Financování měst, obcí a regionů

3. aktualizované a rozšířené vydání

teorie a praxe

Romana Provazníková

struktura územní samosprávy v Evropské unii i v ČR

teorie fiskálního federalismu a fiskální decentralizace

rozpočet, rozpočtový proces a rozpočtová skladba

vývoj příjmů a výdajů měst, obcí a krajů

dotace pro územní samosprávu z fondů Evropské unie

zadluženost územních samospráv
Financování měst, obcí a regionů
3. aktualizované a rozšířené vydání

teorie a praxe

Romana Provazníková

GRADA Publishing
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.

Edice Finance pro praxi

Doc. Ing. Romana Provazníková, Ph.D.

Financování měst, obcí a regionů teorie a praxe
3. 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 6053. publikaci

Realizace obálky Jan Dvořák
Sazba Jan Šístek
Odborná redaktorka: Ing. Michaela Průšová
Počet stran 288
První vydání, Praha 2015
Výtiskla Tiskárna v Ráji, s. r. o., Pardubice

© GRADA Publishing, a.s., 2015

ISBN 978-80-247-5922-7 (ePub)
ISBN 978-80-247-5921-0 (pdf)
ISBN 978-80-247-5608-0 (print)

# 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 ....................................................  12
   1.2 Postavení územní samosprávy ..........................................................................................  13
   1.2.1 Vznik a vývoj územní samosprávy ...............................................................................  13
   1.2.2 Předpoklady fungování územní samosprávy .................................................................  15
   1.2.3 Zabezpečování veřejných a smíšených statků ..............................................................  16
   1.3 Struktura územní veřejné správy v Evropské unii ..............................................................  18
   1.3.1 Regionální úroveň územní samosprávy v EU ...............................................................  19
   1.3.2 Municipální úroveň územní samosprávy v EU ..............................................................  21
   1.4 Struktura veřejné správy v České republice .........................................................................  24
   1.4.1 Územní státní správa .......................................................................................................  24
   1.4.2 Územní samospráva .......................................................................................................  26
   1.4.3 Reforma územní veřejné správy a její dokončení ............................................................  33
   **Shrnutí** .................................................................................................................................  35
2. **Teorie fiskálního federalismu** ..............................................................................................  37
   2.1 Podstata fiskálního federalismu .........................................................................................  37
   2.1.1 Modely fiskálního federalismu .......................................................................................  38
   2.1.2 Model fiskálního federalismu v ČR .................................................................................  40
   2.2 Fiskální decentralizace .......................................................................................................  41
   2.2.1 Fiskální decentralizace založena na Tieboutově modelu místních financí ....................  44
   2.2.2 Fiskální decentralizace založena na Buchananově teorii klubů ....................................  45
   2.2.3 Omezení fiskální decentralizace ....................................................................................  45
   2.3 Decentralizace fiskálních funkcí na nižší vládní úrovni ....................................................  47
   2.4 Zásady fiskálního federalismu ............................................................................................  49
   **Shrnutí** .................................................................................................................................  49
3. **Rozpočet a rozpočtový proces** ............................................................................................  51
   3.1 Rozpočet územních samosprávných celků a jeho úloha v soustavě rozpočtů .......  51
   3.2 Využití různých metod sestavování územních rozpočtů ..................................................  53
   3.2.1 Přírůstkový způsob .......................................................................................................  53
   3.2.2 Fixně limitovaný rozpočet .............................................................................................  53
   3.2.3 Přístup nulové základny ...............................................................................................  54
   3.2.4 Performance budgeting .................................................................................................  55
   3.2.5 Metoda programového rozpočtování ..........................................................................  56
   3.2.6 Komunitní či genderové rozpočtování .......................................................................  58
   3.3 Struktura územního rozpočtu ............................................................................................  60
   3.4 Specifika územních rozpočtů v České republice .................................................................  62
   3.4.1 Rozpočtový proces ........................................................................................................  63
   3.4.2 Rozpočtový výhled ........................................................................................................  66
   3.4.3 Mimorozpočtové fondy ...............................................................................................  68
   3.4.4 Účetní výkazy územních samospráv ............................................................................  69
   **Shrnutí** .................................................................................................................................  73
4. Příjmy územních rozpočtů

   4.1 Daňové příjmy
      4.1.1 Formy daňového určení
      4.1.2 Majetkové daně
      4.1.3 Principy a zásady daňování na úrovni územních rozpočtů
      4.1.4 Návratné zdroje – úvěry a půjčky

   4.2 Podstata peněžních transferů a dotací
      4.2.1 Typologie dotací
      4.2.2 Typologie transferů

   4.3 Nedaňové příjmy
      4.3.1 Příjmy z vlastního podnikání
      4.3.2 Uživatelské poplatky
      4.3.3 Příjmy z vlastní správní činnosti
      4.3.4 Ostatní příjmy

   4.4 Návratné zdroje – úvěry a půjčky

4.1.1 Formy daňového určení
4.1.2 Majetkové daně
4.1.3 Principy a zásady daňování na úrovni územních rozpočtů
4.1.4 Návratné zdroje – úvěry a půjčky
4.2.1 Typologie dotací
4.2.2 Typologie transferů
4.3.1 Příjmy z vlastního podnikání
4.3.2 Uživatelské poplatky
4.3.3 Příjmy z vlastní správní činnosti
4.3.4 Ostatní příjmy
4.4.1 Regulace zadluženosti územních samospráv

Shrnutí

5. Rozpočtová skladba

   5.1 Rozpočtová skladba – třídění příjmů a výdajů veřejných rozpočtů
   5.1.1 Druhy třídění rozpočtové skladby
   5.1.2 Druhové třídění

Shrnutí

6. Daňové příjmy obcí a krajů v České republice

   6.1 Daňové příjmy obcí
      6.1.1 Vývoj daňových příjmů v letech 1993–1995
      6.1.2 Vývoj daňových příjmů v letech 1996–2000
      6.1.3 Vývoj daňových příjmů od roku 2001 po současnost
      6.1.4 Dopady nového rozpočtového určení daní na příjmy obcí

   6.2 Novely zákona o RUD
      6.2.1 Novely zákona o RUD platné v období 2002–2007
      6.2.2 Novela zákona o RUD platná od roku 2008 – daňové příjmy obcí
      6.2.3 Novela zákona o RUD platná od roku 2013

Shrnutí

7. Ostatní příjmy obcí a krajů v České republice

   7.1 Dotace a transfery
      7.1.1 Dotace obcím ze státního rozpočtu
      7.1.2 Dotace krajům ze státního rozpočtu
      7.1.3 Dotace Regionálním radám regionů soudržnosti

   7.2 Finanční prostředky z fondů EU určené územní samosprávě
      7.2.1 Programovací období 2014–2020
      7.2.2 Programové dokumenty
      7.2.3 Operační programy
      7.2.4 Možnosti čerpání prostředků územní samosprávou

   7.3 Nedaňové příjmy

   7.4 Ostatní příjmy
      7.4.1 Kapitálové příjmy
      7.4.2 Příjmy ze sdružování prostředků
      7.4.3 Dary a výnosy z veřejných sbírek
      7.4.4 Návratné příjmy

Shrnutí
Obsah

8. Zadluženost územních samospráv v ČR a její vývoj ............................................ 176
  8.1 Zadluženost obcí v ČR ...................................................................................... 176
    8.1.1 Struktura dluhu obcí ............................................................................ 177
    8.1.2 Příčiny zadluženosti ............................................................................ 180
    8.1.3 Zadluženost krajů ................................................................................ 181
  8.2 Regulace zadluženosti územních samosprávných celků .................................. 182
    8.2.1 Monitoring dluhu a hospodaření obcí od roku 2008 – SIMU ............... 185
    8.2.2 Alternativní ukazatele zadluženosti ..................................................... 187
    8.2.3 Možná preventivní opatření zadluženosti ............................................. 187

9. Výdaje rozpočtů územních samospráv .................................................................... 192
  9.1 Členění výdajů .............................................................................................. 194
    9.1.1 Ekonomické hledisko ........................................................................... 194
    9.1.2 Hledisko rozpočtové skladby .................................................................... 195
    9.1.3 Podle charakteru infrastruktury ............................................................. 196
    9.1.4 Podle funkcí veřejných financí ............................................................... 197
    9.1.5 Hledisko rozpočtového plánování ......................................................... 198
  9.2 Výdaje obcí v ČR ......................................................................................... 198
    9.2.1 Výdajové trendy ..................................................................................... 200
  9.3 Výdaje krajů v ČR ......................................................................................... 202

10. Majetek územních samospráv a hospodaření s majetkem ..................................... 209
    10.1 Majetek obcí a krajů v ČR .......................................................................... 211
        10.1.1 Právní postavení územního samosprávného celku jako vlastníka
            a právní vztah obce (kraje) k majetku .................................................. 211
        10.1.2 Zákon č. 172/1991 Sb., o přechodu některých věcí z majetku ČR
            do vlastnictví obcí ................................................................................ 212
        10.1.3 Zákon č. 157/2000 Sb., o přechodu některých věcí, práv a závazků
            z majetku ČR do majetku krajů .............................................................. 214
        10.1.4 Hospodaření s majetkem územních samosprávných celků ............... 214

11. Organizace zabezpečování veřejných statků a služeb územní samosprávou ...... 219
    11.1 Organizační formy zajištění veřejných služeb ....................................... 222
        11.1.1 Komunální organizace ..................................................................... 222
        11.1.2 Obchodní společnosti ................................................................. 224
        11.1.3 Neziskové organizace ................................................................. 225
        11.1.4 Formy spolupráce mezi obcemi a kraji ......................................... 226
        11.1.5 Partnerství veřejného a soukromého sektoru
            (Public-Private Partnership) ............................................................. 229
    11.2 Typy právních vztahů mezi územními celky a organizacemi ................. 231
        11.2.1 Přímé zajišťování služeb .......................................................... 232
        11.2.2 Smluvní vztahy .............................................................................. 232
        11.2.3 Poskytování služeb upravené pouze regulativní činností .......... 233
    11.3 Volba organizační formy .......................................................................... 234

Shrnutí ................................................................................................................. 207

Shrnutí ................................................................................................................. 217

Shrnutí ................................................................................................................. 217

Shrnutí ................................................................................................................. 236
12. Hodnocení efektivnosti a kvality poskytování služeb, kontrola hospodaření územních samospráv ........................................................................................................... 238
12.1 Výstup, efektivnost, účinnost a hospodárnost ............................................. 238
12.2 Metody a ukazatele měření úrovně služeb a jejich kvality ................. 240
  12.2.1 Kvalita místních a regionálních veřejných služeb ......................... 240
  12.2.2 Ukazatele vhodné pro místní a regionální úroveň ....................... 243
12.3 Využití marketingu při činnosti územních samospráv ......................... 245
12.4 Uplatňování nových metod zvyšování kvality řízení v územní samosprávě *. 247
  12.4.1 Benchmarking ..................................................................................... 248
  12.4.2 Model EFQM a CAF ............................................................................ 250
  12.4.3 Systém řízení kvality dle metodiky ISO 9001, ISO 14001
       a ISO 17799 ................................................................................................. 252
  12.4.4 Balance Scorecard (BSC) ..................................................................... 252
  12.4.5 Komunitní plánování, Místní Agenda 21, Projekt Zdravé město .... 252
12.5 Efektivnost hospodaření a veřejná kontrola .................................................. 255
  12.5.1 Konkurence .......................................................................................... 255
  12.5.2 Zdokonalené rozpočtové hospodaření .............................................. 255
  12.5.3 Veřejná kontrola ................................................................................... 256
Seznam tabulek, obrázků a grafů ........................................................................... 263
Použitá literatura ..................................................................................................... 267
Rejstřík ..................................................................................................................... 275
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 neopomíjí 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. přiznávání příjmů, delegování odpovědnosti za zabezpečení a financování veřejných statků na jednotlivých úrovnicích 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 muniticalit a krajů. Této části se aktuализace dotkla nejvíce. Třetí vydání publikace reaguje na současný ekonomický vývoj a změny, které se týkají financování územních samospráv v ČR. V souvislosti s reformou účetnictví veřejné správy se řada změn dotkla i územních samospráv a tato témata je věnována nová podkapitola. Aktualizací prošla i celá podkapitola zaměřená na financování územních samospráv ze zdrojů Evropské unie v novém programovém období 2014–2020. Rovněž významné legislativní změny – rekodifikace soukromého a občanského práva, které nedávno vstoupily v platnost, jsou v textu zohledněny.

Třetí část vychází z teoretických koncepce 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 zakládajících organizací. 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 aparatem. To umožňuje provádět prostorová i časová srovnání a usnadňuje konkrétněji faktickou představu o daném problemu. Každá kapitola končí shrnutím, které zdůrazňuje základní a rozhodující poznatky probíraného tématu.
Publikace 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 vymežíme 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.

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.

Financování měst, obcí a regionů

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 těto 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 územněadministrativní jednotce vykonávána státní správa i samospráva, a to buď jedním orgánem, nebo dvěma nebo více od sebe oddělenými orgány, nebo zde může fungovat pouze státní správa či jen samospráva. Působnost institucí veřejné správy se také může kryt s obvodem dané administrativní jednotky, může být také síťové i výjimečně i úsekové.

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 řada 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 správy, v rámci tzv. přenesené působnosti.

1.1.2 Definice struktur vládních úrovní a jejich rozpočtů

Z předchozího textu vyplývá fakt, že stát (atť 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 každý 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 součást 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 rozpočtového soustavy a prostřednictvím transferů.


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, municípality, města, městské okresy, školní distrikty, popř. kombinace jednotek místní správy vytvořených za určitým cílem. Municípální 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 pravomoci 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 únie.

Každá vládní úroveň sestavuje odpovídající rozpočet a ty společně tvoří základ soustavy veřejných rozpočtů v dané zemi. Čím je složitější vnitřní státoprávní uspořádání státu, tím je více veřejných rozpočtů. Každý rozpočet má vymezenou svoji vlastní příjmovou základnu, rozpočtů 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 ekonomické důvody a tímto vznikaly zárodky regionů, které se staly později základem pro vznik vyšších stupňů samosprávy.
Územní samospráva tak vznikala:

- **přirozeně** – 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 stupěň 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.


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

**Rozdíly mezi městy** a relativní autonomie měst byly dosti **vysoké**. Vyplývaly nejen z možností získat příjmy, ale i z rozsahu zajišťovaných služeb pro obyvatele (např. ochranu 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 **nejzádoucí 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 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 **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 omezení výdajů na municipální úrovní a k výrazné redukci lokálních a regionálních investic. Na druhé straně pokračovaly tendency v přesunu odpovědnosti za poskytování některých služeb (zejména sociálních) na nižší vládní úrovni, 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.

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 omezení výdajů na municipální úrovní a k výrazné redukci lokálních a regionálních investic. Na druhé straně pokračovaly tendency v přesunu odpovědnosti za poskytování některých služeb (zejména sociálních) na nižší vládní úrovni, 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.

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, žije v něm 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 běžnými volbami (např. referendum), 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 stupněmi 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 něj.


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.

Připomíne, že pro jejich charakteristiky nemá soukromý sektor zájem o produkci veřejných statků. Čisty veřejný statek, tak jak jej definoval P. A. Samuleson ve svém článku The Pure Theory of Public Expenditure z roku 1954, je definován jako statek jehož spotřeba jedním jednotlivcem nezmění spotřebu tohoto statku spotřebitelem jiným a je nedělitelná. Příkladem může být mýr a bezpečnost komunity, národní obrana, právo, požární ochrana, pouliční osvětlení, předpověď počasí. Naproti tomu čisty 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.


Uvedené důvody a vlastnosti vedou k tomu, že zajišťování spotřebitele 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 produkce veřejných statků soukromým sektorem na základě smlouvy uzavřené.

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.
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.

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 odlučně, 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 v rozdílných přístupech nalézají 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 ne-dělitelná až po kapacitní omezení. Za daného stavu spotřebované kvantity je kvalita poskytovaného statku pro všechny spotřebitele stejná“. V zvyšováním počtu uživatelů však kvalita poskytované služby klesá, a to pro všechny uživatele a dochází k jemu přetížení. Na rozdíl od čistého veřejného statku již mezní náklady na dodatečného uživatele nulové nejsou a spotřebitel lze vyloučit ze spotřeby prostřednictvím cenového, nebo přídělového systému. Výlučení 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 ovlivnění význam heslá jeho financování (zda se využívají spíše uživatelské poplatky či daňové příjmy).


V praxi většina statků v důsledku prostorové omezenosti užitků 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 stejneměrně – dochází k oslabování podmínky nedělitelnosti kvality a spotřeby.

Rozšíření původních charakteristik veřejného statku o uvedenou vlastnost provedl R. A. Musgrave 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 efektivnosti posuzovat podle toho, do jaké míry splňují vlastnosti veřejného statku, a podle rozsahu externalit s nimi spojených. Existují čistě veřejné statky,

2 Bénard, J. Veřejná ekonomika I. Praha: EÚ ČSAV, 1989, s.46
které zajišťuje zpravidla národní nebo nadnárodní vláda a místní a regionální statky, u nichž stupeň nedělitelnosti má prostorový dopad.

Obrázek č. 1.2 *Hierarchie statků podle prostorové omezenosti užitků*

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 statku⁴, neboli 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 zákon, 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. Chorvatsko vstoupilo do Evropské unie 1. července 2013.

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


---

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 Francii, Itálii, Španělsku, Polsku, Velké Británii a druhý stupeň územní samosprávy v České republice, Dánsku, Řecku, Maďarsku, Nizozemí, Rumunsku, na Slovensku a Švédsku.

Během posledního desetiletí byla „regionální“ úroveň předmětem mnoha reform. Jejich dosah, modalita a stupeň dokončení se však v jednotlivých zemích liší. Diskusi o reformách uspíšla i ekonomická krize dopadající na jednotlivé státy EU. V některých zemích probíhají regionalizační experimenty.

Tendence k regionalizaci se projevují buď:

- vytvořením dalšího článku v rámci veřejné správy;
- nebo rozšířením kompetencí a příjmů stávajících regionů.


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

Vytváření regionálních úrovních územní správy plánují v rámci Evropské unie i další země (např. v Rumunsku, kde by měly nahradit současné departemente, na Kypru, v Bulharsku).

### Tabulka č. 1.1 Struktura územní samosprávy v zemích EU (počet vládních jednotek v roce 2011)

<table>
<thead>
<tr>
<th>Země</th>
<th>Zemská, státní nebo regionální vláda</th>
<th>Vyšší úroveň (hrabství, provincie, departmenty)</th>
<th>Nižší úroveň (obce, okresy, distrikty)</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Belgie</td>
<td>6</td>
<td>10 provincií</td>
<td>589 obcí</td>
</tr>
<tr>
<td>Česká republika</td>
<td>-</td>
<td>14 krajů</td>
<td>6 250 obcí</td>
</tr>
<tr>
<td>Bulharsko1)</td>
<td>-</td>
<td>-</td>
<td>264 obcí</td>
</tr>
<tr>
<td>Dánsko</td>
<td>-</td>
<td>5 hrabství</td>
<td>98 obcí</td>
</tr>
<tr>
<td>Estonsko</td>
<td>-</td>
<td>-</td>
<td>226 obcí</td>
</tr>
<tr>
<td>Finsko9)</td>
<td>-</td>
<td>2 regiony</td>
<td>336 obcí</td>
</tr>
<tr>
<td>Francie2)</td>
<td>27 regionů</td>
<td>101 departmentů</td>
<td>36 697 obcí</td>
</tr>
<tr>
<td>Chorvatsko3)</td>
<td>-</td>
<td>21 regionů</td>
<td>556 obcí</td>
</tr>
<tr>
<td>Irsko</td>
<td>-</td>
<td>-</td>
<td>114 okresů</td>
</tr>
<tr>
<td>Itálie</td>
<td>27 regionů</td>
<td>110 provincií</td>
<td>8 094 obcí</td>
</tr>
<tr>
<td>Kypr3)</td>
<td>-</td>
<td>-</td>
<td>379 obcí</td>
</tr>
<tr>
<td>Litva1)</td>
<td>-</td>
<td>-</td>
<td>60 obcí</td>
</tr>
<tr>
<td>Lotyšsko</td>
<td>-</td>
<td>-</td>
<td>119 obcí</td>
</tr>
<tr>
<td>Lucembursko5)</td>
<td>-</td>
<td>-</td>
<td>106 obcí</td>
</tr>
<tr>
<td>Maďarsko</td>
<td>-</td>
<td>19 žup</td>
<td>3 177 obcí</td>
</tr>
<tr>
<td>Malta1)</td>
<td>-</td>
<td>-</td>
<td>68 obcí</td>
</tr>
<tr>
<td>Némecko</td>
<td>16</td>
<td>301 okresů</td>
<td>11 553 obcí</td>
</tr>
<tr>
<td>Nizozemsko</td>
<td>-</td>
<td>12 provincií</td>
<td>418 obcí</td>
</tr>
<tr>
<td>Polsko</td>
<td>16 regionů</td>
<td>379 departmentů</td>
<td>2 479 obcí</td>
</tr>
<tr>
<td>Portugalsko4)</td>
<td>-</td>
<td>2 aut. regiony</td>
<td>308 obcí</td>
</tr>
<tr>
<td>Rakousko</td>
<td>9</td>
<td>-</td>
<td>2 357 obcí</td>
</tr>
<tr>
<td>Rumunsko1)</td>
<td>-</td>
<td>41 departmentů</td>
<td>3 181 obcí</td>
</tr>
<tr>
<td>Řecko9)</td>
<td>-</td>
<td>13 regionů</td>
<td>325 obcí</td>
</tr>
<tr>
<td>Slovensko</td>
<td>-</td>
<td>8 krajů</td>
<td>2 930 obcí</td>
</tr>
<tr>
<td>Slovinsko</td>
<td>-</td>
<td>-</td>
<td>210 obcí</td>
</tr>
<tr>
<td>Španělsko</td>
<td>17 autonomních společenství</td>
<td>52 provincií</td>
<td>8 116 obcí</td>
</tr>
<tr>
<td>Švédsko7)</td>
<td>-</td>
<td>20 hrabství a z toho 4 regiony</td>
<td>290 obcí</td>
</tr>
<tr>
<td>Velká Británie1)</td>
<td>3 „nezávislé“ regiony Severní Irsko, Skotsko, Wales</td>
<td>28 hrabství</td>
<td>406 okresů</td>
</tr>
</tbody>
</table>

**Celkem EU 27** | 105 | 1 126 | 89 149

1) Na místní úrovni existují sub-municipální úrovně (komunity, lokality, farnosti)
2) Včetně zámořských departmentů a regionů
3) Pouze na území pod kontrolou vlády (524 na celém ostrově)
4) Údaje z ledna 2012 (probíhá municipální reforma)
6) Druhý stupeň zahrnuje experimentální regiony Kainuu a ostrovní region Åland
7) Včetně 4 regionů (Skåne, Västra Götaland a od roku 2011, Halland a Göteborg)