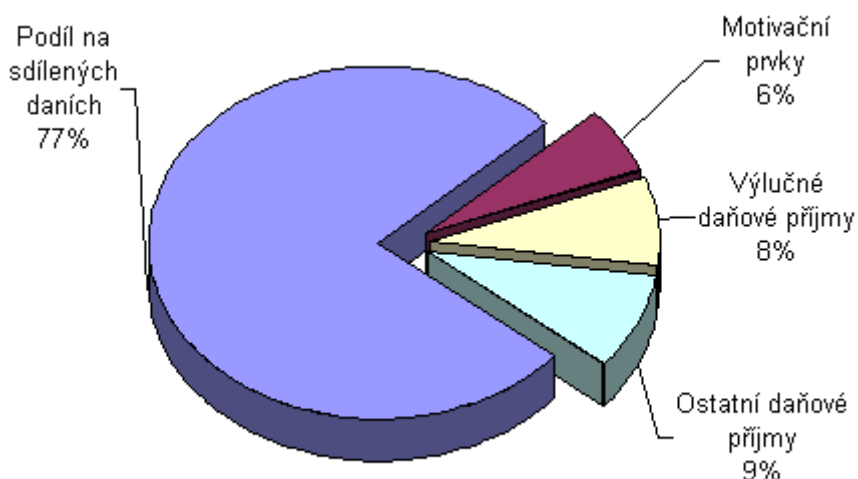
Dále obce dle rozpočtového určení daní od roku 2008 obdržely do rozpočtu **21,4 %** z celostátního výnosu následujících daňových příjmů:

- daň z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti a funkčních požitků,
- daň z příjmů fyzických osob vybíraná srážkou podle zvláštní sazby,
- daň z příjmů právnických osob s výjimkou daně placené obcemi,
- podíl **21,4 %** na dani z přidané hodnoty do roku 2011, v roce 2012 se tento podíl snížil na **19,93 %**, neboť obce neměly participovat na efektech vyplývajících z legislativních změn ve prospěch příjmů státního rozpočtu (dodatečný výnos získaný

zvýšením sazby DPH měl směřovat na úhradu nákladů spojených s penzijní reformou),

- daň z příjmů fyzických osob snižená o podíl daně z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti a funkčních požitků a téže daně vybírané srážkou podle zvláštní sazby (obce získávají podíl 21,4 % z 60 % celorepublikového výnosu této daně).

**Graf 4: Struktura daňových příjmů obcí v roce 2006**



Zdroj: Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, *Sněmovní tisk č. 319* [Online], poslední aktualizace 3. 10. 2007 [cit. 2007-12-16]. Dostupné na WWW: < <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=5&CT=319&CT1=0> >.

Jak uvádí důvodová zpráva k novému návrhu financování územních samospráv od roku 2008, nejdůležitějším daňovým příjmem obecních rozpočtů je, dle ministerstva financí, podíl na sdílených daních (v dřívější výši 20,59 %, nyní 21,4 %, později v roce 2012 nižší procentní podíl obcí u DPH), který představuje více než 2/3 daňových příjmů obcí. Proto se Ministerstvo financí České republiky zaměřilo právě na oblast těchto příjmů, v rámci nichž provedlo klíčové změny týkající se velikostních koeficientů jednotlivých kategorií obcí, které velmi významně zasahovaly do určeného podílu jednotlivých obcí.

Proto bylo v rámci právní úpravy rozpočtového určení daní v od roku 2008 původně jediné kritérium doplněno o další 2 kritéria nová:

- celková výměra obce (nové kritérium),
- prostý počet obyvatel obce (nové kritérium),
- počet obyvatel obce upravený koeficienty velikostních kategorií obcí (modifikace stávajícího kritéria).

Nově se tak procento, kterým se obce, s výjimkou hlavního města Prahy, Brna, Ostravy a Plzně podílejí na procentní části celostátního hrubého výnosu daní (odstavec 1 písm. b) až f)), vypočte jako součet:

- poměru celkové výměry katastrálních území obce k celkové výměře katastrálních území všech obcí, vyjádřeného v procentech a násobeného koeficientem 0,03 (váha 3 %),
- poměru počtu obyvatel obce k počtu obyvatel všech obcí, vyjádřeného v procentech a násobeného koeficientem 0,03 (váha 3 %),
- poměru násobku postupných přechodů, vypočteného pro obec pomocí postupných přechodů, k součtu násobků postupných přechodů vypočtených za ostatní obce, vyjádřeného v procentech a násobeného koeficientem 0,94 (váha 94 %),

a dále násobeného celkovým procentem, kterým se na části celostátního hrubého výnosu daní podílely ostatní obce. (Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, Sněmovní tisk č. 319)

Toto celkové procento se stanoví pomocí zlomku, v jehož čitateli je obsažena hodnota násobku koeficientu pro ostatní obce a celkového počtu obyvatel ostatních obcí a ve jmenovateli se pak uvede součet násobků příslušných přepočítávacích koeficientů a počtu obyvatel připadajících na hlavní město Praha, Brno, Ostravu a Plzeň a na ostatní obce.

Procento, kterým se výše uvedená města podílejí na procentní části celostátního hrubého výnosu daní, se vypočte jako součet:

- poměru celkové výměry katastrálních území obce k celkové výměře katastrálních území všech obcí, vyjádřeného v procentech a násobeného koeficientem 0,03 (váha 3 %),
- poměru počtu obyvatel obce k počtu obyvatel všech obcí, vyjádřeného v procentech a násobeného koeficientem 0,03 (váha 3 %),
- poměru násobku příslušného přepočítacího koeficientu připadajícího na hlavní město Praha, Brno, Ostravu a Plzeň k součtu násobků příslušných přepočítacích koeficientů a počtu obyvatel připadajících na hlavní město Praha, Brno, Ostravu a Plzeň a na ostatní obce, vyjádřeného v procentech a násobeného koeficientem 0,94 (váha 94 %). (Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, Sněmovní tisk č. 319)

Algoritmus přerozdělení finančních prostředků ze sdílených daní prostřednictvím velikostních koeficientů obcí byl nově konstruován tak, aby vypustil v systému platném do roku 2007 asi nejdiskutabilnější a nejkritizovanější část - skokové přechody mezi jednotlivými velikostními kategoriemi obcí. Nově se tak stanoveným koeficientem postupných přechodů násobila pouze ta část počtu obyvatel v obci, jež spadala do příslušného intervalu konkrétní velikostní kategorie násobků postupných přechodů.

Právní úprava obsahovala i změnu v podobě snížení počtu velikostních kategorií obcí ze současných **14** na **4**, což kompenzuje navýšený podíl obcí z **20,59 %** na **21,4 %**. Tento krok by měl rovněž zajistit zmírnění obecných dopadů, jež by mohly plynout ze změn v systému rozpočtového určení daní od 1. ledna 2008. Touto změnou rozpočtového určení daní došlo k posílení daňových příjmů především malých obcí, kterým tento zákon pomohl i prostřednictvím 2 nově zavedených kritérií, zejména kritériem katastrální výměry obce, jež zvýhodnila malé obce s velkým katastrálním územím.

#### **9.4.6 Předpokládaný finanční dopad právní úpravy na státní rozpočet**

Aby přechod na nový algoritmus nebyl spojen se ztrátami celé řady obcí, došlo k posílení podílu obcí na sdílených daních o **0,81 %** na hodnotu **21,4 %**, což v roce 2008 navýšilo rozpočty obcí na vrub státního rozpočtu o **4,6 mld. Kč**.

**Tabulka 20: Zisky a ztráty obcí při uplatnění nového rozpočtového určení daní**

Velikostní kategorie		Celkové zisky v kategorii (v tis. Kč)	Celkové ztráty v kategorii (v tis. Kč)	V novém rozpočtovém určení daní ztrácí oproti platnému systému	
				do 1%	nad 1 %
0	100	183207,9	0	0	0
101	200	360186,5	0	0	0
201	300	331834,9	0	0	0
301	1500	1604916	-51,22	5	0
1501	5000	641881,3	0	0	0
5001	10000	522240,4	-661,84	4	0
10001	20000	209533	-3263,19	8	0
20001	30000	260030,8	0	0	0
30001	40000	151884,2	0	0	0
40001	50000	35963,37	0	0	0
50001	100000	457691,9	-10709,6	3	0
100001	150000	0	-149588	0	1
Celkem		4759370	-164274	20	1

Zdroj: Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, Sněmovní tisk č. 319

**Tabulka 21: Dopady novely zákona na jednotlivé velikostní kategorie obcí**

Velikostní kategorie		Nové průměrné výnosy	Současné průměrné výnosy v tis. Kč na 1 obyvatele
		v tis. Kč na 1 obyvatele	
0	100	9,6	4,8
101	200	8,4	6,2
201	300	8	6,5
301	1500	7,6	6,7
1501	5000	7,3	6,8
5001	10000	7,6	7
10001	20000	8,3	8
20001	30000	8,5	8,1
30001	40000	9	8,5
40001	50000	9,5	9,3
50001	100000	10,1	9,7
100001	150000	10,4	11,9

Zdroj: Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, Sněmovní tisk č. 319

Poznámka: Hlavní město Praha, Brno, Ostrava a Plzeň nejsou uváděna, neboť právní úprava rozpočtového určení daní od roku 2008 počítala se stejnými příjmy jako doposud.



Jak ukazuje tabulka č. 21, největší nárůst příjmů do svých rozpočtů zaznamenaly především nejmenší obce do 300 obyvatel. O několik stokorun se rovněž zvýšily příjmy ostatních obcí ve velikostních skupinách od 301 obyvatel do 30 000 obyvatel. Významně se na tomto výsledku podílelo nově zaváděné kritérium výměry obce, jež posílilo rozpočty obcí s nízkým počtem obyvatel a velkou rozlohou katastrálního území.

Naopak nejvyšší procento propadu (12,5 %), v absolutním vyjádření 149,6 milionu Kč<sup>11</sup>, zaznamenalo v rozpočtovém určení daní v úpravě od roku 2008 město Olomouc, jež pouze o několik desítek obyvatel překračovalo spodní hranici intervalu 100 001 – 150 000 obyvatel v platné právní úpravě do roku 2007. Avšak při porovnání s jinými, přibližně stejně velkými městy, jejichž počet obyvatel jen těsně nestačil na přesun do stejné velikostní kategorie, to znamenalo v přecházejícím rozpočtovém určení daní nižší podíl na sdílených daních, tedy o čtvrtinu nižší příjmy do jejich rozpočtů. Proto bylo prostřednictvím nově navrženého algoritmu výpočtu, i v rámci zavedení tzv. postupných přechodů mezi velikostními kategoriemi obcí odhaleno do tehdejší doby dosavadní zvýhodněné postavení města Olomouce. Systém rozpočtového určení daní od roku 2008 tuto výhodu rušil, čímž došlo k vyrovnání pozice s ostatními, podobně velkými městy. (Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR, Sněmovní tisk č. 319)

#### **9.4.7 Porovnání výpočtu podílu konkrétních obcí na sdílených daních (rozpočtové určení daní do roku 2007 x rozpočtové určení daní platné do roku 2012)**

Při analýze jednotlivých úprav systému financování územních samospráv v České republice a jeho vývoji, jsou využity 2 konkrétní obce ve Středočeském kraji. Obec Sedlec je mála obec poblíž Mladé Boleslavi dříve s necelými 200 obyvateli (v posledních letech se však počet obyvatel zvýšil na více než 200). Město Stochov, nacházející se nedaleko města Kladna, má více než 5 000 obyvatel. Obě obce byly zvoleny záměrně, neboť mají odlišný počet obyvatel, který hraje významnou roli ve vztahu k jednotlivým úpravám rozpočtového určení daní, neboť mnohdy znamenal velké rozdíly v příjmech na jednoho obyvatele. Oba sídelní celky se nacházejí v blízkosti většího správního centra. Obdržené příjmy v jednotlivých systémech

---

<sup>11</sup> Tato suma byla vyčíslena Ministerstvem financí ČR ve *Sněmovním tisku č. 319* [Online], poslední aktualizace 3. 10. 2007 [cit. 2007-12-16]. Dostupné na WWW:

<<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=5&CT=319&CT1=0>>.

financování u obou těchto obcí budou vždy přepočítávány a porovnávány v příjmech na jednoho obyvatele.

Nyní budou provedeny výpočty na konkrétně vybraných obcích Sedlec a Stochov, aby mohlo být zjištěno, k jakým přesným změnám v rozpočtech obou obcí došlo při porovnání systému financování do roku 2007 a od roku 2008.

Nejprve bude proveden výpočet s hypoteticky přerozdělovanou částkou ve výši **150 mld. Kč** pro obec Sedlec v rámci systému platného do roku 2007. Jelikož má obec Sedlec **191** obyvatel, spadá ještě těsně do druhé velikostní kategorie (101 – 200 obyvatel), které je přiřazen velikostní koeficient **0,5370** (viz tabulka 14). Jako hodnota upraveného počtu obyvatel, vyjde číslo **102,57**. Procentní podíl obce na daňových příjmech místních rozpočtů lze získat vydělením redukováného počtu obyvatel obce sumou násobků velikostního koeficientu České republiky a číslem, které vyjde, vynásobit příslušnou část, tedy **20,59 %** celorepublikového výnosu, v případě tohoto výpočtu konkrétně zvolené přerozdělované částce ve výši 150 mld. Kč.

**Tabulka 22: Výpočet podílu obce na sdílených daních v systému do roku 2007**

Obec	KVKO	Počet obyvatel	KVKO (po úpravě)	KVKO (ČR)	Podíl obce
Sedlec	0,5370	191	102,57	10 203 599,0097	0,00001005233546

Zdroj: vlastní výpočet

Pozn.: KVKO je koeficient velikostní kategorie obce. KVKO (po úpravě) je hodnota získaná vynásobením KVKO a počtu obyvatel KVKO (ČR) je suma násobků velikostního koeficientu ČR pro rok 2007

**Tabulka 23: Podíl obce na dani v systému do roku 2007**

Obec	Částka (mld. Kč)	Podíl obce	Výnos z daně (v Kč)	Výnos na 1 obyvatele (v Kč)
Sedlec	150	0,00001005233546	1 507 850,30	7 894,50

Zdroj: vlastní výpočet

Systém rozpočtového určení daní, platný do roku 2007, z podílu hypoteticky přerozdělované částky ve výši 150 mld. Kč, určil částku do rozpočtu obce Sedlec v hodnotě **1 507 850,30 Kč**. Při přepočtu na jednoho obyvatele se částka pohybuje ve výši **7 894,50 Kč**.

Obdobný výpočet bude proveden i pro město Stochov. Použita bude částka ve stejné výši, tedy hypoteticky přerozdělovaných **150 mld. Kč**, avšak odlišný velikostní koeficient obce, který odpovídá počtu obyvatel města Stochov pro rok 2007. Dle statistických údajů, které jsou podkladem i pro reálné výpočty, má město Stochov, včetně všech jeho částí, **5 653** obyvatel. Spadá tak již do šesté velikostní kategorie (5 001 – 10 000 obyvatel), čemuž podle právní úpravy, platné do konce roku 2007, odpovídal velikostní koeficient **0,6150**. Jako hodnota upraveného počtu obyvatel vyjde číslo **3 476,595**. Procentní podíl města na daňových příjmech místních rozpočtů bude získán stejným způsobem jako v předcházejícím výpočtu. Vydělený redukováný počet obyvatel obce sumou násobků velikostního koeficientu České republiky vynásobený příslušnou částí celorepublikového výnosu na sdílených daních, tedy **20,59 %**, což odpovídá částce ve výši 150 mld. Kč, získáme příslušný podíl obce.

**Tabulka 24: Výpočet podílu obce na sdílených daních v systému do roku 2007**

Obec	KVKO	Počet obyvatel	KVKO (po úpravě)	KVKO (ČR)	Podíl obce
Stochov	0,6150	5 653	3 476,595	10 203 599,0097	0,0003407224255

Zdroj: vlastní výpočet

Pozn.: KVKO je koeficient velikostní kategorie obce. KVKO (po úpravě) je hodnota získaná vynásobením KVKO a počtu obyvatel KVKO (ČR) je suma násobků velikostního koeficientu ČR pro rok 2007

**Tabulka 25: Podíl obce na dani v systému do roku 2007**

Obec	Částka (mld. Kč)	Podíl obce	Výnos z daně (v Kč)	Výnos na 1 obyvatele (v Kč)
Stochov	150	0,0003407224255	51 108 363,80	9 040,90

Zdroj: vlastní výpočet

Systém rozpočtového určení daní, platný do roku 2007, z podílu hypoteticky přerozdělované částky ve výši 150 mld. Kč, určil částku do rozpočtu města Stochov v hodnotě **51 108 363,80 Kč**. Při přepočtu na jednoho obyvatele se částka pohybuje ve výši **9 040,90 Kč**.

Následující propočty ukazují, k jakým konkrétním změnám došlo v rozpočtech obcí Sedlec a Stochov s přijetím změny v systému rozpočtového určení daní od roku 2008. V propočtech bude použita modelová částka **150 mld. Kč**, která je zvolena jako hypotetická suma finančních prostředků přerozdělovaných obcím v rámci systému rozpočtového určení daní.

Než bude možné přistoupit k jednotlivým výpočtům podílů obou obcí, je nutné si v rámci tehdy platného algoritmu výpočtu, stanovit podíl zákonem zmiňovaných měst (hlavní město Praha, Brno, Ostrava a Plzeň) a ostatních obcí, mezi které patří i obce Sedlec a Stochov. K tomuto výpočtu bude využita tabulka č. 19, kde jsou uvedeny příslušné přepočítací koeficienty pro jednotlivá města a ostatní obce.

**Tabulka 26: Výpočet procentního podílu jednotlivých kategorií na sdílených daních**

	Přepočítací koeficient	Počet obyvatel	Upravená hodnota	Procentní podíl
<b>Praha</b>	4,2098	1 188 126	5 001 772,84	32,520336
<b>Brno</b>	2,5273	366 680	926 710,36	6,025250
<b>Ostrava</b>	2,5273	309 098	781 183,38	5,079068
<b>Plzeň</b>	2,5273	163 392	412 940,60	2,684842
<b>Ostatní obce</b>	1,0000	8 257 839	8 257 839,00	53,690504
<b>Celkem</b>		10 285 135	15 380 446,18	100,000000

Poznámka: Počet obyvatel jednotlivých měst a ostatních obcí je uváděn v příloze 1 *Sněmovního tisku č. 319*  
Zdroj: vlastní výpočet

Procentní podíl pro každou kategorii lze vypočítat pomocí přepočítacích koeficientů, jež jsou také uvedeny v příloze č. 2 zákona č. 243/2000 Sb., ve znění pozdějších změn a doplňků. Hodnotou příslušného přepočítacího koeficientu musí být vynásoben počet obyvatel konkrétního města nebo skupiny zbylých obcí, čímž je získána upravená hodnota, nebo - li násobek. Podíl města či skupiny obcí je pak možné získat tak, že se vydělí upravenou hodnotou (násobkem) suma těchto násobků za všechny kategorie. Tak je možné zjistit, v tomto výpočtu velmi důležitý, podíl ostatních obcí na přerozdělovaných finančních prostředcích.

**Tabulka 27: Základní statistické údaje ČR a obcí Sedlec a Stochov k 1. 1. 2007**

Místo	Ukazatel	
	Výměra (ha)	Počet obyvatel
ČR	7 757 040,2300	10 285 135
Sedlec	501,1250	191
Stochov	947,7864	5 653

Zdroj: Příloha 1a a 1b k návrhu zákona 243/2000 Sb.

Nyní je možno přistoupit k dílčím propočtům, tvořených jednotlivými kritérii, pro následné zjištění procentního podílu a konkrétní částky určené do rozpočtu obce Sedlec z hypoteticky přerozdělované částky **155,9 mld. Kč**<sup>12</sup> (původní částku **150 mld. Kč** je třeba navýšit o **0,81%** z původních **20,59 %** na **21,4%**). Propočet nezohledňuje pozdější úpravy na sdílených daních na procentní části celostátního hrubého výnosu daní (odstavec 1 písm. b) až f)). Jako první bude vypočítán podíl obce na celkové výměře, který lze získat poměrem výměry obce k výměře za celou Českou republiku. K tomuto výpočtu budou využity údaje z tabulky č. 27.

*a) Podíl obce na celkové výměře:*

$$501,1250 / 7\,757\,040,23 = 0,006460260423 \%$$

Obdobně lze postupovat i při výpočtu následujícího kritéria. Podíl obce z hlediska prostého počtu obyvatel lze získat poměrem počtu obyvatel obce k celkovému počtu obyvatel za celou Českou republiku.

*b) Podíl prostého počtu obyvatel obce na celkovém počtu obyvatel:*

$$191 / 10\,285\,135 = 0,001857049032 \%$$

Pro další výpočet budou využity koeficienty postupných přechodů k jednotlivým velikostním kategoriím, které jsou uvedeny v tabulce č. 18. Násobek pro každou obec pak lze získat násobením příslušné velikostní kategorie přiřazeným koeficientem postupných přechodů.

*c) Výpočet násobku pro obec Sedlec (191 obyvatel):*

$$191 * 1,0000 = 191$$

Celkem: 191

Obec Sedlec se v rámci nově navrhované úpravy výpočtu třetího kritéria nachází v první velikostní skupině, která je charakterizována intervalem 0 – 300 obyvatel, jemuž náleží hodnota koeficientu postupných přechodů 1,0000.

---

<sup>12</sup> Přesná hodnota 155 900 922 800 Kč bude použita při následných výpočtech.

d) Podíl obce Sedlec:

Podíl obce Sedlec lze pak zjistit vydělením součtu podílu násobků počtu obyvatel a koeficientů postupných přechodů sumou těchto násobků za celou skupinu ostatních obcí (10 009 247,93<sup>13</sup>). Dílčí výsledek je třeba ještě vynásobit procentním podílem skupiny ostatních obcí (viz tabulka č. 26).

$$(191 / 10\,009\,247,93) * 0,53690504 = 0,001024541138 \%$$

Zjištěné podíly vypočtené pomocí jednotlivých kritérií je nutné ještě vynásobit konkrétními váhami těchto kritérií:

$$\begin{aligned} &0,006460260423 * 0,03 + 0,001857049032 * 0,03 + 0,001024541138 * 0,94 = \\ &= 0,0001938078127 + 0,00005571147096 + 0,0009630686697 = 0,001212587953 = \\ &= \mathbf{0,001213 \%} \text{ podíl obce na } \mathbf{21,4 \%} \text{ přerozdělovaných sdílených finančních prostředků.} \end{aligned}$$

Tabulka 28: Porovnání příjmů do rozpočtu obce Sedlec

Obec	Počet obyvatel	Systém RUD do roku 2007 (150 mld. Kč)		Systém RUD do roku 2012 (155,9 mld.Kč)	
		Rozpočet obce	Přepočet na 1 obyvatele	Rozpočet obce	Přepočet na 1 obyvatele
Sedlec	191	1 507 850,30	7 894,50	1 891 078,20	9 900,90

Zdroj: vlastní výpočet

Pozn.: RUD = rozpočtové určení daní

Systém rozpočtového určení daní platný do roku 2007 z podílu hypoteticky přerozdělované částky ve výši 150 mld. Kč určil částku do rozpočtu obce Sedlec v hodnotě **1 507 850,30 Kč**. Při přepočtu na jednoho obyvatele se částka pohybuje ve výši **7 894,50 Kč**.

Při uvážení změn, zejména trojstupňové kategorizace vedoucí k přerozdělení finančních prostředků v právní úpravě rozpočtového určení daní platné do roku 2012, je výsledná částka, z hypoteticky přerozdělované sumy 155,9 mld. Kč, plynoucí do rozpočtu obce ve výši **1 891 078,20 Kč**, což při přepočtu na jednoho obyvatele činí **9 900,90 Kč**.

---

<sup>13</sup> Suma násobků postupných přechodů platná pro rok 2008 je uvedena ve Sněmovním tisku č. 319, rovněž ve vyhlášce číslo 392/ 2007 Sb.

Při rozpočtovém určení daní uplatňovaném do roku 2012 je částka do rozpočtu obce Sedlec vyšší o **383 227,90 Kč**, při přepočtu na 1 obyvatele o **2 006,40 Kč**.<sup>14</sup>

Obdobně lze postupovat i při výpočtech pro město Stochov. Jelikož jsou již procentní podíly jednotlivých měst a ostatních obcí stanoveny (viz tabulka č. 26), lze přistoupit přímo k výpočtu dílčích kritérií. Jako první bude vyjádřen podíl města na celkové výměře (výměra obce / výměra ČR), k čemuž budou využity údaje z tabulky č. 27.

*a) Podíl obce na celkové výměře:*

$$947,7864 / 7\,757\,040,23 = 0,012218402 \%$$

Podíl obce z hlediska prostého počtu obyvatel lze získat obdobným způsobem - poměrem počtu obyvatel města k celkovému počtu obyvatel v celé České republice.

*b) Podíl prostého počtu obyvatel města na celkovém počtu obyvatel:*

$$5\,653 / 10\,285\,135 = 0,054962817 \%$$

Pro další výpočet budou využity koeficienty postupných přechodů k jednotlivým velikostním kategoriím (viz tabulka č. 18). Násobek pro každou obec lze vypočítat tak, že počet obyvatel obce je vynásoben v rámci každého intervalu velikostní kategorie příslušným koeficientem postupných přechodů.

*c) Výpočet násobku pro město Stochov (5 653 obyvatel):*

Město Stochov se v rámci výpočtu třetího, modifikovaného kritéria rozpočtového určení daní platného od roku 2008, nachází těsně ve třetí velikostní kategorii, která je charakterizována intervalem 5 001 – 30 000 obyvatel.

$$\begin{aligned} & 300 * 1,0000 = 300,00 \\ & + (5\,000 - 300) * 1,0640 = 5\,000,80 \\ & + (5\,653 - 5\,000) * 1,3872 = 905,85 \end{aligned}$$

**Celkem:        6 206,65**

---

<sup>14</sup> Výpočet proveden dle propočtů uváděných v příloze 1b sněmovního tisku č. 319 dostupném na WWW: <  
<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=5&CT=319&CT1=0>>.

d) Podíl města Stochov:

Podíl města Stochov lze zjistit vydělením součtu podílu násobků počtu obyvatel a koeficientů postupných přechodů sumou těchto násobků za celou skupinu ostatních obcí (10 009 247,93<sup>15</sup>). Dílčí výsledek je ještě třeba vynásobit procentním podílem skupiny ostatních obcí (viz tabulka č. 26).

$$(5\,653 / 10\,009\,247,93) * 0,53690504 = 0,033293027 \%$$

Zjištěné podíly vypočtené pomocí jednotlivých kritérií je třeba i v případě města Stochov vynásobit konkrétními váhami:

$$0,012218402 * 0,03 + 0,054962817 * 0,03 + 0,033293027 * 0,94 =$$

$$= 0,00036655206 + 0,00164888451 + 0,031295445 = 0,033310881 =$$

$$= \mathbf{0,033311 \%}$$
 podíl města na **21,4 %** přerozdělovaných sdílených finančních prostředků.

**Tabulka 29: Porovnání příjmů do rozpočtu města Stochov**

Obec	Počet obyvatel	Systém RUD do roku 2007 (150 mld. Kč)		Současný systém RUD (155,9 mld. Kč)	
		Rozpočet obce	Přepočet na 1 obyvatele	Rozpočet obce	Přepočet na 1 obyvatele
Stochov	5 653	51 108 363,80	9 040,90	51 932 156,40	9 186,70

Zdroj: Vlastní výpočet

Pozn.: RUD = rozpočtové určení daní

Systém rozpočtového určení daní platný do roku 2007 z podílu hypoteticky přerozdělované částky ve výši 150 mld. Kč určil částku do rozpočtu města Stochov v hodnotě **51 108 363,80 Kč**, což při přepočtu na jednoho obyvatele znamená částku ve výši **9 040,90 Kč**.

V rámci trojstupňové kategorizace u systému rozpočtového určení daní do roku 2012 je výsledná částka z hypoteticky přerozdělované sumy 155,9 mld. Kč, plynoucí do rozpočtu obce ve výši **51 932 156,40 Kč**, tedy při přepočtu na jednoho obyvatele **9 186,70 Kč**.

---

<sup>15</sup> Suma násobků postupných přechodů pro rok 2008 je uvedena ve Sněmovním tisku č. 319 a ve vyhlášce č. 392/2007 Sb.



Při uplatnění rozpočtového určení daní, platného do roku 2012, je částka do rozpočtu města Stochov vyšší o **823 792,60 Kč**, při přepočtu na jednoho obyvatele o **145,70 Kč**.<sup>16</sup>

Nastavení systému financování územních samospráv do roku 2012 v porovnání se systémem do roku 2007 bezesporu, dle výše provedených propočtů, navyšuje celkové rozpočtové příjmy obcí, posiluje rovněž příjmy malých obcí, a to zejména prostřednictvím nově zavedeného kritéria výměry obce, jež zohledňuje nízkou hustotu obyvatel na větším obhospodařovaném území. To dokazují i provedené výpočty, neboť při porovnání rozpočtového určení daní do roku 2012 se systémem platným do roku 2007, si obec Sedlec, jako představitel malé obce, polepšila o **383 227,90 Kč**, což při přepočtu celkových sdílených daňových prostředků na jednoho obyvatele této obce činí sumu ve výši **9 900,90 Kč**. Město Stochov si v rámci současného rozpočtového určení daní také polepšilo, avšak významně méně, vzhledem k počtu jeho obyvatel. Částka plynoucí do rozpočtu je vyšší jen o **823 792,60 Kč**, což se výrazně projevilo i při přepočtu celkových příjmů na jednoho obyvatele, které činí **9 186,70 Kč**. Rozdíl v částce na jednoho obyvatele mezi oběma obcemi tak činí **714,20 Kč** ve prospěch obce Sedlec. K tomuto výsledku jednoznačně dopomohla i katastrální výměra této obce, která je proti městu Stochov jen o necelou polovinu nižší, avšak počet obyvatel je více než 25krát nižší při porovnání s počtem obyvatel města Stochov.

Dle tohoto systému docházelo k redistribuci prostředků mezi municipální jednotky až do konce roku 2012. V průběhu roku 2011 totiž Ministerstvo financí České republiky připravilo nový návrh rozpočtového určení daní v souvislosti s programovým prohlášením vlády.

## **9.5 Financování obcí od roku 2013**

Systém rozpočtového určení daní platný od roku 2008 změnil tedy způsob propočtu sdílených daní zejména ve vztahu k nejvíce kritizovaným nedostatkům ze strany odborné veřejnosti a starostů. Skokové přechody velikostních kategorií byly nahrazeny postupnými přechody, došlo též k posílení rozpočtů nejmenších obcí prostřednictvím zavedení kritéria prostého počtu obyvatel a pro některé malé obce s nízkým počtem obyvatel, ale velkým katastrálním územím, také zavedení kritéria katastrální výměry obce o shodné váze kritérií 3 %. Důvodem

---

<sup>16</sup> Výpočet proveden dle propočtů uváděných v příloze 1b sněmovního tisku č. 319 dostupném na WWW: <<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=5&CT=319&CT1=0> >.

změny rozpočtového určení daní od roku 2013 bylo odstranění stále velkých disparit mezi sdílenými daňovými příjmy na jednoho obyvatele. Velmi diskutovanou variantou, kterou od konce roku 2011 prosazovalo Ministerstvo financí České republiky, a která nakonec jako výsledná podoba rozpočtového určení daní od roku 2013 nebyla přijata, byla varianta, zahrnující tři velká města – Brno, Ostrava a Plzeň – do propočtu mezi ostatní obce v České republice. Této variantě a modelovým propočtům bude věnována poslední část této kapitoly.

V rámci rozpočtového určení daní platném od roku 2013 dochází i nadále k dělení daňových příjmů obcí na tzv. výlučné daňové příjmy a příjmy sdílené.

### **Výlučné daňové příjmy v rámci rozpočtového určení daní od roku 2013**

- 100% podíl na dani z nemovitostí, která se nachází na území dané obce,
- 100% podíl na dani z příjmů právnických osob, která je placena obcemi, s výjimkou daně vybírané srážkou podle zvláštní sazby (obec si tedy fakticky platí tuto daň sama sobě)
- 30 % z daně z příjmu fyzických osob, které mají na území obce trvalé bydliště ke dni splatnosti, a výnosu daně (z vyrovnání a dodatečně vyměřená nebo dodatečně přiznaná daň) z příjmů fyzických osob, které měly na území obce bydliště k poslednímu dni zdaňovacího období, k němuž se daňová povinnost vztahuje, s výjimkou daně vybírané srážkou podle zvláštní sazby a s výjimkou daně (záloh na daň) z příjmů ze závislé činnosti a funkčních požitků srážených a odváděných plátcem daně,
- 1,5 % z daně fyzických osob ze závislé činnosti a funkčních požitků, jako tzv. motivační prvek, který obce dostanou navíc z celkového objemu této daně s výjimkou daně z příjmů fyzických osob vybírané srážkou podle zvláštní sazby (podle počtu zaměstnanců, kteří mají místo výkonu práce v obci).

### **Sdílené daňové příjmy v rámci rozpočtového určení daní od roku 2013**

- podíl 22,87 % na dani z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti a funkčních požitků,
- podíl 23,58 % na dani z příjmů fyzických osob vybírané srážkou podle zvláštní sazby,
- podíl 23,58 % na dani z příjmů právnických osob s výjimkou daně placené obcemi,
- podíl 20,83 % na dani z přidané hodnoty,

- daň z příjmů fyzických osob snižená o podíl daně z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti a funkčních požitků a též daně vybírané srážkou podle zvláštní sazby (obce získávají podíl 23,58 % z 60 % celorepublikového výnosu této daně).

### 9.5.1 Kritéria pro přerozdělování sdílených daňových příjmů

V rámci nové platné právní úpravy od roku 2013 je zavedeno mezi 3 stávající kritéria jedno nové kritérium:

- celková výměra obce (stávající kritérium),
- prostý počet obyvatel obce (stávající kritérium),
- počet obyvatel obce upravený postupnými přechody jednotlivých velikostních kategorií obcí (modifikace stávajícího kritéria),
- počet žáků mateřských a základních škol (nové kritérium)

Nově se tak procento, kterým se obce, s výjimkou hlavního města Prahy, Brna, Ostravy a Plzně podílejí na procentní části celostátního hrubého výnosu daní (odstavec 1 písm. b) až f)), vypočte jako součet:

- poměru celkové výměry katastrálních území obce k celkové výměře katastrálních území všech obcí, vyjádřeného v procentech a násobeného koeficientem 0,03 (váha 3 %, avšak nově nastavenou omezující podmínkou u tohoto kritéria je tzv. hodnota započtené velikosti katastrálního území, která odpovídá 10 ha na jednoho obyvatele na celkovou rozlohu katastrálního území - nad ekvivalentní hodnotu, ve vztahu k počtu jejích obyvatel, se nepřihlíží). Tato omezující podmínka se dotkla především příhraničních malých obcí na jihu země a v severozápadní části republiky. Celkem se jedná o 57 obcí s počty obyvatel, které nepřesahují hranici 600 obyvatel, mnohé z těchto obcí dokonce mají pouze desítky obyvatel. Při porovnání s příjmy v roce 2012 u většiny obcí došlo k poklesu v průměru na 73,2 % původní výše příjmů dotčených obcí. Nejvíce obcí, kolem 20, se nachází v Jihočeském a Plzeňském kraji z důvodu blízkosti hranic s Rakouskem, kolem 10 obcí se nachází u hranic se Spolkovou republikou Německo, tehdy jeho východní částí, konkrétně pak v kraji Karlovarském a Ústeckém. V ostatních krajích se nacházejí územní samosprávy s nezapočítanou celkovou katastrální výměrou v intervalu od dvou do čtyř obcí. Největší propad zaznamenaly obce Modrava, Prášily a Kryštofovy Hamry, kdy pokles

v případě Modravý byl na 18,8 % a u ostatních dvou obcí shodně na 32 % původní výše příjmů. Naopak nejméně klesly příjmy při porovnání s rokem 2012 dvěma obcím – Horní Vilémovice a Louka, a to shodně na úroveň 96,6 %. Při přepočtu příjmů na jednoho obyvatele to znamená u Horních Vilémovic a Louky pokles příjmů o cca 400 Kč, zatímco u Modravý došlo k poklesu o téměř 50 400 Kč a u Prášil a Kryštofových Hamrů o cca 25 000 Kč. Všechny 3 obce vykazovaly neodůvodněné extrémy v rámci redistribuce příjmů na jednoho obyvatele. U Modravý byly příjmy na jednoho obyvatele 2x vyšší než v Praze a u dalších dvou obcí byly příjmy o téměř 10 000 Kč vyšší než v Praze. I když se jedná o malý počet obcí, ve vztahu k celkovému počtu obcí v České republice, příjmy těchto obcí velmi významně meziročně klesly právě změnou tohoto kritéria, respektive jeho maximální započítanou hodnotou ve vztahu k počtu obyvatel dotčených obcí. Municipality, kterých se tato úprava týkala tak musely ve velmi krátkém čase zohlednit tento významný výpadek příjmů v konstrukci rozpočtu právě na rok 2013, rovněž tak musely v jednotlivých obcích být upraveny jejich rozpočtové výhledy. V případě financovaných investičních aktivit, realizovaných na základě předpokladů výše příjmů v následujících letech, by tak mohlo u těchto obcí dojít i k významným a vážným problémům se splátkami úvěrů (cizích zdrojů) realizovaných na zabezpečení právě těchto investičních aktivit.

- dále jako součet poměru počtu obyvatel obce k počtu obyvatel všech obcí, vyjádřeného v procentech a násobeného koeficientem 0,10 (váha 10 %), u tohoto kritéria dochází k posílení jeho váhy o 7 % oproti původní platné právní úpravě,
- poměru násobku postupných přechodů, vypočteného pro obec pomocí postupných přechodů, k součtu násobků postupných přechodů vypočtených za ostatní obce, vyjádřeného v procentech a násobeného koeficientem 0,80 (váha 80 %), u tohoto kritéria naopak dochází k ponížení jeho procentní váhy z původní hodnoty 94 % o 14 %, a to stejným poměrem ve prospěch kritéria prostého počtu obyvatel a nově zaváděného kritéria,
- poměru počtu dětí mateřských škol a žáků základních škol k počtu všech dětí mateřských škol a žáků základních škol, vyjádřeného v procentech a násobeného koeficientem 0,07 (váha 7 %),

a dále násobeného celkovým procentem, kterým se na části celostátního hrubého výnosu daní podílejí ostatní obce.

Toto celkové procento se stanoví pomocí zlomku, v jehož čitateli je obsažena hodnota násobku koeficientu pro ostatní obce a celkového počtu obyvatel ostatních obcí a ve jmenovateli se pak uvede součet násobků příslušných přepočítávacích koeficientů a počtu obyvatel připadajících na hlavní město Praha, Brno, Ostravu a Plzeň a na ostatní obce.

Procento, kterým se výše uvedená města podílejí na procentní části celostátního hrubého výnosu daní, se vypočte jako součet:

- poměru celkové výměry katastrálních území obce k celkové výměře katastrálních území všech obcí, vyjádřeného v procentech a násobeného koeficientem 0,03 (váha 3 %),
- poměru počtu obyvatel obce k počtu obyvatel všech obcí, vyjádřeného v procentech a násobeného koeficientem 0,10 (váha 10 %),
- poměru počtu dětí v mateřských školách a žáků základních škol k počtu všech dětí v mateřských školách a žáků základních škol, vyjádřeného v procentech a násobeného koeficientem 0,07 (váha 7 %),
- poměru násobku příslušného přepočítacího koeficientu připadajícího na hlavní město Praha, Brno, Ostravu a Plzeň k součtu násobků příslušných přepočítacích koeficientů a počtu obyvatel připadajících na hlavní město Praha, Brno, Ostravu a Plzeň a na ostatní obce, vyjádřeného v procentech a násobeného koeficientem 0,80 (váha 80 %).

**Tabulka 30: Koeficienty postupných přechodů a násobky postupných přechodů**

Obce s počtem obyvatel od – do obyvatel	Koeficienty postupných přechodů	Násobek postupných přechodů
0 – 50	1	1,0000 x počet obyvatel obce
51 – 2 000	1,07	50 + 1,0700 x počet obyvatel z počtu obyvatel obce přesahujících 50
2 001 – 30 000	1,1523	2 136,5 + 1,1523 x počet obyvatel z počtu obyvatel obce přesahujících 2 000
30 001 – a více	1,3663	34 400,9 + 1,3663 x počet obyvatel z počtu obyvatel obce přesahujících 30 000

Zdroj: Ministerstvo financí ČR, důvodová zpráva k návrhu nového systému RUD

U koeficientů postupných přechodů a násobků postupných přechodů došlo u všech jejích parametrů ke změnám. U první velikostní kategorie došlo proti původně platné právní úpravě ke změně samotných velikostních kategorií, neboť původně byla velikostní skupina nastavena až do 300 obyvatel, zatímco nově je tato skupina definována pouze intervalem od 0 do 50 obyvatel obce. V návaznosti na první velikostní skupinu došlo i ke změně druhé velikostní skupiny, která je nově ohraničena intervalem počtu obyvatel od 51 do 2 000. Zároveň je u této velikostní kategorie koeficient postupných přechodů mírně posílen z hodnoty 1,0640 na hodnotu 1,0700. V návaznosti na změny v druhé velikostní kategorii došlo ke změnám i v stanovení třetí velikostní kategorie, a to v intervalu od 2 001 obyvatel do 30 000 obyvatel. V této velikostní kategorii byla horní hranice intervalu zachována, ale byla výrazně ponížena hodnota koeficientu postupných přechodů z původní hodnoty 1,3872 na novou hodnotu 1,1523. Čtvrtá velikostní kategorie byla zachována, proti původní právní úpravě se změnila pouze hodnota koeficientu postupných přechodů z původní hodnoty 1,7629 na novou hodnotu 1,3663.

**Tabulka 31: Přepočítací koeficienty**

Město/ ostatní obce	Přepočítací koeficient
Hlavní město Praha	4,0641
Plzeň	2,2961
Ostrava	2,2961
Brno	2,2961
Ostatní obce	1

Zdroj: Zákon o rozpočtovém určení daní v platném znění.

U přepočítacích koeficientů pro 4 vyčleněná města byly stanoveny, stejně jako v původně platné právní úpravě, odlišné hodnoty oproti ostatním obcím s tím, že u všech výše uvedených měst, tedy u hlavního města Prahy, Brna, Plzně a Ostravě, byly jejich koeficienty mírně poníženy, a to u hlavního města Prahy z původní hodnoty 4,2098 na novou hodnotu 4,0641 a u ostatních měst z původní hodnoty 2,5273 na novou hodnotu 2,2961.

### **9.5.2 Porovnání výpočtu podílu konkrétních obcí na sdílených daních (rozpočtové určení daní do roku 2012 x rozpočtové určení daní platné od roku 2013)**

Na následujícím příkladu bude znovu ukázáno, k jakým konkrétním změnám došlo v rozpočtech obcí Sedlec a Stochov přijetím současného systému rozpočtového určení daní.

V propočtech bude použita znovu částka **150 mld. Kč**, která byla zvolena již v předcházejících výpočtech jako hypotetická suma finančních prostředků přerozdělovaných obcím v rámci systému rozpočtového určení daní (částka 150 mld. Kč byla navýšena v původním systému financování do roku 2012 o 5,9 mld. Kč, jako částka navíc získaná ze státního rozpočtu, pro rok 2013 je tato částka dále navýšena o 11,5 mld. Kč, neboť to je částka, která je předpokládána Ministerstvem financí České republiky, že bude vydána na vrub státního rozpočtu v důsledku navýšení procentních podílů obcí na jednotlivých typech sdílených daní). Podíl obou obcí, i konkrétní částku plynoucí do jejich rozpočtů v rámci systému rozpočtového určení daní obcím do roku 2012, byl již propočítán, ale pro rok 2008. Uveden však bude nový modelový příklad pro rok 2012 a pro rok 2013. Již nebudou uvedeny konkrétní výpočty dle platného systému financování do roku 2012 a současného systému rozpočtového určení daní, respektive budou uvedeny pouze výsledné podíly obou obcí i konkrétní částky do jejich rozpočtů, neboť metodika výpočtu podílu obou obcí je totožná.

Pro možnost výpočtu jsou v tabulce 32 uvedeny hodnoty, které se týkají procentního podílu ostatních obcí a sumy násobků postupných přechodů (KVKO) v letech 2012 a 2013.

**Tabulka 32: Procentní podíl ostatních obcí a suma násobků postupných přechodů v letech 2012 a 2013**

Ukazatel	Rok 2012	Rok 2013
Podíl ostatních obcí (v %)	54,633189	54,605633
Suma násobků postupných přechodů (KVKO)	9 515 289,2381	9 521 700,8213

Zdroj: Vyhláška č. 449/2012 Sb. a vyhláška č. 264/2013

Procentní podíl pro každou kategorii lze však také vypočítat pomocí přepočítacích koeficientů, jež jsou rovněž uvedeny v příloze č. 2 zákona č. 243/2000 Sb., ve znění pozdějších změn a doplňků. Hodnotou příslušného přepočítacího koeficientu je vynásoben počet obyvatel konkrétního města nebo skupiny zbylých obcí, čímž je získána upravená hodnota, nebo - li násobek. Podíl města či skupiny obcí lze vypočítat vydělením upravené hodnoty (násobkem) sumy těchto násobků za všechny kategorie. Tak lze zjistit podíl 4 velkých měst a ostatních obcí na přerozdělovaných finančních prostředcích.

**Tabulka 33: Základní statistické údaje ČR a obcí Sedlec a Stochov v letech 2012 a 2013**

Místo	Ukazatel		
	Výměra (ha)	Počet obyvatel	Počet žáků
ČR k 1.1.2012	7 623 483,2858	10 503 477	1 098 684
Sedlec k 1.1.2012	500,6814	219	0
Stochov k 1.1.2012	948,7340	5 589	603
ČR k 1.1.2013	7 623 442,5345	10 514 212	1 124 154
Sedlec k 1.1.2013	500,6840	229	0
Stochov k 1.1.2013	948,7354	5585	608

Zdroj: Příloha k návrhu zákona 243/2000 Sb., ve znění pozdějších změn a doplňků, Ministerstvo financí ČR a vyhláška č. 264/2013 Sb.



Na základě procentních podílů bude možné určit konkrétní částky připadající do rozpočtu obce Sedlec a Stochov z hypoteticky přerozdělované částky **167,5 mld. Kč<sup>17</sup>** (původní částka **155,9 mld. Kč<sup>18</sup>**). V rámci rozpočtového určení daní do roku 2012, je třeba navýšit přerozdělovaný objem prostředků o procentní podíly na jednotlivých sdílených daních a také o 1,5 mld. Kč z Všeobecné pokladní správy na financování ukazatele počtu žáků). Celkově tedy dojde, dle odhadů Ministerstva financí České republiky, k navýšení částky o 11,6 mld. Kč.

Vzhledem ke skutečnosti, že metodika výpočtu u jednotlivých kritérií zůstala nezměněna, budou dále uvedeny jen již získané procentní podíly obcí a obdržené prostředky do rozpočtů obce Sedlec a města Stochov.

Procentní podíl obce Sedlec v roce 2012 je **0,001466 %** a v roce 2013, tedy v současném systému rozpočtového určení daní (RUD) je tento podíl **0,001523 %**.

**Tabulka 34: Porovnání příjmů do rozpočtu obce Sedlec**

Obec	Počet obyvatel 2012/2013	Systém RUD do roku 2012 (155,9 mld.Kč)		Současný systém RUD (167,5 mld.Kč)	
		Rozpočet obce	Přepočet na 1 obyvatele	Rozpočet obce	Přepočet na 1 obyvatele
Sedlec	219/229	2 285 507,50	10 436,11	2 551 039,10	11 139,90

Zdroj: vlastní výpočet

Pozn.: RUD = rozpočtové určení daní

Systém rozpočtového určení daní, platný do roku 2012, z podílu hypoteticky přerozdělované částky ve výši 155,9 mld. Kč určil částku do rozpočtu obce Sedlec v hodnotě **2 285 507,50 Kč**. Při přepočtu na jednoho obyvatele se částka pohybuje ve výši **10 436,11 Kč**.

Při uvážení změn v současné právní úpravě rozpočtového určení daní od roku 2013, je výsledná částka, z hypoteticky přerozdělované sumy 167,5 mld. Kč, plynoucí do rozpočtu obce Sedlec, ve výši **2 551 039,10 Kč**, což při přepočtu na 1 obyvatele činí **11 139,90 Kč**.

<sup>17</sup> Přesná hodnota 167 500 922 800 Kč bude použita při výpočtu podílu v peněžním vyjádření.

<sup>18</sup> Přesná hodnota 155 900 922 800 Kč bude použita při výpočtu podílu v peněžním vyjádření.

Při současném rozpočtovém určení daní je částka do rozpočtu obce Sedlec vyšší o **265 531,60 Kč**, při přepočtu na jednoho obyvatele, hodnotou v roce 2013, vyšší o **1 159,50 Kč**.<sup>19</sup>

Procentní podíl města Stochov v roce 2012 je **0,038346 %** a v roce 2013, tedy v současném systému rozpočtového určení daní (RUD) je tento podíl **0,038226 %**.

**Tabulka 35: Porovnání příjmů do rozpočtu města Stochov**

Obec	Počet obyvatel 2012/2013	Systém RUD do roku 2012 (155,9 mld. Kč)		Současný systém RUD (167,5 mld. Kč)	
		Rozpočet obce	Přepočet na 1 obyvatele	Rozpočet obce	Přepočet na 1 obyvatele
Stochov	5 589/ 5 585	59 781 767,90	10 696,30	64 028 902,80	11 464,40

Zdroj: vlastní výpočet

Pozn.: RUD = rozpočtové určení daní

Systém rozpočtového určení daní platný do roku 2012 z podílu hypoteticky přerozdělované částky ve výši 155,9 mld. Kč určil částku do rozpočtu města Stochov v hodnotě **59 781 767,90 Kč**, což při přepočtu na jednoho obyvatele znamená částku ve výši **10 696,30 Kč**.

V rámci současného rozpočtového určení daní je výsledná částka z hypoteticky přerozdělované sumy 167,5 mld. Kč, plynoucí do rozpočtu obce ve výši **64 028 902,80 Kč**, tedy při přepočtu na jednoho obyvatele **11 464,40 Kč**.

Při současném rozpočtovém určení daní je částka do rozpočtu obce Sedlec vyšší o **4 247 134,90 Kč**, při přepočtu na jednoho obyvatele, hodnotou v roce 2013, vyšší o **760,50 Kč**.<sup>20</sup>

Současné nastavení systému financování územních samospráv bezesporu, dle výše provedených propočtů, navyšuje celkové rozpočtové příjmy obcí, posiluje rovněž příjmy malých obcí, ale zejména posiluje příjmy obcí s počtem mezi 2 000 až 10 000 obyvateli, což měl předkladatel zákona jako jeden z cílů současné reformy rozpočtového určení daní.

<sup>19</sup> Výpočet proveden dle propočtů uváděných v příloze návrhu nového systému RUD dle Ministerstva financí ČR

<sup>20</sup> Výpočet proveden dle propočtů uváděných v příloze návrhu nového systému RUD dle Ministerstva financí ČR

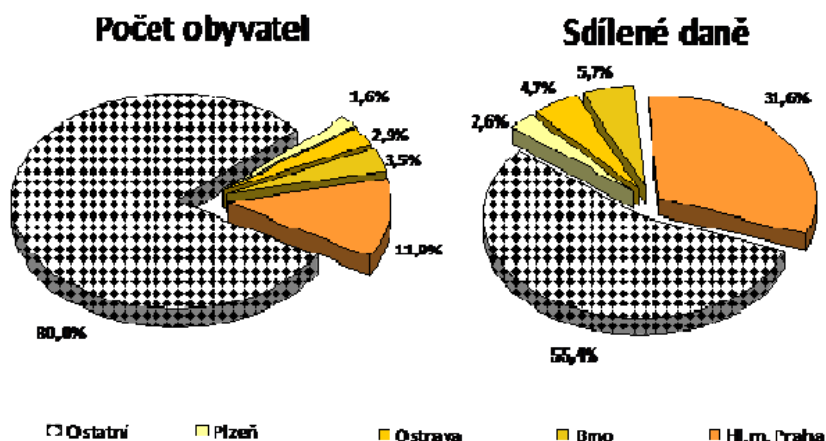
### **9.5.3 Porovnání výpočtu podílu konkrétních obcí na sdílených daních (rozpočtové určení daní platné od roku 2013 x rozpočtové určení daní dle původního návrhu Ministerstva financí ČR od roku 2013)**

Novela zákona o rozpočtovém určení daní od roku 2008 změnila propočtení takovým způsobem, že došlo k odstranění nejvíce kritizovaných nedostatků předchozího systému, kdy skokové přechody mezi jednotlivými velikostními kategoriemi byly nahrazeny postupnými přechody. A za účelem posílení rozpočtů nejmenších obcí bylo do rozpočtu nově zařazeno kritérium prostého počtu obyvatel a kritérium katastrální výměry obce, neboť předcházející právní úprava, která měla spíše ekonomickými tlaky malé obce donutit ke slučování, se ukázala být neúčinnou a tento postup byl brán jako diskriminační vůči určité skupině územních samospráv. Avšak vedlejším efektem posílení rozpočtů malých obcí, dle Ministerstva financí České republiky byl rostoucí tlak obcí středních velikostních kategorií na další změnu zákona, která by směřovala naopak k posílení jejich rozpočtů, jež byly novelou z roku 2008, při přepočtu na jednoho obyvatele mnohdy na stejné nebo dokonce nižší úrovni, než u nejmenších obcí v České republice. V reakci na tento dlouhodobý požadavek zástupců měst a především v souladu se závazky obsaženými v Programovém prohlášení vlády, předložilo ministerstvo financí návrh změny konstrukce sdílených daní pro obce.

### **9.5.4 Dopad na státní rozpočet a navrhované právní úpravy**

K dosažení výše definovaných cílů se navrhovala ze strany Ministerstva financí České republiky nová právní úprava rozpočtového určení daní, která měla navýšit příjmy územních samospráv o 7 mld. Kč, neboť měl být zvýšen podíl obcí z 21,4 % sdílených daní na 22,96 % u všech sdílených daní, mimo daň z přidané hodnoty, kde měl být podíl nově stanoven na úrovni 21,34 %, aby územní samosprávy neparticipovaly na navýšení příjmů státního rozpočtu u této nepřímé daně, jejíž vyšší výnos měl být použit na financování důchodové reformy. Ministerstvo financí v původním návrhu nového rozpočtového určení daní v důvodové zprávě uvádělo, že v souladu s principem snížení diferencí v hodnotách na obyvatele se navrhuje přiměřenější přerozdělení sdílených daní ve vztahu k počtu obyvatel České republiky. Struktura přerozdělení sdílených daní podle platného znění zákona a současná struktura počtu obyvatel měst a obcí České republiky k 1. lednu 2010 je uvedena v následujícím grafu.

Graf 5: Počet obyvatel a příjmy ze sdílených daní u specifikovaných územních samospráv



Zdroj: Ministerstvo financí ČR, důvodová zpráva k návrhu RUD

Z tohoto důvodu navrhlo Ministerstvo financí ČR zapojit 3 největší města do propočtu k ostatním městům. Zapojením měst Plzně, Ostravy a Brna do propočtu by podle ministerstva vneslo do systému přerozdělení sdílených daní větší jednotnost a zároveň by se upravilo dosavadní výjimečné postavení těchto měst. U hlavního města Prahy měl být i nadále realizovaný oddělený propočet na podílu sdílených daňových příjmů, melo však dojít k rasantnímu snížení přepočítacího koeficientu ve vztahu k počtu obyvatel a následnému procentnímu podílu hlavního města na přerozdělovaných zdrojích.

Logickým důsledkem zapojení Plzně, Ostravy a Brna do propočtu by vznikly negativní dopady pro tato města, které by pro ně návrh znamenal. V souvislosti s očekávanými dopady, počítalo Ministerstvo financí České republiky pro tato města po přechodnou dobu 4 let s částečnými kompenzacemi ztrát. V prvním roce účinnosti nového modelu by kompenzace pokryly většinu předpokládané ztráty, od dalšího roku by klesaly výrazněji. Takto měl být vytvořen časový prostor, aby dotčená města přizpůsobila své hospodaření novému modelu propočtu sdílených daní.

Zároveň by došlo u původního návrhu Ministerstva financí ČR k změnám v jednotlivých kritériích a jejich váhách, konkrétně k zvýšení váhy kritéria prostého počtu obyvatel jako prvku, který by měl přispět ke snížení rozdílů v příjmech na obyvatele – návrh na zvýšení byl z dosavadních 3 % na 10 %.

Vláda České republiky se dále zavázala diskutovat dosud nezohledněná kritéria. V rámci jednání pracovní skupiny k novele RUD tak došlo ke shodě na zapojení nového kritéria počtu dětí MŠ a žáků ZŠ. Váha tohoto kritéria se navrhovala ve výši 7 %. Nově by se tedy vymezoval zdroj dat o počtu dětí MŠ a žáků ZŠ a povinnost Ministerstva školství mládeže

a tělovýchovy (dále jen MŠMT) České republiky předat tato data Ministerstvu financí České republiky jako podklad pro zpracování každoročně vydávané vyhlášky o podílu jednotlivých obcí na stanovených procentních částech celostátního hrubého výnosu daně z přidané hodnoty a daní z příjmů.

Zdrojem dat o počtech žáků (dětí) měly být statistické výkonové výkazy převzaté z MŠMT zpracované k 30. 9. předcházejícího roku. Součástí návrhu mělo být vymezení okruhu žáků (dětí) škol zřizovaných obcemi: děti mateřských škol, speciálních mateřských škol, žáci základních škol, speciálních základních škol, základních škol při zdravotnických zařízeních, přípravných stupňů speciálních škol a víceletých gymnázií, pokud v nich plní povinnou školní docházku.

Současně byl navržen přesun 1,5 mld. Kč ze státního rozpočtu (dosavadní příspěvek na školství v kapitole Všeobecná pokladní správa (dále jen VPS), uvolňovaný v rámci finančních vztahů státního rozpočtu k rozpočtům obcí, resp. hl. m. Prahy), do objemu sdílených daní pro obce.

Váha kritéria celkové rozlohy katastrálních území obce se měnit neměla a zůstávala ve výši 3 %. Z výše uváděných změn tedy vyplývá, že Ministerstvo financí České republiky navrhovalo pokles váhy kritéria postupných přechodů na 80 %.

Jednotlivá kritéria a jejich váhy v propočtu sdílených daní podle současného a původně navrhovaného znění uvádí následující tabulka.

**Tabulka 36: Kritéria a jejich váhy v platné právní úpravě a navrhované právní úpravě Ministerstvem financí ČR**

Platné znění zákona o RUD		Návrh	
Rozloha katastrálních území	3 %	Rozloha katastrálních území	3 %
Prostý počet obyvatel	3 %	Prostý počet obyvatel	10 %
Postupné přechody	94 %	Postupné přechody	80 %
	<b>100 %</b>	Počet dětí MŠ, žáků ZŠ	7 %
			<b>100 %</b>

Zdroj: Ministerstvo financí ČR  
Pozn.: vlastní zpracování

Návrh měl promítat pouze takové změny kritérií, na nichž došlo ke shodě v rámci příslušné pracovní skupiny (zapojení počtu dětí MŠ, žáků ZŠ a posílení kritéria prostého počtu obyvatel). Další kritéria, jako například nadmořská výška, zátěž životního prostředí, počet

dojíždějících do sídelních celků aj. byla diskutována, ale v rámci diskuse odmítnuta jako nevhodná (mimo jiné proto, že zapojení každého kritéria, jak uvádí Ministerstvo financí České republiky, vyžadovalo dostupný a aktualizovatelný zdroj spolehlivých dat, kdy tato kritéria tento požadavek nespĺňují.

Vedle uvedených parametrických změn v modelu propočtu mělo také dojít ke změně intervalů a koeficientů postupných přechodů. Celkově měly být prostředky návrhem směřovány tak, aby došlo k poklesu rozdílu mezi obcemi s nejnižšími a nejvyššími příjmy na jednoho obyvatele.

**Tabulka 37: Koeficienty postupných přechodů jednotlivých velikostních kategorií obcí u původního návrhu Ministerstva financí ČR**

Obce s počtem obyvatel od – do obyvatel	Koeficienty postupných přechodů	Násobek postupných přechodů
0 – 50	1,0000	1,0000 x počet obyvatel obce
51 – 2 000	1,1081	50 + 1,1081 x počet obyvatel z počtu obyvatel obce přesahujících 50
2 001 – 30 000	1,1869	2 210,8 + 1,1869 x počet obyvatel z počtu obyvatel obce přesahujících 2 000
30 001 – 110 000	1,3889	35 444,0 + 1,3889 x počet obyvatel z počtu obyvatel obce přesahujících 30 000
110 001 – a více	2,7525	146 556,0 + 2,7525 x počet obyvatel z počtu obyvatel obce přesahujících 110 000

Zdroj: Návrh zákona o RUD, Ministerstvo financí ČR

Nově uplatněný princip zahrnutí měst Plzně, Ostravy a Brna do propočtu k ostatním obcím měl znamenat, že tato města už nebudou jako dosud částečně vyčleněna z propočtu prostřednictvím vlastního přepočítacího koeficientu. Z tohoto důvodu byla také v rámci modelování vytvořena dodatečná kategorie „110 001 a více“, do níž by na základě počtu obyvatel tato města nově spadala.

**Tabulka 38: Přepočítací koeficienty v původním návrhu Ministerstva financí ČR**

	Přepočítací koeficient
Hlavní město Praha	3,5418
Ostatní obce	1,0000

Zdroj: Návrh nového systému RUD, Ministerstvo financí ČR

Zapojení měst Plzně, Ostravy a Brna do propočtu mělo podstatně korigovat jejich dosavadní výjimečné postavení. Navržená právní úprava by pro ně znamenala poměrně významné dopady v porovnání s objemem sdílených daní inkasovaných v původní platné právní úpravě. Pokud by byl tento návrh schválen, znamenalo by to snížení daňových příjmů u hlavního města Prahy cca 2,2 mld. Kč, u každého ze zbývajících 3 měst cca o 0,9 mld. Kč proti objemu vyplývajícimu z modelu dle současného znění zákona o rozpočtovém určení daní.

Nedílnou součástí této varianty byla i částečná kompenzace ze státního rozpočtu formou mimořádné dotace, které Ministerstvo financí ČR navrhlo poskytovat městům Praze, Plzni, Ostravě a Brnu po přechodnou dobu 4 let.

**Tabulka 39: Porovnání stávajícího a navrhovaného systému RUD dle Ministerstva financí ČR**

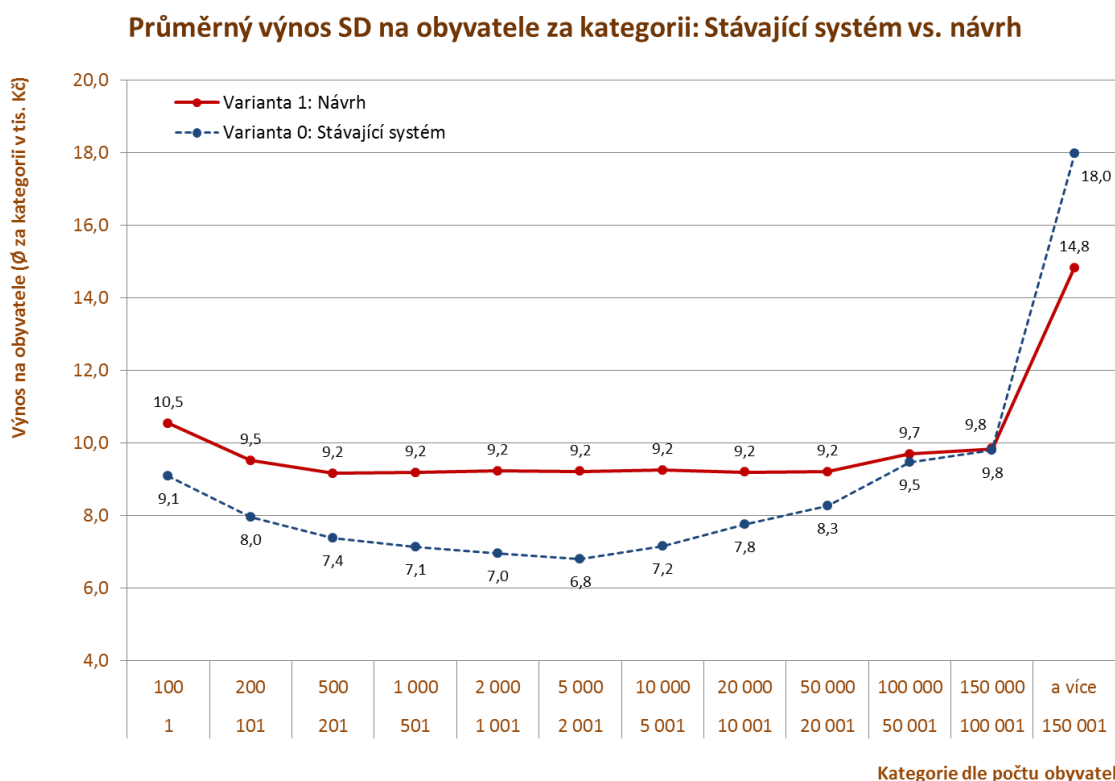
Počet obyvatel		Stávající systém RUD		Návrh nového systému RUD		Srovnání obou systémů: Návrh vs. stávající systém			
OD	DO	Sdílené daně (mil. Kč)	Výnos na 1 obyv. (tis. Kč)	Sdílené daně (mil. Kč)	Výnos na 1 obyv. (tis. Kč)	Rozdíl Sdílené daně (mil. Kč)	Index Sdílené daně	Rozdíl Výnos na 1 obyv. (tis. Kč)	Index Výnos na 1 obyv.
1	100	310,1	9,1	359,1	10,5	49	1,158	1,4	1,154
101	200	1253,2	8	1499	9,5	245,8	1,196	1,5	1,188
201	500	4752,5	7,4	5901,7	9,2	1149,2	1,242	1,8	1,243
501	1000	6794	7,1	8758,3	9,2	1964,3	1,289	2,1	1,296
1001	2000	7071,4	7	9367	9,2	2295,6	1,325	2,2	1,314
2001	5000	8261,6	6,8	11187,4	9,2	2925,8	1,354	2,4	1,353
5001	10000	6881,3	7,2	8880,2	9,2	1998,9	1,29	2	1,278
10001	20000	7518,1	7,8	8897,9	9,2	1379,8	1,184	1,4	1,179
20001	50000	9760,6	8,3	10873,1	9,2	1112,5	1,114	0,9	1,108
50001	100000	10438,7	9,5	10698,7	9,7	260	1,025	0,2	1,021
100001	150000	1981,7	9,8	1988,3	9,8	6,6	1,003	0	1
<b>OBCE ČR (bez PHA a BOP)</b>		<b>65 023,0</b>		<b>78 410,6</b>		<b>13 387,6</b>			
Praha		37312,2	29,7	35081,2	27,9	-2231	0,94	-1,8	0,939
Plzeň		3034,8	18	2137,8	12,7	-897	0,704	-5,3	0,706
Ostrava		5456,8	18	4578,2	15,1	-878,6	0,839	-2,9	0,839
Brno		6673,2	18	5792,3	15,6	-880,9	0,868	-2,4	0,867
<b>CELKEM ČR</b>		<b>117 500,0</b>		<b>126 000,0</b>		<b>8500</b>			

Zdroj: Ministerstvo financí ČR  
Pozn.: RUD = rozpočtové určení daní



Jak uvádí Ministerstvo financí České republiky, navrhovanou změnou propočtu by došlo k výraznému posílení středních velikostních kategorií. Naopak snížení sdílených daní by zaznamenala 4 největší města. I přes toto krácení by si ale města Ostrava a Brno ponechala určitá zvýhodnění z pohledu příjmů na jednoho obyvatele, kdy stejně tak určité zvýhodnění z pohledu výše sdílených daní na jednoho obyvatele by si zachovalo i město Plzeň. Hlavní město Praha by nadále mělo výrazně vyšší příjmy na obyvatele než města Ostrava a Brno.

**Graf 6: Průměrné celkové sdílené příjmy na jednoho obyvatele v příslušných velikostních kategoriích obcí**



Zdroj: Ministerstvo financí ČR, důvodová zpráva k novému návrhu RUD

Městům Praze, Plzni, Ostravě a Brnu by dle návrhu této varianty z dílny Ministerstva financí České republiky měla být poskytnuta částečná kompenzace ze státního rozpočtu. Poprvé měly být mimořádné kompenzace poskytnuty v roce nabytí účinnosti předkládané novely zákona o rozpočtovém určení daní. Poté měly být tyto kompenzace poskytovány po dobu dalších 3 let. V prvním roce účinnosti nového modelu by kompenzace pokryly většinu předpokládané ztráty, od dalšího roku by klesaly výrazněji.

**Tabulka 40: Navrhované kompenzace (v mld. Kč)**

Veřejné rozpočty/ Rok	Dopad modelu*	Výše kompenzace			
		2013	2014	2015	2016
Praha	-2,2	+2,0	+1,4	+0,9	+0,6
Plzeň	-0,9	+0,8	+0,6	+0,4	+0,2
Ostrava	-0,9	+0,8	+0,6	+0,4	+0,2
Brno	-0,9	+0,8	+0,6	+0,4	+0,2
<b>Dopad na státní rozpočet</b>		<b>-4,4</b>	<b>-3,2</b>	<b>-2,1</b>	<b>-1,2</b>

\*) modelový propoččet dopadů na města pro výchozí rok

Zdroj: Ministerstvo financí ČR, důvodová zpráva k návrhu nového systému RUD

### 9.5.5 Modelový příklad na porovnání současného rozpočtového určení daní a návrhu Ministerstva financí České republiky

Vzhledem k tomu, že jednotlivá kritéria a jejich váhy, stejně tak jako metodika výpočtu procentního podílu obcí na sdílených daních je totožná jako v předcházejících výpočtech, budou pouze uvedeny nezbytné základní informace pro možnost výpočtů v rámci tohoto navrhovaného modelu systému financování územních samospráv ze strany Ministerstva financí České republiky.

Nejprve je nutné si určit podíl na sdílených daních hlavního města Prahy a ostatních obcí.

Tyto podíly jsou uvedeny v následující tabulce.

**Tabulka 41: Výpočet procentního podílu jednotlivých kategorií na sdílených daních**

	Přepočítací koeficient	Počet obyvatel	Upravená hodnota	Procentní podíl
<b>Praha</b>	3,5418	1 241 664	4 397 726	32,038956
<b>Ostatní obce</b>	1,0000	9 261 813	9 261 813	67,961044
<b>Celkem</b>		10 503 477	13 726 184	100,000000

Zdroj: Návrh rozpočtového určení daní, Ministerstvo financí ČR

**Tabulka 42: Koeficienty postupných přechodů v jednotlivých intervalech obcí**

Interval počtu obyvatel		Koeficienty postupných přechodů
0	50	1
51	2 000	1,1081
2001	30000	1,1869
30001	110 000	1,3889
110001	a více	2,7525

Zdroj: Návrh rozpočtového určení daní, Ministerstvo financí ČR

Výpočet podílu konkrétní obce se zjistí podílem násobků počtu obyvatel a koeficientů postupných přechodů a sumy těchto násobků za celou skupinu ostatních obcí (suma násobků pro celou skupinu ostatních obcí činí 9 515 289,2381<sup>21</sup>). Násobek pro každou obec je vypočten tak, že počet obyvatel obce v každém intervalu je násoben příslušným koeficientem. Vzhledem ke skutečnosti, že metodika výpočtu u jednotlivých kritérií zůstala nezměněna, nebudou dále jednotlivé propočty provedeny, ale budou uvedeny jen již obdržené prostředky do rozpočtů obce Sedlec a města Stochov.

**Tabulka 43: Základní statistické údaje ČR a obcí Sedlec a Stochov v letech 2012 a 2013**

Místo	Ukazatel		
	Výměra (ha)	Počet obyvatel	Počet žáků
ČR k 1.1.2012	7 623 483,2858	10 503 477	1 098 684
Sedlec k 1.1.2012	500,6814	219	0
Stochov k 1.1.2012	948,7340	5 589	603
ČR k 1.1.2013	7 623 442,5345	10 514 212	1 124 154
Sedlec k 1.1.2013	500,6840	229	0
Stochov k 1.1.2013	948,7354	5585	608

Zdroj: Vyhláška č. 264/2013 Sb. a návrh rozpočtového určení daní, Ministerstvo financí ČR

<sup>21</sup> Hodnota převzata z modelových výpočtů v původním návrhovém řešení připravovaném MFČR.

**Tabulka 44: Porovnání příjmů do rozpočtu obce Sedlec**

Obec	Počet obyvatel	Systém RUD dle návrhu MFČR (164,4 mld.Kč)		Současný systém RUD (167,5 mld.Kč)	
		Rozpočet obce	Přepočet na 1 obyvatele	Rozpočet obce	Přepočet na 1 obyvatele
Sedlec	219/ 229	2 895 501,00	13 221,50	2 551 039,10	11 139,90

Zdroj: vlastní výpočet  
Pozn.: RUD = rozpočtové určení daní

**Tabulka 45: Porovnání příjmů do rozpočtu města Stochov**

Obec	Počet obyvatel	Systém RUD dle návrhu MFČR (164,4 mld. Kč)		Současný systém RUD (167,5 mld. Kč)	
		Rozpočet obce	Přepočet na 1 obyvatele	Rozpočet obce	Přepočet na 1 obyvatele
Stochov	5 589/ 5 585	76 459 424,90	13 680,30	64 028 902,80	11 464,40

Zdroj: vlastní výpočet  
Pozn.: RUD = rozpočtové určení daní

Navrhovaný systém rozpočtového určení daní Ministerstvem financí ČR z podílu hypoteticky přerozdělované částky ve výši 164,4 mld. Kč (v tomto návrhu počítalo Ministerstvo financí České republiky s navýšením částky ze státního rozpočtu ve prospěch obcí o 7 mld. Kč a 1,5 mld. Kč z Všeobecné pokladní správy na žáky) určil částku do rozpočtu obce Sedlec v hodnotě **2 895 501,00 Kč**, což při přepočtu na jednoho obyvatele představuje částku ve výši **13 221,50 Kč**.

V rámci současného rozpočtového určení daní je výsledná částka z hypoteticky přerozdělované sumy 167,5 mld. Kč, plynoucí do rozpočtu obce ve výši **2 551 039,10 Kč**, tedy při přepočtu na jednoho obyvatele **11 139,90 Kč**.

Při původně uplatňovaném návrhu změn rozpočtového určení daní dle Ministerstva financí České republiky by byla částka do rozpočtu obce Sedlec vyšší o **344 461,90 Kč**, při přepočtu na jednoho obyvatele, hodnotou v roce 2013, vyšší o **1 504,20 Kč**.<sup>22</sup>

<sup>22</sup> Výpočet proveden dle propočtů uváděných v příloze původního návrhu nového systému RUD dle MFČR

Navrhovaný systém rozpočtového určení daní Ministerstvem financí České republiky z podílu hypoteticky přerozdělované částky ve výši 164,4 mld. Kč určil částku do rozpočtu města Stochov v hodnotě **76 459 424,90 Kč**, což při přepočtu na jednoho obyvatele představuje částku ve výši **13 680,30 Kč**.

V rámci současného rozpočtového určení daní je výsledná částka z hypoteticky přerozdělované sumy 167,5 mld. Kč, plynoucí do rozpočtu obce ve výši **64 028 902,80 Kč**, tedy při přepočtu na jednoho obyvatele **11 464,40 Kč**.

Při původně uplatňovaném návrhu změn rozpočtového určení daní dle Ministerstva financí České republiky by byla částka do rozpočtu obce Stochov vyšší o **12 430 522,10 Kč**, při přepočtu na jednoho obyvatele, hodnotou v roce 2013, vyšší o **2 225,70 Kč**.<sup>23</sup>

Lze tedy konstatovat, že pokud by byl přijat původní návrh Ministerstva financí České republiky, který měl ponížít významně příjmy 4 největších měst – Prahy, Brna, Ostravy a Plzně, došlo by přesunem těchto finančních prostředků ve prospěch ostatních obcí k navýšení jejich příjmů, což by se pozitivně projevilo i v přepočtených příjmech na jednoho obyvatele obce Sedlec i města Stochov s tím, že rozdíl v příjmech na jednoho obyvatele mezi oběma obcemi by byl pouze v řádu několika stokorun. Z tohoto důvodu proto vycházejí pro obě obce vypočítané hodnoty příznivěji jak v celkovém objemu alokovaných prostředků, tak také při přepočtu na jednoho obyvatele. Velmi výrazně by si pak polepšila obec Sedlec, která je zástupcem malé obce. Tento výpočet tak ukázal, že předkladatel tohoto původního návrhu zákona o rozpočtovém určení daní (Ministerstvo financí České republiky) jasně zamýšlel touto úpravou podpořit zejména rozpočty malých obcí a menších sídelních celků, u nich v systému rozpočtového určení daní do roku 2012 vznikalo tzv. sedlo (viz graf 6 strana 181).

---

<sup>23</sup> Výpočet proveden dle propočtů uváděných v příloze původního návrhu nového systému RUD dle MFČR

## 10 Porovnání jednotlivých systémů financování a konstrukce nového modelu financování územních samospráv v České republice

V předchozích dvou kapitolách byly představeny vybrané zahraniční systémy financování, včetně systému financování územních samospráv v České republice, a to zejména s ohledem na typy přerozdělovaných daní, daňové pravomoci lokálních vládních jednotek a případná kritéria a jejich váhy, dle kterých jsou vypočítávány jednotlivé podíly obcí na státem přerozdělovaných daňových příjmech. Cílem této analýzy jednotlivých systémů bylo možné využití některých prvků uplatňovaných systémů do návrhu nového modelu rozpočtového určení daní v České republice. Následující tabulka uvádí přehled jednotlivých systémů redistribuce finančních prostředků ve prospěch lokálních vládních jednotek v Rakousku, Francii, Švédsku, Španělsku a Baskicku, rovněž tak v České republice a na Slovensku.

**Tabulka 46: Přehled vybraných charakteristik jednotlivých systémů financování ve zvolených zemích**

Ukazatel/ země	Česká republika	Slovensko	Rakousko	Francie	Švédsko	Španělsko	Baskicko
Počet vládních úrovní	3	3	3	4	3	4	4 (při započtení centrální vlády)
Existence malých obcí	ano	ano	ano	ano	po reformě územní samosprávy se téměř nevyskytují	ano	ano
Zásahy centrální vlády v rámci daňových sazeb	ano, stanoven horní limit	ano u daní, u poplatků nikoliv	ano, uzavírání víceletých dohod s centrální vládou	ano, stanoveny zákonné limity pro zvyšování daní centrální vládou	ano, stanovena horní sazba	ano, stanovena horní sazba	ano, omezující limity při zvyšování daní
Existence místních daní	ano (daň z nemovitosti, jinak místní poplatky)	ano	ano	ano	ano	ano	ano
Daňová autonomie obcí	nízká	nízká	nízká	vysoká	vysoká	nízká	vysoká

Zdroj: vlastní zpracování na základě provedené analýzy jednotlivých systémů financování

**Tabulka 47: Přehled dalších charakteristik jednotlivých systémů financování ve zvolených zemích**

Ukazatel/ země	Česká republika	Slovensko	Rakousko	Francie	Švédsko	Španělsko	Baskicko
<b>Existence kritérií k redistribuci daňových příjmů</b>	ano	ano	ano	ano	ano, v rámci vyrovnávacího systému, jinak nikoliv	ano	ano
<b>Systém financování podporuje malé obce</b>	ano, prostřednictvím katastrální výměry obce a přechodových koeficientů	částečně, prostřednictvím kritéria nadmořské výšky	částečně	ano, přes počet obyvatel a velikostní kategorie, formou dotačních titulů	ano, v rámci vyrovnávacího systému (podpora spíše pro obce v méně bohatých regionech)	částečně	ano, pomocí pevných plateb
<b>Systém financování podporuje větší sídelní celky</b>	ano, prostřednictvím koeficientů	ano, prostřednictvím koeficientů	ano, částečně	ano, částečně	velmi málo, díky vyrovnávacímu systému	ano, prostřednictvím koeficientů	ano, částečně, pomocí pevných sazeb
<b>Druh kritérií</b>	prostý počet obyvatel, počet žáků, katastrální výměra, přepočtený počet obyvatel, velikostní kategorie obcí	počet obyvatel, nadmořská výška, počet žáků a školních zařízení, počet obyvatel nad 62 let, velikostní kategorie obcí	počet obyvatel, fiskální úsilí obce	počet obyvatel, velikostní kategorie obcí, velikost katastrálního území obce, socio – demografická kritéria	počet obyvatel, socio – demografická kritéria	počet obyvatel, fiskální úsilí obce, daňová kapacita obce, počet žáků a školních zařízení, velikostní kategorie obcí	počet obyvatel, fiskální úsilí obce, pevné platby malým obcím a velkým sídelním celkům, velikostní kategorie obcí

Zdroj: vlastní zpracování na základě provedené analýzy jednotlivých systémů financování

Jak je vidět z tabulek číslo 44 a 45, mnoho prvků, které jsou v jednotlivých zemích v rámci systému financování územních samospráv uplatňovány, je možné považovat za velmi podobné, naopak v některých uplatňovaných prvcích jsou velmi odlišné. V celkovém souhrnu jednotlivých ukazatelů si je Česká republika velmi podobná se Slovenskem. To je patrně dáno společným historickým vývojem v minulosti. Z hlediska jednotlivých stupňů vládních úrovní má odlišné postavení Francie, která má na svém území departementy, jež jsou orgány státní správy na místní úrovni. Francouzské územní samosprávy rovněž disponují vyšší daňovou autonomií, pouze v případě slučování obcí si ponechala centrální vládní úroveň právo zasahovat. Vyšší daňovou autonomií mají i územní samosprávy ve Švédsku, které si mohou určovat sazby daně z příjmů fyzických a právnických osob, avšak na druhou stranu jsou omezovány tzv. vyrovnávacím systémem, který má za cíl větší homogenitu v příjmech

na jednoho obyvatele. Rovněž vyšší daňovou autonomii mají sídelní celky v Baskicku, kde však je tato vyšší daňová pravomoc pouze u místních daní a poplatků, nikoliv u celostátně uplatňovaných daňových sazeb (blíže viz podkapitola 8.6.2, strana 116 – Economic Agreement). Z hlediska existence malých obcí, může být hovořeno o tom, že většina zemí, mimo Švédsko, kde proběhla reforma územní veřejné správy a odstranila existující malé obce, má tento typ obcí v rámci své sídelní struktury. Obdobně rozdrobenou sídelní strukturu má mimo České republiky ještě Slovensko, Francie, ale též i ve vybraných autonomních oblastech Španělsko a autonomní oblast Baskicko. Centrální vláda ve všech případech vybraných zemí zasahuje určitými způsoby do daňových sazeb, i z tohoto důvodu je daňová autonomie obcí ve většině zemí spíše nízká. Ve všech vybraných státech existují uplatňovaná kritéria, která slouží k redistribuci finančních prostředků, jen ve Švédsku je to jen v rámci tzv. vyrovnávacího systému, jinak se kritéria nevyskytují, protože daňová autonomie územních samospráv v této zemi je poměrně vysoká.

Ve většině systémů financování jsou rovněž alespoň částečně podporovány malé obce, které jsou brány v případě České republiky jako obce s počtem obyvatel do 1 000, v případě ostatních vybraných států jako obce s počtem obyvatel do 2 000. Lze však i v jednotlivých systémech nalézt podporu pro větší sídelní celky, a to prostřednictvím speciálně upraveného počtu obyvatel pomocí koeficientů, případně pomocí pevných plateb ve prospěch metropolitních měst či správních center jednotlivých oblastí. Této možnosti například využívá systém financování územních samospráv v Baskicku. Velmi zajímavá jsou pak kritéria, která jsou v jednotlivých systémech financování uplatňována. Jedním ze základních kritérií, dle kterého jsou finanční prostředky přerozdělovány, je počet obyvatel v obci, často jsou také používána socio- demografická kritéria, mezi která lze zařadit například určité věkové kategorie obyvatel, či podle statutu – nezaměstnaní, žáci, ohrožené skupiny obyvatel na trhu práce. Nejvíce tohoto typu kritérií využívá Švédsko, částečně Francie. Prostřednictvím kritéria obyvatel obce starších 62 let využívá tohoto kritéria i slovenský systém financování. Velmi frekventovaným kritériem je i počet školských zařízení na území obce nebo počet žáků navštěvující tato školní zařízení. Od roku 2013 je uplatňované toto kritérium též i v České republice. Ve všech zkoumaných systémech financování územních samospráv, mimo Švédska, jsou rovněž uplatňovány velikostní kategorie obcí s přiřazenými koeficienty. Naopak jediné Španělsko s Rakouskem, v rámci vybraných evropských zemí, využívá k redistribuci prostředků kritérium fiskálního úsilí územních samospráv, ve Španělsku ještě navíc daňovou kapacitu obcí s ohledem na počet obyvatel v jednotlivých sídelních celcích.



## 10.1 Analýza kritérií a jejich vah v českém modelu financování územních samospráv

Časté novelizace zákona o rozpočtovém určení daní, který v České republice rozděluje finanční prostředky ve prospěch územních samospráv, vedly k četným změnám modelu rozpočtového určení daní. Po provedených úpravách z podnětu starostů obcí a odborné veřejnosti, jak již bylo v kapitole 9 uvedeno, je výsledná podoba systému redistribuce od roku 2013 následující.

Svěřené daně tvoří:

- 100 % podíl na dani z nemovitostí, která se nachází na území dané obce,
- 100 % podíl na dani z příjmů právnických osob, která je placena obcemi,
- 30 % z daně z příjmu fyzických osob, které mají na území obce trvalé bydliště ke dni splatnosti,
- 1,5 % z daně fyzických osob ze závislé činnosti a funkčních požitků, jako tzv. motivační prvek.

Mezi sdílené daňové příjmy patří:

- podíl 22,87 % na dani z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti a funkčních požitků,
- podíl 23,58 % na dani z příjmů fyzických osob vybírané srážkou podle zvláštní sazby,
- podíl 23,58 % na dani z příjmů právnických osob s výjimkou daně placené obcemi,
- podíl 20,83 % na dani z přidané hodnoty,
- daň z příjmů fyzických osob snižená o podíl daně z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti a funkčních požitků a téže daně vybírané srážkou podle zvláštní sazby (obce získávají podíl 23,58 % z 60 % celorepublikového výnosu této daně).

Kritéria, jež jsou od roku 2013 uplatňována, tvoří následující 4 ukazatele:

- celková výměra obce s vahou tohoto kritéria 3 % (stávající kritérium),
- prostý počet obyvatel obce s vahou tohoto kritéria 10 % (stávající kritérium),
- počet obyvatel obce upravený postupnými přechody jednotlivých velikostních kategorií obcí s vahou tohoto kritéria 80 % (modifikace stávajícího kritéria),

- počet žáků s váhou kritéria 7 % (nové kritérium).

Počet velikostních kategorií se snížil na 4. U těchto velikostních kategorií jsou uplatňovány tzv. koeficienty postupných přechodů. Hodnotu přepočítacích koeficientů mají i 4 velká města Praha, Brno, Ostrava a Plzeň, jejichž hodnota uměle navyšuje počet obyvatel těchto měst proti koeficientu 1, jež náleží všem ostatním sídelním celkům (více viz kapitola 9, přepočítací koeficienty jsou uvedeny v tabulce 31 na straně 171).

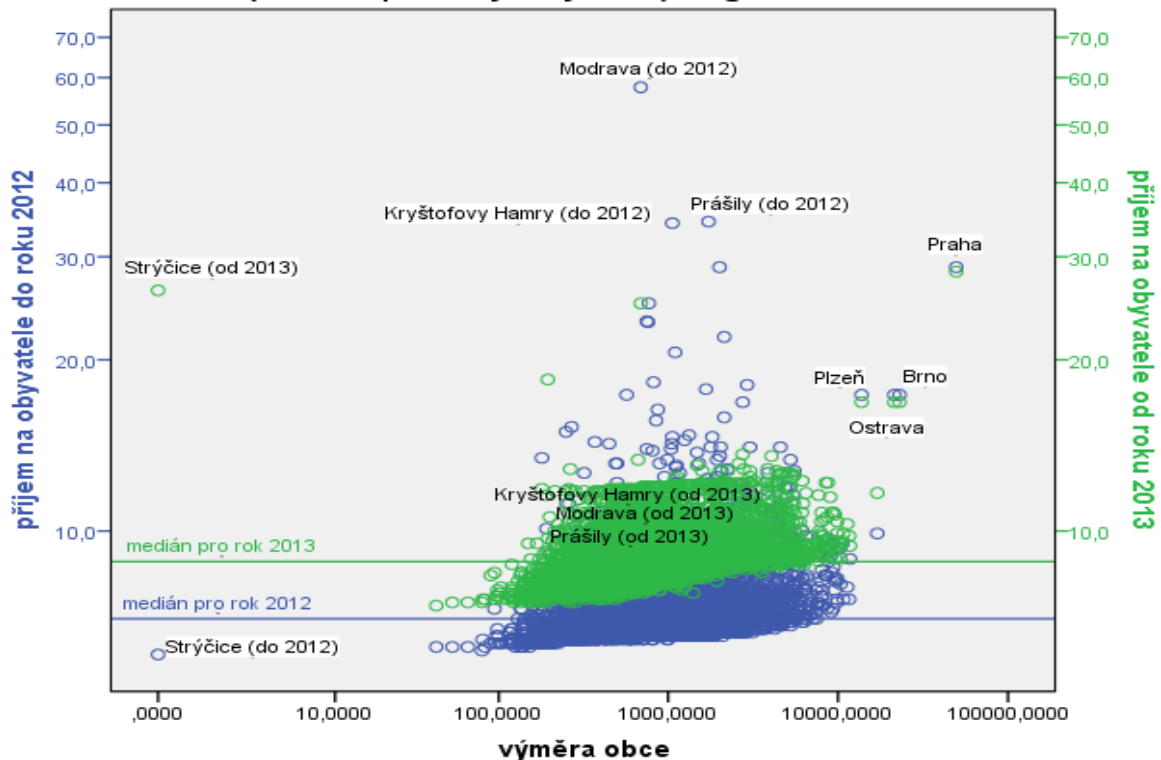
### **10.1.1 Kritérium katastrální výměry obce v letech 2012 a 2013**

U celkové výměry obce platí od roku 2013 omezující podmínka 10 ha na jednoho obyvatele. K větší katastrální výměře, než je ekvivalentní hodnota ve vztahu k počtu obyvatel v obci, se ve výpočtu nepřihlíží. Ministerstvo financí České republiky tuto omezující podmínku ve vztahu k tomuto kritériu odůvodnilo v důvodové zprávě neopodstatněnou extrémní výší celkových příjmů zejména příhraničních obcí, které mají malou zastavěnou plochu svého území, ale mnohdy vícenásobně větší plochu katastrálního území, než větší sídelní celky s několika tisíci obyvateli. Výsledkem takto vysokých celkových příjmů v rozpočtu vybraných obcí byly i vysoké příjmy z přerozdělovaných daní při přepočtu na jednoho obyvatele, které dokonce mnohdy několikanásobně převyšovaly příjmy na jednoho obyvatele v Praze, ale i v ostatních větších městech České republiky. Mezi takové obce lze zařadit například Modravu a Kryštofovy Hamry (více k této problematice viz podkapitola 9.5.1., strana 170). Ministerstvo financí České republiky se tak touto omezující podmínkou snažilo zamezit extrémním hodnotám, kterých dosahovaly zejména malé a příhraniční obce. Nejvíce se tato úprava dotkla obcí v Jihočeském a Plzeňském kraji, ale také i v Karlovarském a Ústeckém kraji. Celkem se omezující podmínka kritéria dotkla 57 obcí s tím, že některé z nich ve velmi krátké době přišly až o desítky tisíc korun příjmů na jednoho obyvatele (například Modrava a Kryštofovy Hamry).

Jiných obcí se dotkla minimálně a rozdíl v příjmech na jednoho obyvatele se pohybuje maximálně v řádu stokorun (například Horní Vilémovice a Louka). Byla proto provedena analýza základního souboru obcí, zaměřená na příjmy na jednoho obyvatele, a to v původně uplatňovaném systému redistribuce do roku 2012 a novém systému od roku 2013 ve vztahu k redistribuci finančních prostředků prostřednictvím kritéria velikosti katastrálního území jednotlivých obcí. Výsledek analýzy je znázorněn v následujícím grafu.

Graf 7: Příjem v tisících Kč na jednoho obyvatele podle výměry obce v roce 2012 a v roce 2013

Výnos na jednoho obyvatele podle starého a nového systému přerozdělování daní (členěno podle výměry obce) - logaritmické měřítko



Zdroj: vlastní zpracování na základě dat ČSU a MFČR

Z grafu 7 je patrné, že v systému financování územních samospráv do roku 2012, kdy ještě nebyla zavedena omezující podmínka této započtené hodnoty ve výši maximálně 10 ha na jednoho obyvatele, příznivě ovlivnilo toto kritérium navýšení rozpočtových příjmů zejména u skupiny malých obcí a malých obcí v příhraničních oblastech (například Prášíly, Modrava, Kryštofovy Hamry). Zároveň jsou však patrné výrazné rozdíly v objemu alokovaných prostředků, ve vztahu k ostatním obcím, u čtyř velkých měst – Praha, Brno, Ostrava a Plzeň. V roce 2013, kdy je poprvé uplatněna ze strany Ministerstva financí České republiky omezující podmínka 10 ha na jednoho obyvatele, je možné vidět, že se již malé obce Modrava, Prášíly a Kryštofovy Hamry v extrémních hodnotách nevyskytují. Všechna 4 velká města – Praha, Brno, Ostrava a Plzeň zaznamenala mírný pokles příjmů, což je však spíše dáno mírným poklesem příjmů na jednoho obyvatele, než účinností této omezující podmínky u kritéria katastrální výměry obce. Při celkovém porovnání s rokem 2013 je patrné, že mediánová hodnota příjmů na jednoho obyvatele je v roce 2013 vyšší než v roce předcházejícím. Extrémní hodnoty pro 4 velká města zůstávají téměř nezměněny, ale při meziročním srovnání celého základního souboru obcí ubylo významně v roce

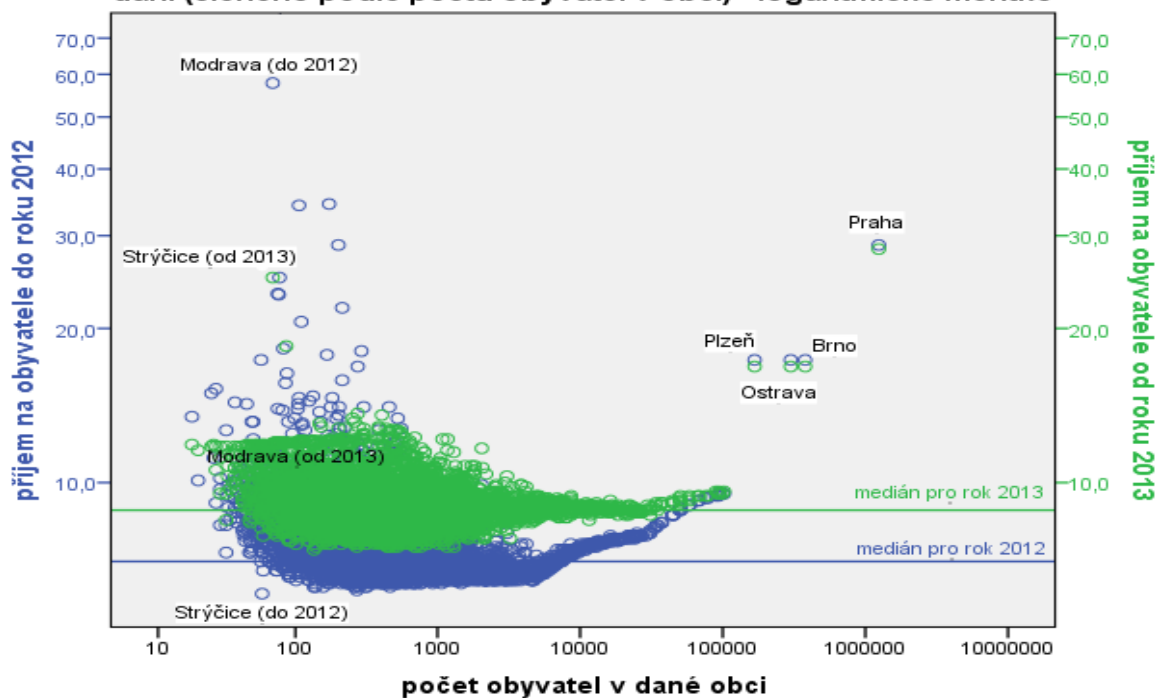
2013 extrémních hodnot a redistribuce příjmů na jednoho obyvatele, dle tohoto kritéria, dosahuje větší homogenity rovněž v roce 2013. Celkově lze tedy konstatovat, že záměr Ministerstva financí České republiky odstranit většinu extrémů v redistribuci, ke kterým docházelo v rámci redistribuce finančních prostředků podle tohoto kritéria. Je velmi zajímavé, ve vztahu k této omezující podmínce u kritéria katastrální výměry obce, sledovat, jakým způsobem budou ovlivněny příjmy obcí, pokud by bylo kritérium katastrální výměry obce nahrazeno kritériem zastavené plochy obce. i proto jedna z úprav, která je součástí konstrukce nového návrhu modelu redistribuce finančních prostředků, počítá s modifikací tohoto stávajícího kritéria.

### 10.1.2 Kritérium počtu obyvatel v letech 2012 a 2013

Zároveň byla rovněž provedena analýza základního souboru obcí, zaměřená opět na příjmy na jednoho obyvatele, a to v původně uplatňovaném systému redistribuce do roku 2012 a novém systému od roku 2013 ve vztahu k redistribuci finančních prostředků se zaměřením na kritérium velikosti obce z pohledu prostého počtu obyvatel. Výsledek analýzy je znázorněn v následujícím grafu.

**Graf 8: Příjem v tisících Kč na jednoho obyvatele podle počtu obyvatel obce v roce 2012 a v roce 2013**

**Výnos na jednoho obyvatele podle starého a nového systému přerozdělování daní (členěno podle počtu obyvatel v obci) - logaritmické měřítko**



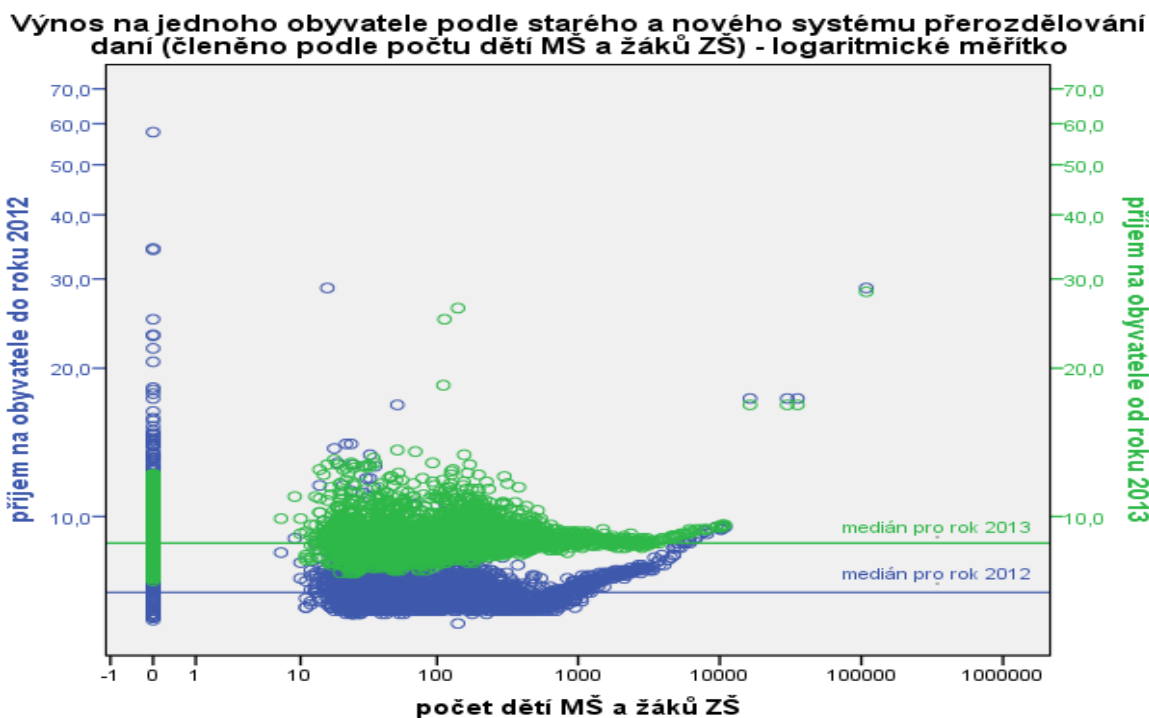
Zdroj: vlastní zpracování na základě dat ČSU a MFČR

Z grafu 8 je patrné, že v rámci srovnání systémů financování územních samospráv do roku 2012 a od roku 2013, je možné vidět výraznější rozdíly v redistribuci příjmů obcí při přepočtu na jednoho obyvatele v roce 2012, zatímco u současného modelu financování územních samospráv, je patrná větší homogenita v redistribuci prostředků v rámci tohoto kritéria. I v tomto případě jsou rovněž patrné výrazné rozdíly v objemu alokovaných prostředků, ve vztahu k ostatním obcím, u čtyř velkých měst – Praha, Brno, Ostrava a Plzeň, která získávají dvojnásobně až čtyřnásobně více příjmů do rozpočtu přepočtených na jednoho obyvatele. To je dáno zejména odlišně nastavenými koeficienty těchto 4 měst, která jsou tak postavena mimo základní propočet s koeficientem 1, ale i samotným počtem obyvatel těchto našich největších územních celků, který je rovněž zvýhodněn v rámci přepočítacích koeficientů přiřazených ke čtyřem velikostním kategoriím obcí. Při celkovém porovnání s rokem 2013 je patrné, že mediánová hodnota příjmů na jednoho obyvatele je v roce 2013 vyšší než v roce předcházejícím, což je dáno především zvýšeným procentním podílem, který je uplatňován ve prospěch územních rozpočtů od roku 2013.

### **10.1.3 Kritérium počtu dětí v mateřských a základních školách v letech 2012 a 2013**

Posledním, nově uplatňovaným kritériem v systému financování územních samospráv, je počet žáků mateřských a základních škol. I v rámci tohoto kritéria byla provedena analýza redistribuce finančních prostředků do jednotlivých obcí. Výsledek analýzy je znázorněn v následujícím grafu.

**Graf 9: Příjem v tisících Kč na jednoho obyvatele podle počtu žáků v obci v roce 2012 a v roce 2013**



Zdroj: vlastní zpracování na základě dat ČSU a MFČR

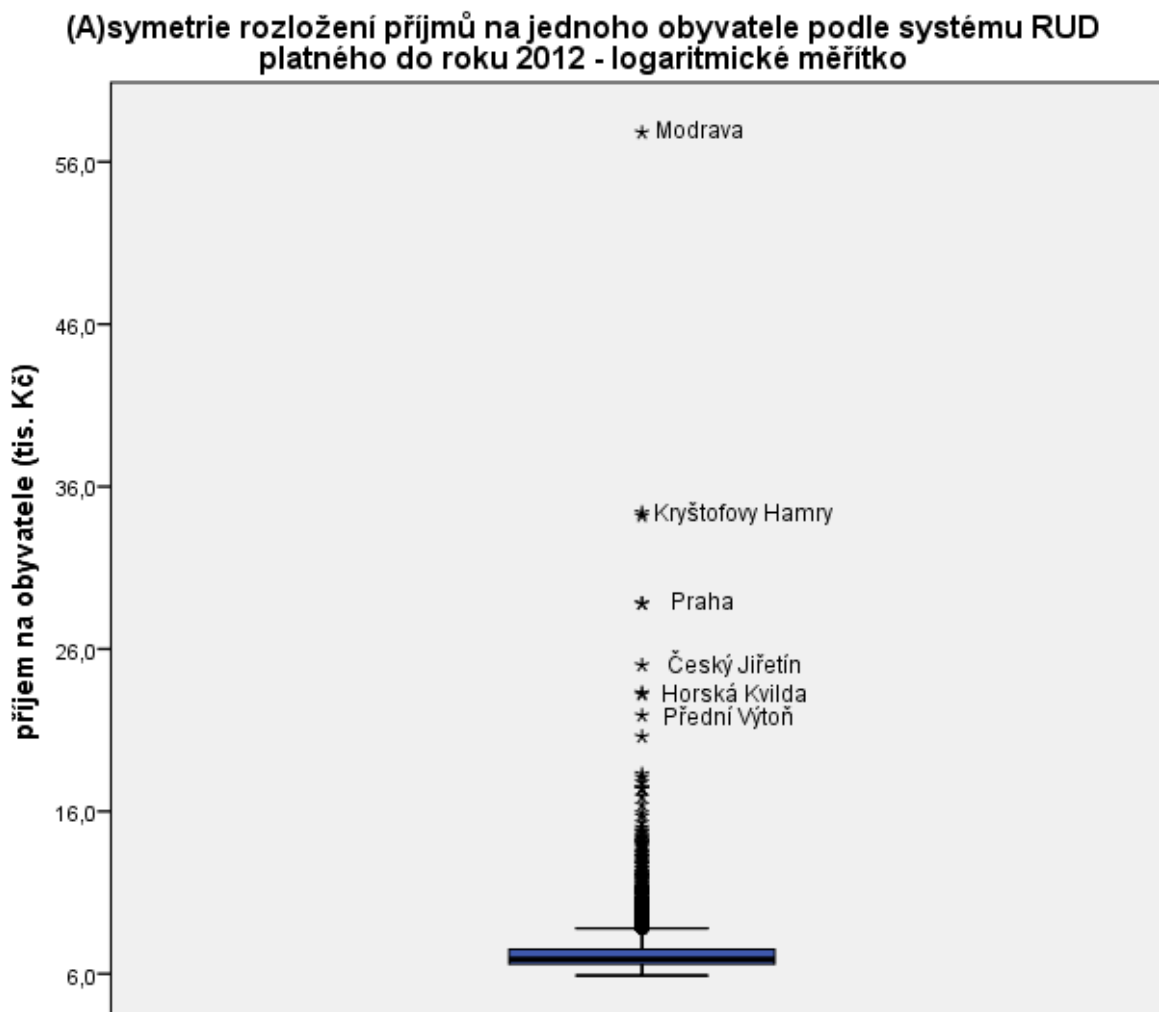
Z grafu 9 je patrná poměrně silná homogenita v redistribuci finančních prostředků na jednoho obyvatele ve vztahu k počtu žáků mateřských a základních škol. Změna nenastala ani v tomto případě u 4 velkých měst – Praha, Brno, Ostrava a Plzeň, neboť tyto velké sídelní celky mají i větší počet žáků mateřských a základních škol. Proto jsou tato 4 velká města vyčleněna ze slupiny většiny ostatních obcí a jejich hodnoty se pohybují směrem vpravo nahoru od této skupiny územních samospráv. V roce 2013 rovněž výrazně ubylo extrémních hodnot u obcí s počtem žáků 0. Zatímco v roce 2013 je tato hodnota, přepočtená na jednoho obyvatele v maximální výši kolem 15 000 Kč, tak v roce předcházejícím dosahovaly tyto příjmy, přepočtené na jednoho obyvatele u obcí s počtem žáků 0, 20 000 Kč až 30 000 Kč, v případě Kryštofových Hamrů a Modravy dokonce kolem 35 000 Kč, respektive téměř 60 000 Kč.

#### **10.1.4 Příjmy na jednoho obyvatele u sdílených daní v letech 2012 a 2013**

V rámci analýzy systému financování územních samospráv v České republice v letech 2012 a 2013 byla prozatím celá redistribuce příjmů zkoumána vždy v souvislosti s jedním kritériem a přepočteným objemem finančních prostředků na jednoho obyvatele. Následující grafické znázornění však nabízí pohled na systém financování územních samospráv v roce 2012 dle

redistribuce finančních prostředků jednotlivým obcím, které jsou přepočteny na jednoho obyvatele.

**Graf 10: Rozložení příjmů z rozpočtového určení daní (RUD) na jednoho obyvatele v roce 2012**



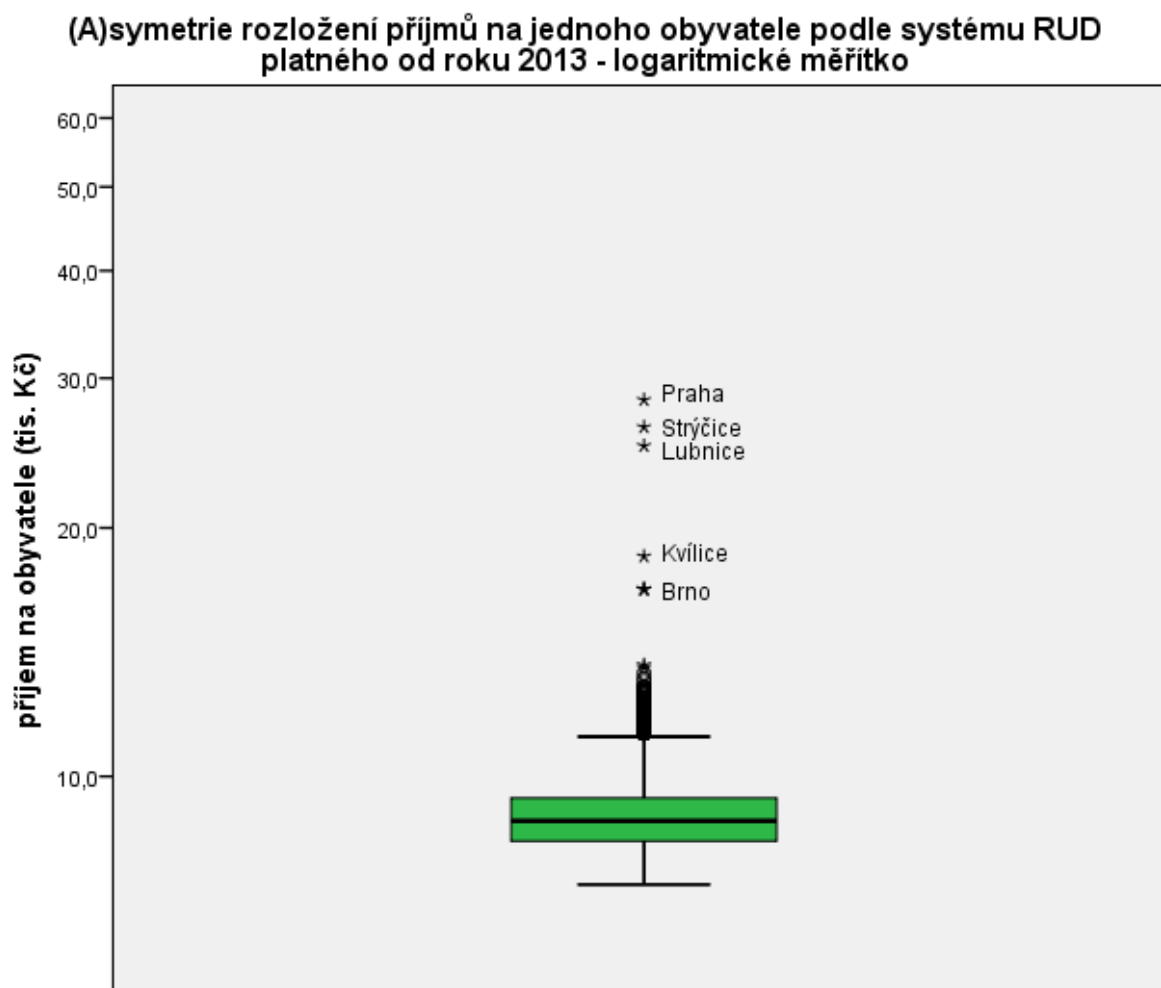
Zdroj: vlastní zpracování na základě dat ČSU a MFČR

Z grafu 10 je patrné, že interkvartilové rozpětí je poměrně malé. To rovněž vysvětluje, proč se nachází mnoho obcí nad hranicí neodlehleho maxima a tvoří tak poměrně významný pás odlehlých hodnot. Extrémních hodnot pak především nabývá hlavní město Praha, Kryštofovy Hamry a Modrava. V roce 2012 je tak patrná poměrně silná asymetrie v redistribuci příjmů na jednoho obyvatele z rozpočtového určení daní. To je dáno především nastavením vah jednotlivých kritérií, zejména pak kritéria katastrální výměry obce, která v případě Kryštofových Hamrů a Modravy, ale i dalších malých obcí a menších sídelních celků v pohraničí, jejichž velikost katastrálního území je mnohdy srovnatelná s obcemi, které mají i několik tisíc obyvatel, tohoto ekvivalentu ve vztahu k počtu obyvatel zdaleka nedosahují. U hlavního města Prahy je tato hodnota dána především odlišně stanoveným koeficientem pro

přepočet obyvatel, ale i jednotlivými koeficienty, které jsou nastaveny u 4 tzv. přechodových velikostních kategorií.

Naopak následující grafické znázornění nabízí pohled na systém financování územních samospráv v roce 2013 dle redistribuce finančních prostředků jednotlivým obcím, rovněž přepočtených na jednoho obyvatele.

**Graf 11: Rozložení příjmů z rozpočtového určení daní (RUD) na jednoho obyvatele v roce 2013**



Zdroj: vlastní zpracování na základě dat ČSU a MFČR

Z grafu 11 je patrné, že interkvartilové rozpětí je v porovnání s rokem 2013 mnohem větší. To rovněž vysvětluje, proč se nachází menší množství obcí nad hranicí neodlehleho maxima a tvoří tak méně významný pás odlehlých hodnot. Extrémních hodnot pak především nabývá hlavní město Praha, obce Strýčice a Lubnice. Samostatně, nad pásem odlehlých hodnot, se ještě objevuje obec Kvílice a město Brno. V roce 2013 je tak patrné významné zlepšení ve vztahu k asymetrii v redistribuci příjmů na jednoho obyvatele z rozpočtového určení daní. To je dáno především nově uplatněným kritériem počtu žáků v mateřských a základních



školách, změnou vah zbývajících kritérií a zejména zavedením omezující podmínky 10 ha na jednoho obyvatele obce ve vztahu ke kritériu katastrální výměry obce, která v roce 2012 znamenala zejména pro obce Kryštofovy Hamry a Modravu, ale i další malé obce a menší sídelní celky v pohraničí, jejichž velikost katastrálního území je mnohdy srovnatelná s obcemi, které mají i několik tisíc obyvatel, více finančních prostředků z rozpočtového určení daní ve prospěch těchto obcí, než v roce 2013, a to v důsledku nezapočítané celkové velikosti katastrálního území těchto obcí, ale zápočtu jen do výše ekvivalentu, který odpovídá počtu obyvatel. U hlavního města Prahy, ale i města Brna, je odlehlá hodnota dána především odlišně stanoveným koeficientem pro přepočet obyvatel od ostatních obcí, ale i jednotlivými koeficienty, které jsou nastaveny u 4 tzv. přechodových velikostních kategorií. Zatímco v roce 2012 není město Brno samostatně na grafickém vyobrazení znázorněno, v roce 2013, díky menšímu pásu odlehlých hodnot, je již město Brno umístěno jako samostatná odlehlá hodnota.

## **10.2 Návrh nového modelu financování územních samospráv v České republice**

Výše analyzovaná data o jednotlivých systémech financování ve vybraných zemích Evropské unie poslouží jako podklad pro konstrukci nového návrhu systému financování územních samospráv. Při realizaci nového modelu, s ohledem na jednotlivá kritéria, byla volena na základě provedené analýzy jednotlivých modelů financování ta, která jsou předně běžně sledována a jsou již případně v rámci současného modelu financování uplatňována. Jako nová kritéria byla volena především ta, jejichž datová základna je dostupná - s ohledem na samotnou existenci těchto dat. Proto byla volena kritéria, která jsou běžně dostupná ve statistikách Českého statistického úřadu, případně nejsou tato data součástí veřejných databází, ale jsou pravidelně sledována a aktualizována. Využita proto byla data, která jsou již v současném systému financování územních samospráv v České republice publikována, tedy prostý počet obyvatel, katastrální výměra obce (v ha), počet žáků mateřských a základních škol a také počet pracovníků v obci (v současném systému jako údaj sloužící pro výpočet podílu tzv. motivačního prvku). Informace, které se týkají počtu žáků, dostává Ministerstvo financí České republiky od Českého statistického úřadu a od Ministerstva školství České republiky. V rámci nově přidaných kritérií, pro konstrukci nového modelu financování územních samospráv v České republice, jsou použita data týkající se zastavěné plochy

na území jednotlivých obcí (v m<sup>2</sup>) s využitím neveřejné databáze Českého úřadu zeměměřického a katastrálního, dále pak data z veřejné databáze získaná ze Sčítání lidí, domů a bytů 2011, publikovaná Českým statistickým úřadem v rámci socio – demografických dat o počtu obyvatel v jednotlivých stanovených věkových kategoriích ve všech obcích České republiky a dle statutu (kategorie nezaměstnaných). Podíly na jednotlivých daních zůstávají nezměněny (podíl 22,87 % na dani z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti a funkčních požitků, podíl 23,58 % na dani z příjmů fyzických osob vybírané srážkou podle zvláštní sazby a na dani z příjmů právnických osob s výjimkou daně placené obcemi, podíl 20,83 % na dani z přidané hodnoty a podíl na daň z příjmů fyzických osob snížená o podíl daně z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti a funkčních požitků - obce získávají podíl 23,58 % z 60 % celorepublikového výnosu této daně), stejně tak jako objem alokovaných prostředků určený k redistribuci ve prospěch obcí v rámci rozpočtového určení daní. Jedná se o alokovanou částku ve výši 124,9 mld. Kč, která je součtem částek 113,3 mld. Kč z alokace prostředků v roce 2012, která je navýšena o 11,6 mld. Kč z důvodu zvýšení podílu obcí na některých výnosech sdílených daní. Součástí sumy 11,6 mld. Kč je částka v objemu 1,5 mld. Kč jako dosavadní příspěvek na školství od Ministerstva školství České republiky, v souvislosti se zavedením kritéria počtu žáků v mateřských a základních školách. Propočten nezahrnuje příjmy z daně z nemovitostí, 30 % z výnosu záloh na daň z příjmů fyzických osob ze samostatně výdělečné činnosti, daň z příjmů právnických osob v případech, kdy poplatníkem je příslušná obec a podíl na 1,5 % z celostátního hrubého výnosu daně (záloh na daň) z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti a z funkčních požitků.

### **10.2.1 Volba kritérií v navrhovaném modelu financování**

Zvolena byla následující kritéria: prostý počet obyvatel, katastrální výměra (v ha) nebo zastavěná plocha (v m<sup>2</sup>), počet žáků mateřských a základních škol, počet pracujících v obci, počet obyvatel ve věku 0 – 24 let, počet obyvatel ve věku nad 65 let včetně a počet nezaměstnaných v obci. Modifikace stávajícího kritéria katastrální výměry (v ha) na zastavěnou plochu v obci (v m<sup>2</sup>) byla provedena v souvislosti s opatřením Ministerstva financí České republiky, kdy v platném systému financování od 1. ledna 2013 je katastrální výměra v obci, započtena pouze do maximální hodnoty odpovídající ekvivalentu 10 ha na jednoho obyvatele. Nově přidaná kritéria do navrhovaného systému financování územních samospráv v České republice, ve snaze dosáhnout vyšší transparentnosti a efektivnosti redistribuce finančních prostředků obcím, byla zvolena v případě kritéria mladých lidí

(věková skupina do 24 let včetně) na základě uplatňovaného kritéria ve švédském modelu financování územních samospráv, v případě obyvatel ve věkové skupině nad 65 let včetně na základě uplatňovaného kritéria ve švédském, rakouském a slovenském systému financování, v případě kritéria počtu nezaměstnaných na základě uplatňovaného kritéria ve švédském, španělském (konkrétně baskickém) modelu financování a poslední nově zvolené kritérium - redistribuce prostředků dle HDP v krajích, bylo zvoleno jako modifikované kritérium na základě používaného kritéria fiskálního úsilí obcí a daňové kapacity obcí, uplatňovaných ve španělském (konkrétně baskickém) a rakouském systému financování územních samospráv. Kritérium podílu na HDP jednotlivých obcí v příslušném kraji se vypočítá jako hodnota HDP v absolutním vyjádření, přepočtená na jednoho obyvatele kraje k celkovému součtu hodnot za všechny kraje. Takto získaný podíl jednotlivých krajů je ještě dále rozdělen na podíly jednotlivých obcí v příslušném kraji, a to podle počtu obyvatel v jednotlivých obcích příslušného kraje.

Všechna ostatní kritéria, v rámci jednoduchosti konstrukce nového modelu financování, a s ohledem na dosud uplatňovaný model výpočtu podílu jednotlivých obcí, byla získána pomocí stejného mechanismu výpočtu, uplatňovaném v systému rozpočtového určení daní, a to jako podíl hodnot příslušného kritéria v rámci každé obce a celkového součtu těchto hodnot za všechny obce v České republice. Věková kritéria (intervaly) byly zvoleny v souvislosti se získanými daty za jednotlivé obce, a to konkrétně do 24 let z důvodu, že mladí lidé jsou ohroženou skupinou na trhu práce a že většina obyvatel v tomto věku má statut studenta. Tato věková kategorie byla zvolena i proto, že většina vysokých škol je soustředěna v Praze a Brně, případně v ostatních velkých městech. S touto věkovou skupinou obyvatel jsou spojeny i zvýšené náklady ze strany územní samosprávy - především na dopravu, náklady na školská zařízení a náklady na zdravotní péči. Druhé věkové kritérium bylo rovněž zvoleno v souvislosti se získanými daty za jednotlivé obce, a to konkrétně od 65 let včetně a výše z důvodu, že v důsledku důchodové reformy začínají postupně obyvatelé v České republice ukončovat svůj aktivní ekonomický život kolem této věkové hranice. I tato sociální skupina byla vybrána proto, že s touto věkovou skupinou mají obce rovněž spojeny zvýšené náklady - především na dopravu, na zdravotní péči a sociální služby. Navíc ze statistik Českého statistického úřadu vyplývá, že podíl obyvatel ve věku nad 65 let v jednotlivých obcích dlouhodobě narůstá. S dalšími parametry v navrhovaném systému financování územních samospráv v České republice se nepočítá. Zrušeny jsou proto 4 velikostní kategorie s tzv. přechodovými koeficienty. Zrušeny jsou i koeficienty pro

přepočet obyvatel hlavního města Prahy, Brna, Ostravy a Plzně, které uměle navyšovaly skutečný počet obyvatel.

V základním navrhovaném modelu financování územních samospráv v České republice budou uplatněna následující kritéria:

- prostý počet obyvatel (stávající kritérium) s váhou kritéria 65 %,
- zastavěná plocha v obci v m<sup>2</sup> (modifikace stávajícího kritéria) s váhou kritéria 3 %,
- počet pracovníků v obci (modifikace stávajícího kritéria) s váhou kritéria 7 %,
- počet žáků mateřských a základních škol (stávající kritérium) s váhou kritéria 7 %,
- počet obyvatel ve věku 0 – 24 let včetně (nové kritérium) s váhou kritéria 5 %,
- počet obyvatel ve věku nad 65 let včetně (nové kritérium) s váhou kritéria 5 %,
- počet nezaměstnaných v obci (nové kritérium) s váhou kritéria 3 %,
- podíl obce dle počtu obyvatel na HDP příslušného kraje (nové kritérium) s váhou kritéria 5 %.

Konstrukce jednotlivých vah u zvolených kritérií byla provedena dle současného nastavení, a to v případě již existujících nebo modifikovaných kritérií – katastrální výměra obce byla pouze zaměněna za zastavěnou plochu v obci se stejnou váhou tohoto kritéria, u počtu žáků rovněž zůstala nastavena stejná váha kritéria, která byla taktéž přidělena i počtu pracovníků v obci. V případě ostatních nových kritérií byly jednotlivé váhy přiděleny dle vah těchto kritérií v zahraničních systémech financování s tím, že je dodržena největší váha kritéria u počtu obyvatel obce, kdy toto kritérium je ve všech zkoumaných systémech redistribuce finančních prostředků pojímáno jako nejvýznamnější. Ze slovenského systému financování byla proto přejata váha kritéria pro počet obyvatel nad 65 let včetně, která byla rovněž použita i pro obdobné nové kritérium počtu obyvatel do 24 let včetně. Z důvodu poměrně vysokého podílu kritéria počtu obyvatel, kde v rámci analyzovaných systémů financování územních samospráv vybraných zemí Evropské unie, byla váha tohoto kritéria nastavena od 59 % až do 90 %, je u kritérií počet nezaměstnaných a podílu obce dle počtu obyvatel na HDP příslušného kraje zvolena váha kritéria 3 %, respektive váha kritéria 5 % tak, aby si kritérium počtu obyvatel zachovalo výrazně vyšší váhu, jehož hodnota neklesne pod minimálně uplatněnou váhu tohoto kritéria (59 %) ve vybraných systémech financování zemí Evropské unie. Následující tabulka ukazuje, že prostřednictvím výše zvolených kritérií došlo ke zvýšení

míry korelace mezi daňovými příjmy, přepočtenými na jednoho obyvatele, na základě uplatněných přerozdělovacích kritérií v systému redistribuce finančních prostředků v letech 2012 a 2013.

**Tabulka 48: Míra korelace mezi daňovými příjmy a zvolenými kritérii**

Míra korelace mezi daňovými příjmy a jednotlivými přerozdělovacími kritérii		
	Výnos na jednoho obyvatele	
	do roku 2012	od roku 2013
Počet obyvatel v obci	22,76%	26,22%
Zastavěná plocha obce	25,52%	40,69%
Počet dětí MŠ a žáků ZŠ	22,55%	26,63%
Věk 0 až 24 let	22,68%	26,08%
Věk nad 65 let	22,99%	26,42%
Počet nezaměstnaných	23,18%	25,87%

Zdroj: vlastní zpracování na základě výpočtů v programu IBM SPSS

### 10.2.2 Rozdíl v redistribuci příjmů při uplatnění kritéria katastrální výměry obce a kritéria zastavěné plochy v obci

Jak je z výše uvedené tabulky 48 patrné zastavěná plocha obce, ale i ostatní kritéria, jsou zpřesňujícími prvky redistribuce výsledného objemu finančních prostředků ve prospěch jednotlivých obcí. Proto bude proveden modelový příklad výpočtu se zohledněním obou těchto kritérií – katastrální výměry obce a zastavěné plochy v obci, a to v letech 2012 a 2013. Konstrukce modelu používá obě tato kritéria s váhou 3 %, v kombinaci s ostatními kritérii.

**Tabulka 49: Použitá kritéria v návrhovém modelu financování a jejich váhy**

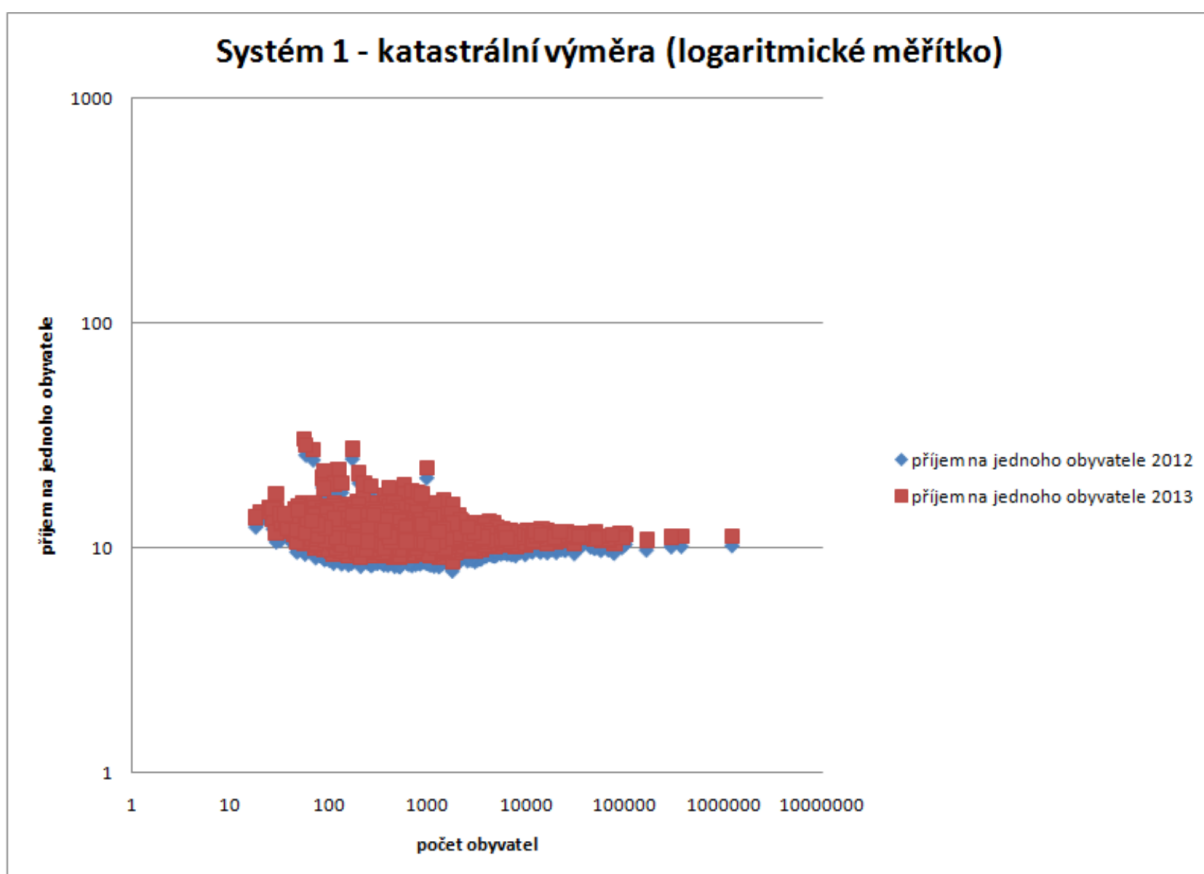
Jednotlivá kritéria a jejich váhy v %								
Počet obyvatel k 1. 1.2013	Katastrální výměra obce (max. 10 hektarů na obyvatele)	Počet dětí MŠ a žáků ZŠ k 30.9.2012	Velikost zastavěné plochy v m <sup>2</sup> k 1.1.2013	0 až 24 let k 1.1.2013	65 a více let k 1.1.2013	Počet nezaměstnaných k 1.1.2013	Počet pracovníků k 1.1.2013	HDP za rok 2012
65	3	7	3	5	5	3	7	5

Zdroj: vlastní zpracování

Redistribuci příjmů na jednoho obyvatele při použití kritérií a jejich vah z tabulky 49 zobrazují následující 2 grafy. Z těchto grafů je patrné, že extrémních hodnot z hlediska příjmů na jednoho obyvatele ubylo a že základní soubor obcí vykazuje v závislosti na tomto přepočtu větší homogenitu, avšak na úkor větších sídelních celků, jejichž příjmy na jednoho

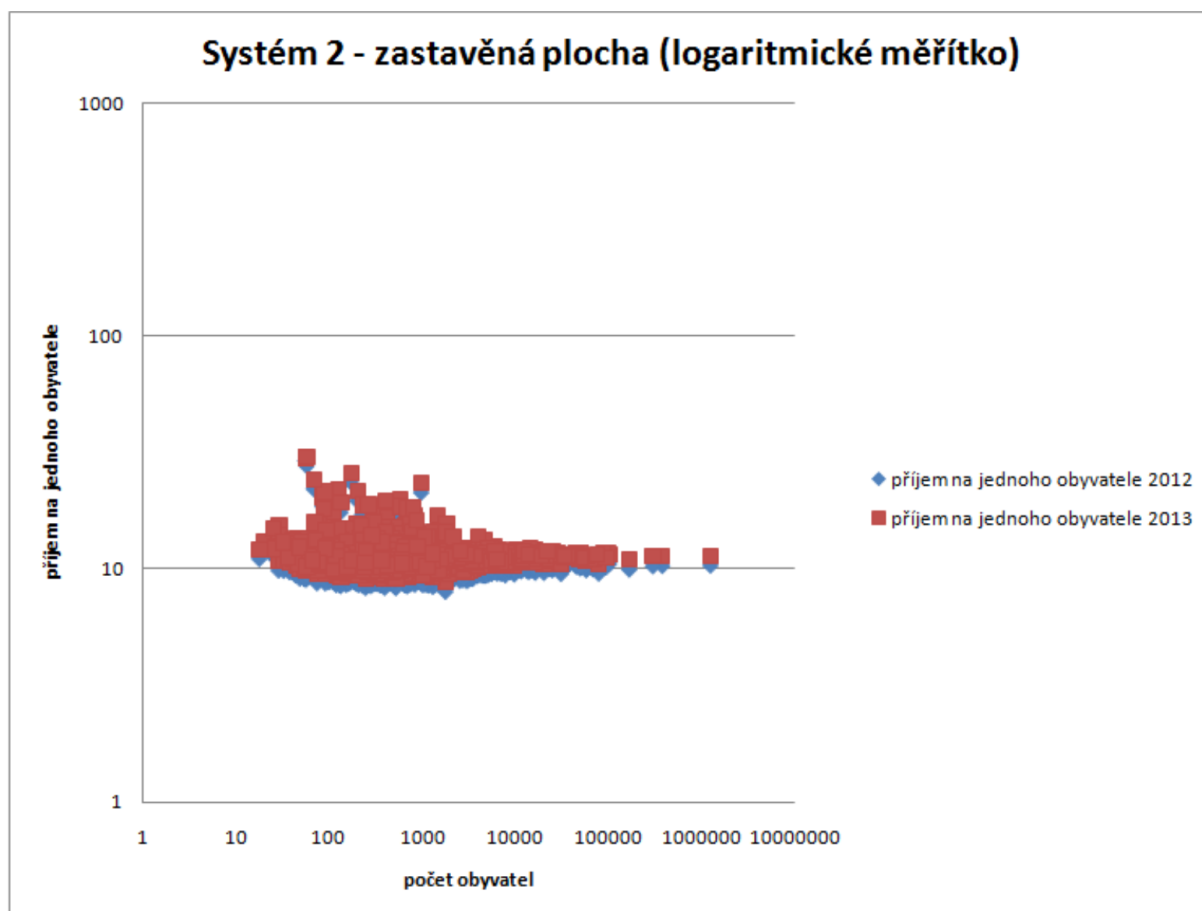
obyvatele jsou nižší než v předchozím systému redistribuce finančních prostředků, jak uvádí tabulka č. 50 na straně 206). Z konstrukce nového modelu financování územních samospráv byly totiž z důvodu větší transparentnosti redistribuovaných prostředků vypuštěny koeficienty pro 4 velká města, které objem alokovaných finančních prostředků v současném systému velmi významně pozitivně ovlivňují, neboť efektem je umělé navyšování počtu obyvatel prostřednictvím velikostních koeficientů u Prahy, Brna, Ostravy a Plzně. Vypuštěny byly rovněž z konstrukce navrhovaného nového modelu redistribuce finančních prostředků i tzv. přechodové koeficienty u 4 velikostních kategorií obcí, pomocí nichž jsou rovněž příjmy těchto 4 měst a větších sídelních celků posíleny.

**Graf 12: : Příjmy na jednoho obyvatele v tisících Kč (katastrální výměra)**



Zdroj: vlastní zpracování

Graf 13: Příjmy na jednoho obyvatele v tisících Kč (zastavěná plocha)



Zdroj: vlastní zpracování

Z porovnání příjmů na jednoho obyvatele s uplatněním kritéria katastrální výměry obce a zastavené plochy v obci, lze konstatovat, že k změnám v redistribuci příjmů dochází zejména u skupiny malých obcí do 1 000 obyvatel a u větších sídelních celků v intervalu od 1 001 do 10 000 obyvatel. To je dáno zejména rozdílem mezi velikostí katastrální výměry obce a zastavenou plochou v obci. Jak ukazuje následující tabulka, došlo sice s použitím výše uvedených kritérií a jejich hodnot k celkově větší homogenitě v redistribuci příjmů ve prospěch územních samospráv, avšak především na vrub příjmové strany Prahy a ostatních velkých měst.

**Tabulka 50: Porovnání příjmů na jednoho obyvatele (v tisících Kč) v letech 2012 a 2013**

Město/ medián	Aktuální systém		Systém 1 - katastrální výměra		Systém 1 - katastrální výměra		Systém 2 - zastavěné území		Systém 2 - zastavěné území	
	příjem na jednoho obyvatele 2012	příjem na jednoho obyvatele 2013	příjem na jednoho obyvatele 2012	příjem na jednoho obyvatele 2013	podíl na starém 2012	podíl na starém 2013	příjem na jednoho obyvatele 2012	příjem na jednoho obyvatele 2013	podíl na starém 2012	podíl na starém 2013
Praha	28,8	28,3	10,26801235	11,2506051	36%	40%	10,34969122	11,3406465	36%	40%
Brno	17,4	16,9	10,19330357	11,20529148	59%	66%	10,30304393	11,32626739	59%	67%
Ostrava	17,4	16,9	10,15670288	11,16853035	58%	66%	10,28308238	11,30784897	59%	67%
Plzeň	17,4	16,9	9,824535235	10,83030251	56%	64%	9,93614756	10,95334204	57%	65%
medián	6,9	8,8	10,1	11,1	146%	110%	9,8	10,7	141%	122%

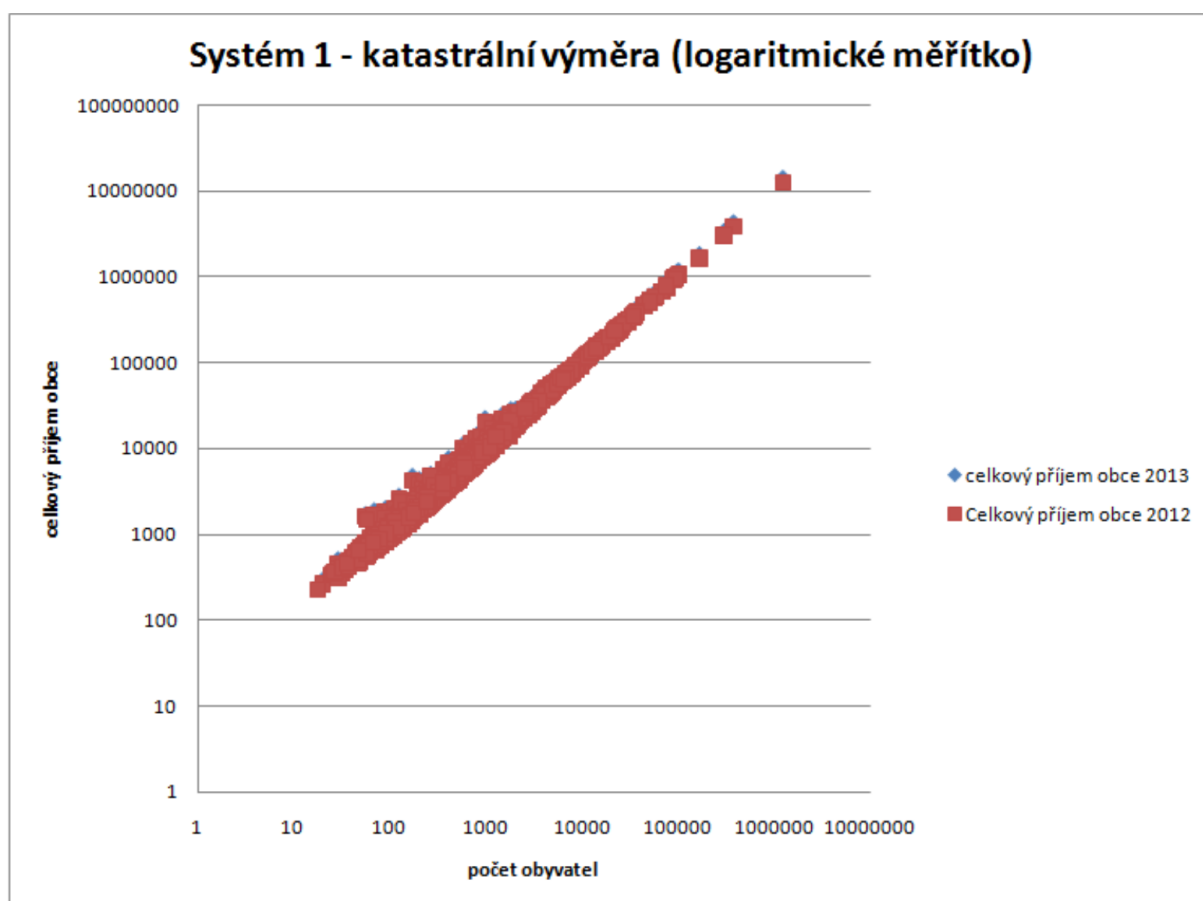
Zdroj: vlastní zpracování

Z tabulky 50 je patrné, že si pohoršila všechna velká města, která měla až doposud uplatňovaný svůj vlastní koeficient pro přepočítání obyvatel. Nejvíce finančních prostředků by ztratila Praha, která by v případě uplatnění kritéria katastrální výměry obce získala při přepočtu celkového objemu alokovaných prostředků na jednoho obyvatele pouze 36 % příjmů při porovnání s výší skutečných příjmů na jednoho obyvatele v roce 2012. Příjem na jednoho obyvatele roste u hlavního města Prahy v případě uplatnění kritéria zastavěné plochy, protože objem prostředků na jednoho obyvatele skutečně alokovaný v systému v roce 2013 se snížil z původní výše 28 800 Kč na hodnotu odpovídající 28 300 Kč v roce 2013. Vzhledem ke skutečnosti, že velikost katastrálního území v Praze je velmi blízká zastavěné ploše, neprojevovalo se uplatnění kritéria katastrální výměry a zastavěné plochy u Prahy podstatným navýšením objemu finančních prostředků. Výraznější změny rovněž nenastaly ani v příjmech ostatních velkých měst – Brno, Ostrava a Plzeň. Z tabulky 50 je rovněž patrné, že příjem 4 velkých měst a všech ostatních obcí v České republice (mediánová hodnota základního souboru obcí) je téměř vyrovnaný. Mediánová hodnota v systému, který používá kritérium katastrální výměry obce, se pohybuje v roce 2012 na úrovni 10 100 Kč a v roce 2013 na úrovni 11 100 Kč, přičemž hodnoty přepočtené na jednoho obyvatele u 4 velkých měst – Praha, Brno, Ostrava a Plzeň se liší maximálně v řádu desítek korun. Pod úroveň mediánové hodnoty s příjmem na jednoho obyvatele klesla pouze Plzeň. Mediánová hodnota v roce 2013 je při srovnání s rokem 2012 nižší, neboť na základě zvýšení objemu podílu na sdílených daních od roku 2013, rovněž tak na základě uplatnění kritéria zastavěné plochy v obci, je ve prospěch územních samospráv redistribuován větší objem prostředků, který však pozitivně ovlivnil výši příjmů na jednoho obyvatele u všech velkých měst, zejména u hlavního města Prahy, Brna, Ostravy a Plzně. Při porovnání příjmů na jednoho obyvatele u 4 velkých měst v roce 2012 a 2013, respektive při uplatnění katastrální výměry obce



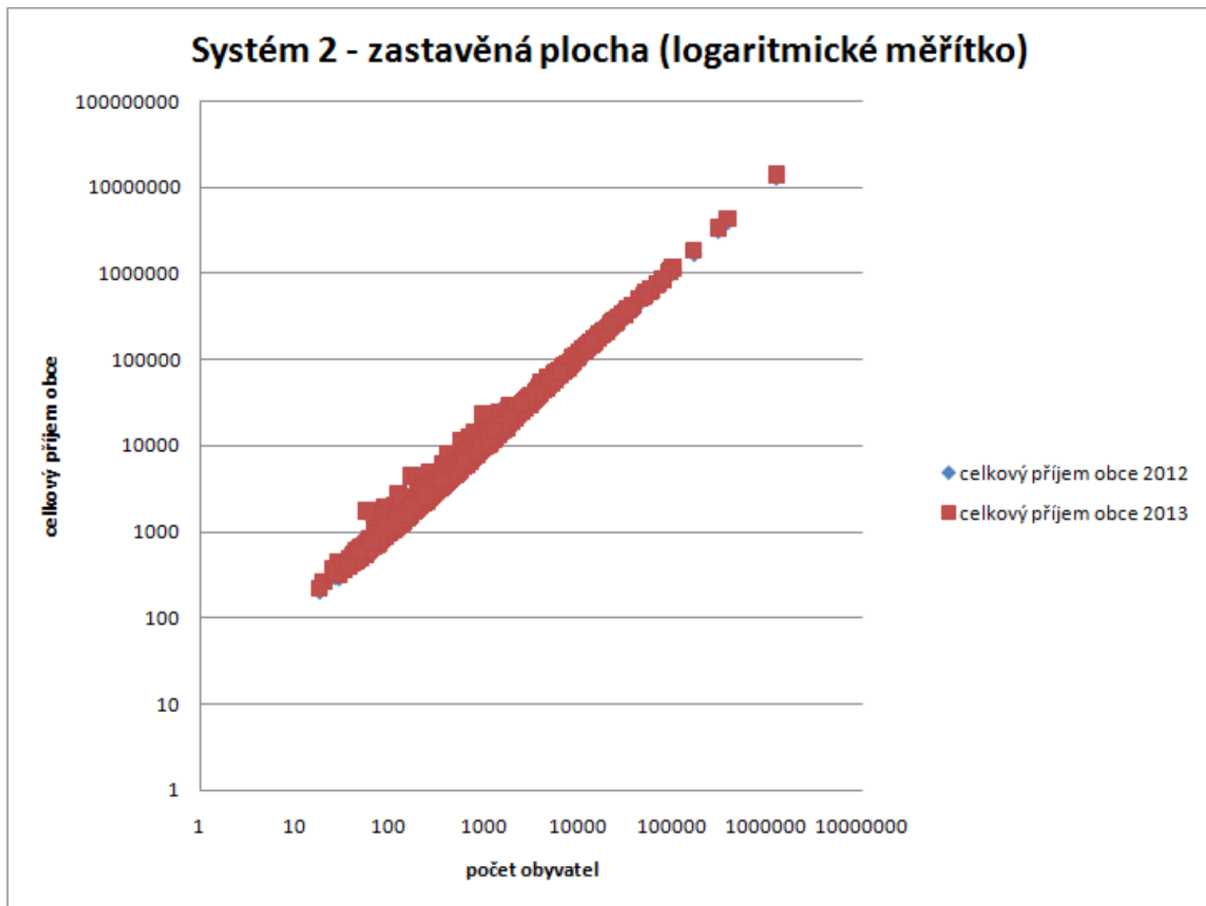
a zastavěné plochy v obci, dochází k mírnému navýšení příjmů na jednoho obyvatele u všech 4 velkých měst v řádu desítek korun. Při porovnání se skutečnými příjmy na jednoho obyvatele u 4 velkých měst v roce 2013 a s navrhovaným modelem financování, dochází k poklesu těchto příjmů u Brna a Ostravy o přibližně 5 500 Kč, v případě Plzně je tato částka dokonce přibližně 6 000 Kč, a nejvíce ztrácí hlavní město Praha, které by přišlo při přepočtu na jednoho obyvatele o více než 17 000 Kč. Naopak příjmy na jednoho obyvatele u ostatních obcí, při porovnání se skutečnými příjmy na jednoho obyvatele v roce 2012 a 2013, vzrůstají jak v případě uplatnění kritéria katastrální výměry obce, tak při uplatnění kritéria zastavěné plochy v obci. Celkový objem alokovaných prostředků do rozpočtů obcí dle počtu obyvatel a uplatnění katastrální výměry obce a zastavěné plochy v obci znázorňují následující 2 grafy.

**Graf 14: Celkový příjem obcí (v tisících Kč) – katastrální výměra obce**



Zdroj: vlastní zpracování

Graf 15: Celkový příjem obcí (v tisících Kč) – velikost zastavěné plochy v obci



Zdroj: vlastní zpracování

### 10.2.3 Úprava navrhovaného systému financování 1

Na základě výsledků získaných z analýzy navrhovaného modelu financování územních samospráv, budou upraveny jednotlivé váhy u socio – demografických kritérií. Váhy u těchto kritérií budou poníženy ve prospěch zbývajících kritérií. Předcházející systém redistribuce totiž určil do rozpočtu jednotlivých obcí, při přepočtu na jednoho obyvatele částku v přibližně stejné výši, avšak došlo k výraznému zhoršení postavení 4 velkých měst, jejichž příjmy se proti příjmům na jednoho obyvatele v současném systému financování výrazně propadly. Ve snaze navýšit proto tyto příjmy 4 velkých měst a ostatních větších sídelních celků, budou posíleny váhy ekonomických kritérií a ponížena bude naopak významnost socio – demografických kritérií. Následující tabulka uvádí jednotlivé váhy kritérií, které budou uplatněny při konstrukci upraveného modelu.

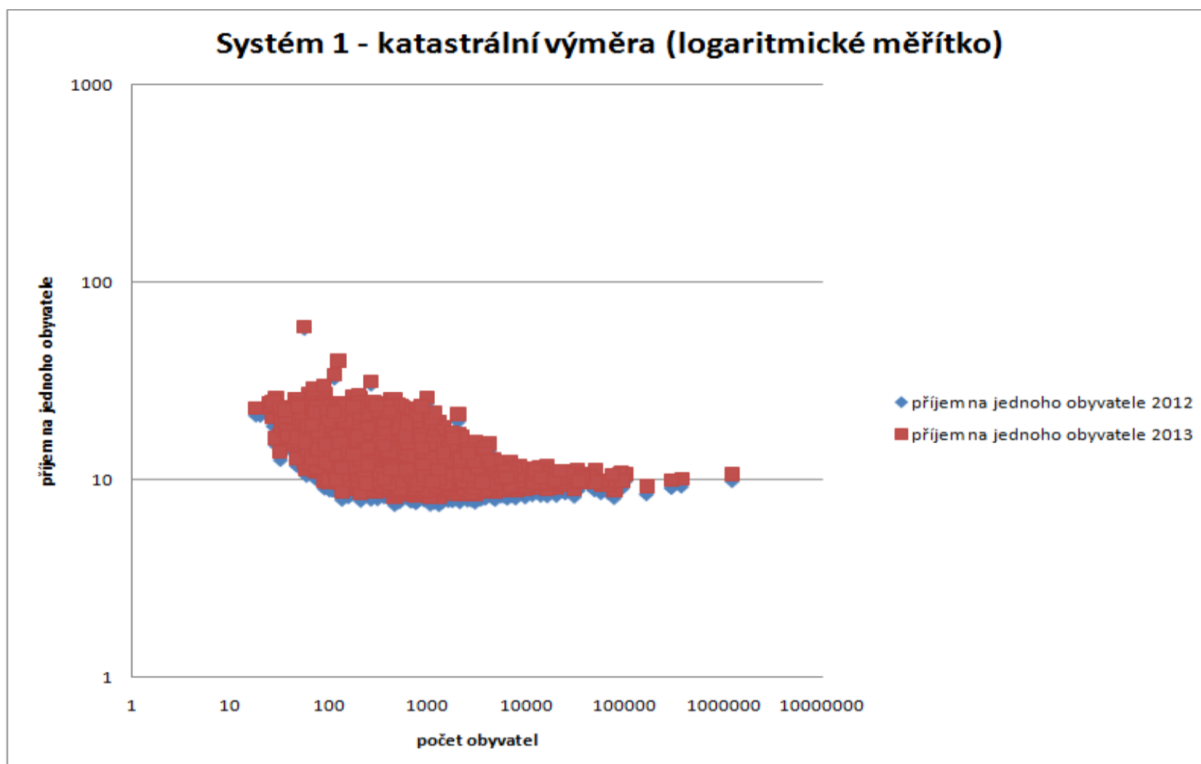
**Tabulka 51: Použitá kritéria v upraveném návrhovém modelu 1 financování a jejich váhy**

Jednotlivá kritéria a jejich váhy v %								
Počet obyvatel k 1. 1.2013	Katastrální výměra obce (max. 10 hektarů na obyvatele)	Počet dětí MŠ a žáků ZŠ k 30.9.2012	Velikost zastavěné plochy v m <sup>2</sup> k 1.1.2013	0 až 24 let k 1.1.2013	65 a více let k 1.1.2013	Počet nezaměstnaných k 1.1.2013	Počet pracovníků k 1.1.2013	HDP za rok 2012
59	10	3	10	3	3	2	10	10

Zdroj: vlastní zpracování

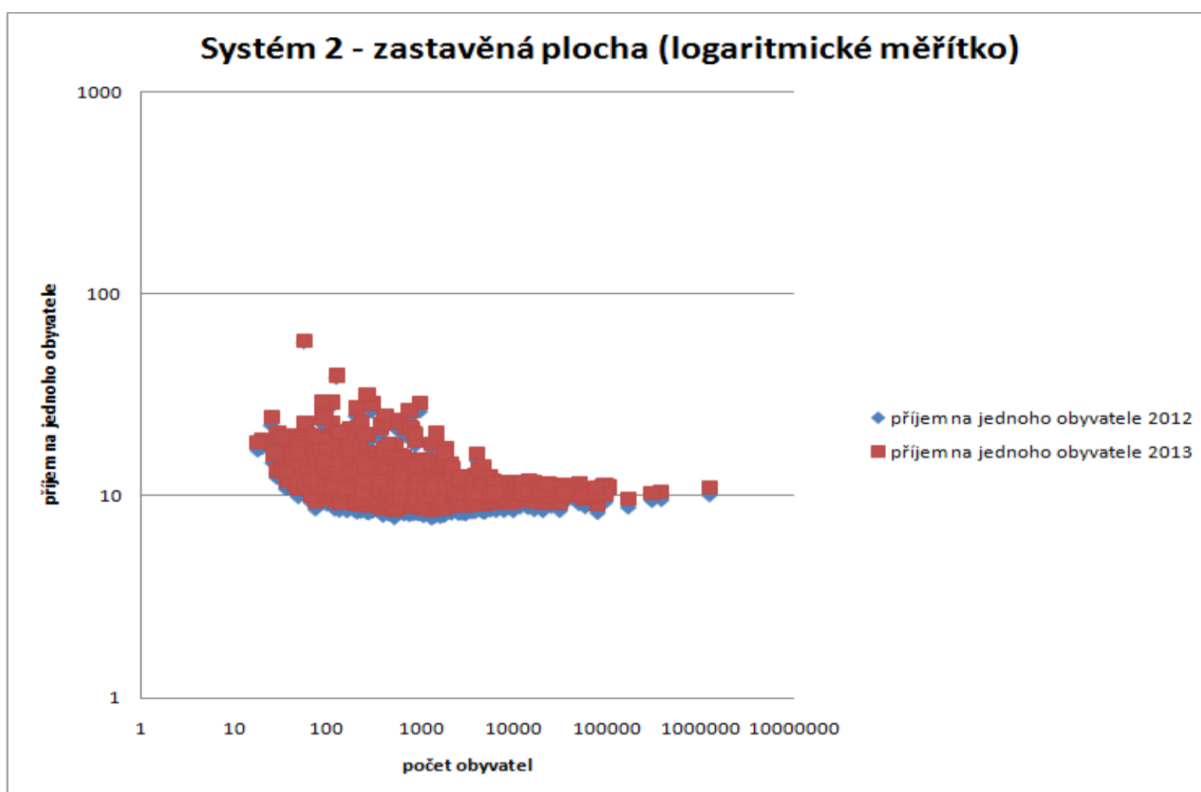
Váhy u jednotlivých kritérií byly upraveny tak, aby váha kritéria počtu obyvatel neklesla pod 59 %, neboť takováto výše váhy u tohoto kritéria je nejnižší stanovený podíl na redistribuci prostředků ve vybraných analyzovaných systémech financování. Posílena byla váha u kritéria katastrální výměry obce a zastavěné plochy v obci, neboť větší sídelní celky mají i větší rozlohu katastrálního území či zastavěné plochy v obci, a to ve snaze navýšit příjmy 4 velkých měst pomocí posílení váhy tohoto kritéria. Dále byla posílena váha u kritéria počtu pracovníků v obci a podílu jednotlivých obcí v příslušném kraji na HDP za rok 2012, neboť velká města, zejména pak hlavní město Praha, vykazují vysoké hodnoty v počtu pracovníků v rámci srovnání s menšími sídelními celky a malými obcemi. Váha u kritéria podílu jednotlivých obcí v příslušném kraji na HDP za rok 2012 byla posílena, neboť hlavní město Praha vykazuje téměř 30% podíl, u ostatních velkých měst, respektive jednotlivých krajů takto znatelné rozdíly nejsou. I přesto vyššího podílu na HDP dosahuje zejména Středočeský kraj (2. nejvyšší podíl, avšak o více než polovinu nižší než Prahy), Jihomoravský kraj a Moravskoslezský kraj (dosahují téměř stejných podílů, ty jsou však třetinové proti Praze). Nejnižšího podílu na HDP ze 4 sledovaných měst dosahuje Plzeňský kraj, kde podíl v porovnání s Prahou je pouze na úrovni kolem 20 %. Nejméně pak z tohoto kritéria získají obce v Karlovarském kraji, jehož podíl je nejnižší ze všech krajů. Naopak sníženy byly váhy u socio – demografických kritérií, a to na 3 % u počtu dětí mateřských a základních škol, u věkové skupiny obyvatel 0 – 24 let, u věkové skupiny nad 65 let a u počtu nezaměstnaných byla snížena váha kritéria na 2 %. Redistribuci příjmů jednotlivým obcím přepočtených na jednoho obyvatele zobrazují následující 2 grafy.

Graf 16: Příjmy na jednoho obyvatele v tisících Kč v upraveném modelu 1



Zdroj: vlastní zpracování

Graf 17: Příjmy na jednoho obyvatele v tisících Kč v upraveném modelu 1



Zdroj: vlastní zpracování

Jak je patrné z grafu 16 a 17 k výraznějším změnám z hlediska uplatňovaných kritérií katastrální výměry obce a zastavěné plochy v obci nedochází, avšak u zastavěné plochy v obci lze drobné změny od objemu alokovaných finančních prostředků pozorovat u velikostní skupiny obcí do 1 000 obyvatel a u velikostní skupiny obcí od 1 001 do 10 000 obyvatel. Při porovnání s původním návrhem modelu financování, kde byl podíl kritérií velikosti katastrálního území či zastavěné plochy v obci, počtu zaměstnanců v obci a podílu jednotlivých obcí v příslušném kraji na HDP nižší, byla výsledná redistribuce příjmů jednotlivým obcím, přepočtená na jednoho obyvatele, více homogenní. I přes mírné zvýšení heterogenity v redistribuci prostředků obcím na jednoho obyvatele prostřednictvím změny vah u některých kritérií, a to zejména ve prospěch 4 velkých měst, nedošlo k posílení příjmů na jednoho obyvatele u větších sídelních celků, jak ukazují výsledky v následující tabulce.

**Tabulka 52: Porovnání příjmů na jednoho obyvatele (v tisících Kč) v upraveném modelu financování 1 v letech 2012 a 2013**

Město/ medián	Aktuální systém		Systém 1 - katastrální výměra		Systém 1 - katastrální výměra		Systém 2 - zastavěné území		Systém 2 - zastavěné území	
	příjem na jednoho obyvatele 2012	příjem na jednoho obyvatele 2013	příjem na jednoho obyvatele 2012	příjem na jednoho obyvatele 2013	podíl na starém 2012	podíl na starém 2013	příjem na jednoho obyvatele 2012	příjem na jednoho obyvatele 2013	podíl na starém 2012	podíl na starém 2013
Praha	28,8	28,3	9,825064047	10,6661576	34%	38%	10,0829973	10,95049885	35%	39%
Brno	17,4	16,9	9,209351927	10,07631276	53%	60%	9,555900432	10,45834196	55%	62%
Ostrava	17,4	16,9	9,058580819	9,918713697	52%	59%	9,457673978	10,35866723	54%	61%
Plzeň	17,4	16,9	8,420978283	9,282907001	48%	55%	8,773438256	9,671452901	50%	57%
medián	6,9	8,8	10,8	11,8	157%	109%	10,2	11,1	147%	126%

Zdroj: vlastní zpracování

Z tabulky 52 je patrné, že i při tomto nastavení vah jednotlivých kritérií si znovu pohoršila 4 velká města, která měla až doposud uplatňovaný svůj vlastní koeficient pro přepočet obyvatel. Nejvíce finančních prostředků by ztratila opět Praha, která by v případě uplatnění kritéria katastrální výměry obce získala při přepočtu celkového objemu alokovaných prostředků na jednoho obyvatele pouze 34 % příjmů při porovnání s výší skutečných příjmů na jednoho obyvatele v roce 2012. Při porovnání s původním návrhem systému financování je výsledný podíl ve vztahu ke skutečně redistribuovaným prostředkům v roce 2012 dokonce o 2 % nižší. Výraznější změny rovněž nenastaly ani v příjmech ostatních velkých měst – Brno, Ostrava a Plzeň. Z tabulky 52 je rovněž patrné, že při porovnání příjmů 4 velkých měst a všech ostatních obcí v České republice (mediánová hodnota základního souboru obcí), je mediánová hodnota příjmů na jednoho obyvatele u kritéria katastrální výměry a u kritéria

zastavěné plochy v obci vyšší v obou letech. Mediánová hodnota v systému, který používá kritérium katastrální výměry obce, se pohybuje v roce 2012 na úrovni 10 800 Kč a v roce 2013 na úrovni 11 800 Kč. Hodnoty, přepočtené na jednoho obyvatele u 4 velkých měst v roce 2012 se pohybují na úrovni necelých 10 000 Kč v případě Prahy, o něco nižší jsou příjmy města Brna (9 200 Kč), Ostrava má ještě příjmy o přibližně 150 Kč nižší než Brno, a Plzeň při přepočtu na jednoho obyvatele získává částku odpovídající přibližně 8 400 Kč. Při uplatnění kritéria katastrální výměry obce se příjmy v roce 2013 navýšily u 4 velkých měst řádově o stovky korun. Praha by tak při této konstrukci navrhovaného modelu 1 získala při uplatnění kritéria katastrální výměry obce částku na jednoho obyvatele ve výši necelých 10 700 Kč, Brno necelých 10 100 Kč, Ostrava necelých 10 000 Kč a nejméně by na jednoho obyvatele získala Plzeň – necelých 9 300 Kč. I u uplatněného kritéria zastavěné plochy v obci by trčila nejvíce Praha, jejíž příjmy by se propadly na úroveň 35 % v roce 2012, respektive na úroveň 39 % v roce 2013. To je při porovnání s původním návrhem systému financování dokonce o 1 % méně v obou letech. Výraznější změny rovněž nenastaly ani v příjmech ostatních velkých měst – Brno, Ostrava a Plzeň, i když jejich podíl příjmů při porovnání s aktuálními systémy a výši obdržených prostředků na jednoho obyvatele v letech 2012 a 2013, vykazují podstatně lepší hodnoty, než hlavní město Praha. Příjem na jednoho obyvatele všech ostatních obcí v České republice (mediánová hodnota základního souboru obcí) je vyšší, a to v roce 2012 ve vztahu k Praze o přibližně 100 Kč, ve vztahu k ostatním městům o přibližně 700 Kč, respektive o přibližně 1 400 Kč v případě Plzně. Při uplatnění kritéria zastavěné plochy v obci se příjmy v roce 2013 navýšily u 4 velkých měst řádově o stovky korun. Praha by tak při této konstrukci navrhovaného modelu 1 získala při uplatnění kritéria zastavěné plochy v obci částku na jednoho obyvatele ve výši necelých 11 000 Kč, Brno necelých 10 500 Kč, Ostrava necelých 10 400 Kč a nejméně by na jednoho obyvatele opět získala Plzeň – necelých 9 700 Kč. Mediánová hodnota v systému, který používá kritérium katastrální výměry obce, se pohybuje v roce 2012 na úrovni 10 800 Kč a v roce 2013 na úrovni 11 800 Kč. Mediánová hodnota v systému, který používá kritérium zastavěné plochy v obci, se pohybuje v roce 2012 na úrovni 10 200 Kč a v roce 2013 na úrovni 11 100 Kč, tedy na nižších hodnotách než v systému s uplatňovaným kritériem katastrální výměry obce. Při porovnání se skutečnými příjmy na jednoho obyvatele u 4 velkých měst při uplatnění kritéria katastrální výměry obce by v roce 2012 v upraveném modelu financování 1, získala Praha částku do rozpočtu nižší o téměř 19 500 Kč na jednoho obyvatele, v roce 2013 o přibližně 17 600 Kč méně. U Brna by došlo k propadu příjmů na jednoho obyvatele v roce

2012 o přibližně 8 200 Kč, respektive o přibližně 6 800 Kč v roce 2013, u Ostravy by došlo k propadu příjmů v roce 2012 o přibližně 8 300 Kč, respektive o přibližně 7 000 Kč v roce 2013, a u města Plzně by došlo k propadu příjmů na jednoho obyvatele v roce 2012 o přibližně 9 000 Kč, respektive o přibližně 7 600 Kč v roce 2013. Při porovnání se skutečnými příjmy na jednoho obyvatele u 4 velkých měst při uplatnění kritéria zastavěné plochy v obci by v roce 2012 v upraveném modelu financování 1, získala Praha částku do rozpočtu nižší o téměř 18 700 Kč, v roce 2013 o přibližně 17 300 Kč méně. U Brna by došlo k propadu příjmů na jednoho obyvatele v roce 2012 přibližně o 7 800 Kč, respektive přibližně o 6 400 Kč v roce 2013, u Ostravy by došlo k propadu příjmů na jednoho obyvatele v roce 2012 přibližně o necelých 7 900 Kč, respektive přibližně o 6 500 Kč v roce 2013, a u města Plzně by došlo k propadu příjmů v roce 2012 přibližně o 8 600 Kč, respektive přibližně o 7 200 Kč v roce 2013. Při porovnání se základním návrhem nového modelu financování lze konstatovat, že příjmy hlavního města Prahy v obou modelech zůstaly na přibližně stejné procentní výši z hlediska podílu k skutečně redistribuovaným prostředkům v letech 2012 a 2013. Zbývající 3 velká města si při porovnání se základním návrhem nového modelu financování dokonce pohoršila o několik procent. Při porovnání mediánových hodnot lze dojít k závěru, že při porovnání se základním návrhem nového modelu financování dosahují mediánové hodnoty, při porovnání se skutečně redistribuovanými prostředky (mediánové hodnoty) v letech 2012 a 2013 vyšších hodnot v upraveném návrhu systému financování 1. Obecně lze pak říci, že ostatní obce, z hlediska výše mediánové hodnoty, by si oproti skutečným mediánovým hodnotám v letech 2012 a 2013 polepšily v obou návrzích s kritérii katastrální výměry obce i zastavěné plochy v obci ve všech případech.

#### **10.2.4 Úprava navrhovaného systému financování 2**

Na základě výsledků získaných z analýzy navrhovaného modelu financování územních samospráv 1, budou upraveny jednotlivé váhy u socio – demografických kritérií. Váhy u těchto kritérií budou nyní naopak zvýšeny na vrub zbývajících kritérií. Předcházející systém redistribuce (systém financování 1) totiž rovněž určil do rozpočtu jednotlivých obcí, při přepočtu na jednoho obyvatele částku v přibližně stejné výši, avšak došlo k výraznému zhoršení postavení 4 velkých měst, jejichž příjmy se proti příjmům na jednoho obyvatele v současném systému financování výrazně propadly. Ve snaze navýšit proto tyto příjmy 4 velkých měst a ostatních větších sídelních celků, budou namísto posílení vah ekonomických kritérií v navrhovaném systému financování 1 poníženy a naopak bude posílena významnost

socio – demografických kritérií. Následující tabulka uvádí jednotlivé váhy kritérií, které budou uplatněny při konstrukci upraveného modelu.

**Tabulka 53: Použitá kritéria v upraveném návrhovém modelu 2 financování a jejich váhy**

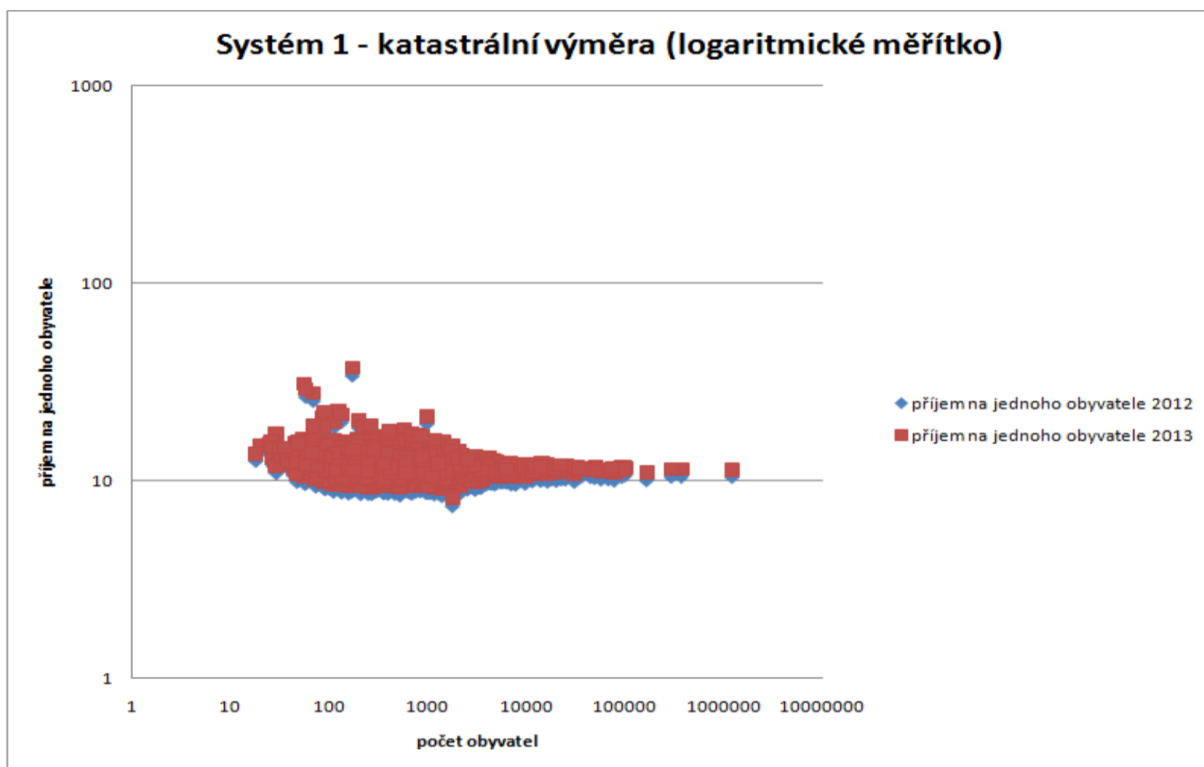
Jednotlivá kritéria a jejich váhy v %								
Počet obyvatel k 1.1.2013	Katastrální výměra obce (max. 10 hektarů na obyvatele)	Počet dětí MŠ a žáků ZŠ k 30.9.2012	Velikost zastavěné plochy v m <sup>2</sup> k 1.1.2013	0 až 24 let k 1.1.2013	65 a více let k 1.1.2013	Počet nezaměstnaných k 1.1.2013	Počet pracovníků k 1.1.2013	HDP za rok 2012
59	3	7	3	8	8	5	6	4

Zdroj: vlastní zpracování

Váhy u jednotlivých kritérií byly upraveny tak, aby váha kritéria počtu obyvatel neklesla pod 59 %, neboť takováto výše váhy u tohoto kritéria je nejnižší stanovený podíl na redistribuci prostředků ve vybraných analyzovaných systémech financování. Proti navrhovanému modelu financování 1 byly posíleny váhy u kritérií počet dětí v mateřských a základních školách na 7 %, počtu obyvatel v obci ve věku 0 – 24 let na 8 %, počtu obyvatel v obci ve věku nad 65 let včetně na 8 %, počtu nezaměstnaných v obci na 5 %. Váhy u zbývajících kritérií byly poníženy, ve snaze dosáhnout vyšších příjmů u 4 velkých měst – Praha, Brno, Ostrava a Plzeň, neboť v původním modelu financování dosahovala tato města vyšších podílů, než v upraveném systému financování 1. Redistribuci příjmů jednotlivým obcím přepočtených na jednoho obyvatele zobrazují následující 2 grafy.

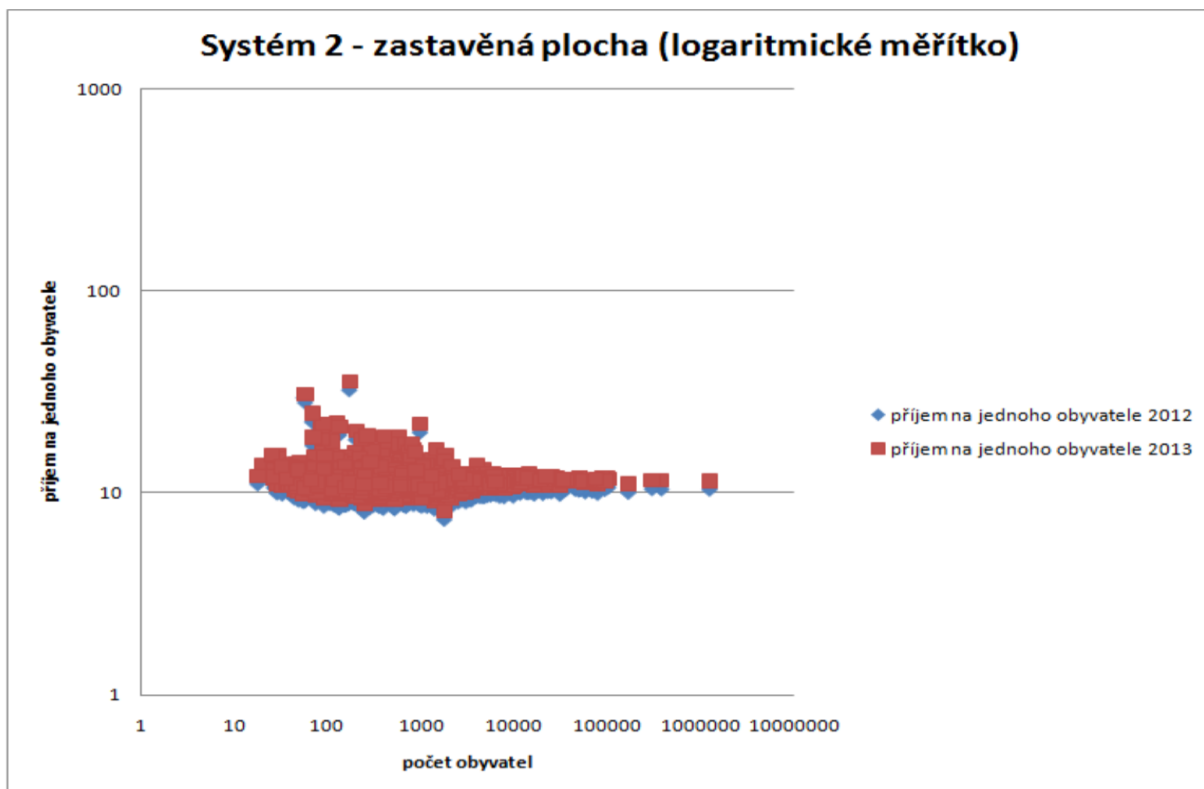


Graf 18: Příjmy na jednoho obyvatele v tisících Kč v upraveném modelu 2



Zdroj: vlastní zpracování

Graf 19: Příjmy na jednoho obyvatele v tisících Kč v upraveném modelu 2



Zdroj: vlastní zpracování

Jak je patrné z grafů 18 a 19 k výraznějším změnám, na základě poklesu váhy u kritéria katastrální výměry obce a zastavěné plochy v obci, nedochází. I u tohoto upraveného modelu 2 bylo dosaženo vyšší homogenity v příjmech přepočtených na jednoho obyvatele při porovnání s platným systémem financování. Při porovnání s předcházejícími dvěma návrhy (původní návrh modelu financování a upravený model financování 1), došlo u tohoto upraveného modelu systému financování 2 ještě k větší míře homogenity v redistribuci příjmů, avšak nedošlo k výraznějšímu posílení příjmů 4 velkých měst (na úroveň současných hodnot přepočtených na jednoho obyvatele), jak bylo původně předpokládáno změnou vah u vybraných kritérií. Konkrétní výsledky jsou uvedeny v následující tabulce.

**Tabulka 54: Porovnání příjmů na jednoho obyvatele (v tisících Kč) v upraveném modelu financování 2 v letech 2012 a 2013**

Město/ medián	Aktuální systém		Systém 1 - katastrální výměra		Systém 1 - katastrální výměra		Systém 2 - zastavěné území		Systém 2 - zastavěné území	
	příjem na jednoho obyvatele 2012	příjem na jednoho obyvatele 2013	příjem na jednoho obyvatele 2012	příjem na jednoho obyvatele 2013	podíl na starém 2012	podíl na starém 2013	příjem na jednoho obyvatele 2012	příjem na jednoho obyvatele 2013	podíl na starém 2012	podíl na starém 2013
Praha	28,8	28,3	10,35033888	11,34136047	36%	40%	10,43287752	11,43234967	36%	40%
Brno	17,4	16,9	10,36122605	11,39040638	60%	68%	10,47212157	11,51265572	60%	68%
Ostrava	17,4	16,9	10,3717601	11,40560578	60%	67%	10,49946991	11,54639091	60%	68%
Plzeň	17,4	16,9	9,957328191	10,97669121	57%	65%	10,07011538	11,1010259	58%	66%
medián	6,9	8,8	10,4	11,4	150%	110%	10,1	11,1	146%	125%

Zdroj: vlastní zpracování

Z tabulky 54 je patrné, že i při tomto nastavení vah jednotlivých kritérií si znovu pohoršila 4 velká města, která měla až doposud uplatňovaný svůj vlastní koeficient pro přepočet obyvatel. Nejvíce finančních prostředků by ztratila opět Praha, která by v případě uplatnění kritéria jak katastrální výměry obce, tak zastavěné plochy v obci získala při přepočtu celkového objemu alokovaných prostředků na jednoho obyvatele pouze 36 % příjmů při porovnání s výší příjmů skutečně redistribuovaných na jednoho obyvatele v roce 2012, respektive 40 % příjmů při porovnání s výší příjmů skutečně redistribuovaných na jednoho obyvatele v roce 2013, což je při porovnání s upraveným návrhem modelu financování 1 o 1 až 2 % více, vyjma roku 2013 s uplatněným kritériem katastrální výměry, kdy by si Praha pohoršila o 2 %. Výraznější změny rovněž nenastaly ani v příjmech ostatních velkých měst – Brno, Ostrava a Plzeň. Z tabulky 54 je rovněž patrné, že příjem 4 velkých měst a všech ostatních obcí v České republice (mediánová hodnota základního souboru obcí) je v systému s uplatněným kritériem katastrální výměry obdobný, v případě Plzně nižší přibližně o 500 Kč

v obou letech. Mediánová hodnota v systému, který používá kritérium katastrální výměry obce, se pohybuje v roce 2012 na úrovni 10 400 Kč a v roce 2013 na úrovni 11 400 Kč, čímž tedy došlo k poklesu mediánové hodnoty při porovnání s upraveným modelem financování 1 přibližně o 400 Kč, při porovnání se základním modelem financování přibližně o 300 Kč, vyjma systému se zastavěnou plochou v roce 2013, kdy tento rozdíl činí 400 Kč. Výraznější změny rovněž nenastaly ani v příjmech ostatních velkých měst – Brno, Ostrava a Plzeň při přepočtu příjmů na jednoho obyvatele v systému katastrální výměry, vztažených k poměru ke skutečným příjmům na jednoho obyvatele. V roce 2012 došlo k jejich navýšení v řádu jednotek procent a ze všech navrhovaných modelů se jedná zatím o nejlepší výsledek 3 velkých měst za rok 2012. V roce 2013 jsou pak hodnoty přibližně stejné jako u původního návrhu modelu financování. Při porovnání skutečných příjmů na jednoho obyvatele v systému zastavěné plochy obce k poměru dosažených hodnot v jednotlivých modelových propočtech, lze konstatovat, že došlo rovněž k dosažení obdobných výsledků jako v případě základního návrhu modelu financování a při porovnání s upraveným modelem financování 1 je tento upravený model financování 2 lepší, neboť ostatní 3 velká města dosahují lepších výsledků v tomto směru. Mediánová hodnota v systému, který používá kritérium katastrální výměry obce, se pohybuje v roce 2012 opět na úrovni 10 400 Kč a v roce 2013 opět na úrovni 11 400 Kč. V systému, kde je uplatněno kritérium zastavěné plochy v obci, je v roce 2012 opět mediánová hodnota 10 100 Kč a opět mediánová hodnota ve výši 11 100 Kč v roce 2013. Přesto při porovnání s hodnotami v ostatních návrzích modelů financování je tato dosažená hodnota mediánu za všechny zbývající obce lepší, než v původním návrhu nového modelu financování, ale méně příznivá při porovnání s návrhem modelu financování 1. Při porovnání se skutečnými příjmy na jednoho obyvatele u 4 velkých měst při uplatnění kritéria katastrální výměry obce by v roce 2012 v upraveném modelu financování 2, získala Praha částku do rozpočtu nižší opět téměř o 18 400 Kč, v roce 2013 o přibližně 16 900 Kč méně, což je však lepší výsledek při porovnání s návrhem systému financování 1, také i při porovnání s původním návrhem. U Brna by došlo k propadu příjmů na jednoho obyvatele v roce 2012 opět přibližně o 7 000 Kč, respektive opět přibližně o 5 500 Kč v roce 2013, což je rovněž příznivější výsledek při porovnání s hodnotami v navrhovaném modelu financování 1, ale i základního návrhu modelu financování. U Ostravy by došlo k propadu příjmů v roce 2012 opět přibližně o 7 000 Kč, respektive opět přibližně o 5 500 Kč v roce 2013, což je rovněž příznivější hodnota dosažená při porovnání s návrhem systému financování 1, rovněž tak i původním návrhem modelu financování. U města Plzně by došlo k propadu příjmů v roce

2012 opět přibližně o 7 400 Kč, respektive opět přibližně o 5 900 Kč v roce 2013, což je rovněž dosažená příznivější hodnota v porovnání s návrhem systému financování 1, ale i původním návrhem modelu financování. Při porovnání se skutečnými příjmy na jednoho obyvatele u 4 velkých měst při uplatnění kritéria zastavěné plochy v obci by v roce 2012 v upraveném modelu financování 2, získala Praha částku do rozpočtu nižší o téměř 18 400 Kč, v roce 2013 přibližně o 16 900 Kč méně, což je rovněž příznivější dosažená hodnota v porovnání s návrhem systému financování 1, rovněž tak i při porovnání s původním návrhem modelu financování. U Brna a Ostravy by došlo k propadu příjmů na jednoho obyvatele v roce 2012 shodně přibližně o 6 900 Kč, respektive přibližně o 5 400 Kč v roce 2013, což představuje opět příznivější dosaženou hodnotu v porovnání s návrhem modelu financování 1, jakož i při porovnání s původním návrhem modelu financování. U města Plzně by došlo k propadu příjmů v roce 2012 opět přibližně o 7 300 Kč, respektive opět přibližně o 5 800 Kč v roce 2013, což je rovněž dosažená příznivější hodnota při porovnání s návrhem modelu financování 1, jakož i při porovnání s původním návrhem modelu financování.

#### **10.2.5 Úprava navrhovaného systému financování pro Prahu (kompenzace s pevnou částkou na obyvatele)**

Z výše uvedeného vyplývá, že u jednotlivých návrhů modelů financování bylo dosaženo větší homogenity v redistribuci příjmů při přepočtu na jednoho obyvatele, avšak ani jeden z návrhů modelů financování územních samospráv nepřerozdělil finanční prostředky do rozpočtu obcí tak, aby si výrazně nepohoršila 4 velká města, která mají v současné platné právní úpravě speciálně upravené koeficienty pro přepočet obyvatel. Z předcházející analýzy návrhu modelu financování 2 je patrné, že uplatnění vyšších vah u socio – demografických kritérií vede k lepším dosaženým hodnotám z hlediska redistribuce příjmů na jednoho obyvatele ve prospěch měst Brna, Ostravy a Plzně, rovněž tak i Prahy, kde ale navýšení těchto příjmů je minimální. Proto budou v následujícím návrhovém modelu financování použity stejné váhy kritérií jako v návrhovém modelu financování 2 s tím, že Praha získá jako kompenzaci sníženého objemu prostředků přepočtených na jednoho obyvatele dodatečně vyplacenou pevnou částku na jednoho obyvatele do jejího rozpočtu, avšak zůstane zachována v celkovém modelovém propočtu. Následující tabulka uvádí jednotlivá kritéria a jejich váhy uplatněné ve výpočtech v tomto navrhovaném modelu financování.

**Tabulka 55: Použitá kritéria v upraveném návrhovém modelu financování a jejich váhy pro Prahu  
(kompenzace pevnou částkou na jednoho obyvatele)**

Jednotlivá kritéria a jejich váhy v %								
Počet obyvatel k 1. 1.2013	Katastrální výměra obce (max. 10 hektarů na obyvatele)	Počet dětí MŠ a žáků ZŠ k 30.9.2012	Velikost zastavěné plochy v m <sup>2</sup> k 1.1.2013	0 až 24 let k 1.1.2013	65 a více let k 1.1.2013	Počet nezaměstnaných k 1.1.2013	Počet pracovníků k 1.1.2013	HDP za rok 2012
59	3	7	3	8	8	4	6	5

Zdroj: vlastní zpracování

Byly tedy zachovány vyšší váhy u jednotlivých socio – demografických kritérií s tím, že největší váha kritéria je určena u počtu obyvatel, a to v minimální výši 59 %, což odpovídá minimální výši nastavení váhy tohoto kritéria ve zkoumaných systémech financování zvolených zemí Evropské unie. U ostatních kritérií byly ponechány nižší váhy.

**Tabulka 56: Porovnání příjmů na jednoho obyvatele (v tisících Kč) v upraveném modelu financování pro Prahu (pevná částka na jednoho obyvatele jako kompenzace) v letech 2012 a 2013**

Město/ medián	Aktuální systém		Systém 1 - katastrální výměra		Systém 1 - katastrální výměra		Systém 2 - zastavěné území		Systém 2 - zastavěné území	
	příjem na jednoho obyvatele 2012	příjem na jednoho obyvatele 2013	příjem na jednoho obyvatele 2012	příjem na jednoho obyvatele 2013	podíl na starém 2012	podíl na starém 2013	příjem na jednoho obyvatele 2012	příjem na jednoho obyvatele 2013	podíl na starém 2012	podíl na starém 2013
Praha	28,8	28,3	26,30018567	27,28332441	91%	97%	26,36576404	27,35735334	92%	97%
Brno	17,4	16,9	8,212874524	9,2313868	47%	55%	8,300982925	9,330849023	48%	55%
Ostrava	17,4	16,9	8,191556688	9,211836413	47%	54%	8,29302433	9,326379376	48%	55%
Plzeň	17,4	16,9	7,842569071	8,853053819	45%	52%	7,932180436	8,95421268	46%	53%
medián	6,9	8,8	8,3	9,3	119%	112%	8,0	9,0	116%	102%

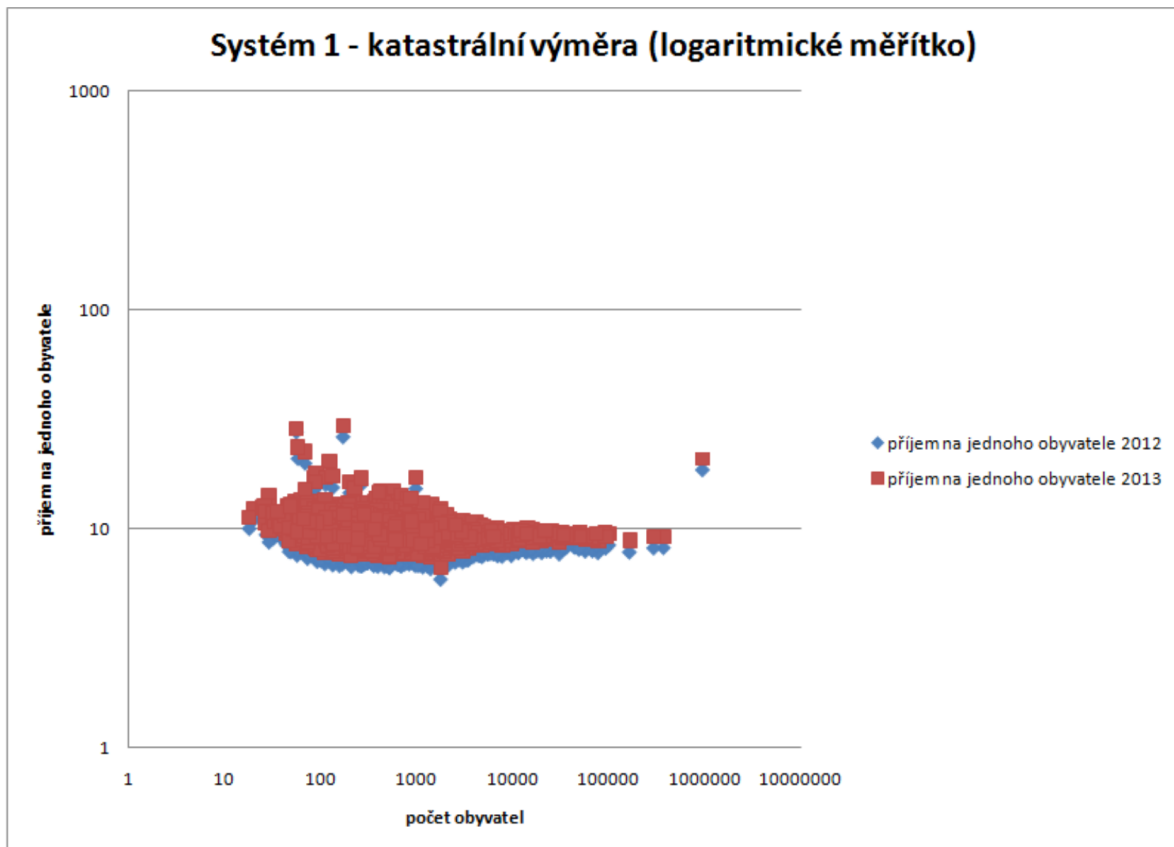
Zdroj: vlastní zpracování

Z tabulky 56 je patrné, že i při tomto nastavení vah jednotlivých kritérií a kompenzačních plateb pro Prahu na každého obyvatele, si znovu pohoršila 3 velká města, která měla až doposud uplatňovaný svůj vlastní koeficient pro přepočtení obyvatel, neboť u těchto měst nebyly uplatněny kompenzační platby. Nejméně finančních prostředků by ztratila Praha, která by na základě kompenzačních plateb získala v roce 2013 u obou rozdílně uplatňovaných kritérií příjem na jednoho obyvatele odpovídající výši 97 % z původního skutečného objemu alokovaných prostředků přepočtených na jednoho obyvatele v roce 2013. Jelikož hodnota získaného skutečného objemu finančních prostředků v roce 2012, přepočtených na jednoho obyvatele, byla vyšší, je i procentní podíl Prahy, i přes zavedení kompenzační platby, nižší v systému katastrální výměry obce o 9 %, v systému zastavěné plochy v obci pouze o 8 %, což je dáno velikostí právě zastavěné plochy v Praze. U ostatních 3 velkých měst by však

došlo k propadu příjmů v případě roku 2012 u obou systémů rozdílně uplatněných kritérií o více než 50 %, při porovnání s původní výší příjmů na jednoho obyvatele, zatímco v roce 2013, při uplatnění obou kritérií (katastrální výměry a zastavěné plochy), by došlo u těchto měst k poklesu příjmů přepočtených na jednoho obyvatele, v rámci srovnání se skutečně redistribuovanými prostředky v roce 2013 o přibližně 45 %, v případě Plzně o 47 %, respektive 48 %. Mediánová hodnota v obou letech je v případě uplatnění katastrální výměry obce o 300 Kč vyšší než v systému s uplatněním zastavěné plochy. Příjmy na jednoho obyvatele u zbývajících 3 velkých měst jsou téměř totožné, vyjma Plzně v uplatňovaném systému redistribuce s katastrální výměrou obce. Naopak v systému se zastavěnou plochou v obci odpovídá mediánová hodnota příjmům na jednoho obyvatele ostatních obcí příjmům na jednoho obyvatele u Plzně, zatímco u Brna a Ostravy je přibližně tato částka o 300 Kč vyšší v obou letech. U tohoto návrhu modelu financování bylo u 3 velkých měst – Brno, Ostrava a Plzeň dosaženo nejhorších výsledků při porovnání se skutečně dosaženými příjmy na jednoho obyvatele v letech 2012 a 2013. I přes skutečnost, že výsledek mediánových hodnot v obou systémech uplatňovaných kritérií katastrální výměry a zastavěné plochy, je nejhorší v porovnání s předcházejícími návrhy modelů financování, i tak jsou mediánové hodnoty stále vyšší, než je tomu v současném systému financování územních samospráv v letech 2012 a 2013. Kompenzační platba pro Prahu počítá při těchto výsledcích s alokací objemu finančních prostředků na jednoho obyvatele Prahy ve výši 18 000 Kč, což souhrnně činí částku v objemu 22,35 mld. Kč. Systém výpočtu u tohoto návrhu modelu financování rovněž ukázal, že pokud by došlo k snížení celkových příjmů Prahy, proti původním skutečným hodnotám o přibližně 20 %, ostatní 3 velká města by získala do svého rozpočtu objem prostředků přepočtený na jednoho obyvatele v rozmezí od 70 % do 80 % své současné hodnoty. K mírnému posílení by došlo i u mediánových hodnot v řádu jednotek procent s tím, že k většímu posílení by došlo u systému s katastrální výměrou obce. Při porovnání s předcházejícími návrhy modelů financování, vychází tento model financování nejhůře, při porovnání hodnot z hlediska příjmů na jednoho obyvatele se skutečnými hodnotami na jednoho obyvatele v letech 2012 a 2013, neboť všechny hodnoty v předcházejících návrzích modelů financování jsou vyšší hodnoty, než dosažené hodnoty v tomto navrhovaném modelu. Nejbližší těmto dosaženým hodnotám je navrhovaný model financování 1, kde rovněž u ostatních 3 měst nevycházely přepočtené hodnoty na jednoho obyvatele příznivě. V původním návrhu modelu financování obcí, ale i v upraveném návrhu modelu financování 2, dosahují porovnávané hodnoty příjmů na jednoho obyvatele se skutečnými

hodnotami v roce 2012 a 2013 dokonce 60 % a více, což je mnohdy rozdíl i o více než 10 % při porovnání s hodnotami v tomto navrhovaném modelu financování. Při porovnání mediánových hodnot v tomto modelu financování s předchozími návrhy modelů financování lze konstatovat, že i u těchto hodnot došlo k nejnižší dosažené výši při přepočtu na jednoho obyvatele a jejich porovnání se skutečnými hodnotami v letech 2012 a 2013. Nejblíže těmto dosaženým hodnotám je mediánová hodnota v tomto návrhu modelu financování v roce 2013 při uplatnění kritéria katastrální výměry obce, neboť v rámci roku 2012, při uplatnění kritéria katastrální výměry obce je dosažená mediánová hodnota o 17 % nižší než v původním návrhu systému financování, a o 31 %, respektive o 38 % při porovnání s hodnotami v upraveném modelu financování 1 a 2. Při porovnání těchto hodnot v roce 2013, při uplatnění kritéria zastavěné plochy v obci, lze konstatovat, že dosažené hodnoty jsou rovněž nejnižší. Nejmenšího rozdílu je dosaženo v původním návrhu systému financování v roce 2012 (25 %), v upraveném modelu financování 1 a 2 je tato hodnota nižší o 30 %, respektive o 31 %. V roce 2013 je při porovnání mediánových hodnot situace obdobná, i když rozdíly jsou nižší než v roce 2012. Nejblíže je výsledek v tomto systému financování hodnotě v původním modelu financování (o 20 % více v původním modelu, v upraveném modelu financování 1 a 2 jsou tyto hodnoty vyšší o 23 %, respektive o 24 %). Grafické rozložení příjmů v tomto navrhovaném modelu financování s kompenzační platbou pro Prahu, přepočtených na jednoho obyvatele v jednotlivých obcích, zobrazují následující 2 grafy.

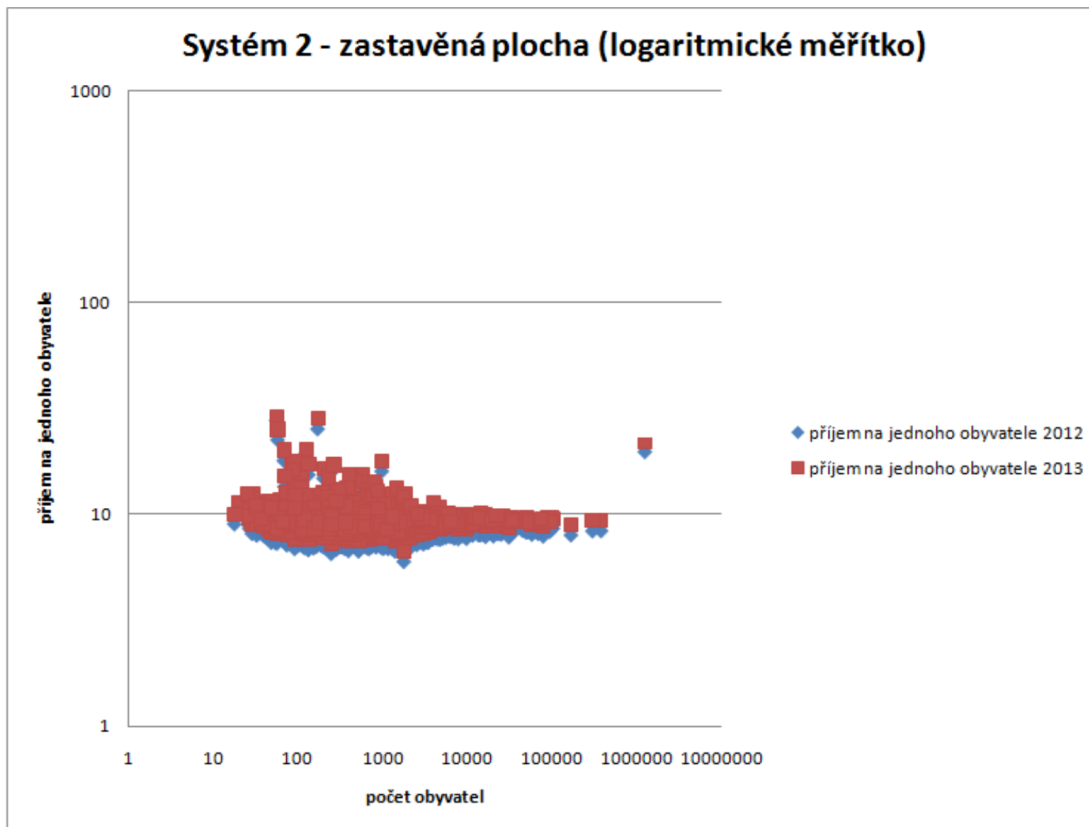
Graf 20: Příjmy na jednoho obyvatele v tisících Kč (kompenzační platba pro Prahu)



Zdroj: vlastní zpracování



Graf 21: Příjmy na jednoho obyvatele v tisících Kč (kompenzační platba pro Prahu)



Zdroj: vlastní zpracování

Jak je patrné z obou grafů, dochází při uplatnění zastavěné plochy v obci k mírně větší heterogenitě v redistribuci příjmů na jednoho obyvatele. Zároveň je z obou grafů patrné, že hlavní město Praha získává v tomto návrhovém modelu kompenzační platbu na obyvatele, pomocí které se dorovnává současná výše redistribuovaných prostředků přepočtených na jednoho obyvatele. Tím došlo ke snížení mediánových hodnot ostatních obcí, ale také i snížení a sblížení příjmů určených tímto návrhem a skutečným obdrženým objemem prostředků. To také dokládají grafická znázornění s dosaženou větší homogenitou v redistribuci, která se neuplatňuje pouze u určitého menšího počtu územních samospráv a především Prahy.

### 10.2.6 Úprava navrhovaného systému financování pro Prahu (oddělený propočet)

Na základě příznivých výsledků pro Prahu z konstrukce modelu s pevnou platbou pro toto město, je zcela záměrně ještě vytvořen poslední model, ve kterém bude hlavní město Praha z propočtů zcela vyřazeno a bude určen objem finančních prostředků, odpovídající alokovaným příjmům přepočtených na jednoho obyvatele v roce 2012 a 2013, tedy částkám

ve výši 28 800 Kč v roce 2012 a částce ve výši 28 300 Kč v roce 2013. V tomto navrhovaném modelu financování s pevně stanovenou platbou pro Prahu, budou použita jednotlivá kritéria a jejich váhy z původního návrhu modelu financování, neboť u tohoto modelu bylo dosahováno příznivých hodnot v poměru k současným příjmům na jednoho obyvatele u zbývajících 3 velkých měst, jakož i u mediánové hodnoty. Jednotlivá kritéria a jejich váhy jsou uvedeny v následující tabulce.

**Tabulka 57: Použitá kritéria v upraveném návrhovém modelu financování a jejich váhy pro Prahu (pevně stanovená částka)**

Jednotlivá kritéria a jejich váhy v %								
Počet obyvatel k 1. 1.2013	Katastrální výměra obce (max. 10 hektarů na obyvatele)	Počet dětí MŠ a žáků ZŠ k 30.9.2012	Velikost zastavěné plochy v m <sup>2</sup> k 1.1.2013	0 až 24 let k 1.1.2013	65 a více let k 1.1.2013	Počet nezaměstnaných k 1.1.2013	Počet pracovníků k 1.1.2013	HDP za rok 2012
65	3	7	3	5	5	3	7	5

Zdroj: vlastní zpracování

Ponížena tedy byla kritéria týkající se počtu obyvatel ve věku do 24 let a nad 65 let včetně z původní hodnoty 8 % v předcházejícím návrhu systému financování na váhu kritéria 5 %, váha u kritéria počtu nezaměstnaných v obci byla snížena o jeden procentní bod na 3 %, naopak u kritéria počtu zaměstnanců byla jeho váha zvýšena o jeden procentní bod na 7 % a počet obyvatel, jako kritérium s nejvyšší vahou, bylo ještě posíleno z 59 % na 65 %. Zbývajících kritéria nezaznamenala žádnou změnu v uplatňovaných vahách.

**Tabulka 58: Porovnání příjmů na jednoho obyvatele (v tisících Kč) v upraveném modelu financování pro Prahu (pevně stanovená částka) v letech 2012 a 2013**

Město/ medián	Aktuální systém		Systém 1 - katastrální výměra		Systém 1 - katastrální výměra		Systém 2 - zastavěné území		Systém 2 - zastavěné území	
	příjem na jednoho obyvatele 2012	příjem na jednoho obyvatele 2013	příjem na jednoho obyvatele 2012	příjem na jednoho obyvatele 2013	podíl na starém 2012	podíl na starém 2013	příjem na jednoho obyvatele 2012	příjem na jednoho obyvatele 2013	podíl na starém 2012	podíl na starém 2013
Praha	28,8	28,3	28,8	28,3	100%	100%	28,8	28,3	100%	100%
Brno	17,4	16,9	8,023037714	9,242589443	46%	55%	8,101646983	9,333626411	47%	55%
Ostrava	17,4	16,9	7,977532445	9,195428671	46%	54%	8,068075391	9,300285965	46%	55%
Plzeň	17,4	16,9	7,665878231	8,877659676	44%	53%	7,746023705	8,970475715	44%	53%
medián	6,9	8,8	7,9	9,1	114%	114%	7,7	8,8	111%	100%

Zdroj: vlastní zpracování

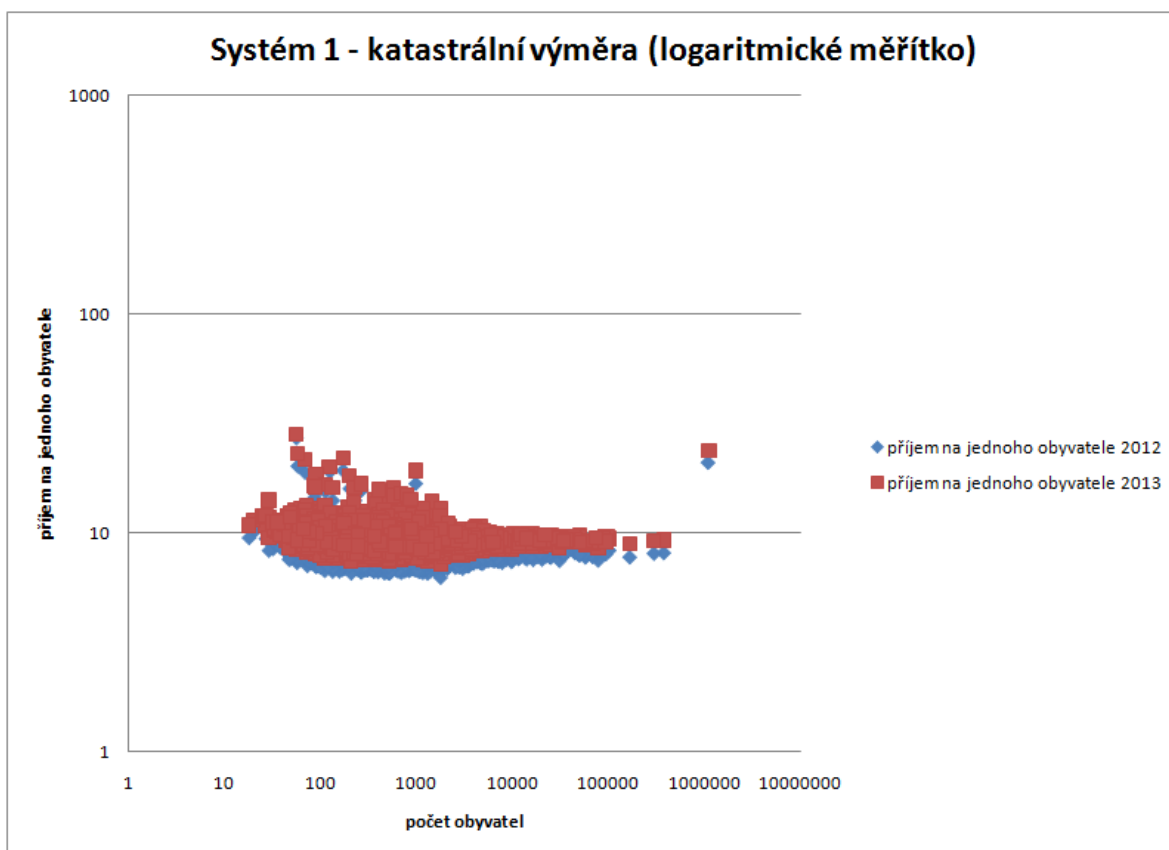
Z tabulky 58 je patrné, že i při tomto nastavení vah jednotlivých kritérií a vyčleněného objemu finančních prostředků pro Prahu na jednoho obyvatele dle hodnot v letech 2012 a 2013, si znovu pohoršila 3 velká města, která měla až doposud uplatňovaný svůj vlastní

koeficient pro přepočít obyvatel, neboť u těchto měst nebyly uplatněny žádné kompenzační platby, ani jinak stanoven objem prostředků v rozpočtu (jako u Prahy). V tomto návrhovém modelu s pevně stanoveným objemem prostředků pro Prahu, který odpovídá skutečné výši příjmů na jednoho obyvatele v letech 2012 a 2013, by tedy Praha zůstala na svém objemu finančních prostředků. Naopak u ostatních 3 velkých měst by došlo k propadu příjmů v případě roku 2012 u obou systémů rozdílně uplatněných kritérií o více než 50 %, při porovnání s původní výši příjmů na jednoho obyvatele, zatímco v roce 2013, při uplatnění kritéria velikosti zastavěné plochy i katastrálního území, by došlo u těchto měst k poklesu příjmů přepočtených na jednoho obyvatele, v rámci srovnání se skutečnými hodnotami v roce 2013, o 45 % (u Ostravy o 46 % v rámci uplatněné katastrální výměry), v případě Plzně o 47 %. Mediánová hodnota v roce 2012 je v případě uplatnění katastrální výměry obce a zastavěné plochy v obci o 200 Kč vyšší v systému s uplatňovanou katastrální výměrou obce. Zároveň je tato mediánová hodnota u obou uplatněných kritérií v roce 2012 vyšší, než byla skutečná mediánová hodnota. V roce 2013 je v případě uplatnění katastrální výměry obce a zastavěné plochy v obci o 300 Kč vyšší mediánová hodnota v systému s uplatňovanou katastrální výměrou. Zároveň platí, že mediánová hodnota v roce 2013 je u kritéria zastavěné plochy v obci ve stejné výši jako skutečně obdržená mediánová hodnota do rozpočtů obcí v roce 2013. V případě uplatnění kritéria katastrální výměry v roce 2013 je tato hodnota o 300 Kč vyšší než skutečně obdržená mediánová hodnota do rozpočtů ostatních obcí v roce 2013. Jak je patrné z mediánových hodnot v tomto navrhovaném modelu financování, jejich výše přesahuje mediánové hodnoty ostatních obcí skutečně redistribuovaných příjmů do rozpočtů obcí, přepočtených na jednoho obyvatele v letech 2012 a 2013, vyjma systému s uplatňovanou zastavěnou plochou v roce 2013, kde je hodnota totožná. Jelikož jsou i v tomto návrhu modelu financování hodnoty obdobné jako u modelu s kompenzační platbou na jednoho obyvatele pro Prahu, lze při porovnání mediánových hodnot i v tomto modelu financování s předchozími návrhy modelů financování konstatovat, že u těchto hodnot bylo dosaženo nejnižší výše při přepočtu na jednoho obyvatele a jejich porovnání se skutečnými hodnotami v letech 2012 a 2013. Nejbližše těmto dosaženým hodnotám, při porovnání s navrhovaným modelem financování, je navrhovaný model, kde je uplatňována kompenzační platba pro Prahu. Všechny mediánové hodnoty jsou nižší, vyjma roku 2013 u uplatněného kritéria katastrální výměry obce. Díky stejně vysoké nastavené souhrnné platbě, která odpovídá 100 % příjmů na jednoho obyvatele v rámci skutečně alokovaných prostředků v letech 2012 a 2013, si jako jediné město v rámci jednotlivých propočtů polepší Praha. Tento

navrhovaný model je tak pro Prahu nejlepší, avšak pro ostatní 3 velká města a všechny ostatní obce (prostřednictvím mediánové hodnoty) je výrazně horší, neboť si významně pohorší, protože rozdíly jsou velmi často kolem 10 %, v případě mediánových hodnot je tento rozdíl ještě vyšší a pohybuje se i kolem 20 %. Při porovnání s předcházejícími návrhy modelů financování, vychází tento model financování nejhůře, neboť v rámci srovnání hodnot z hlediska příjmů na jednoho obyvatele se skutečnými hodnotami na jednoho obyvatele v letech 2012 a 2013, jsou všechny hodnoty vyšší než dosažené hodnoty v tomto navrhovaném modelu. Nejbližše těmto dosaženým hodnotám je z hlediska podobnosti navrhovaný model financování s kompenzační platbou pro Prahu na jednoho obyvatele a navrhovaný model systému financování 1, kde rovněž u ostatních 3 měst nevycházely přepočtené hodnoty na jednoho obyvatele příznivě. V původním návrhu modelu financování obcí, ale i v upraveném návrhu modelu financování 2 dosahují porovnávané hodnoty příjmů na jednoho obyvatele se skutečnými hodnotami v roce 2012 a 2013 dokonce 60 % a více, což činí mnohdy rozdíl kolem 10 %, ale i o více než 10 % při porovnání s hodnotami v tomto navrhovaném modelu financování. Celkový objem alokovaných prostředků pro Prahu počítá s alokací objemu prostředků na jednoho obyvatele Prahy ve výši 28 800 Kč v roce 2012 a s alokací objemu finančních prostředků na jednoho obyvatele Prahy ve výši 28 300 Kč v roce 2013. Celkově se tak jedná o vyčleněný objem alokovaných prostředků mimo propočet ostatních obcí v částce 35,76 mld. Kč v roce 2012, respektive o objem prostředků v částce 35,14 mld. Kč v roce 2013. Při porovnání s návrhem modelu financování s kompenzační platbou pro Prahu na jednoho obyvatele, je možné konstatovat, že rozložení příjmů u ostatních 3 velkých měst zůstalo u obou uplatňovaných kritérií (katastrální výměra obce a zastavěná plocha v obci) v přibližně stejné procentní výši, respektive v roce 2012 by došlo ke změně o 1 % až 2 % příznivěji ve prospěch návrhu modelu financování s kompenzační platbou pro Prahu na jednoho obyvatele. Přepočtené příjmy na jednoho obyvatele v roce 2013 jsou na přibližně stejné výši v rámci tohoto návrhu modelu systému financování při porovnání s návrhem modelu financování, kde je uplatňována kompenzační platba pro Prahu na jednoho obyvatele. Naopak při porovnání obou návrhů modelu financování v roce 2012 dochází k diferencím u 3 zbývajících měst v rozmezí 200 – 300 Kč s tím, že přepočtené příjmy na jednoho obyvatele vycházejí příznivěji v rámci návrhu modelu financování s uplatňovanou kompenzační platbou pro Prahu, což je také dáno i skutečností, že v případě kompenzační platby pro Prahu na jednoho obyvatele, je částka v porovnání se skutečně obdrženými zdroji do rozpočtu Prahy, v roce 2012 na úrovni 91 %, respektive 92 %, zatímco v roce 2013 je tato

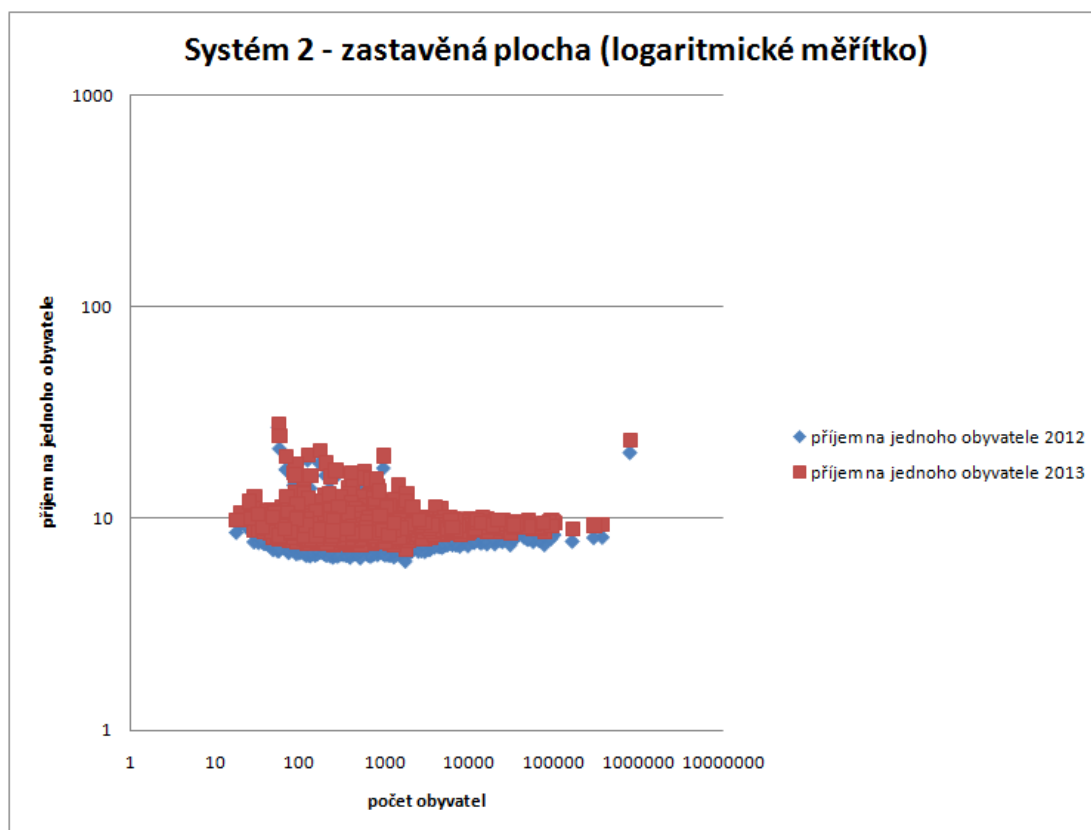
hodnota na úrovni 97 % u obou uplatňovaných kritérií (katastrální výměra obce i zastavěná plocha v obci), což je pouze o 3 % méně, než v systému s pevně stanovenou částkou pro Prahu, která odpovídá v obou letech 100 % skutečně obdržených prostředků do rozpočtu Prahy přepočtených na jednoho obyvatele. Grafické rozložení příjmů v tomto navrhovaném systému financování s konkrétně alokovaným objemem finančních prostředků pro hlavní město Praha, přepočtených na jednoho obyvatele v jednotlivých obcích, zobrazují následující 2 grafy.

**Graf 22: Příjmy na jednoho obyvatele v tisících Kč (pevně stanovená částka pro Prahu)**



Zdroj: vlastní zpracování

Graf 23: Příjmy na jednoho obyvatele v tisících Kč (pevně stanovená částka pro Prahu)



Zdroj: vlastní zpracování

Jak je patrné z obou grafů, dochází při uplatnění zastavěné plochy v obci opět k mírně větší heterogenitě v redistribuci příjmů na jednoho obyvatele. Zároveň je z obou grafů patrné, že hlavní město Praha získává v tomto návrhovém modelu pevně stanovenou částku do svého rozpočtu v obou letech, která odpovídá ekvivalentu počtu obyvatel a skutečně obdrženým příjmům na jednoho obyvatele v letech 2012 a 2013. Tím došlo ke snížení mediánových hodnot ostatních obcí, a to na nejnižší hodnoty v rámci všech navrhovaných modelů financování, kdy dokonce v roce 2013 u uplatnění zastavěné plochy v obci tato hodnota odpovídá současné mediánové hodnotě alokovaných prostředků. To také dokládají 2 výše uvedená grafická znázornění s dosaženou větší homogenitou v redistribuci v systému s katastrální výměrou, která se neuplatňuje pouze u určitého menšího počtu územních samospráv a především Prahy.

### 10.2.7 Porovnání příjmů obce Sedlec a města Stochov v jednotlivých navrhovaných modelech financování

Stejně tak jako v kapitole 9, kde byly porovnávány jednotlivé právní úpravy rozpočtového určení daní na konkrétních výpočtech dvou vybraných obcí (Sedlec a Stochov), jsou i u jednotlivých návrhů modelů systému financování územních samospráv v České republice sledovány tyto hodnoty za obec Sedlec a město Stochov. Konkrétně jsou pak především sledovány skutečné hodnoty, přepočtené na jednoho obyvatele, obdržené v letech 2012 a 2013 do rozpočtů obou obcí v porovnání se stejnými hodnotami v jednotlivých návrzích systémů financování. Změny v hodnotách na jednoho obyvatele v jednotlivých návrzích jsou vyjádřeny v procentech. Výsledky uvádí následující tabulky.

**Tabulka 59: Porovnání příjmů na jednoho obyvatele obce Sedlec a města Stochov s původním návrhem modelu financování**

Původní návrh modelu financování								
Katastrální výměra obce								
Obec	Původní hodnota 2012	Původní hodnota 2013	Příjmy celkem 2012 (v Kč)	Příjmy celkem 2013 (v Kč)	Příjmy na jednoho obyvatele 2012 (v Kč)	Příjmy na jednoho obyvatele 2013 (v Kč)	Podíl na původním 2012 (v %)	Podíl na původním 2013 (v %)
Sedlec	6 917	8 361	2 705 503	2 976 905	12 354	13 591	178,6	162,6
Stochov	6 521	8 569	52 779 956	58 030 709	9 444	10 383	144,8	121,2
Zastavěná plocha v obci								
Obec	Původní hodnota 2012	Původní hodnota 2013	Příjmy celkem 2012 (v Kč)	Příjmy celkem 2013 (v Kč)	Příjmy na jednoho obyvatele 2012 (v Kč)	Příjmy na jednoho obyvatele 2013 (v Kč)	Podíl na původním 2012 (v %)	Podíl na původním 2013 (v %)
Sedlec	6 917	8 361	2 705 691	2 976 711	12 355	13 592	178,6	162,6
Stochov	6 521	8 569	53 268 686	58 569 477	9 531	10 479	146,2	122,3

Zdroj: vlastní zpracování

Jak ukazuje tabulka 59, došlo k velmi výraznému posílení příjmů, přepočtených na jednoho obyvatele, jak u malé obce Sedlec, tak i u města Stochov. V případě obce Sedlec se jedná o nárůst příjmů o téměř 80 % v roce 2012, respektive o nárůst 63 % v roce 2013. U města Stochov tak výrazný nárůst příjmů není, avšak příjmy i u města Stochov by se zvýšily o téměř 50 % v roce 2012, respektive o přibližně 22 % v roce 2013. Je velmi zajímavé sledovat

výsledky při uplatnění katastrální výměry obce a zastavěné plochy v obci, neboť u obce Sedlec nedošlo k žádné změně, příjmy na jednoho obyvatele jsou vyšší pouze o 1 Kč v případě uplatnění kritéria zastavěné plochy v obci. U města Stochov lze pozorovat mírné navýšení příjmů při porovnání obou kritérií, a to ve prospěch kritéria zastavěné plochy v obci. Tento nárůst však odpovídá pouze přibližně 1 %, což v hodnotách na jednoho obyvatele znamená nárůst v obou letech přibližně o necelých 100 Kč.

**Tabulka 60: Porovnání příjmů na jednoho obyvatele obce Sedlec a města Stochov s upraveným návrhem modelu financování 1**

Upravený návrh modelu financování 1								
Katastrální výměra obce								
Obec	Původní hodnota 2012	Původní hodnota 2013	Příjmy celkem 2012 (v Kč)	Příjmy celkem 2013 (v Kč)	Příjmy na jednoho obyvatele 2012 (v Kč)	Příjmy na jednoho obyvatele 2013 (v Kč)	Podíl na původním 2012 (v %)	Podíl na původním 2013 (v %)
Sedlec	6 917	8 361	3 199 796	3 513 011	14 611	16 041	211,2	191,9
Stochov	6 521	8 569	45 775 845	50 095 268	8 190	8 963	125,6	104,6
Zastavěná plocha v obci								
Obec	Původní hodnota 2012	Původní hodnota 2013	Příjmy celkem 2012 (v Kč)	Příjmy celkem 2013 (v Kč)	Příjmy na jednoho obyvatele 2012 (v Kč)	Příjmy na jednoho obyvatele 2013 (v Kč)	Podíl na původním 2012 (v %)	Podíl na původním 2013 (v %)
Sedlec	6 917	8 361	3 200 388	3 513 663	14 614	16 044	211,3	191,9
Stochov	6 521	8 569	47 319 204	51 796 641	8 467	9 267	129,8	108,1

Zdroj: vlastní zpracování

Jak ukazuje tabulka 60, došlo k velmi výraznému posílení příjmů, přepočtených na jednoho obyvatele, zejména u malé obce Sedlec. Rovněž se příjmy na jednoho obyvatele zvýšily i u města Stochov. V případě obce Sedlec se jedná o nárůst příjmů o téměř 212 % v roce 2012, respektive o nárůst 192 % v roce 2013. U města Stochov tak výrazný nárůst příjmů není, dokonce došlo k propadu příjmů mnohem více při porovnání s původním modelem systému financování. Příjmy by se i tak u města Stochov zvýšily o téměř 30 % v roce 2012, respektive o přibližně 5 % a 8 % v roce 2013. Je velmi zajímavé sledovat výsledky při uplatnění katastrální výměry obce a zastavěné plochy v obci, neboť u obce Sedlec nedošlo k téměř žádné změně, příjmy na jednoho obyvatele jsou vyšší pouze o 3 Kč v případě uplatnění kritéria zastavěné plochy v obci v roce 2012 i 2013. U města Stochov lze pozorovat



mírné navýšení příjmů při porovnání obou kritérií, a to ve prospěch kritéria zastavěné plochy v obci. Tento nárůst však odpovídá pouze přibližně 4 %, což v hodnotách na jednoho obyvatele znamená nárůst v obou letech přibližně o necelých 300 Kč. Takto výrazné zvýšení příjmů v obci Sedlec je možné vysvětlit především nárůstem váhy kritéria počtu pracovníků v obci v tomto navrhovaném modelu, neboť obec Sedlec má na svém území evidováno více pracovníků, než je její počet obyvatel. To je dáno především skutečností, že tamější soukromý zemědělec zaměstnává v rámci sezónních prací pracovní sílu na svém statku. V rámci tohoto kritéria je tak získána do rozpočtu obce vyšší částka, která plyne z vyššího podílu této obce na výše zmíněném kritériu.

**Tabulka 61: Porovnání příjmů na jednoho obyvatele obce Sedlec a města Stochov s upraveným návrhem modelu financování 2**

Upravený návrh modelu financování 2								
Katastrální výměra obce								
Obec	Původní hodnota 2012	Původní hodnota 2013	Příjmy celkem 2012 (v Kč)	Příjmy celkem 2013 (v Kč)	Příjmy na jednoho obyvatele 2012 (v Kč)	Příjmy na jednoho obyvatele 2013 (v Kč)	Podíl na původním 2012 (v %)	Podíl na původním 2013 (v %)
Sedlec	6 917	8 361	2 640 799	2 905 176	12 058	13 266	174,3	158,7
Stochov	6 521	8 569	54 097 348	59 482 980	9 679	10 642	148,4	124,2
Zastavěná plocha v obci								
Obec	Původní hodnota 2012	Původní hodnota 2013	Příjmy celkem 2012 (v Kč)	Příjmy celkem 2013 (v Kč)	Příjmy na jednoho obyvatele 2012 (v Kč)	Příjmy na jednoho obyvatele 2013 (v Kč)	Podíl na původním 2012 (v %)	Podíl na původním 2013 (v %)
Sedlec	6 917	8 361	2 640 988	2 905 385	12 059	13 267	174,3	158,7
Stochov	6 521	8 569	54 591 223	60 027 419	9 767	10 740	149,8	125,3

Zdroj: vlastní zpracování

Jak ukazuje tabulka 61, došlo k výraznému posílení příjmů, přepočtených na jednoho obyvatele, zejména u malé obce Sedlec. Avšak tento nárůst je o přibližně 36 % nižší v roce 2012 a o přibližně 33 % nižší v roce 2013. V případě obce Sedlec se jedná o nárůst příjmů o téměř o 75 % v roce 2012, respektive o nárůst 59 % v roce 2013. Zvýšily se i příjmy na jednoho obyvatele u města Stochov. U města Stochov byl nárůst příjmů nižší, avšak při porovnání s upraveným návrhem modelu financování 1 došlo ke zvýšení těchto příjmů v roce 2012 o 20 % - 25 %, v roce 2013 došlo nárůstu o 17 % - 20 %. Příjmy i u města Stochov by

se zvýšily o téměř 50 % v roce 2012, respektive o přibližně 25 % v roce 2013. Je velmi zajímavé sledovat výsledky při uplatnění katastrální výměry obce a zastavěné plochy v obci, neboť u obce Sedlec opět nedošlo k žádné změně, příjmy na jednoho obyvatele jsou vyšší pouze o 1 Kč v obou letech při uplatnění kritéria zastavěné plochy v obci. U města Stochov lze pozorovat mírné navýšení příjmů při porovnání obou kritérií, a to ve prospěch kritéria zastavěné plochy v obci. Tento nárůst však odpovídá pouze přibližně 1 %, což v hodnotách na jednoho obyvatele znamená nárůst v obou letech přibližně o necelých 100 Kč. U obce Sedlec došlo k ponížení procentního nárůstu na jednoho obyvatele při porovnání s upraveným návrhem modelu financování 1 v obou letech, a to o 36 % v roce 2012 a o 33 % v roce 2013, a to zejména v důsledku snížení váhy kritéria počtu pracovníků v obci, na kterém se obec Sedlec významně podílí a získává tak do rozpočtu vyšší objem prostředků v rámci tohoto kritéria. Naopak však došlo k posílení příjmů města Stochov v obou letech o přibližně 20 % - 25 % v rámci srovnání s předchozím návrhem modelu financování 1, neboť byla posílena především socio – demografická kritéria, která naopak přerozdělila více finančních prostředků ve prospěch Stochova. Obec Sedlec totiž například nemá žádné žáky, a tedy nemá i žádné finanční prostředky z tohoto kritéria. Tato skutečnost se projevila i v celkových příjmech města, kdy při porovnání s původním návrhem modelu financování 1 si v tomto návrhu modelu financování 2 město Stochov polepšilo v letech 2012 a 2013 o 7 milionů Kč – 9,5 milionu Kč, což se příznivě projevilo u výsledků v meziročním srovnání.

**Tabulka 62: Porovnání příjmů na jednoho obyvatele obce Sedlec a města Stochov s modelem financování kompenzační platby pro Prahu**

<b>Návrh modelu financování s kompenzační platbou pro Prahu</b>								
Katastrální výměra obce								
Obec	Původní hodnota 2012	Původní hodnota 2013	Příjmy celkem 2012 (v Kč)	Příjmy celkem 2013 (v Kč)	Příjmy na jednoho obyvatele 2012 (v Kč)	Příjmy na jednoho obyvatele 2013 (v Kč)	Podíl na původním 2012 (v %)	Podíl na původním 2013 (v %)
Sedlec	6 917	8 361	2 096 357	2 358 950	9 572	10 772	138,4	128,8
Stochov	6 521	8 569	42 838 664	48 166 344	7 665	8 618	117,5	100,6
Zastavěná plocha v obci								
Obec	Původní hodnota 2012	Původní hodnota 2013	Příjmy celkem 2012 (v Kč)	Příjmy celkem 2013 (v Kč)	Příjmy na jednoho obyvatele 2012 (v Kč)	Příjmy na jednoho obyvatele 2013 (v Kč)	Podíl na původním 2012 (v %)	Podíl na původním 2013 (v %)
Sedlec	6 917	8 361	2 096 506	2 359 120	9 573	10 772	138,4	128,8
Stochov	6 521	8 569	43 231 056	48 609 300	7 735	8 697	118,6	101,5

Zdroj: vlastní zpracování

Jak ukazuje tabulka 62, došlo sice k posílení příjmů, přepočtených na jednoho obyvatele, zejména u malé obce Sedlec, avšak tento nárůst je o přibližně 40 % nižší v roce 2012 oproti hodnotám v původním modelu financování a upraveném modelu financování 2, oproti hodnotám v upraveném modelu financování 1 dokonce o více než 70 % a o 30 % - 60 % nižší v roce 2013. V případě obce Sedlec se jedná o nárůst příjmů o téměř 40 % v roce 2012, respektive o nárůst necelých 30 % v roce 2013. Zvýšily se i příjmy na jednoho obyvatele u města Stochov, i když v roce 2013, u obou uplatňovaných kritérií, jen přibližně o 1 %. U města Stochov byl nárůst příjmů nižší, avšak při porovnání s původním modelem systému financování a upraveným návrhem modelu financování 2 došlo ke snížení těchto příjmů v roce 2012 o přibližně 25 % - 35 %, v roce 2013 došlo ke snížení těchto příjmů o přibližně 20 % - 25 %. Nejméně by u tohoto návrhu modelu financování došlo k propadu příjmů města Stochov při porovnání s upraveným návrhem modelu financování 1, kde by město ztratilo v roce 2012 7 % - 12 % a v roce 2013 4 % - 7 %. Je velmi zajímavé sledovat výsledky při uplatnění katastrální výměry obce a zastavěné plochy v obci, neboť u obce Sedlec opět nedošlo k žádné změně, příjmy na jednoho obyvatele jsou vyšší pouze o 1 Kč v roce 2012 při uplatnění kritéria zastavěné plochy v obci. U města Stochov lze pozorovat mírné navýšení

příjmů při porovnání obou kritérií, a to ve prospěch kritéria zastavěné plochy v obci. Tento nárůst však odpovídá pouze přibližně 1 %, což v částce na jednoho obyvatele znamená nárůst v obou letech o desítky korun. V tomto modelu se výrazně na snížení příjmů obce Sedlec a města Stochov podílela kompenzační platba pro Prahu, která byla nastavena na 18 000 Kč na jednoho obyvatele Prahy. Objem alokovaných prostředků, který odpovídá částce 22,35 mld. Kč tak nemohl být přerozdělen podle jednotlivých kritérií všem ostatním obcím v České republice.

**Tabulka 63: Porovnání příjmů na jednoho obyvatele obce Sedlec a města Stochov v modelu s pevně stanovenou částkou pro Prahu**

<b>Návrh modelu financování s pevně stanoveným objemem prostředků pro Prahu</b>								
Katastrální výměra obce								
Obec	Původní hodnota 2012	Původní hodnota 2013	Příjmy celkem 2012 (v Kč)	Příjmy celkem 2013 (v Kč)	Příjmy na jednoho obyvatele 2012 (v Kč)	Příjmy na jednoho obyvatele 2013 (v Kč)	Podíl na původním 2012 (v %)	Podíl na původním 2013 (v %)
Sedlec	6 917	8 361	2 151 745	2 462 398	9 825	11 244	142,0	134,5
Stochov	6 521	8 569	41 581 661	47 531 052	7 440	8 504	114,1	99,2
Zastavěná plocha v obci								
Obec	Původní hodnota 2012	Původní hodnota 2013	Příjmy celkem 2012 (v Kč)	Příjmy celkem 2013 (v Kč)	Příjmy na jednoho obyvatele 2012 (v Kč)	Příjmy na jednoho obyvatele 2013 (v Kč)	Podíl na původním 2012 (v %)	Podíl na původním 2013 (v %)
Sedlec	6 917	8 361	2 156 687	2 468 073	9 848	11 269	142,4	134,8
Stochov	6 521	8 569	41 941 213	47 943 966	7 504	8 578	115,1	100,1

Zdroj: vlastní zpracování

Jak ukazuje tabulka 63, došlo sice k posílení příjmů, přepočtených na jednoho obyvatele, zejména u malé obce Sedlec, avšak tento nárůst je o přibližně 40 % - 45 % nižší v roce 2012 oproti hodnotám v původním modelu financování a upraveném modelu financování 2, oproti hodnotám v upraveném modelu financování 1 dokonce o více než 70 % v roce 2012 a přibližně nižší o 57 % v roce 2013. V případě obce Sedlec, při porovnání s návrhem modelu financování s kompenzační platbou pro Prahu na jednoho obyvatele, se jedná o nárůst příjmů o téměř 4 % v roce 2012 a o 6 % v roce 2013. Naopak u města Stochov v tomto navrhovaném modelu financování nedošlo ke zvýšení příjmů na jednoho obyvatele, dokonce celkový objem příjmů, přepočtený na jednoho obyvatele v roce 2013 u uplatněného kritéria katastrální

výměry obce, klesl přibližně o 1 %. V témže roce u uplatněného kritéria zastavěné plochy byl zaznamenán setrvalý stav při porovnání skutečně obdržených hodnot, přepočtených na jednoho obyvatele v roce 2013. Při porovnání s původním modelem systému financování a upraveným návrhem modelu financování 2 došlo ke snížení těchto příjmů v roce 2012 o přibližně 30 % - 34 %, v roce 2013 došlo ke snížení těchto příjmů o přibližně 20 % - 25 %. Nejméně by u tohoto návrhu modelu financování došlo k propadu příjmů města Stochov při porovnání s upraveným návrhem modelu financování 1, kde by město ztratilo v roce 2012 11 % - 15 % a v roce 2013 5% - 8 %. Je velmi zajímavé sledovat výsledky při uplatnění katastrální výměry obce a zastavěné plochy v obci, neboť u obce Sedlec opět nedošlo téměř k žádným změnám. Příjmy na jednoho obyvatele jsou vyšší pouze o 23 Kč v roce 2012 při uplatnění kritéria zastavěné plochy v obci a o 25 Kč v roce 2013 při uplatnění kritéria zastavěné plochy. U města Stochov lze pozorovat mírné navýšení příjmů při porovnání obou kritérií, a to ve prospěch kritéria zastavěné plochy v obci. Přepočtená hodnota na jednoho obyvatele je vyšší o 64 Kč v roce 2012 a o 74 Kč v roce 2013. Tento nárůst však odpovídá pouze přibližně 1 % v obou letech. Je možné rovněž konstatovat, že v roce 2012 by u tohoto navrženého modelu financování byla situace příznivější pro město Stochov, než v roce 2013, kde by v přepočtu příjmů na jednoho obyvatele skončilo město přibližně na stejné výši příjmů jako je tomu doposud (v letech 2012 a 2013). V tomto modelu se výrazně na snížení příjmů obce Sedlec a města Stochov podílel fixně stanovený objem pro Prahu, který byl nastaven tak, aby odpovídal současným hodnotám plynoucím do rozpočtu hlavního města Prahy v letech 2012 a 2013 v přepočtu na jednoho obyvatele. Objem alokovaných prostředků pro hlavní město Praha odpovídá částce 35,76 mld. Kč v roce 2012 a částce 35,14 mld. Kč v roce 2013. S tímto objemem alokovaných prostředků, které jsou v tomto návrhu modelu financování se tak nepočítá s přerozdělením podle jednotlivých kritérií všem ostatním obcím v České republice.

Ohledně kritéria zastavěné plochy v obci lze konstatovat, že toto kritérium se na příjmech malé obce Sedlec téměř neprojeví, neboť její velikost katastrálního území není v novém systému financování územních samospráv krácena ve vztahu k počtu obyvatel. Naopak se mírně pozitivně projevuje velikost zastavěné plochy ve vztahu ke katastrálnímu území obce u města Stochov, které v rámci zastavěné plochy v obci, získává do svého rozpočtu více finančních prostředků, avšak tyto prostředky, přepočtené na jednoho obyvatele, jsou vyšší maximálně v řádu desítek korun. Lze také konstatovat, že je – li dána větší významnost ekonomickým kritériím, pak příjmy města Stochov dosahují příznivějších hodnot a objem

alokovaných prostředků roste v řádu milionů Kč, zatímco u obce Sedlec celkové příjmy klesají v řádu několika stovek tisíc Kč. Přesně opačná situace nastává v případě, že jsou vyšší váhy uplatněny spíše u socio – demografických kritérií, kde mírně rostou příjmy obce Sedlec, a to v řádu stovek tisíc Kč, zatímco u města Stochov příjmy mírně klesají v řádu stovek tisíc až jednotek milionů Kč. V návrzích modelů financování, kde je uvažováno s kompenzační platbou pro Prahu či s odděleným propočtem pro Prahu, dochází ke snížení příjmů obce Sedlec i města Stochov s tím, že snížení příjmů u malé obce Sedlec není tolik výrazné jako u města Stochov, kde v některých případech dosahují příjmy na jednoho obyvatele současných hodnot v rámci platného rozpočtového určení daní nebo dokonce hodnoty nižší.

## 11 Závěr

V současné době je ve většině zemí světa velké množství obyvatel závislých na lokálních vládách či samosprávách, které zabezpečují podstatnou část veřejně poskytovaných statků, respektive lokálně poskytovaných veřejných statků. Jejich dostupnost je však úzce spjata se zdaněním. Aby jednotlivé státy, ale i nižší správní úrovně byly schopny poskytovat svým obyvatelům určitou úroveň veřejných statků, je nutné nejprve tyto finanční prostředky získat. S touto problematikou souvisí právě zdanění a též fiskální federalismus, neboť s přesunem kompetencí ve veřejném sektoru na nižší vládní úrovně, je stále více věnována pozornost i finančním otázkám územní samosprávy, tedy peněžním vztahům souvisejícím s tvorbou, rozdělováním a využitím finančních prostředků na úrovni územní samosprávy, respektive míře efektivnosti v rámci poskytovaných veřejných statků a služeb. Přerozdělovací problém v rámci rozpočtové soustavy každého státu zkoumá právě teorie fiskálního federalismu. Současné problémy kolem fiskálního federalismu se především týkají zlepšení ekonomického a politického rozhodování vlád. Klíčovou roli hraje fiskální federalismus při zkoumání finančních vztahů mezi centrální vládou a vládami na nižších úrovních. Je velmi obtížné stanovit jednoznačná doporučení k daňovému určení. Též odborníci zabývající se danou problematikou nemají jednotný názor a návod, jaké způsoby daňového určení by měly být aplikovány v jednotlivých zemích. Tato skutečnost je spíše výsledkem politického vyjednávání a státoprávního uspořádání vycházejícího z historických předpokladů a vývoje daného území.

Proto je jedním z cílů této disertační práce vymezení jednotlivých systémů financování územních samospráv ve vybraných zemích Evropské unie, neboť v evropských zemích v minulých desetiletích probíhaly rozsáhlé změny ve veřejné správě i v systému přerozdělování finančních prostředků na nižší vládní úrovně s ohledem na sídelní strukturu v dané zemi.

Zejména v západoevropských zemích je možné pozorovat v posledních desetiletích různé trendy v otázce sídelní struktury a velikosti jednotlivých lokálních vlád. Zatímco severské státy z hlediska sídelní struktury většinou pomocí reformy územní veřejné správy počet menších sídelních celků spíše eliminovaly a snažily se prostřednictvím reformy docílit menšího počtu větších municipálních jednotek, tak naopak zejména u států v jižní části Evropy je možné sledovat rozdílný vývoj. Ve většině států jižní Evropy totiž neprobíhaly

reformy veřejné správy předně za účelem snížit počet malých obcí, ale spíše se hledaly administrativní a zejména finanční mechanismy, jak s jejich pomocí dosáhnout efektivního výkonu veřejné správy a efektivně alokovat a rozdělit objem finančních prostředků na daném území. Ve většině vybraných zemí Evropské unie, jejichž systémy financování byly použity ke konstrukci návrhu nového modelu financování v České republice, je možné nalézt v rámci sídelní struktury malé obce s počtem do 1 000 až 2 000 obyvatel. Největší počet malých obcí na svém území má Česká republika společně s Francií a Slovenskem. Rozdrobenou sídelní strukturu lze nalézt rovněž v Rakousku, a to i přes provedenou reformu územní veřejné správy v roce 2007, která měla za cíl snížit právě počet malých obcí. Celkově však tato reforma nebyla příliš úspěšná, neboť existuje stále řada spolkových zemí, které mají rozdrobenou sídelní strukturu. I ve Španělsku je možné nalézt v řadě autonomních oblastí velké množství malých obcí do 1 000 obyvatel. Naopak menší počet větších územních samospráv lze nalézt ve Švédsku, kde v 80. letech proběhla rozsáhlá reforma územní samosprávy, která snížila celkový počet obcí přesahující 2 000 jednotek na současných 290 municipalit.

Podstatné strukturální změny v rámci územních celků a podoba sídelní struktury, stejně tak jako změny v postavení a úkolech územní samosprávy, které v rámci vývoje procházely celou řadou změn, byly nezbytně spojeny i se změnami v majetkových vztazích a především ve finančním zabezpečení jednotlivých územních celků. I přes tyto rozsáhlé změny se nejen struktura, ale i velikost jednotlivých lokálních společenství velmi liší. I z těchto důvodů je každý systém financování vybraných zemí Evropské unie specifický co do rozsahu uplatňovaných kritérií a jejich vah, neboť ta jsou uplatňována ve vztahu k sídelní struktuře v jednotlivých zemích, státoprávnímu uspořádání, podobě rozpočtové soustavy a politickým cílům, jež by měly jednotlivé systémy financování naplňovat právě s ohledem na současnou podobu sídelní struktury územních samospráv v jednotlivých zkoumaných zemích. **Proto je možné, na základě provedené analýzy systémů financování ve vybraných zemích, konstatovat, že na jejich systémy financování má podstatný vliv sídelní struktura územních samospráv (VO1).**

V souvislosti s výše uvedenými aspekty jsou i konstruovány jednotlivé systémy financování územních samospráv ve vybraných zemích. V některých ohledech jsou si jednotlivé systémy financování podobné, v některých zcela odlišné z důvodů specifik jednotlivých systémů financování. Například ve Francii, která má více než 37 000 obcí, z nichž tvoří téměř



70 % obce s počtem obyvatel do 1 000, je velmi silně uplatňován systém podpory malých obcí. V případě sdílených daňových příjmů ve Francii, na jejichž výnosu se podílejí jednotlivé obce, obdobně jako v České republice, je uplatňována řada kritérií, avšak nejvýznamnější je kritérium počtu obyvatel, kde malé obce jsou podporovány pomocí koeficientů. Francie rovněž velmi silně podporuje systém sdružování obcí, kdy tyto dobrovolné svazky obcí mají podporu ze strany státu v oblasti legislativy a zejména v oblasti financování. Proto je dotační systém ve Francii postaven především na sdružování obcí v jednotlivých společenstvích. I v rámci systému financování územních samospráv ve Francii, můžeme nalézt vedle finanční podpory ve prospěch sdružování obcí i tzv. vyrovnávací fondy, jež jsou účelově zřízeny státem jako součást systému financování v procesu přerozdělování podílů na jednotlivých státních daních, jako další podpora malých obcí a hospodářsky slabých regionů. Jedná se o fond na vyrovnávání daně z profese a o fond na vyrovnávání daně z přidané hodnoty.

I v rakouském systému financování územních samospráv lze nalézt prvky, které podporují malé obce, jichž je v Rakousku téměř 2 400 (polovina z nich nedosahuje počtu 2 500 obyvatel). Při rozdělování podílu na centrálně inkasovaných daních se používá kritérium počtu obyvatel. Existují velikostní skupiny obcí, které čím jsou větší, tím vyšším koeficientem se násobí. Je zde však ještě kritérium finanční síly obce. Krajská vláda má právo si ponechat část příjmů obcí jako rezervu ve svém rozpočtu, kterou pak rozděluje na základě zohlednění výsledků podle kritéria finanční síly obce. Příjemci prostředků z této rezervy jsou zejména malé obce a menší sídelní celky.

V případě švédského systému financování je situace ne zcela jednoznačná, neboť tamější struktura územních samospráv nevykazuje velké množství malých obcí. Menší územní celky v této zemi dosahují i několika tisíc obyvatel. Velmi zajímavý je však tzv. vyrovnávací systém, kdy některé obce jsou příjemci této vyrovnávací dotace a jiné obce jsou naopak plátcí této vyrovnávací dotace. Příjemci této dotace jsou především menší sídelní celky a obce v severní a střední části Švédska. Naopak bohaté obce na jihu země jsou spíše plátcí této vyrovnávací dotace. Hlavním smyslem je vyrovnání objemu alokovaných prostředků na jednoho obyvatele ve všech švédských obcích. Nelze tedy hovořit přímo o podpoře malých obcí, které se ve Švédsku téměř nevyskytují, ale systém financování územních samospráv je přesto nastaven tak, aby podpořil menší sídelní celky a obce na území hospodářsky slabých regionů, jejichž daňová výtěžnost je oproti ostatním sídelním celkům nižší.

Ve španělském systému financování je největší část prostředků rozdělena podle počtu obyvatel. Jsou stanoveny jednotlivé velikostní skupiny obyvatel v obci, kterým je přiřazen určitý koeficient. Tento koeficient je tím vyšší, čím větší je velikostní skupina obyvatel. Obce do 1 000 obyvatel a do 5 000 obyvatel mají hodnotu koeficientu 1. Z tohoto pohledu je tento systém nastaven obdobně jako v České republice. Na rozdíl od českého systému financování však ve španělském systému existuje kritérium fiskálního úsilí obce, které spíše podporuje redistribuci prostředků do rozpočtu menších obcí. Dále jsou zde ještě poskytovány rovněž příspěvky na zdravotní péči a dopravní obslužnost, jejichž příjemci jsou z velké části rovněž menší sídelní celky. Nejedná se však o přímou podporu malých obcí. Naopak ve španělské autonomní oblasti Baskicko je v rámci systému financování tamějších územních samospráv podpora malých obcí vysoká. V historické oblasti Alava jsou stanoveny 4 velikostní kategorie obcí, z nichž jedna je do 1 000 obyvatel. Procentní část prostředků z daňového podílu je pak určena pro každou velikostní skupinu odlišně s tím, že největší podíl dostávají právě obce do 1 000 obyvatel. V historické oblasti Guypuzcoa je určeno 5 velikostních kategorií obcí, kterým je rozdělena dle příslušné velikostní kategorie pevná částka a zbytek prostředků je rozdělen mezi celý soubor obcí. V této historické oblasti je silná podpora malých obcí, neboť nejmenší velikostní skupina je do 200 obyvatel a největší velikostní skupina je od 1 001 – 1 100 obyvatel s tím, že platí, čím nižší je počet obyvatel v příslušné velikostní skupině, tím více finančních prostředků každá obec obdrží.

Na Slovensku, kde je rovněž poměrně vysoký počet malých obcí, je systém financování velmi zajímavý. Obce jsou rozděleny do jednotlivých velikostních kategorií s tím, že vyšší intervaly počtu obyvatel mají nastaveny i větší koeficienty, speciálně je pak nastaven koeficient pro Košice a Bratislavu. Naopak pro malé obce jsou koeficienty nastaveny nevýhodně, neboť celkový počet obyvatel násobený koeficientem se naopak snižuje. Velmi zajímavým uplatňovaným kritériem je nadmořská výška obce, prostřednictvím níž jsou podporovány vybrané horské obce, avšak nikoliv přímo jen malé obce.

I v České republice je od roku 2000 uplatňován zcela nový systém financování územních samospráv s důrazem na fakt, že specifickým české veřejné správy je rozdrobená sídelní struktura s existencí příliš velkého množství malých obcí, což představuje významné úskalí reformy veřejné správy, zejména ve vztahu k její efektivitě. Byl proto prostřednictvím rozpočtového určení daní, platného do roku 2007, pomocí velikostních kategorií obcí a jim přiřazených koeficientů, jako jediného kritéria k přerozdělování sdílených finančních

prostředků obcím, vytvořen tlak především na malé obce k jejich slučování. Tento trend se však nepodařilo prosadit a malé obce i přes veškeré tyto nesnáze si snažily udržet nadále svou samostatnost. Ukázalo se, že vhodnější řešení dané problematiky spočívá spíše v podpoře jejich sdružování ve formě dobrovolných svazků obcí či venkovských mikroregionů s možností rozvoje ve větší soběstačné celky. Proto od roku 2008 bylo v České republice upraveno rozpočtové určení daní. Zavedena byla ještě další 2 nová kritéria (katastrální výměra a prostý počet obyvatel) a snížen byl počet velikostních kategorií na 4 s tzv. přechodovými koeficienty. Tyto úpravy vedly k posílení rozpočtů především malých obcí. Od roku 2013 je pak zavedeno další kritérium počtu žáků.

**V rámci jednotlivých systémů financování územních samospráv ve vybraných zemích se tak nepodařilo ve všech sledovaných systémech financování potvrdit fakt, že v případě existence malých obcí v jednotlivých systémech financování územních samospráv ve vybraných zemích Evropské unie jsou nastavena kritéria redistribuce prostředků tak, aby byly rozpočty těchto územních samospráv podpořeny speciální úpravou (VO2).**

Naopak částečně lze potvrdit skutečnost, že struktura a počet kritérií vysvětlujících redistribuci finančních prostředků ve prospěch územních samospráv ve vybraných zemích Evropské unie je nastaven obdobně jako v českém systému financování územních samospráv (VO3), neboť v českém systému financování jsou uplatňována 4 kritéria – prostý počet obyvatel, přepočtený počet obyvatel, velikost katastrálního území a počet žáků mateřských a základních škol. Všechna tato kritéria, zejména pak redistribuce příjmů dle kritéria počtu obyvatel, jsou uplatňována v jednotlivých systémech financování, avšak je i celá řada jiných kritérií, které nejsou v českém systému financování zavedeny. Jedná se například o socio – demografická kritéria, kterých využívá v hojné míře švédský model nákladového vyrovnání, případně slovenský systém financování. Velmi zajímavá jsou ekonomická kritéria, mezi která patří například podíl na HDP, daňová kapacita či fiskální úsilí. Ani jedno z těchto kritérií není v České republice uplatněno.

A právě na základě analýzy jednotlivých systémů financování a v těchto systémech použitých kritérií a jejich vah, je hlavním cílem práce navrhnout úpravu stávajícího systému financování územních samospráv, zejména pak navrhnout úpravy v systému financování územních samospráv v oblasti stávajících kritérií a nově zaváděných kritérií s cílem dosažení vyšší rovnosti redistribuce příjmů mezi jednotlivé územní samosprávy. Pro tyto účely byla využita

data, která jsou již v současném systému financování územních samospráv v České republice publikována, tedy prostý počet obyvatel, katastrální výměra obce (v ha), počet žáků mateřských a základních škol a také počet pracovníků v obci (v současném systému jako údaj sloužící pro výpočet podílu tzv. motivačního prvku). Na základě analýzy systémů financování ve vybraných zemích byla uplatněna i nová kritéria, mezi která patří zastavěná plocha (v m<sup>2</sup>), počet obyvatel ve věku 0 – 24 let včetně, počet obyvatel ve věku nad 65 let včetně a počet nezaměstnaných v obci s kritériem podílu jednotlivých obcí na HDP dle příslušného kraje. Tato kritéria pak byla využita při konstrukci jednotlivých návrhů úprav modelů financování územních samospráv v České republice. Jak ukazují hodnoty míry korelace mezi daňovými příjmy a jednotlivými zvolenými přerozdělovacími kritérii, je kritérium zastavěné plochy v obci, ale i ostatní kritéria, zpřesňujícími prvky redistribuce výsledného objemu finančních prostředků ve prospěch jednotlivých obcí. **Přesto není možné jednoznačně potvrdit, že prostřednictvím zavedení většího množství kritérií v českém systému financování lze transparentněji a efektivněji rozdělit finanční prostředky mezi jednotlivé územní samosprávy (VO4). Největší míry korelace bylo dosaženo u kritéria zastavěné plochy v obci (z původních 25,52 % na 40,69 %).** Zvolená kritéria pro konstrukci návrhu nového modelu financování rovněž nastavila větší rovnost v redistribuci příjmů na jednoho obyvatele, avšak u 4 velkých měst – Prahy, Brna Ostravy a Plzně došlo k výraznému poklesu příjmů na jednoho obyvatele. Mediánová hodnota alokovaných prostředků ve prospěch zbývajících obcí, přepočtená na jednoho obyvatele, vykazuje vyšší hodnoty, než je skutečná mediánová hodnota ve vyplacených prostředcích ostatním obcím v letech 2012 a 2013. Navýšení vah u ekonomických kritérií nevedlo ke zvýšení příjmů 4 velkých měst. Naopak zvýšení vah u socio – demografických kritérií vedlo k přibližně stejnému navýšení příjmů 4 velkých měst, jako v případě konstrukce prvního návrhu modelu financování. U zvolených návrhů modelů financování, které počítaly se speciální platbou pro Prahu na každého obyvatele, či byla Praha zcela vyřazena mimo propočet, získala Praha sice obdobný, respektive stejný objem finančních prostředků, přepočtených na jednoho obyvatele, ale hodnoty ostatních 3 velkých měst v obou návrzích klesly na úroveň kolem 55 % rozpočtovaných příjmů na jednoho obyvatele v současném systému financování. **Předpoklad, že úpravou a zavedením nových kritérií lze v českém systému financování nastavit větší rovnost v příjmech na jednoho obyvatele, aniž by se výše příjmů proti současnému systému financování územních samospráv výrazněji změnila přírůstkem či úbytkem finančních prostředků na příjmové**

**straně územních rozpočtů, lze potvrdit jen částečně, a to ve vztahu k dosažené větší homogenitě v redistribuci příjmů na jednoho obyvatele.**

Ke změnám v celkovém alokovaném objemu finančních prostředků došlo zejména proto, že všechny modely při konstrukci nového návrhu redistribuce finančních prostředků nevyužily přechodových velikostních kategorií, ani koeficientů pro přepočít obyvatel těchto 4 velkých měst. Redistribuce prostředků, namísto těchto uměle vytvořených koeficientů a přechodových velikostních kategorií, měla být provedena prostřednictvím právě zvolených kritérií a jejich vah. Jednotlivé přechodové velikostní kategorie a jejich koeficienty společně s koeficienty pro přepočít obyvatel, které uměle počet obyvatel navyšují, jsou však natolik významné, že nelze pomocí zvolených kritérií, pokud je zároveň cílem i vyšší rovnost v redistribuci příjmů na jednoho obyvatele, dosáhnout rovněž i stejného nebo obdobného objemu alokovaných prostředků ve prospěch obcí tak, aby si žádná z obcí (zejména 4 velkých měst) výrazněji nepohoršila. Možným variantním řešením, ve vztahu k zvolenému souboru kritérií, o kterém však dále v práci není uvažováno, avšak vyplynulo z výše provedených analýz jednotlivých návrhů modelů financování územních samospráv, je zahrnutí hlavního města Prahy do propočtů v systému obcí společně s navýšením objemu prostředků pro Prahu běžným zahrnutím hlavního města Prahy i do propočtů krajských podílů. V současné době totiž získává Praha výrazně méně finančních prostředků z rozpočtového určení daní pro kraje. Pokud by došlo k odstranění menšího objemu alokovaných prostředků pro Prahu jako kraj, a byla by Praha zařazena do propočtů, pak by mohla získat do svého rozpočtu možná i podstatnou část chybějících prostředků z navrhovaného upraveného modelu financování v této práci.

Vzhledem k nastavené omezující podmínce ze strany Ministerstva financí České republiky u kritéria katastrální výměry obce, kde do propočtů je započtena pouze velikost katastrálního území odpovídající ekvivalentu počtu obyvatel a maximálně 10 ha na jednoho obyvatele, nedošlo k výrazným změnám v redistribuci příjmů ve prospěch obcí při uplatnění kritéria zastavěné plochy v obci. Došlo pouze k mírnému navýšení příjmů 4 velkých měst a ostatních větších sídelních celků při zvýšení váhy u tohoto kritéria, jak je patrné z propočtů u jednotlivých návrhů systému financování pro obec Sedlec a město Stochov.

Z provedené analýzy jednotlivých systémů financování ve vybraných zemích Evropské unie a českého systému financování rovněž vyplývá častější novelizace zákonů o rozpočtovém určení daní obcím v České republice než v zahraničních systémech financování. Ve většině

zahraničních systémů financování územních samospráv totiž k problematice redistribuce části daňových příjmů státu přistupují jako k otázce vyrovnání státu s územními samosprávami. K tomuto vyrovnání pak dochází méně často, případně na základě předem dohodnutého časového úseku, po který je systém redistribuce finančních prostředků obcím platný. Tato lhůta je ve Španělsku stanovena například na 10 let, v autonomní oblasti Baskicko na 5 let, v Rakousku na 5 let. Ve Francii, ani ve Švédsku a na Slovensku žádná takováto lhůta není stanovena, avšak ani v jedné z těchto zemí již několik let ke změně systému financování nedošlo. Zavedení časového horizontu pro vyrovnání státu s obcemi může vést v České republice k vhodnějšímu nastavení investičních výdajů na základě zvýšené možnosti predikovat příjmy do rozpočtu obce, stejně jako k přesnější konstrukci střednědobých výhledů na 3 – 5 let, které jsou obce v České republice povinny sestavovat.

Každý systém financování je však natolik specifický, že je třeba k jeho konstrukci přistupovat individuálně na základě odlišností sídelní struktury a velikosti územních samospráv v konkrétní zemi. I proto jsou systémy financování územních samospráv v jednotlivých zemích často velmi specifické, díky čemuž se od sebe velmi liší. Žádný systém redistribuce finančních prostředků nemůže být v důsledku své vlastní specifčnosti spravedlivý ke všem územním samosprávám a transparentně redistribuovat finanční prostředky ve prospěch všech sídelních celků, neboť výsledná podoba redistribuce finančních prostředků územním samosprávám je závislá na zvolených kritériích a jejich vahách v jednotlivých zemích, dle politických cílů, jež by měly jednotlivé systémy financování naplňovat právě s ohledem na současnou podobu sídelní struktury územních samospráv, státoprávní uspořádání a podobu rozpočtové soustavy v jednotlivých zemích.

Přínosy této disertační práce lze spatřovat v rovině vědecko – výzkumné, konkrétně v komplexním shrnutí a provedené analýze vybraných modelů financování ve zvolených zemích Evropské unie. Analýza je v empirické části práce využita pro návrhy modelů v rámci českého systému financování územních samospráv. Dosažené výsledky v disertační práci mohou být využity v další výzkumné práci v oblasti financování územních samospráv. Výstupy a výsledky práce mohou být využity Ministerstvem financí České republiky, budou předány českému zastoupení ve Stockholmu, vládní pracovní skupině, která se zabývá problematikou rozpočtového určení daní a budou předány jako informační materiál na pravidelném setkávání starostů měst a obcí.

## Seznam použité literatury

- [1] AGINAGALDE, J. J. M. Provincial Taxation and Finance Deputy for Gipuzcoa. In International Conference – Basque Economic Agreement and Europe. Ad Concordiam and European Studies Institute of the University of Deusto, Bilbao, 2007, 549 s. ISBN 978-84-612-0302-4.
- [2] BAILEY, S. J. *Strategic Public Finance*. New York: Palgrave Macmillan. 2004. ISBN 0333922212
- [3] BELAJOVÁ, A., BALÁŽOVÁ, E. *Ekonomika a manažment územnej samosprávy*. Slovenská poľnohospodárska univerzita, 2004, 183 s. ISBN 80-8069-458-3
- [4] BERGGREN, H., HERMANSSON, A. Local Government financial equalization. *Information about the equalisation system for Swedish municipalities and county councils in 2008*. Stockholm: Ministry of Finance and the Swedish Association of Local Authorities and Regions, 1vyd., 2008.
- [5] BESLEY T., COATE S. Centralized versus Decentralized Provision of Local Public Goods: A Political Economy Analysis, *Journal of Public Economics* 87, (2003), 2611 - 2637.
- [6] BOADWAY, R. Inter-Governmental Fiscal Relations: The Facilitator of Fiscal Decentralization. *Constitutional Political Economy*, 2001, vol. 12, no. 2, 93 – 121.
- [7] BÖRZEL, T. A. *States and Regions in the European Union*. Cambridge, 2002, 275 s. ISBN 0-521-00860-3
- [8] BOSCH, N., DURÁN, J. M. *Fiscal Federalism and Political Decentralization: Lessons from Spain, Germany and Canada*. UK, Edward Elgar Publishing Limited, 2008, 257 s. ISBN 978-1-84720-467-7
- [9] BRENNAN, G., BUCHANAN, J. M. *The Power to Tax: Analytical Foundations of Fiscal Constitution*. Cambridge: Cambridge University Press, 1980.
- [10] BRÜECKNER, J. K. Fiscal Decentralization with Distortionary Taxation: Tiebout vs. Tax Competition. *International Tax and Public Finance* 11, 2004, 133-153.
- [11] BRÜECKNER, J. K. *Partial Fiscal Decentralization*. *Regional Science and Urban Economic*. 2009, stránky 23 – 32.

- [12] BUBENÍČEK, V., ČMEJREK, J. *Reforma veřejné správy a rozvoj venkovského prostoru v ČR*. In *Trvale udržitelný rozvoj agrárního sektoru – výzvy a rizika: sborník příspěvků mezinárodní konference Agrární perspektivy XIII*. Praha, 22. – 23. září 2004. Eds.: Svatoš, M.; Boháčková, I. Praha: Provozně ekonomická fakulta České zemědělské univerzity v Praze, Praha, 2004.
- [13] BUBENÍČEK, V., ČOPÍK, J., HAJNÝ, P., KOPŘIVA, R., NEUMANOVÁ, T. *Obce jako aktéři politického procesu*. Praha: ČZU, 2005.
- [14] BUCHANAN, J. M. *An Economic Theory of Clubs*. *Economica*. Oxford: Blackwell Publishing, 1965, vol. 32, no. 125, p. 1-14.
- [15] CASINELLO RUBÍ J. A. *The Basque Economic Agreement*. In *Fiscal Federalism and Europe*. 8th International Workshop, held in Donostia – San Sebastian on November 13, 14 and 15, 2007. Parlamento Vasco, Donostia – San Sebastian, 2008, 760 s.
- [16] CASTELLS, A., ESTELLER, A., SOLÉ, A. *Los Efectos de la ley de estabilidad presupuestaria sobre la inversión de los municipios*. Facultad de Ciencias Económicas Barcelona, 2003.
- [17] COLOMER, J. M. *Political Institutions in Europe. Spain and Portugal*. Routledge, 2002. ISBN 0-415-26790-0
- [18] ČMEJREK, J., KOPŘIVA, R. *Základy veřejné správy*. Praha: Provozně ekonomická fakulta České zemědělské univerzity v Praze, 2007. ISBN 978-80-213-1626-3
- [19] ČMEJREK, J., KUBÁLEK, M., PÁTEK, Z., DOSTÁL, P. *Moderní společnost a problémy politiky*. Praha: Provozně ekonomická fakulta České zemědělské univerzity v Praze, 2005. ISBN 80-213-0841-9
- [20] ČMEJREK, J., BUBENÍČEK, V., LUHANOVÁ, M. *Politika a regionální rozvoj. Úvod do studia*. Praha: Provozně ekonomická fakulta České zemědělské univerzity v Praze, 2005. ISBN 80-213-1157-6
- [21] ELIÁŠ, A. *Rozpočtové určení daní. Obec a finance*. Praha, 3/2005.
- [22] FOLTÝN, T. *Víceúrovňové vládnutí v Evropě: koncepce, modely, typy*. In Dančák, B., Hloušek, V., *Víceúrovňové vládnutí v Evropě: zkušenosti, problémy a výzvy*. Brno. Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2007, str. 81 - 90.



- [23] FOSSATI, A., PANELLA, G. Fiscal Federalism in the European Union. *Routledge Studies in the European Economy*. Taylor & Francis, 1999, 320 s. ISBN 02-0397- 615-0
- [24] GARCIA-MILÀ, T. Fiscal federalism and regional integration: *lessons from Spain*. Barcelona – Spain, Universitat Pompeu Fabra, 2003. [2012-11-28] Dostupné z www: [http://www.crei.cat/people/gmila/book1\\_july03.pdf](http://www.crei.cat/people/gmila/book1_july03.pdf)
- [25] GIMENEZ, J. V., MARCO, A. Z. *Situación Financiera y Crediticia de los Municipios de España*, Univerzita Zaragoza, Španělsko, 2001.
- [26] GRAMLICH, E. M. A policymaker's Guide to Fiscal Decentralization. *National Tax Journal*. 1993, vol. 46, no. 2, p. 229-235
- [27] GRAMLICH, E. M., RUBINFELD, D. L. Mirco Estimates of Public Spending Demand Functions and Test of the Tiebout and Median-Voter Hypotheses. *Journal of Political Economy*, 1982, vol. 90, no. 3, 536 – 560.
- [28] GRUBER, J. *Public finance and public policy*. New York: Worth Publishers, 2007. ISBN 978-0716766315
- [29] HALÁSKOVÁ, M. *Systémy veřejné správy v evropských zemích*. Ostrava: Vysoká škola báňská – technická univerzita Ostrava, Ekonomická fakulta, 2004. ISBN 80-248-0600-2
- [30] HALÁSKOVÁ, M. *Veřejná správa v České republice a v zemích EU*. Ostrava: Vysoká škola báňská – technická univerzita Ostrava, Ekonomická fakulta, 2006. ISBN 80-248-1266-5
- [31] HAMERNÍKOVÁ, B., MAAYTOVÁ, A. A KOL. *Veřejné finance*. Praha: ASPI, 2007, 364 s.
- [32] HISLOP, D. *Knowledge management in organizations*. Oxford University Press Inc., New York, 2005, ISBN 978-0-19-926206-9
- [33] HOYT, W. H. Property Taxation, Nash Equilibrium, and Market Power. *Journal of Urban Economics* 34, 1991, 123 – 131.
- [34] JANEBA E., WILSON J. D. Optimal fiscal federalism in the presence of tax competition. *Journal of Public Economics* 95, 2010, 1302-1311.

- [35] JÍLEK, M. *Fiskální decentralizace, teorie a empirie*. Praha: ASPI Wolters Kluwer. 2008. ISBN 978-80-7357-355-3
- [36] JOUMARD, I. *Tax systems in European Union Countries*. [online]. 2002. [cit. 5-06-2011]. Dostupné z www: <http://pages.stern.nyu.edu/~dbackus/Taxes/OED%20EU%20tax%20systems%2002.pdf>
- [37] JOUMARD, I. A KONGSRUD, P. M. Fiscal relations across government levels. OECD: *Economic Department Working Papers*, 2003. Journal. 1993, vol. 46, no. 2, p. 229-235.
- [38] JÜPTNER, P. *Teorie koalic, Politologická revue*. Praha: Česká společnost pro politické vědy, 12/2001.
- [39] KEADING, M. a SELCK, T. J. Mapping out Political Europe: Coalition Patterns in EU Decision Making, *International Political Science Review* 26(3), 2005, 271-290.
- [40] KOLEKTIV AUTORŮ. *Financování obcí – sociálně ekonomický rozvoj systému*, kapitola 4, Praha: 2005. ISBN 80-245-0957-1
- [41] KOLEKTIV AUTORŮ. *Úvod do regionálních věd a veřejné správy*, kapitola 18, Praha: 2004. ISBN 80-86473-80-5
- [42] KOLEKTIV AUTORŮ. *Levels of local democracy in Sweden*. Stockholm: Swedish Association of Local Authorities and Regions, 2008. ISBN 978-91-7164-466-4
- [43] LÖFFLER, E., ORMOND, D. *New Public Management: What to take and what to leave*. [on-line] 1998 [cit. 18. 3. 2011]. Dostupný na www: <http://www.clad.org.ve/congreso/ormond.html>
- [44] MARKOVÁ, H. *Finance obcí, měst a kraj*. Praha: Nakladatelství Orac, s. r. o., 2000. ISBN 80-86199-23-1
- [45] MAŘÍKOVÁ, P. Malé obce - sociologický pohled (1,2,3), *Obec a finance*, rubrika: Regiony, Praha, 1 – 3/2005.
- [46] MATTILA, M. Contested decisions: Empirical analysis of voting in the European Union Council of Ministers, *European Journal of Political Research* 43, 2004, 29-50. McGraw-Hill, 1976.

- [47] McLure, C. E. The revenue assignment problems: Ends, means, and constraints. *Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management*, 9 (4), 1998. s. 93 -114.
- [48] McLURE, C. E. The tax assignment problem: Ruminations on how theory and practice depend on history. *National Tax Journal*, 2001, 339 – 363.
- [49] MUSGRAVE, R. A. Devolution, Grants and Fiscal Competition. *Journal of Economic Perspectives*. 1997, vol. 11, no. 4, p. 65-72.
- [50] MUSGRAVE, R. A. *The Theory of Public Finance*. NY: McGraw-Hill, 1959.
- [51] MUSGRAVE, R. A. a MUSGRAVEOVÁ, P. B. *Veřejné finance v teorii a praxi*. 1. vyd. Praha: Management Press, 1994. 581 s. ISBN 80-856-037-64
- [52] MUSGRAVE, R. A., MUSGRAVE, P. B. *Public Finance in Theory and Practice*. NY: McGraw – Hill, 1976.
- [53] NEYAPTI, B. Fiscal Decentralization and Deficits. *European Journal of Political Economy: International Evidence*, 2010, s. 155 – 166.
- [54] OAKLAND, W. H., & Testa, W. A. State-Local Business Taxation and the Benefits Principle. *Economic Perspectives*, 20 (1), 1996.
- [55] OATES, W. E. *Fiscal Federalism*. Edward Elgar Publishing, 2011, 256 s. ISBN 0857939947
- [56] OATES, W. E. An Economist's Perspective on Fiscal Federalism. In Oates, W. E. *The Political Economy of Fiscal Federalism*. Toronto: Lexington Books, 1977, p. 3-20.
- [57] OATES, W. E. An Essay on Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature*. 1999, vol. 37, no. 3, p 1120 – 49.
- [58] OATES, W. E. *Fiscal Federalism*. NY: Harcourt Brace Jovanovich, 1972.
- [59] OATES, W. E. Fiskální federalismus: přehled teoretického výzkumu a praktických výsledků. In *Finance a úvěr*, 1991, roč. 41, č. 6, s. 261-275.
- [60] OATES, W. E. On Local Finance and the Tiebout Model. *The American Economic Review*, 1981, 71 (2): 93.
- [61] OATES, W. E. Toward A Second-Generation Theory of Fiscal Federalism. *International Tax and Public Finance*, 2005, 12, 349 – 373.

- [62] OATES, W. E. Fiscal Decentralization and the Size of the Public Sector: Some Further Reflections. *American Economic Review*, 1985, 579 – 583.
- [63] OLSON, M. The Principle of Fiscal Equivalence: The Division of Responsibilities among Different Levels of Government. *American Economic Review*, 1969, vol. 59, 479 – 487.
- [64] ORIA, I. Z. The Economic Agreement Between the Basque Country and Spain: *Principles, Characteristics and Economic Implications*. Ad Concordiam, 2010, 192 s. ISBN 84-6142-703-3.
- [65] PEACOCK, A. T., WISEMAN, J. *The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom*. Princeton: Princeton University Press, 1961.
- [66] PEACOCK, A. The Welfare Society. Unservile State Paper no. 2, London: Liberal Party Publications, 1961.
- [67] PEKOVÁ, J. *Hospodaření a finance územní samosprávy*. 1.vyd. Praha: Press, 2004. ISBN 80-7261-086-4
- [68] PEKOVÁ, J., Pilný, J., Jetmar, M. *Veřejná správa a finance veřejného sektoru*. 2.vyd. Praha: ASPI, a. s., 2005. ISBN 80-7357-052-1
- [69] PROVAZNÍKOVÁ, R. *Financování měst, obcí a regionů*, kapitola 1. Praha: 2007. ISBN 978-80-247-2097-5
- [70] PULECIO FRANCO, J. H. El Federalismo Fiscal en España. *Contribuciones a la Economía*, no. 76, 2007. [2012-11-28] Dostupné z www: <http://www.eumed.net/ce/2007a/jhpf-fed.htm/>
- [71] REKTOŘÍK, J., ŠELEŠOVSKÝ, J. *Evropská unie, obce a města*. Masarykova univerzita, 2000, 170 s. ISBN 978-80-210-2385-7
- [72] RONDINELLI, D. What Is Decentralization? *WBI Working Papers*, 2001 [2012-09-05]. Dostupné z www: [http://www1.worldbank.org/wbiep/decentralization/Module1/Topic01\\_BN1.htm](http://www1.worldbank.org/wbiep/decentralization/Module1/Topic01_BN1.htm)
- [73] RUSSELL, S. Ability to pay for health care: concepts and evidence. *Health Policy and Planning*, 11 (3), 1996, s. 219 - 237. s. 664. ISBN 80-7169-454-1

- [74] SAMUELSON, P. The Pure Theory of Public Expenditure. *Review of Economics and Statistics*, 1954, 36, 387 – 389.
- [75] SAĀDJ, L. *Finances publiques. (Veřejné finance)* 4. vyd. Paříž: Dalloz, 2003. 662 s. ISBN 2-247-05130-8
- [76] STIGLITZ, J. E. *Economics of the Public Sector*. New York: W.W.Norton & Company. 2000.
- [77] STIGLITZ, J. E. *Ekonomie veřejného sektoru*. 1. vyd. Praha: Grada Publishing, 1997, s. 664. ISBN 80-7169-454-1
- [78] SVERIGES KOMMUNER OCH LANDSTING. *Kommunalekonomisk utjämning 2008* [online]. 2008. [2009-09-05]. Dostupné z www: <http://www.skl.se/artikel.asp?A=53626&C=497>
- [79] ŠIROKÝ, J. *Daňové teorie s praktickou aplikací*. Praha: C. H. Beck. 2003.
- [80] TANZI, V. Pitfalls on the Road to Fiscal Decentralization. *Working Paper*. Carnegie Endowment, Economic Reform Project. 2001
- [81] TASSONYI, A. Municipal Budgeting. *Canadian Tax Journal*, No. 50. 2002.
- [82] TAXES IN SWEDEN 2008. *An English Summary of Tax Statistical Yearbook of Sweden*. Swedish Association of Local Authorities and Regions, Stockholm, Švédsko, 2011. [online]. c 2008. [2008-09-01]. Dostupné z www: <http://www.skatteverket.se/download/18.233f91f71260075abe8800097301/1268126372970/10409.pdf>
- [83] TAXES IN SWEDEN 2011. *An English Summary of Tax Statistical Yearbook of Sweden*. Swedish Association of Local Authorities and Regions, Stockholm, Švédsko, 2011. [online]. c 2011. [2012-02-10]. Dostupné z www: <http://www.skatteverket.se/download/18.71004e4c133e23bf6db800030152/10412.pdf>
- [84] TIEBOUT, CH. M. Pure Theory of local expenditures. *The Journal of Political Economy*. Chicago: The University of Chicago Press, 1956, vol. 64, no. 5, p. 416-424.
- [85] TULLOCK, G. Federalism. Problem of Scale. *Public Choice*, 1969, no. 6, p. 19-29.

- [86] VITAL-DURAND, E. *Les collectivités territoriales en France. (Územní celky ve Francii)* 5. vyd. Paris: Hachette Livre, 2004. vol. 37, no. 3, p 1120 – 49. 160 s. ISBN 20-114-558-98
- [87] WILDMANNOVÁ, M., ŠELEŠOVSKÝ, J. a kol. *Územní samospráva v ČR, Rakousku a SRN.* 2. vyd. Praha: Ekopress, 2002, s. 139. ISBN 80-210-2514-X

## Ostatní zdroje

1. Aktuální problémy financování obcí. *Obec a finance*, Praha, 2/2004 [online], poslední aktualizace 1. 7. 2004 [cit. 2008-02-18]. Dostupné z www: <<http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6075431>>
2. Constitución Española - Constitución Española, 1978 [online], poslední aktualizace 27. 9. 2011 [cit. 2013-02-18]. Dostupné z www: <<http://www.minhap.gob.es/es-ES/Paginas/Home.aspx>>
3. ČSÚ, *Sčítání lidí, domů a bytů 2011* [Online], poslední aktualizace 7. 3. 2013 [cit. 2013-01-70]. Dostupné na www: <<http://www.czso.cz/sldb2011/redakce.nsf/i/home>>
4. Dexia banka. 2006 [online]. Dostupné z www: [http://www.ccre.org/docs/note\\_conjoncture\\_en.pdf](http://www.ccre.org/docs/note_conjoncture_en.pdf)
5. Instrument of Government [online], poslední aktualizace 5. 1. 2012 [cit. 2013-02-25]. Dostupné z www: <<http://www.riksdagen.se/en/How-the-Riksdag-works/Democracy/The-Constitution/The-Instrument-of-Government/>>
6. Ley 52/2002, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2003 (článek 65 zákona číslo 52/2002, o státním rozpočtu na rok 2003) [cit. 2013-02-25]. Dostupné z www: <[http://noticias.juridicas.com/base\\_datos/Admin/152-2002.t7.html](http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/152-2002.t7.html)>
7. Local Government Act [online], poslední aktualizace 4. 1. 2006 [cit. 2013-02-25]. Dostupné z www: <<http://www.government.se/sb/d/2008/a/29535>>
8. LOFCA - Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas. [online], poslední aktualizace 1. 1. 2013 [cit. 2013-02-25]. Dostupné z www: <[http://noticias.juridicas.com/base\\_datos/Admin/lo8-1980.html](http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/lo8-1980.html)>
9. Ministerio de hacienda y Administraciones Públicas. ) [cit. 2013-02-25]. Dostupné z www: <<http://www.minhap.gob.es/es-ES/Paginas/Home.aspx>>
10. Návrh skupiny poslanců na změnu zákona č. 243/2000 Sb.) [cit. 2008-02-13] Dostupné z www: <<http://www.psp.cz>>
11. Northern Ireland Assembly. 2006 [cit. 2011-08-07]. Dostupné z www: <http://www.niassembly.gov.uk/io/research/2008/12108.pdf>

12. Oficiální stránky švédského statistického úřadu. [online]. Dostupné z www: <<http://www.skateverket.se>>
13. Sněmovní tisk č. 319, návrh MF ČR na změnu zákona č. 243/2000 Sb., ve znění pozdějších změn a doplňků. [online] Dostupné z www: <<http://www.psp.cz/sqw/text/text2.sqw?idd=11288>>
14. Zákon č. 564/2004 Z. z., o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov územnej samospráve a o zmene a doplnení niektorých zákonov
15. Zákon č. 564/2004 Z. z., o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov územnej samospráve a o zmene a doplnení niektorých zákonov ve znění zákona č. 548/2011 Z. z.
16. Zákon č. 128/2000 Sb.
17. Zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní.
18. Zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní ve znění zákona č. 377/2007 Sb.
19. Zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní ve znění zákona č. 377/2007 Sb.
20. Zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní ve znění zákona č. 370/2011 Sb.
21. Zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní ve znění zákona č. 295/2012 Sb.
22. Vyhláška č. 426/2006 Sb.
23. Vyhláška č. 232/2007 Sb.
24. Vyhláška č. 449/2012 Sb.
25. Vyhláška č. 264/2013 Sb.
26. Polostrukturovaný rozhovor s profesorem Hansem Karlem Wyrzensem z Universität für Bodenkultur ve Vídni. Vídeň 15. 3. 2013.
27. Polostrukturovaný rozhovor s pracovníky švédského ministerstva financí Larsem Ostlingem a Karin Gustafsson. Stockholm 27. 8. 2009.
28. Polostrukturovaný rozhovor s Lucií Lethagen. Stockholm 18. 4. 2013.



29. Polostrukturovaný rozhovor s profesorem Santiagem Larrazabalem, který je předsedou rady Baskického regionu a odborníkem na problematiku financování Baskicka. Bilbao 29. 1. 2013.
30. Polostrukturovaný rozhovor s profesorem Tontxu Campusem z University Deusto, který je bývalým ministrem školství Baskicka. Bilbao 31. 1. 2013
31. Polostrukturovaný rozhovor s Mikelem Larreinou z University Deusto. Bilbao 29. 1. 2013 a 1. 2. 2013.
32. Polostrukturovaný rozhovor s Gemmou Martinez z Baskické asociace územních samospráv. Bilbao 2. 2. 2013.

## Seznam tabulek

Tabulka 1: Země s jedním stupněm územní samosprávy .....	62
Tabulka 2: Země s dvěma stupni územní samosprávy.....	63
Tabulka 3: Země se třemi stupni územní samosprávy .....	64
Tabulka 4: Průměrný počet obyvatel na 1 obec ve vybraných zemích .....	65
Tabulka 5: Účinnost vyrovnávacího systému ve Švédsku .....	105
Tabulka 6: Podíly na zdrojích od Baskické vlády jednotlivých historických oblastí (v milionech Euro) .....	123
Tabulka 7: Rozdělení finančních prostředků v jednotlivých provinciích mezi municipality .	126
Tabulka 8: Velikostní kategorie obcí a jejich koeficienty ve Španělsku .....	130
Tabulka 9: Velikostní kategorie obcí a jejich koeficienty na Slovensku .....	135
Tabulka 10: Počet obcí v jednotlivých letech .....	137
Tabulka 11: Charakteristika malých obcí dle velikostní kategorie .....	138
Tabulka 12: Technická infrastruktura v malých obcích.....	139
Tabulka 13: Občanská vybavenost v malých obcích .....	139
Tabulka 14: Koeficienty velikostních kategorií obcí .....	147
Tabulka 15: Vliv velikostních koeficientů na daňové příjmy obcí .....	149
Tabulka 16: Výpočet koeficientu podílu obce .....	150
Tabulka 17: Podíl obce na dani .....	151
Tabulka 18: Koeficienty postupných přechodů a násobky postupných přechodů.....	153
Tabulka 19: Přepočítací koeficienty.....	153
Tabulka 20: Zisky a ztráty obcí při uplatnění nového rozpočtového určení daní .....	158
Tabulka 21: Dopady novely zákona na jednotlivé velikostní kategorie obcí .....	158
Tabulka 22: Výpočet podílu obce na sdílených daních v systému do roku 2007 .....	160
Tabulka 23: Podíl obce na dani v systému do roku 2007.....	160

Tabulka 24: Výpočet podílu obce na sdílených daních v systému do roku 2007 .....	161
Tabulka 25: Podíl obce na dani v systému do roku 2007.....	161
Tabulka 26: Výpočet procentního podílu jednotlivých kategorií na sdílených daních.....	162
Tabulka 27: Základní statistické údaje ČR a obcí Sedlec a Stochov k 1. 1. 2007 .....	162
Tabulka 28: Porovnání příjmů do rozpočtu obce Sedlec .....	164
Tabulka 29: Porovnání příjmů do rozpočtu města Stochov .....	166
Tabulka 30: Koeficienty postupných přechodů a násobky postupných přechodů.....	172
Tabulka 31: Přepočítací koeficienty.....	173
Tabulka 32: Procentní podíl ostatních obcí a suma násobků postupných přechodů v letech 2012 a 2013 .....	174
Tabulka 33: Základní statistické údaje ČR a obcí Sedlec a Stochov v letech 2012 a 2013...	174
Tabulka 34: Porovnání příjmů do rozpočtu obce Sedlec .....	175
Tabulka 35: Porovnání příjmů do rozpočtu města Stochov .....	176
Tabulka 36: Kritéria a jejich váhy v platné právní úpravě a navrhované právní úpravě Ministerstvem financí ČR .....	179
Tabulka 37: Koeficienty postupných přechodů jednotlivých velikostních kategorií obcí u původního návrhu Ministerstva financí ČR .....	180
Tabulka 38: Přepočítací koeficienty v původním návrhu Ministerstva financí ČR.....	181
Tabulka 39: Porovnání stávajícího a navrhovaného systému RUD dle Ministerstva financí ČR .....	182
Tabulka 40: Navrhované kompenzace (v mld. Kč).....	184
Tabulka 41: Výpočet procentního podílu jednotlivých kategorií na sdílených daních.....	184
Tabulka 42: Koeficienty postupných přechodů v jednotlivých intervalech obcí.....	185
Tabulka 43: Základní statistické údaje ČR a obcí Sedlec a Stochov v letech 2012 a 2013...	185
Tabulka 44: Porovnání příjmů do rozpočtu obce Sedlec .....	186
Tabulka 45: Porovnání příjmů do rozpočtu města Stochov .....	186

Tabulka 46: Přehled vybraných charakteristik jednotlivých systémů financování ve zvolených zemích .....	188
Tabulka 47: Přehled dalších charakteristik jednotlivých systémů financování ve zvolených zemích .....	189
Tabulka 48: Míra korelace mezi daňovými příjmy a zvolenými kritérii .....	203
Tabulka 49: Použitá kritéria v návrhovém modelu financování a jejich váhy.....	203
Tabulka 50: Porovnání příjmů na jednoho obyvatele (v tisících Kč) v letech 2012 a 2013 ..	206
Tabulka 51: Použitá kritéria v upraveném návrhovém modelu 1 financování a jejich váhy .	209
Tabulka 52: Porovnání příjmů na jednoho obyvatele (v tisících Kč) v upraveném modelu financování 1 v letech 2012 a 2013.....	211
Tabulka 53: Použitá kritéria v upraveném návrhovém modelu 2 financování a jejich váhy .	214
Tabulka 54: Porovnání příjmů na jednoho obyvatele (v tisících Kč) v upraveném modelu financování 2 v letech 2012 a 2013.....	216
Tabulka 55: Použitá kritéria v upraveném návrhovém modelu financování a jejich váhy pro Prahu (kompenzace pevnou částkou na jednoho obyvatele).....	219
Tabulka 56: Porovnání příjmů na jednoho obyvatele (v tisících Kč) v upraveném modelu financování pro Prahu (pevná částka na jednoho obyvatele jako kompenzace) v letech 2012 a 2013 .....	219
Tabulka 57: Použitá kritéria v upraveném návrhovém modelu financování a jejich váhy pro Prahu (pevně stanovená částka) .....	224
Tabulka 58: : Porovnání příjmů na jednoho obyvatele (v tisících Kč) v upraveném modelu financování pro Prahu (pevně stanovená částka) v letech 2012 a 2013.....	224
Tabulka 59: Porovnání příjmů na jednoho obyvatele obce Sedlec a města Stochov s původním návrhem modelu financování .....	229
Tabulka 60: Porovnání příjmů na jednoho obyvatele obce Sedlec a města Stochov s upraveným návrhem modelu financování 1 .....	230
Tabulka 61: Porovnání příjmů na jednoho obyvatele obce Sedlec a města Stochov s upraveným návrhem modelu financování 2 .....	231

Tabulka 62: Porovnání příjmů na jednoho obyvatele obce Sedlec a města Stochov s modelem financování kompenzační platby pro Prahu .....	233
Tabulka 63: Porovnání příjmů na jednoho obyvatele obce Sedlec a města Stochov v modelu s pevně stanovenou částkou pro Prahu.....	234

## Seznam grafů

Graf 1: Oatesův decentralizační teorém .....	33
Graf 2: Vybrané daně v zemích EU (% HDP) využité k financování místních rozpočtů v letech 1995 - 2008 .....	67
Graf 3: Diagram rozptylu mezi podílem státních daní a municipálních daní .....	68
Graf 4: Struktura daňových příjmů obcí v roce 2006.....	155
Graf 5: Počet obyvatel a příjmy ze sdílených daní u specifikovaných územních samospráv	178
Graf 6: Průměrné celkové sdílené příjmy na jednoho obyvatele v příslušných velikostních kategoriích obcí .....	183
Graf 7: Příjem v tisících Kč na jednoho obyvatele podle výměry obce v roce 2012 a v roce 2013 .....	193
Graf 8: Příjem v tisících Kč na jednoho obyvatele podle počtu obyvatel obce v roce 2012 a v roce 2013 .....	194
Graf 9: Příjem v tisících Kč na jednoho obyvatele podle počtu žáků v obci v roce 2012 a v roce 2013 .....	196
Graf 10: Rozložení příjmů z rozpočtového určení daní (RUD) na jednoho obyvatele v roce 2012.....	197
Graf 11: Rozložení příjmů z rozpočtového určení daní (RUD) na jednoho obyvatele v roce 2013.....	198
Graf 12: : Příjmy na jednoho obyvatele v tisících Kč (katastrální výměra).....	204
Graf 13: Příjmy na jednoho obyvatele v tisících Kč (zastavěná plocha) .....	205
Graf 14: Celkový příjem obcí (v tisících Kč) – katastrální výměra obce .....	207
Graf 15: Celkový příjem obcí (v tisících Kč) – velikost zastavěné plochy v obci.....	208
Graf 16: Příjmy na jednoho obyvatele v tisících Kč v upraveném modelu 1 .....	210
Graf 17: Příjmy na jednoho obyvatele v tisících Kč v upraveném modelu 1 .....	210
Graf 18: Příjmy na jednoho obyvatele v tisících Kč v upraveném modelu 2 .....	215

Graf 19: Příjmy na jednoho obyvatele v tisících Kč v upraveném modelu 2 .....	215
Graf 20: Příjmy na jednoho obyvatele v tisících Kč (kompenzační platba pro Prahu).....	222
Graf 21: Příjmy na jednoho obyvatele v tisících Kč (kompenzační platba pro Prahu).....	223
Graf 22: Příjmy na jednoho obyvatele v tisících Kč (pevně stanovená částka pro Prahu) ....	227
Graf 23: Příjmy na jednoho obyvatele v tisících Kč (pevně stanovená částka pro Prahu) ....	228

## Seznam obrázků

Obrázek 1: Pravidla pro distribuci dohodnutých daní mezi jednotlivými úrovněmi státní správy (2010).....	124
Obrázek 2: Distribuce dohodnutých příjmů v roce 2008 (v milionech Euro).....	125



## Seznam rovnic

Rovnice 1: Celkový objem příjmů .....	119
Rovnice 2: Dohodnuté prostředky.....	120
Rovnice 3: Vertikální koeficienty pro Baskickou vládu .....	121
Rovnice 4: Příspěvek jednotlivých provinčních vlád.....	121
Rovnice 5: Horizontální koeficient příspěvku .....	122
Rovnice 6: Zdroje i-té historické oblasti .....	123