

Financování měst, obcí a regionů

teorie a praxe

Romana Provozníková

struktura územní samosprávy v Evropské unii i v ČR

teorie fiskálního federalismu a fiskální decentralizace

rozpočet, rozpočtový proces, rozpočtová skladba

vývoj příjmů a výdajů měst, obcí a krajů

zadluženost územních samospráv

2. aktualizované a rozšířené vydání

Upozornění pro čtenáře a uživatele této knihy

Všechna práva vyhrazena. Žádná část této tištěné či elektronické knihy nesmí být reprodukována a šířena v papírové, elektronické či jiné podobě bez předchozího písemného souhlasu nakladatele. Neoprávněné užití této knihy bude **trestně stíháno**.

Používání elektronické verze knihy je umožněno jen osobě, která ji legálně nabyla a jen pro její osobní a vnitřní potřeby v rozsahu stanoveném autorským zákonem. Elektronická kniha je datový soubor, který lze užívat pouze v takové formě, v jaké jej lze stáhnout s portálu. Jakékoliv neoprávněné užití elektronické knihy nebo její části, spočívající např. v kopírování, úpravách, prodeji, pronajímání, půjčování, sdělování veřejnosti nebo jakémkoliv druhu obchodování nebo neobchodního šíření je zakázáno! Zejména je zakázána jakákoliv konverze datového souboru nebo extrakce části nebo celého textu, umístování textu na servery, ze kterých je možno tento soubor dále stahovat, přitom není rozhodující, kdo takovéto sdílení umožnil. Je zakázáno sdělování údajů o uživatelském účtu jiným osobám, zasahování do technických prostředků, které chrání elektronickou knihu, případně omezují rozsah jejího užití. Uživatel také není oprávněn jakkoliv testovat, zkoušet či obcházet technické zabezpečení elektronické knihy.





Copyright © Grada Publishing, a.s.

Edice Finanční řízení

Doc. Ing. Romana Provozníková, Ph.D.
Mgr. Olga Sedláčková, MBA (kap. 3.2.6)

Financování měst, obcí a regionů teorie a praxe

2. aktualizované a rozšířené vydání

Recenzovali:

prof. Ing. Dušan Halásek, CSc.

katedra veřejné ekonomiky, Ekonomická fakulta, VŠB-TU Ostrava

doc. PhDr. Jan Šelešovský, CSc.

katedra veřejné ekonomie, Ekonomicko-správní fakulta, MU Brno

Vydala GRADA Publishing, a.s.

U Průhonu 22, Praha 7, jako svou 3 614. publikaci

Foto na obálce profimedia.cz

Grafická úprava obálky Jana Řeháková

Sazba Ing. Libor Samec

Odpovědná redaktorka Ing. Monika Samcová

Počet stran 304

Druhé vydání, Praha 2007, 2009

Vytiskly Tiskárny Havlíčkův Brod, a.s.

Husova ulice 1881, Havlíčkův Brod

ISBN 978-80-247-2789-9 (tištěná verze) © Grada Publishing, a.s. 2009

ISBN 978-80-247-6373-6 (elektronická verze ve formátu PDF) © Grada Publishing, a.s. 2011

GRADA Publishing: tel.: 220 386 401, fax: 220 386 400, www.grada.cz

Obsah

Úvod	9
1. Postavení a struktura územní samosprávy v rámci veřejné správy	11
1.1 Územní aspekty veřejného sektoru, veřejné správy a jejich rozpočtů	11
1.1.1 Obecná charakteristika a členění veřejné správy	11
1.1.2 Definice struktur vládních úrovní a jejich rozpočtů	13
1.2 Postavení územní samosprávy	14
1.2.1 Vznik a vývoj územní samosprávy	14
1.2.2 Předpoklady fungování územní samosprávy	16
1.2.3 Zabezpečování veřejných a smíšených statků	17
1.3 Struktura územní veřejné správy v Evropské unii	19
1.3.1 Regionální úroveň územní samosprávy v EU	20
1.3.2 Municipální úroveň územní samosprávy v EU	22
1.4 Struktura veřejné správy v České republice.....	24
1.4.1 Územní státní správa	24
1.4.2 Územní samospráva	27
1.4.3 Reforma územní veřejné správy a její dokončení	35
Shrnutí	37
2. Teorie fiskálního federalismu	39
2.1 Podstata fiskálního federalismu	39
2.1.1 Modely fiskálního federalismu.....	40
2.1.2 Model fiskálního federalismu v ČR.....	43
2.2 Fiskální decentralizace.....	44
2.2.1 Fiskální decentralizace založena na Tieboutově modelu místních financí.....	47
2.2.2 Fiskální decentralizace založena na Buchananově teorii klubů.....	48
2.2.3 Omezení fiskální decentralizace	48
2.3 Decentralizace fiskálních funkcí na nižší vládní úrovně.....	51
2.4 Zásady fiskálního federalismu	52
Shrnutí	54
3. Rozpočet a rozpočtový proces	57
3.1 Rozpočet územních samosprávných celků a jeho úloha v soustavě rozpočtů	57
3.2 Využití různých metod sestavování územních rozpočtů	59
3.2.1 Přírůstkový způsob.....	59
3.2.2 Fixně limitovaný rozpočet	60
3.2.3 Přístup nulové základny.....	61
3.2.4 Performance budgeting.....	61
3.2.5 Metoda programového rozpočtování	62
3.2.6 Komunitní či genderové rozpočtování	65
3.3 Struktura územního rozpočtu	67
3.4 Specifika územních rozpočtů v České republice.....	69
3.4.1 Rozpočtový proces.....	70
3.4.2 Rozpočtový výhled	73

3.4.3	Mimorozpočtové fondy	75
	Shrnutí	76
4.	Příjmy územních rozpočtů	79
4.1	Daňové příjmy	79
4.1.1	Formy daňového určení	80
4.1.2	Majetkové daně	84
4.1.3	Principy a zásady zdaňování na úrovni územních rozpočtů	88
4.2	Podstata peněžních transferů a dotací	89
4.2.1	Typologie dotací	91
4.3	Nedaňové příjmy	94
4.3.1	Příjmy z vlastního podnikání	95
4.3.2	Uživatelské poplatky	96
4.3.3	Příjmy z vlastní správní činnosti	98
4.3.4	Ostatní příjmy	98
4.4	Návratné zdroje – úvěry a půjčky	101
4.4.1	Regulace zadluženosti územních samospráv	103
	Shrnutí	106
5.	Rozpočtová skladba	109
5.1	Rozpočtová skladba – třídění příjmů a výdajů veřejných rozpočtů	109
5.1.1	Druhy třídění rozpočtové skladby	111
5.1.2	Druhové třídění	113
	Shrnutí	120
6.	Daňové příjmy obcí a krajů v České republice	121
6.1	Daňové příjmy obcí	121
6.1.1	Vývoj daňových příjmů v letech 1993–1995	122
6.1.2	Vývoj daňových příjmů v letech 1996–2000	127
6.1.3	Vývoj daňových příjmů od roku 2001 po současnost	130
6.1.4	Dopady nového rozpočtového určení daní na příjmy obcí	133
6.2	Novely zákona o RUD	135
6.2.1	Novely zákona o RUD platné v období 2002–2007	135
6.2.2	Novela zákona o RUD platná od roku 2008 – daňové příjmy obcí	140
	Shrnutí	145
7.	Ostatní příjmy obcí a krajů v České republice	147
7.1	Dotace a transfery	147
7.1.1	Dotace obcím ze státního rozpočtu	150
7.1.2	Dotace krajům ze státního rozpočtu	156
7.1.3	Dotace Regionálním radám regionů soudržnosti	158
7.2	Finanční prostředky z fondů EU určené územní samosprávě	158
7.2.1	Programovací období 2007–2013	159
7.2.2	Programové dokumenty	161
7.2.3	Operační programy	163
7.2.4	Možnosti čerpání prostředků územní samosprávou	166
7.3	Nedaňové příjmy	182
7.4	Ostatní příjmy	182

7.4.1	Kapitálové příjmy	182
7.4.2	Příjmy ze sdružování prostředků.....	183
7.4.3	Dary a výnosy z veřejných sbírek	183
7.4.4	Návratné příjmy	185
	Shrnutí	189
8.	Zadluženost územních samospráv v ČR a její vývoj	191
8.1	Zadluženost obcí v ČR	191
8.1.1	Struktura dluhu obcí	193
8.1.2	Příčiny rostoucí zadluženosti	196
8.1.3	Zadluženost krajů.....	197
8.2	Regulace zadluženosti územních samosprávných celků	198
8.2.1	Monitoring dluhu obcí od roku 2008 – SIMU	201
8.2.2	Alternativní ukazatele zadluženosti	202
8.2.3	Možná preventivní opatření zadluženosti	203
	Shrnutí	207
9.	Výdaje rozpočtů územních samospráv	209
9.1	Členění výdajů	212
9.1.1	Ekonomické hledisko	212
9.1.2	Hledisko rozpočtové skladby.....	213
9.1.3	Podle charakteru infrastruktury	214
9.1.4	Podle funkcí veřejných financí	215
9.1.5	Hledisko rozpočtového plánování	216
9.2	Výdaje obcí v ČR	216
9.2.1	Výdajové trendy	218
9.3	Výdaje krajů v ČR	222
	Shrnutí	226
10.	Majetek územních samospráv a hospodaření s majetkem	228
10.1	Majetek obcí a krajů v ČR.....	230
10.1.1	Právní postavení územního samosprávného celku jako vlastníka a právní vztah obce (kraje) k majetku	231
10.1.2	Zákon č. 172/1991 Sb., o přechodu některých věcí z majetku ČR do vlastnictví obcí	231
10.1.3	Zákon č. 157/2000 Sb., o přechodu některých věcí, práv a závazků z majetku ČR do majetku krajů	233
10.1.4	Hospodaření s majetkem územních samosprávných celků	234
	Shrnutí	238
11.	Organizace zabezpečování veřejných statků a služeb územní samosprávou	240
11.1	Organizační formy zajištění veřejných služeb	244
11.1.1	Komunální organizace	244
11.1.2	Obchodní společnosti	246
11.1.3	Neziskové organizace	247
11.1.4	Formy spolupráce mezi obcemi a kraji.....	248
11.1.5	Partnerství veřejného a soukromého sektoru (Public-Private Partnership) .	251

11.2	Typy právních vztahů mezi územními celky a organizacemi	254
11.2.1	Přímé zajišťování služeb	254
11.2.2	Smluvní vztahy	254
11.2.3	Poskytování služeb upravené pouze regulativní činností	256
11.3	Volba organizační formy.....	257
	Shrnutí	260
12.	Hodnocení efektivnosti a kvality poskytování služeb, kontrola hospodaření územních samospráv	261
12.1	Výstup, efektivnost, účinnost a hospodárnost	261
12.2	Metody a ukazatele měření úrovně služeb a jejich kvality	263
12.2.1	Kvalita místních a regionálních veřejných služeb	264
12.2.2	Ukazatele vhodné pro místní a regionální úroveň.....	267
12.3	Využití marketingu při činnosti územních samospráv	269
12.4	Uplatňování nových metod zvyšování kvality řízení v územní samosprávě	272
12.4.1	Benchmarking	272
12.4.2	Model EFQM a CAF	275
12.4.3	Systém řízení kvality dle metodiky ISO 9001, ISO 14001 a ISO 17799	277
12.4.4	Balance Scorecard (BSC)	277
12.4.5	Komunitní plánování, Místní Agenda 21, Projekt Zdravé město	279
12.5	Efektivnost hospodaření a veřejná kontrola	280
12.5.1	Konkurence	280
12.5.2	Zdokonalené rozpočtové hospodaření	281
12.5.3	Veřejná kontrola	282
	Shrnutí	287
	Seznam tabulek, obrázků a grafů.....	289
	Použitá literatura	292
	Rejstřík	299

Úvod

Problematika financování územních samospráv v moderních společnostech se neustále vyvíjí, je to kontinuální a nepřetržitý proces, na který mají vliv jak ekonomické, tak politické a společenské změny.

Financování územních samospráv je disciplína relativně nová, o jejím významu však svědčí to, že rozpočty územních samosprávných celků jsou nejpočetnější skupinou veřejných rozpočtů a významně se podílí na veřejných příjmech a výdajích. Na druhou stranu, financování územních samospráv vymezuje důležitý rámec pro její fungování. Efektivní systém územní samosprávy jako poskytovatel celé řady služeb pro obyvatelstvo je tudíž důležitý jak z hlediska společenského, tak z hlediska ekonomického.

Rozšířené a aktualizované vydání publikace *Financování měst, obcí a regionů – teorie a praxe*, na tyto společenské, ekonomické a legislativní změny reaguje a v aktualizovaném textu je postihuje. Práce vychází z pramenů domácí provenience, ale také odkazuje na teoretické prameny a praktické zkušenosti z členských zemí Evropské Unie, ale neopomíná ani širší rámec anglosaské oblasti.

Pro užívání předkládané publikace není nezbytně nutná i když je vhodná předchozí znalost základních pojmů obecné ekonomické teorie a veřejného sektoru. Financování municipalit a regionů je jen určitou subdisciplínou veřejných financí, proto základní znalosti z této disciplíny jsou pochopitelně důležité.

Publikace je členěna do tří základních částí. První část zachycuje v širším kontextu hierarchické struktury veřejné správy a jim odpovídající rozpočty, včetně kompetentních vazeb a postupů jako je např. přiřazování příjmů, delegování odpovědnosti za zabezpečení a financování veřejných statků na jednotlivých úrovních fiskálního systému a tvorba rozpočtů. Rozšířené vydání publikace zahrnuje některé nové teoretické poznatky z této oblasti, zejména možná úskalí fiskální decentralizace, a nepříliš známé přístupy k tvorbě rozpočtů z pohledu rovnosti různých skupin obyvatelstva – tzv. komunitní rozpočtování.

Druhá část klade důraz na praktické aplikace financování územní samosprávy s důrazem na reálné podmínky České republiky. Snaží se řešit především empirické otázky v oblastech rozpočtového určení daní v rámci obcí a krajů, problém zadluženosti územních samospráv a její regulace a v neposlední řadě také legislativní a ekonomické aspekty ve vztahu k majetku municipalit a krajů. Této části se aktualizace dotkla nejvíce. Druhé vydání publikace reaguje na současný ekonomický vývoj a změny, které se týkají financování územních samospráv v ČR. Vzhledem k jeho významu, je poměrně velký prostor věnován také financování územních samospráv ze zdrojů Evropské unie.

Třetí část vychází z teoretických koncepcí primárně uplatňovaných v soukromém sektoru, které se ukazují jako přínosné pro efektivní hospodaření jak v jednotlivých obcích, tak na úrovni vyšších územních samosprávných celků a jimi zřizovaných a zakládaných organizacích. Jedná se především o metody a postupy zvyšování kvality poskytovaných služeb, zvyšování kvality řízení a hospodaření v územní samosprávě.

Na úvod každé kapitoly je zařazen přehled cílů, které umožňují základní definování obsahu kapitol doložených a ilustrovaných přehledným tabulkovým a grafickým aparátem. To umožňuje

provádět prostorová i časová srovnání a usnadňuje konkrétnější faktickou představu o daném problému. Každá kapitola končí shrnutím, které zdůrazňuje základní a rozhodující poznatky probíraného tématu.

Práce si tedy klade za cíl postihnout problematiku municipálního a regionálního financování v komplexním a souhrnném pohledu se snahou po postižení jak teoretických aspektů složitých otázek financování významné části veřejného sektoru, tak i ve vztahu k jeho empirickému naplňování.

1. Postavení a struktura územní samosprávy v rámci veřejné správy

Kapitola obsahuje:

- obecnou charakteristiku struktury veřejné správy;
- definici územní samosprávy a její úlohy v rámci veřejné správy;
- vysvětluje předpoklady fungování územní samosprávy;
- historický exkurz vývoje územní samosprávy;
- strukturu územní samosprávy v zemích Evropské unie;
- strukturu veřejné správy v České republice, postavení a úkoly územní samosprávy po roce 1993.

1.1 Územní aspekty veřejného sektoru, veřejné správy a jejich rozpočtů

Struktura veřejné správy, její financování a postavení územních samospráv je v každé zemi odlišné, přesto lze vymezit určité rysy společné pro všechny země. Cílem této úvodní kapitoly je seznámit čtenáře s těmito obecnými principy, které mu usnadní pochopit úlohu a postavení územních samospráv a jejich financování i v České republice.

V praxi často dochází jak mezi laickou, tak i odbornou veřejností k nejednoznačnému používání pojmů, což je do jisté míry dáno i nepřesnými překlady cizojazyčné literatury, nebo různorodými definicemi struktur veřejné správy v jednotlivých zemích. Z tohoto důvodu nejdříve v obecném smyslu vymezíme strukturu veřejného sektoru a veřejné správy a jim odpovídající stupně veřejné vlády.

Následuje vymezení základních typů veřejné správy v zemích Evropské unie a jejich změn, stručný nástin vývoje, postavení a úlohy územní samosprávy v rámci veřejné správy a předpoklady jejího fungování. Konec této kapitoly je pak věnován charakteristice veřejné správy v České republice s podrobným zaměřením na územní samosprávu v kontextu probíhající reformy veřejné správy.

1.1.1 Obecná charakteristika a členění veřejné správy

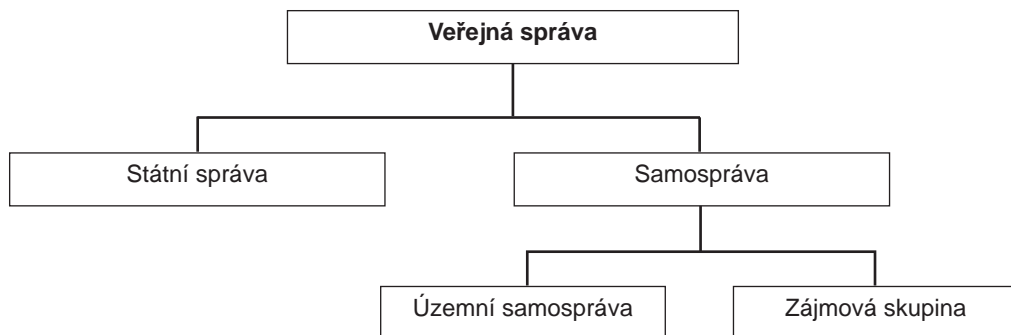
Na veřejnou správu a její strukturu lze pohlížet ze dvou hledisek:

- 1) z hlediska toho zda veřejnou správu vykonává stát svými orgány jakožto státní správu, či stát přenechává určitý okruh záležitostí na nestátní veřejnoprávní korporace, aby je spravovaly na samosprávném principu;
- 2) z hlediska geografického, tzn. zda se jedná o ústřední, územní, případně místní správu.

Podle prvního kritéria lze veřejnou správu chápat jako systém, který je tvořen dvěma hlavními subsystemy: hlavní subsystem představuje **státní správa** a druhý subsystem představuje samospráva, resp. **veřejná samospráva**. Státní správu vykonává stát prostřednictvím souhrnu institucí a to přímo, nebo zprostředkovaně (územní samosprávou). Veřejná samospráva v tradičním pojetí bývá označována jako výsledek delegování správy na jiné, nestátní subjekty. Samospráva je tedy výrazem **decentralizace** a **demokracie**. Samospráva má oprávnění vykonávat svoje záležitosti samostatně, vlastním jménem a prostředky, v rámci zákonem stanovenými předpisy. Může mít podobu *územní* a *zájmové samosprávy*. V prvním případě jde o zastupování zájmů určitého území (resp. osob zde sídlících), v druhém případě

jde o zastupování zájmů osob spojených zejména určitými společnými zájmy (např. profesní komory). Takto chápanou veřejnou správu lze znázornit schematicky na obrázku č. 1.1.

Schéma veřejné správy



Obrázek č. 1.1 Schéma veřejné správy

Územní samospráva na základě stanovené působnosti a ekonomických podmínek vykonává veřejnou správu na území menším než je stát (obce, kraje, země).

Podle druhého kritéria, je jako **územní veřejná správa** označována ta část veřejné správy, která je vykonávána v rámci příslušných územně administrativních jednotek, na které je stát rozdělen. Na základě uvedeného vymezení lze konstatovat, že územní veřejnou správu tvoří ty instituce, které nemají charakter ústředních orgánů. I na této úrovni je nutné rozlišovat zda se jedná o územní orgány veřejné správy se všeobecnou působností a specializovanou (omezenou) působností a dále orgány samosprávy a státní správy.

Vzhledem ke zvolenému uspořádání v určitém státě může přitom být ve stejné územně administrativní jednotce vykonávána státní správa i samospráva, a to buď jedním orgánem, nebo dvěma od sebe oddělenými orgány, nebo zde může fungovat pouze státní správa či jen samospráva. Působnost institucí veřejné správy se také může krýt s obvodem dané administrativní jednotky, může být také širší a výjimečně i užší.

Někdy se vedle pojmu územní správa, lze setkat i s pojmem **místní správa**, který označuje nejnižší úroveň územní veřejné správy. Pokud je však územní veřejná správa zřízena pouze na jedné úrovni, územní a místní správa splývají.

Konkrétní model uspořádání územní veřejné správy a samosprávy v jednotlivých státech závisí na řadě faktorů – jako jsou tradice, národnostní, resp. etnické poměry, momentální rozložení politických sil a řadě dalších.

V praxi se často setkáváme s členěním systému územní správy na tři typy: **angloamerickým, francouzským a smíšeným systémem** (středoevropským). V angloamerickém systému mají v nižších správních jednotkách výlučné postavení územní samosprávné orgány. Ve francouzském systému na nižší správní úrovni funguje vícestupňová územní samospráva a tzv. dekoncentráty (což jsou decentralizované orgány státní správy), které na místní úrovni zajišťují státní správu. Ve smíšeném systému obce a další jednotky územní samosprávy vykonávají vlastní samosprávu, a současně v mezích zákona i státní správu, v rámci tzv.

přenesené působnosti. Podrobněji viz např. Hamalová, M., Žárska, E. Vybrané kapitoly z ekonomiky územnej verejnej správy, str. 9–13.

1.1.2 Definice struktur vládních úrovní a jejich rozpočtů

Z předchozího textu vyplývá fakt, že stát (ať již unitární, či federativní) se dělí o veřejnou správu s dalšími správními články. Ty představují nositele (vykonavatele) rozhodnutí volených orgánů na příslušných vládních úrovních, z nichž každá plní úkoly v oblasti veřejné ekonomiky a zastává samostatné pravomoci spojené s jejich financováním a má svůj vlastní rozpočet.

Podle obecné definice přijaté MMF a zeměmi OECD rozlišujeme čtyři vládní úrovně a jejich rozpočty:

- 1) **Ústřední vládu a její rozpočet** v unitárních státech, či **federální** ve federativních státech. Zahrnuje ministerstva, úřady, pobočky a další části vlády, které v zemi představují součásti centrální vlády. V některých zemích je část operací přenesena na decentralizované jednotky, které mají určitý stupeň autonomie a odpovědnosti za poskytování některých služeb v oblasti vzdělání, sociální politiky apod. Decentralizované jednotky nejsou zpravidla vybaveny možností získávat a ovlivňovat finanční zdroje. Potřebné finanční zdroje získávají z rozpočtu ústřední vlády. Stupeň pravomocí a odpovědnosti se mění v čase, mezi zeměmi i mezi jednotlivými jednotkami. Volený orgán (Parlament) na základě zákonodárné pravomoci rozhoduje o objemu a struktuře státního (federálního) rozpočtu a přímo i nepřímo ovlivňuje objem a strukturu rozpočtů nižších vládních úrovní, prostřednictvím rozdělení daňového výnosu v rámci rozpočtové soustavy a prostřednictvím transferů.
- 2) **Republikové (státní, zemské, provincionální, regionální)**. Tyto stupně zauímají střední místo mezi ústřední vládou a nezávislými místními vládami. Může jít o **státy, provincie, země (ve federativních zemích), regiony, hrabství, okresy, distrikty**. Mají určité kompetence na části území daného celku, který se skládá z několika lokalit. Nemusí existovat ve všech zemích. V zemích s federativním uspořádáním jsou tyto stupně definovány jasně a mají jednoznačně vymezené kompetence. V unitárních státech je jejich vymezení obtížnější: za kritérium lze považovat určitý stupeň autonomie a pravomocí v získávání podstatné části finančních příjmů, které plynou do jejich rozpočtů a samostatnost nad jejich kontrolou a nezávislost zaměstnanců příslušného stupně správy při výkonu svých funkcí na jiném stupni správy. Střední stupně vládních úrovní jsou součástí územní samosprávy.
- 3) **Místní (municipální) vláda** je vládní jednotkou, která má různé kompetence v různých městských nebo venkovských oblastech dané země. Zahrnuje zpravidla široké spektrum vládních jednotek např. **hrabství, municipality, města, městské okresy, školní distrikty** popř. kombinace jednotek místní správy vytvořených za určitým cílem. Municipální vládní úroveň většinou představuje základní stupeň územní samosprávy.
- 4) **Nadnárodní vláda** a její rozpočet – obsahuje činnosti těch jednotek v zemi, které jsou na základě smlouvy s národními vládami vybaveny pravomocí vybírat daně nebo příspěvky, realizovat výdaje a další činnosti na dosažení specifických cílů v rámci více než jedné země. V současné době se týká pouze členských států Evropského unie.

Každá vládní úroveň sestavuje odpovídající rozpočet a ty společně tvoří základ soustavy veřejných rozpočtů v dané zemi. Čím je složitější vnitřní státopravní uspořádání státu, tím je

více veřejných rozpočtů. Každý rozpočet má vymezenou svoji vlastní příjmovou základnu, rozpočty nižších vládních úrovní zpravidla nejsou zcela soběstačné. V rámci rozpočtové soustavy dochází proto k přerozdělování finančních prostředků a k řadě vertikálních a horizontálních vazeb mezi rozpočty. Přiřazení příjmů a výdajů potřebných na zajištění statků a služeb jednotlivým úrovním rozpočtů, tak aby bylo respektováno rozdělení kompetencí, pravomocí a odpovědnosti mezi jednotlivými vládními úrovněmi, zkoumá **teorie fiskálního federalismu**, která je obsahem další kapitoly.

1.2 Postavení územní samosprávy

Územní samospráva a její úloha v rámci veřejné správy procházela z historického hlediska rozporuplným vývojem.

1.2.1 Vznik a vývoj územní samosprávy

Vývoj územní samosprávy je velmi úzce spjat s vývojem a úlohou státu. V rámci státu vznikaly geograficky menší útvary, ať již z potřeby lidí spolu blíže komunikovat, nebo pod vlivem kulturních, či jazykových faktorů, případně vlivem ekonomických podmínek – např. sídelní útvary na křižovatkách obchodních cest. Tyto sídelní útvary získávaly postupně v některých oblastech společenského života určitý stupeň nezávislosti na státu. Sídla začala spojovat jejich geografická poloha, jazykové, etnické, či ekonomického důvody a tímto vznikaly zárodky regionů, které se staly později základem pro vznik vyšších stupňů samosprávy.

Územní samospráva tak vznikala:

- **Přírozeně** – jako **obce, města, municipality** – s větším či menším počtem obyvatel, kteří sídlí na stejném místě. Obec byla a je základem společnosti. Sdružuje občany, kteří mají na jejím území bydliště a vyvíjejí zde své ekonomické aktivity. V novověku je obec základním stupněm samosprávy, zabezpečuje pro své občany některé statky a služby.
- **Uměle** – z vůle státu – jako **vyšší stupeň územní samosprávy na regionální úrovni**, zahrnující společenství obyvatel více měst a obcí v dané oblasti, které spojují společné zájmy na střední úrovni (tj. na území menším než je stát a větším než je obec). Podobně jako obce, i tyto regiony zabezpečují pro své občany některé druhy veřejných služeb. S rostoucí úlohou regionů se však setkáváme až v 70. letech 20. století v souvislosti s posilováním role vyšších stupňů územní samosprávy a potřebou snižovat meziregionální rozdíly v ekonomickém potenciálu, ale i v souvislosti se snahou vtáhnout do úsilí o stabilizaci ekonomiky také regiony. Do popředí zájmu se tak dostává i regionální politika jako součást hospodářské politiky státu.

Určité prvky místní samosprávy se objevují již ve starém Římě a Řecku. Ve 12. století sílí postavení měšťanstva, které se snaží získat na panovníkovi určitou nezávislost pro města. **Středověká města** představují relativně autonomní hospodářské celky s různými výsadami získanými od státu reprezentovaného panovníkem. Jednalo se např. o tzv. regály – celní, tržní, solní apod., právo vybírat mýtné, vařit pivo apod. Později pak o akcízy – daně z prodeje, dávky za použití tržišť (tzv. ungelt). Část takto získaných prostředků odváděla města panovníkovi.

Některá města byla velmi bohatá (zvláště hanzovní jako např. Lübeck, Hamburk) a získala i statut městské republiky. K rozvoji měst přispívala velkou měrou i jejich geografická poloha (u důležitých obchodních křižovatek, přístavy), rozvoj řemesel a obchodu.

Rozdíly mezi městy a relativní autonomie měst byly dosti **vysoké**. Vyplyvaly nejen z možnosti získat příjmy, ale i v rozsahu zajišťovaných služeb pro obyvatele (např. ochrana majetku, osob, kvalita cest, vodovody, kanalizace), které postupně s rozvojem průmyslové výroby nabývaly na významu v souvislosti s obrovskou migrací obyvatelstva do měst.

V průběhu 18. a 19. století se izolovanost a samostatnost měst stávala překážkou dalšího rozvoje jak jich samotných, tak státu. Docházelo k další diferenciaci na bohatá a chudá města, některá města nedokázala zabezpečovat základní služby pro obyvatele. To bylo příčinou **nežádoucí migrace obyvatelstva a kapitálu mezi městy a regiony** a zpomalování dalšího rozvoje státu.

Od poloviny 19. století se pak postavení měst začalo měnit: docházelo k postupnému omezování jejich autonomie a centralizaci v závislosti na tom, jak se měnilo pojetí státu z hlediska ekonomické teorie.

Počátkem 20. století a zejména po Velké hospodářské krizi, výrazné rozdíly mezi regiony a městy přestaly být považovány za sociálně spravedlivé a stát se snažil svojí politikou tyto rozdíly zmírňovat. Dochází k výrazným **centralizačním tendencím**, které byly ještě zesilovány existencí **světových válek** (které vyžadovaly centrální řízení a financování hospodářství), podobně jako *hospodářské krize a koncentrace a centralizace kapitálu*.

Ve druhé polovině 20. století roste úloha územní samosprávy, měst a jejich financování. Města se však ve svém rozvoji potýkala často s velkými vlnami migrace obyvatelstva, což znesnadňovalo zajišťování veřejných služeb (zejména bydlení, základní zdravotní péče a školství). Na jedné straně docházelo k decentralizaci a přesunu pravomocí na územní samosprávu, zejména na města a obce, často se jim však na druhé straně nedostávalo finančních prostředků a docházelo k prohlubování jejich finančních potíží a **k rostoucí deficitnosti**, společně s tím, jak se zvyšoval deficit i celých veřejných financí ve státech způsobený realizovanou politikou státu blahobytu (welfare economics) a později ropnými šoky a ekonomickou recesí v 70. a 80. letech.

Ve snahách zabránit rostoucí zadluženosti územních samospráv, které začaly zvyšovat i zadluženost celých států, přistoupily některé země k **redukci transferů ze státních rozpočtů** do municipálních rozpočtů, což vedlo k omezování výdajů na municipální úrovni a k výrazné redukci lokálních a regionálních investic. Na druhé straně pokračovaly **tendence v přesunu odpovědnosti za poskytování některých služeb** (zejména sociálních) na nižší vládní úroveň, což kladlo velké finanční nároky na rozpočty územních samospráv. Uvedené problémy vedly k tomu, že v posledních desetiletích většina zemí přistoupila k **reformám územní veřejné správy**. V rámci reformy se většinou pozornost věnuje těmto aspektům:

- strukturu územní samosprávy a optimální velikosti obcí a měst;
- funkcím, které územní samosprávy vykonávají a jejich zdokonalování;
- zvýšení odbornosti v rozhodovacích procesech a zlepšení účinnosti řízení;
- hledání optimálního modelu územní veřejné správy;
- zvýšení efektivnosti lokálního a regionálního veřejného sektoru;
- zkoumání moci a vlivu státu na rozhodování územních samospráv a způsob a intenzitu jejich kontroly;
- financování územních samospráv.

V rámci reformy se také postupně zvyšuje význam regionální politiky a úloha vyšších úrovní územních samospráv – regionů. Dochází k dalším přesunům kompetencí – **decentralizaci** veřejné správy na územní samosprávu a současně k **dekoncentraci** (tj. přesunu kompetencí ze státu na územní samosprávu v rámci výkonu státní správy) a také k uplatňování principu **subsidiarity** (tj. rozhodování na co možná nejnižší úrovni, pokud to povede ke zvýšení efektivnosti). V některých zemích (většinou tranzitivních) je součástí reformy i tzv. **deetatizace** – odstátnění majetku a jeho bezplatný převod na územní samosprávu jako nestátní subjekt.

1.2.2 Předpoklady fungování územní samosprávy

Jak jsme již uvedli, územní samospráva je forma veřejné vlády a veřejné správy – umožňuje samostatné spravování věcí veřejných na území menším než je stát. Každý stupeň územního samosprávného celku je tedy vymezen **geograficky**, ve kterém žije **společenství občanů** a realizuje **samosprávu veřejných záležitostí**, které se týkají daného společenství občanů. Územní samospráva tedy reprezentuje společenství občanů, jejich zájmy a preference; je reprezentantem pluralitního demokratického systému v dané obci nebo regionu. Rozhodování je založeno **na veřejné volbě** a je realizováno buď

- **přímou volbou** (např. referendem), kdy občané přímo rozhodují o zásadních otázkách v dané obci, či regionu, nebo
- **nepřímou** (zastupitelskou demokracií) jako rozhodující forma. Zpravidla se využívá nepřímá volba prostřednictvím volených zástupců (zastupitelů).

I když rozhodovací pravomoc v systému zastupitelské demokracie mají volené orgány obcí a kraje, občané se mohou zapojit do práce v **iniciativních a poradních orgánech**. Občané tak mohou lépe kontrolovat činnost volených zástupců a realizaci volebních programů jednotlivých politických stran, mohou také lépe projevit své preference a potřeby v oblasti lokálních a regionálních statků a služeb.

K tomu aby mohla územní samospráva existovat a realizovat svoje funkce je třeba v daném státě vytvořit **legislativní a ekonomické předpoklady**.

Legislativa prostřednictvím zákonů určuje **vznik a postavení jednotlivých stupňů územní samosprávy**; vymezuje jejich pravomoci, působnost, autonomii a odpovědnost; upravuje organizaci a vnitřní členění; vymezuje **rozsah samostatné a přenesené působnosti**; vymezuje i vzájemné vztahy mezi jednotlivými stupni územní samosprávy navzájem a vztahy státu a územními samosprávami. V neposlední řadě příslušnými zákony vymezuje i ekonomické předpoklady fungování územních samospráv.

K **ekonomickým** předpokladům patří zejména **vlastnictví majetku** a právo s ním hospodařit v souladu s vlastnickým právem. Dále možnost **získávání vlastních finančních prostředků** a sestavování **vlastního rozpočtu** a hospodaření podle něho.

Postavení územní samosprávy v Evropě potvrdil důležitý dokument – **Evropská charta místní samosprávy**, přijatá členskými státy Rady Evropy 15. 10. 1985 ve Štrasburku. Vstoupila v platnost 1. 9. 1988 a ratifikovalo ji více než 38 států a respektují ji ve svém zákonodárství. Stát nemusí respektovat všechna ustanovení, musí však vymezit ta, která respektovat nebude. Evropská charta ve svých člancích vymezuje pojem a rozsah místní samosprávy, její ústavní a zákonné základy, podmínky výkonu odpovědnosti na místní úrovni, správní dozor nad činností místních společenství, finanční zdroje místních společenství, právní ochranu místní samosprávy, právo místních společenství se sdružovat. Česká republika ratifikovala tuto

úmluvu v roce 1998, v platnost vstoupila 1. září 1999. Respektuje ve svém zákonodárství většinu ustanovení tohoto dokumentu, i když v oblasti financování územních samospráv u nás zatím situace není zcela optimální. Této problematice jsou věnovány další kapitoly textu.

1.2.3 Zabezpečování veřejných a smíšených statků

V širší souvislosti by územní samospráva měla vytvářet podmínky pro sociálně ekonomický rozvoj daného území. Prvořadou úlohou územní samosprávy je zabezpečit pro své občany celou řadu **veřejných statků a služeb** ať již prostřednictvím svých neziskových organizací nebo i jinými způsoby, při respektování požadavku maximální hospodárnosti a efektivnosti.

Připomeňme, že pro jejich charakteristiky nemá soukromý sektor zájem o produkci veřejných statků. **Čistý veřejný statek**, tak jak jej definoval P. A. Samuelson ve svém článku *The Pure Theory of Public Expenditure* z roku 1954, je definován jako statek jehož spotřeba jedním jednotlivcem nezmenšuje spotřebu tohoto statku spotřebitelem jiným a je **nedělitelná**. Příkladem může být mír a bezpečnost komunity, národní obrana, právo, požární ochrana, pouliční osvětlení, předpověď počasí. Naproti tomu **čistý soukromý statek** je dělitelný mezi jednotlivce a jejich celková spotřeba se rovná spotřebě každého spotřebitele. Čisté veřejné statky (např. národní obrana, veřejné osvětlení, soudnictví) jsou spojeny i s tzv. automatickou spotřebou, jejichž spotřebu si občan často ani neuvědomuje.

Z nedělitelnosti plyne další charakteristika veřejného statku – **nevylučitelnost** ze spotřeby, některými autory (např. manželé Musgraveovi, 1994) označována jako **nerivalitnost** ve spotřebě, či **nesoutěživost** spotřebitelů. Mezní náklady přístupu dodatečného spotřebitele jsou nulové (náklady nezávisí na tom kolik spotřebitelů tento statek užívá – až po kapacitní omezení)¹. V případě soukromého statku, jednotlivce, kterému náleží vlastnická práva, má výhradní nárok požívat užítky statku a z takovéto spotřeby může vyloučit všechny ostatní. Vylučitelnost ze spotřeby je proveditelná cenovým mechanismem. U čistých veřejných statků je důsledkem nevylučitelnosti selhání tržních a cenových mechanismů, které nemohou ze spotřeby veřejného statku vyloučit spotřebitele, který odmítá platit náklady. V tomto případě účast jedinců na spotřebě není závislá na placení, lidé neprojevují dobrovolně své preference při rozhodování kolik za veřejné statky zaplatí a jaké množství statku je pro ně žádoucí. Specifikum těchto statků umožňuje chování tzv. **černého pasažéra**.

Uvedené důvody a vlastnosti vedou k tomu, že zajišťování statků prostřednictvím trhu nefunguje a proto musí být čistý veřejný statek **zajišťován veřejně**. Pod veřejným zajišťováním rozumíme **způsob rozhodování o produkci či spotřebě statku tj. veřejnou volbou prostřednictvím hlasování a způsob financování** (zpravidla prostřednictvím rozpočtu) **produkce** veřejných statků. Může jít o produkci veřejných statků soukromým sektorem na základě smlouvy uzavřené institucí veřejného sektoru (stát, obec) se soukromým dodavatelem (např. prostřednictvím zakázek). V případech, kdy si chce veřejný sektor ponechat kontrolu nad kvalitou statku, či z povahy statku je nežádoucí, aby jej poskytoval soukromý sektor, produkci statku provádí sektor veřejný prostřednictvím svých organizací. Aby nedocházelo k netransparentnosti rozhodnutí v rámci veřejného sektoru a zvýšila se alokační efektivnost, lze zvolit využití poukázek (tzv. vouchers) na službu, či veřejný statek, které se poskytují přímo uživateli, a ten rozhodne od které organizace (veřejné, či soukromé) bude statek využívat.

¹ Neznamená to však, že jsou-li mezní náklady přístupu dalšího spotřebitele nulové (podle pravidla efektivní alokace zdrojů by se měla cena rovnat mezním nákladům – měla by tedy být nulová), že náklady na poskytování statku jsou také nulové. Ty je vždy nutné uhradit a stanovit rozsah dané služby.

Rozhodnutí o **výši zdanění a výdajích**, aby vláda měla dostatek fiskálních zdrojů k úhradě těchto statků a o tom kdo bude realizovat produkci statků a služeb je předmětem politického konsensu.

V reálné ekonomice však charakteristikám čistého veřejného statku vyhovuje jen velmi málo statků. Existuje celá řada statků, jejichž charakteristiky jsou do jisté míry odlišné než mají statky čistě soukromé a čistě veřejné. Jsou to tzv. **smíšené statky**. V odborné literatuře neexistuje zcela jednotný přístup k vymezení těchto statků. Přesto lze v rozdílných přístupech nalézt typické vlastnosti smíšeného statku, které J. Bénard definuje takto: „*smíšený statek je ve své spotřebě dělitelný, kvantita může být rozdělena mezi individuální spotřebitele avšak kvalita zůstává nedělitelná až po kapacitní omezení. Za daného stavu spotřebované kvantitativně je kvalita poskytovaného statku pro všechny spotřebitele stejná.*“² Se zvyšováním počtu uživatelů však kvalita poskytované služby klesá a to pro všechny uživatele a dochází k **jevu přetížení**. Na rozdíl od čistého veřejného statku již mezní náklady na dodatečného uživatele nulové nejsou a spotřebitele lze vyloučit ze spotřeby prostřednictvím cenového, nebo přidělového systému. Vyloučení je ekonomicky optimální jen pro množství blízko prahu přetížení, tj. když začíná silně klesat kvalita. Tento jev má zvláštní význam pro **municipální finance**, kdy charakter lokálního veřejného statku ovlivňuje způsob jeho financování (zda se využijí spíše uživatelské poplatky, či daňové příjmy).

Všechny uvedené charakteristiky a vlastnosti veřejných statků předpokládají, že jsou nabízeny a spotřebovávány v rámci určitých **spotřebitelských společenstev**. Spotřebitelská společenství vznikají na různých principech – technickém, právním, či geografickém. Technický princip je patrný tam, kde podmínkou zapojení do spotřebitelského společenství je vlastnictví technického přístroje či připojení (např. televizního přijímače, či satelitní antény). Právní princip spočívá v omezení spotřeby určitých veřejných statků pouze na určitá individua (např. sportovní areál je vyhrazen pro určitý svaz, obec apod.). V tomto případě má spotřebitelské společenství spíše charakter klubu. Pro municipální finance má význam zejména hledisko geografické, které vychází z dalšího rysu veřejných statků – **prostorové omezení dopadu užiteků** z nich plynoucích.

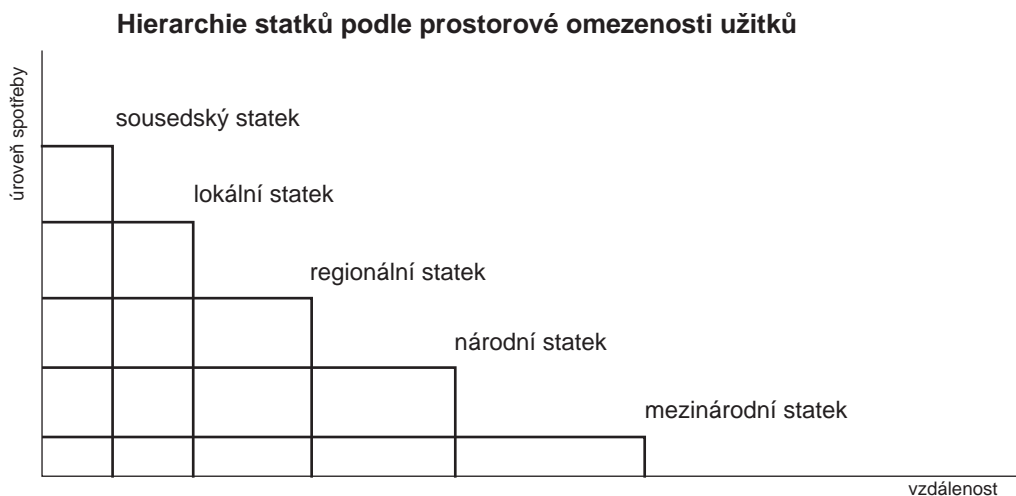
V praxi většina statků v důsledku prostorové omezení užiteků z nich plynoucích, charakter čistých veřejných statků ztrácí. Jestliže se zvětšuje vzdálenost od zdroje nabídky veřejného statku, celkový rozsah a užitek není mezi jednotlivce rozdělen stejnoměrně – dochází k oslabování podmínky nedělitelnosti kvality a spotřeby.

Rozšíření původních charakteristik veřejného statku o uvedenou vlastnost provedl R. A. Musgrave³ a nazývá je veřejnými statky s *omezeným externím efektem geografického původu*. Tato vlastnost má významné implikace pro uplatnění decentralizovaného poskytování veřejných statků v rámci víceúrovňových rozpočtových struktur.

Rozhodnutí o veřejné nebo soukromé produkci statků, o jejich poskytování nižšími vládními úrovněmi, lze z hlediska alokační efektivity posuzovat podle toho, do jaké míry splňují vlastnosti veřejného statku a podle rozsahu externalit s nimi spojených. Existují čisté veřejné statky, které zajišťuje zpravidla národní nebo nadnárodní vláda a místní a regionální statky, u nichž stupeň nedělitelnosti má prostorový dopad.

2 Bénard, J. *Veřejná ekonomika I*. Praha: EÚ ČSAV, 1989, s. 46.

3 Musgrave, R. A., Musgrave, P. B. *Veřejné finance v teorii a praxi*. Praha: Management Press, 1994, 416–417.



Obrázek č. 1.2 Hierarchie statků podle prostorové omezenosti užiteků

Při zohlednění prostorového aspektu statků, se lze na úrovni obcí a krajů setkat zejména s poskytováním **místních (lokálních) nebo regionálních statků a služeb** – využívá je především obyvatelstvo žijící v příslušné obci nebo daného regionu. V zemích, kde je uplatňován smíšený model územní správy, mohou územní samosprávné celky zabezpečovat v přenesené působnosti i veřejné statky, které mají povahu **národních (celostátních) veřejných statků**. Ze zákona je na ně převedena věcná odpovědnost za jejich poskytování (např. základní školství), za získávání finančních zdrojů již však nikoliv. Zpravidla jsou financovány formou dotací, či příspěvků v rámci rozpočtové soustavy. Často mají povahu **preferovaného statku**⁴, nebo-li statku pod ochranou, kdy stát de facto přikáže obyvatelům jejich spotřebu (např. zákonem u povinné školní docházky). U těchto statků se individuální preference mohou rozcházet s preferencemi a potřebami kolektivními. Zákonodárci schválí zákonem, která vládní úroveň je bude zabezpečovat, o které statky půjde a uloží občanům je využívat.

1.3 Struktura územní veřejné správy v Evropské unii

Územní veřejná správa je v některých zemích uspořádána do jedné, dvou nebo tří úrovní, což má své kořeny v historické tradici, případně je důsledkem nedávných realizovaných změn ve struktuře veřejné správy. Pro ilustraci (tabulka č.1.1) uvádíme strukturu územní samosprávy ve 27 členských zemích Evropské unie.

Ve federativních zemích (Rakousku 9 *federálních zemí*, v Belgii 3 *regiony a 3 společenství* a Německu 16 *spolkových zemí*) je nepřítomnost „regionální“ úrovně nahrazena existencí federálních zemí: oddělená střední úroveň vlády s jasně definovanými kompetencemi a pravomocemi (včetně fiskálních) od centrální vlády.

V unitárních státech lze najít jak tříúrovňovou územní samosprávu – ve Francii, Itálii, Španělsku, Velké Británii a Polsku, tak dvoustupňovou územní samosprávu – v Dánsku, Řecku, Maďarsku, Lotyšsku, Nizozemsku, České republice, Irsku, Portugalsku, Rumunsku, Slovensku a Švédsku. Zbývajících osm zemí má jedinou úroveň územní samosprávy – Kypr, Estonsko, Finsko, Litva, Lucembursko, Malta, Bulharsko, Slovinsko. Většinou se jedná o země s malou demografickou velikostí.

⁴ Anglický ekvivalent „merit goods“.

1.3.1 Regionální úroveň územní samosprávy v EU

V osmi zemích Evropské unie existují vyšší úrovně územních samospráv nazývané nejčastěji „**regiony**“. Tyto články představují třetí stupeň územní úrovně ve Španělsku, Francii, Irsku, Itálii, Polsku a druhý stupeň územní samosprávy v České republice, ve Velké Británii a na Slovensku.

Během posledního desetiletí byla „regionální“ úroveň předmětem mnoha reforem. Jejich dosah, modalita a stupeň dokončení se však v jednotlivých zemích liší.

Například v Portugalsku vládní záměr vytvořit decentralizovaný územní stupeň nebyl realizován. Je podmíněn souhlasem voličů a 63,7 % jich v referendu v roce 1998, na otázku, zda si přejí regionální zastupitelstvo jako volený orgán, odpovědělo záporně. Naopak v Belgii regionalizace došla daleko za územní decentralizaci, a vyústila v roce 1993 k vytvoření federalizovaných entit dvou kategorií, regionů a komunit.

Tendence k regionalizaci se projevují buď:

- vytvořením dalšího článku v rámci veřejné správy;
- nebo rozšířením kompetencí stávajícího.

Za poslední desetiletí byly vytvořeny regionální samosprávy v pěti zemích: v Irsku (v roce 1994), ve Velké Británii (v letech 1998 a 1999), Polsku (v roce 1999), České republice (v roce 2000) a Slovensku (v roce 2002). Vznik nových regionů vychází buď z národních souvislostí – historických a geografických, (např. v Polsku je současné rozdělení do regionů velmi blízké členění před rokem 1946). Ve Velké Británii se regionální politika, označovaná termínem „*devolution*“, konkretizovala v letech 1998 a 1999 ustavením regionálních rad v Severním Irsku, ve Skotsku a ve Walesu.

V jiných zemích (Irsko, Česká republika, Slovensko) bylo vytvoření regionální úrovně dáno (alespoň v počátečních fázích) i tlakem regionální politiky Evropské unie.

Vytváření regionálních úrovní územní správy plánují v rámci Evropské unie i další země (např. v Anglii se plánuje transformace osmi regionálních agentur pro rozvoj (*Regional Development Agencies*) na volená shromáždění; v Maďarsku se má přeměnit na druhý stupeň územní samosprávy sedm územně statistických jednotek NUTS; v Lotyšsku se plánuje vytvoření oblastí, které nahradí departementy, pravděpodobně na základě současných pěti územních statistických jednotek NUTS; v Litvě se počítá s vytvořením pěti regionů, které převezmou aktuální kompetence resortu provincií, což jsou státní orgány na místní úrovni; ve Slovinsku by se mělo vytvoření druhého stupně územní samosprávy zahrnout do ústavy.

Nejrozsáhlejší posílení regionálního článku však proběhlo u italských regionů a španělských autonomních komunit, kdy reformy provedené v 90. letech současně rozšířily jejich kompetence a posílily jejich fiskální autonomii. Přenos kompetencí na regiony se projevil velmi významným navýšením i jejich rozpočtů.