

Česká zemědělská univerzita v Praze

Provozně ekonomická fakulta

Katedra humanitních věd



Diplomová práce

Politické aspekty financování obcí v České republice

Ondřej Růžek

© 2016 ČZU v Praze

ČESKÁ ZEMĚDĚLSKÁ UNIVERZITA V PRAZE

Provozně ekonomická fakulta

ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE

Ondřej Růžek

Hospodářská a kulturní studia

Název práce

Politické aspekty financování obcí v České republice

Název anglicky

The Political Aspects of Financing of Municipalities in the Czech Republic

Cíle práce

Tématem diplomové práce je problematika financování, hospodaření obcí a jejich možný rozvoj. Výzkum bude zaměřen na vybrané obce ležící v Plzeňském kraji (okres Plzeň – sever). Konkrétně se jedná o město Kozhly, obce Žihle a Kozojedy. V rámci práce bude analyzováno hospodaření a financování vybraných obcí a následně bude provedena komparace zjištěných výsledků. Cílem práce bude vyhodnotit možnosti vybraných obcí směrem k ovlivnění výše příjmů, výdajů, celkovému hospodaření a případně navrhnout řešení k navýšení příjmů a vylepšení finanční situace obcí. Dílčím cílem bude provedení komparace postojů starostů a dalších představitelů obcí k současnému modelu financování místních samospráv a modelu rozpočtového určení daní.

S tím souvisí zodpovězení dílčích otázek:

- 1) Mohou obce aktivně ovlivňovat strukturu rozpočtu, resp. výši příjmů a jak? Jakým způsobem může obec ovlivnit výši svých příjmů a jaké má možnosti?
- 2) Jak obce reagují na vývoj rozpočtového určení daní?
- 3) Do jaké míry vyhovuje současný stav financování obcí tak, aby mohly být uskutečňovány základní úkoly a poslání obcí?

Metodika

Komunální politiku lze zkoumat ze dvou pohledů. První pohled je tzv. pohled shora, který tolik nezohledňuje místní specifika a na komunální politiku nahlíží jako na nejnižší úroveň politického celku. Druhý pohled se naopak řídí tvrzením, že komunálních politik je tolik, kolik je obcí. Pro tuto metodu se ve většině případů využívá jednotlivých případových studií. Na základě této studie je pak sestavováno zobecňující tvrzení [Balík 2005: 166-167]. Pro vypracování diplomové práce byl využit druhý pohled. Pohled, který pohlíží na komunální politiku zdola. Snaží se zohledňovat místní specifika politického procesu a různorodost obcí. V případě této práce je to různorodost a specifická malých obcí v oblasti jejich financování. Práce je komparativní případovou studií tří vybraných obcí. V práci budou využity dvě základní techniky sběru dat. Technika studia dokumentů a dotazování pomocí polostrukurovaných rozhovorů.

Doporučený rozsah práce

80-90 stran

Klíčová slova

Kožlany, Kozojedy, Žihle, místní samospráva, financování, hospodaření, fiskální decentralizace, místní daně, přenesená působnost, rozpočtové určení daní

Doporučené zdroje informací

- Balík, S. Komunální politika. Obce, aktéři a cíle místní politiky. Praha: Grada, 2009.
- Balík, S. Metodologie výzkumu komunální politiky. In Fiala, P.; Strmiska, M. Víceúrovňové vládnutí: teorie, přístupy, metody. Brno: CDK, 2005.
- Bernard, J. (ed.). Samospráva venkovských obcí a místní rozvoj. Praha: Sociologické nakladatelství SLON, 2011.
- Brokl, L. Reprezentace zájmů v politickém systému České republiky. Praha: Sociologické nakladatelství, 1997.
- Čmejrek, J.; Bubeníček, V.; Čopík, J. Demokracie v lokálním politickém prostoru. Praha: Grada Publishing, 2010.
- Horzinková, E.; Novotný, V. Základy organizace veřejné správy v ČR. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013.
- Jüptner, P. Komunální koalice a politické modely. Politologická revue č. 2, 2004, s. 80-101.
- Kruntorádová, I. Politické aspekty financování českých měst. Praha: Karolinum 2015.
- Peková, J.; Pilný, J.; Jetmar, M. Veřejná správa a finance veřejného sektoru. Praha: ASPI, 2008.
- Provozničková, R. Financování měst, obcí a regionů: teorie a praxe. Praha: Grada Publishing, 2015.

Předběžný termín obhajoby

2015/16 LS – PEF

Vedoucí práce

Ing. Jan Čopík, Ph.D.

Garantující pracoviště

Katedra humanitních věd

Elektronicky schváleno dne 9. 11. 2015

doc. PhDr. Michal Lošťák, Ph.D.

Vedoucí katedry

Elektronicky schváleno dne 11. 11. 2015

Ing. Martin Pelikán, Ph.D.

Děkan

V Praze dne 28. 03. 2016

Čestné prohlášení

Prohlašuji, že svou diplomovou práci "Politické aspekty financování obcí v České republice" jsem vypracoval samostatně pod vedením vedoucího diplomové práce a s použitím odborné literatury a dalších informačních zdrojů, které jsou citovány v práci a uvedeny v seznamu literatury na konci práce. Jako autor uvedené diplomové práce dále prohlašuji, že jsem v souvislosti s jejím vytvořením neporušil autorská práva třetích osob.

V Praze dne 31. 3. 2016

Poděkování

Rád bych touto cestou poděkoval vedoucímu diplomové práce Ing. Janu Čopíkovi, Ph.D. za odborné rady a připomínky. Velice oceňuji jeho vstřícnost a ochotu práci konzultovat. Mé poděkování patří i všem představitelům vybraných obcí za ochotu poskytnout rozhovor a cenné informace.

Konkrétně bych chtěl poděkovat starostovi Kožlan Vladimíru Příbylovi, tajemnici města Kožlany Janě Dufkové, účetní města Kožlany Drahomíře Jíchové, starostovi obce Žihle Františku Procházkovi, starostovi obce Kozojedy Josefu Lomičkovi a účetní obce Kozojedy Haně Veselé. Všichni mi byli nápomocni v přiblížení místního prostředí a fungování obcí. Děkuji především za jejich názory a dlouholeté zkušenosti, o které se rádi podělili.

Politické aspekty financování obcí v České republice

The Political Aspects of Financing of Municipalities in the Czech Republic

Souhrn

Diplomová práce se zabývá hospodařením a financováním tří malých obcí v Plzeňském kraji. Financování malých obcí je komplexní a aktuální téma i v České republice. Práce je komparativní případovou studií. Analyzovány byly obce Kožlany, Kozojedy a Žihle. Hlavním cílem práce je vyhodnotit možnosti vybraných obcí směrem k ovlivnění jejich hospodaření a financování, resp. možnosti ovlivnit výši jejich příjmů a výdajů. Dílčím cílem je komparace a vyhodnocení postojů starostů a dalších představitelů obcí k současnému modelu financování místních samospráv a modelu rozpočtového určení daní. Práce se skládá ze dvou hlavních částí. Teoretická část představuje literární rešerši, která vymezuje základní pojmy vztahující se k financování a hospodaření obcí v České republice. V praktické části je pozornost věnována základní charakteristice komparovaných obcí, samotnému porovnání a vyhodnocení výsledků zjištěných prostřednictvím analýzy hospodaření a financování obcí.

Summary

The diploma thesis is focusing on economy and financing of three small municipalities in the Pilsen region. Financing of small municipalities is the quite complex and current topic, also in the Czech Republic. The thesis is a comparative case study. The analyzed municipalities are the following: Kožlany, Žihle and Kozojedy. The main objective of this thesis is to evaluate the possibilities of given municipalities towards the influence of the economy and financing or the possibility to influence the amount of their income and costs. As a partial aim of this thesis is comparison and evaluation of the stance of mayors and other municipal representatives to the current model of financing of local governments and model of tax revenue. The thesis consists of two main parts. The theoretical part deals with a literary research, which defines basic conceptions referring to financing and economy of municipalities. The practical part is dedicated to basic characteristics of the compared municipalities, also the comparison all municipalities with the evaluation of the results obtained by the analysis.

Klíčová slova: Kožlany, Kozojedy, Žihle, místní samospráva, financování, hospodaření, fiskální decentralizace, místní daně, přenesená působnost, rozpočtové určení daní

Keywords: Kožlany, Kozojedy, Žihle, local government, financing, economy, fiscal decentralization, local taxes, delegated powers, tax revenue

Obsah

1	Úvod.....	10
2	Cíl práce.....	11
3	Metodika.....	12
4	Teoretická východiska.....	14
4.1	Lokální politický prostor	14
4.1.1	Rozdělení obcí a jejich definice	14
4.1.2	Venkovské obce v ČR.....	14
4.2	Veřejná správa	15
4.3	Působnost obce.....	18
4.4	Finanční autonomie územních samospráv v ČR.....	21
4.5	Fiskální federalismus.....	25
4.5.1	Druhy fiskálního federalismu	26
4.5.2	Zásady fiskálního federalismu	29
4.6	Členění příjmů veřejných rozpočtů.....	30
4.7	Členění výdajů veřejných rozpočtů.....	33
4.8	Rozpočtové určení daní a jeho vývoj v ČR	35
4.8.1	RUD v letech 1993-2000.....	36
4.8.2	RUD v letech 2001-2007.....	36
4.8.3	RUD v letech 2008-2012.....	39
4.8.4	RUD platné od roku 2013.....	40
4.8.5	Novela zákona o rozpočtovém určení daní.....	42
4.9	Přirážky k daním	43
5	Praktická část	45
5.1	Základní charakteristika vybraných obcí.....	45
5.1.1	Město Kožlany	46
5.1.2	Obec Žihle	48
5.1.3	Obec Kozojedy.....	49
5.2	Demografická charakteristika obcí	50
5.2.1	Počet obyvatel v obcích.....	50

5.3	Analýza hospodaření a financování vybraných obcí	54
5.3.1	Hospodaření a rozpočet ve městě Kožlany	55
5.3.2	Hospodaření a rozpočet v obci Žihle	69
5.3.3	Hospodaření a rozpočet v obci Kozojedy	80
6	Výsledky komparace porovnávaných obcí.....	93
7	Závěr.....	108
8	Seznam použitých zdrojů	112
	Použitá literatura	112
	Internetové zdroje	114
	Judikatura	115
	Ostatní zdroje	115
	Seznam rozhovorů	115
9	Přílohy	116
	Příloha č. 1: Seznam použitých zkratk	116
	Příloha č. 2: Otázky k rozhovorům.....	117
	Příloha č. 3: Schéma rozpočtového určení daní platné v roce 2016.....	120
	Příloha č. 4: Administrativní mapa okresu Plzeň-sever.....	121
	Příloha č. 5: Fotogalerie	122

Seznam grafů

Graf č. 1: Členění veřejné správy	18
Graf č. 2: Centralizovaný model fiskálního federalismu.....	27
Graf č. 3: Decentralizovaný model fiskálního federalismu	27
Graf č. 4: Současný kombinovaný model fiskálního federalismu v ČR	28
Graf č. 5: Členění příjmů.....	32
Graf č. 6: Počet obyvatel a vývoj průměrného věku ve městě Kožlany v letech 2008 - 2015	51
Graf č. 7: Počet obyvatel a vývoj průměrného věku v obci Žihle v letech 2008 - 2015	52
Graf č. 8: Počet obyvatel a vývoj průměrného věku v obci Kozojedy v letech 2008 - 2015	53
Graf č. 9: Rozpočet města Kožlany v letech 2009 - 2014 (plnění v Kč k 31.12.)	57
Graf č. 10: Rozpočet obce Žihle v letech 2009- 2014 (plnění v Kč k 31. 12.).....	72
Graf č. 11: Rozpočet obce Kozojedy v letech 2009 - 2014 (plnění v Kč k 31. 12.).....	83

Seznam tabulek

Tabulka č. 1: Pravomoci evropských municipalit dle vertikálního dělení	23
Tabulka č. 2: Vývoj daňové autonomie místních rozpočtů v ČR (procenta daňových příjmů místních rozpočtů).....	24
Tabulka č. 3: Koeficienty velikostní kategorie obcí platné v letech 2001 - 2007.....	38
Tabulka č. 4: Koeficienty postupných přechodů a násobky platné v letech 2008 - 2012	40
Tabulka č. 5: Porovnání přepočítacích koeficientů rozdělení sdílených daní v jednotlivých obdobích (4 největší města)	41
Tabulka č. 6: Koeficienty postupných přechodů a jejich násobky platné od roku 2013	41
Tabulka č. 7: Počet obyvatel a průměrný věk ve městě Kozlany v letech 2008 - 2016.....	51
Tabulka č. 8: Počet obyvatel a průměrný věk v obci Žihle v letech 2008 - 2016.....	52
Tabulka č. 9: Počet obyvatel a průměrný věk v obci Kozojedy v letech 2008 - 2016.....	53
Tabulka č. 10: Rozpočet města Kozlany v letech 2009 - 2015 (hodnoty uvedeny v Kč)	56
Tabulka č. 11: Druhé členění příjmů ve městě Kozlany v letech 2009 - 2014 (skutečný rozpočet v Kč k 31. 12.)	58
Tabulka č. 12: Druhé členění výdajů ve městě Kozlany v letech 2009 - 2014 (skutečný rozpočet v Kč k 31. 12.)	61
Tabulka č. 13: Rozpočet obce Žihle v letech 2009 - 2015 (hodnoty uvedeny v Kč)	71
Tabulka č. 14: Druhé členění příjmů v obci Žihle v letech 2009 - 2014 (skutečný rozpočet v Kč k 31. 12.)	73
Tabulka č. 15: Druhé členění výdajů v obci Žihle v letech 2009 - 2014 (skutečný rozpočet v Kč k 31. 12.)	75
Tabulka č. 16: Rozpočet v obci Kozojedy v letech 2009 - 2015 (hodnoty uvedeny v Kč).....	82
Tabulka č. 17: Druhé členění příjmů v obci Kozojedy v letech 2009 - 2014 (skutečný rozpočet v Kč k 31. 12.)	84
Tabulka č. 18: Druhé členění výdajů v obci Kozojedy v letech 2009 - 2014 (skutečný rozpočet v Kč k 31. 12.)	86
Tabulka č. 19: Příspěvek na výkon státní správy v obcích v Kč (v letech 2014 - 2016).....	104

Seznam obrázků

Obr. č. 1: Administrativní mapa okresu Plzeň-sever se zvýrazněním vybraných obcí	46
Obr. č. 2: Znak města Kozlany	46
Obr. č. 3: Znak obce Žihle.....	48
Obr. č. 4: Znak obce Kozojedy	49

1 Úvod

Hospodaření a financování obcí je a pravděpodobně i vždy bude aktuálním a ožehavým tématem, které mimo jiné souvisí i s demokratickou přeměnou české společnosti. První a druhá etapa reformy veřejné správy měla za následek nejen vytvoření krajů a zrušení okresů, ale také přesun pravomocí, kompetencí a odpovědnosti na místní vlády. Reforma upravila způsob financování obcí a ovlivnila tak jejich rozpočty. Byl uplatněn tzv. princip subsidiarity. Cílem bylo přiblížit veřejnou správu, resp. veřejné rozhodování blíže občanům, jichž se týká. Tato diplomová práce se na příkladu tří malých obcí v Plzeňském kraji snaží ukázat praktickou stránku jejich fungování a klade důraz právě na jejich hospodaření a financování. Malými obcemi má smysl se zabývat už jen z toho důvodu, že sídelní strukturu ČR tvoří z 90 % právě obce do 2 000 obyvatel. Tato práce se tedy pohybuje na úrovni lokálního politického prostoru, zaměřuje se na obce, které právě do tohoto prostoru spadají, konkrétně jde o město Kožlany, obec Žihle a obec Kozojedy.

Diplomová práce mimo jiné zachycuje názory hlavních představitelů vybraných obcí a snaží se odpovědět na otázku, s jakými vlivy se obce při hospodaření a financování svých aktivit potýkají, co nejvíce ovlivňuje jejich hospodaření a hlavně jaké mají možnosti ovlivnit své příjmy a výdaje. Rozvoj obce je úzce spjat právě s tím, jak daná obec hospodaří a samozřejmě s tím, jak efektivně využívá dotací či daňových příjmů. Provázanost problematiky hospodaření s politickou stránkou fungování obcí je zřejmá. Práce zohledňuje i tyto politické aspekty.

V minulosti se několikrát měnil systém, podle kterého obce dostávají příspěvky od státu, tzv. rozpočtové určení daní. Poslední změny v rozpočtovém určení daní vešly v platnost v roce 2013. Jaký měly tyto změny vliv a jak se s nimi vybrané obce vypořádaly, to jsou další otázky, na které se práce zaměřuje.

2 Cíl práce

Tématem diplomové práce je problematika financování a hospodaření malých obcí a jejich možný rozvoj. Výzkum je zaměřen na vybrané obce ležící v Plzeňském kraji (v okrese Plzeň – sever), konkrétně se jedná o město Kozlany, obec Žihle a obec Kozojedy. Práce je komparativní případovou studií těchto obcí. V rámci práce je analyzováno hospodaření a financování vybraných obcí a následně je provedena komparace zjištěných výsledků. Cílem práce je vyhodnotit možnosti vybraných obcí směrem k ovlivnění jejich hospodaření a financování, resp. možnosti ovlivnit výši jejich příjmů a výdajů, případně navrhnout řešení k navýšení příjmů a vylepšení finanční situace.

Dílčím cílem je provedení komparace a vyhodnocení postojů starostů a dalších představitelů obcí k současnému modelu financování místních samospráv a k modelu rozpočtového určení daní.

S tím souvisí zodpovězení dílčích otázek:

- 1) Mohou obce aktivně ovlivňovat strukturu rozpočtu, resp. výši příjmů a jakým způsobem?
- 2) Jak obce reagují na vývoj rozpočtového určení daní?
- 3) Do jaké míry vyhovuje současný stav financování obcí, aby mohly být uskutečňovány základní úkoly a poslání obcí?

Práce se skládá ze dvou hlavních částí. Teoretická východiska představují literární rešerši, jež vymezuje základní pojmy vztahující se k problematice financování a hospodaření obcí v České republice. V praktické části je pozornost věnována základní charakteristice komparovaných obcí a samotnému porovnání výsledků zjištěných v rámci rozhovorů s představiteli obcí a prostřednictvím analýzy hospodaření a financování.

3 Metodika

Komunální politiku lze zkoumat ze dvou pohledů. První pohled je tzv. pohled shora, který tolik nezohledňuje místní specifika a na komunální politiku nahlíží jako na nejnižší úroveň politického celku. Druhý pohled se naopak řídí tvrzením, že komunálních politik je tolik, kolik je obcí. Pro tuto metodu se ve většině případů využívá jednotlivých případových studií. Na základě těchto studií je pak sestavováno zobecňující tvrzení.¹

Pro vypracování diplomové práce byl využit druhý pohled. Pohled, který pohlíží na komunální politiku zdola. Snaží se zohledňovat místní specifika politického procesu a různorodost obcí. V případě této práce je to různorodost a specifičnost malých obcí v oblasti jejich financování a hospodaření. Za malé obce jsou v této práci považovány obce do 1 700 obyvatel, dle rozdělení Petra Jüptnera, jenž o nich hovoří jako o „nejmenších“ obcích.² Práce je komparativní případovou studií tří obcí. Menší výzkumný vzorek umožňuje hlubší a intenzivnější studium.

Obce byly vybrány záměrně na základě shodných charakteristik, které jsou uvedeny v praktické části práce. Vybrané obce se nachází v okrese Plzeň-sever, což je i okres, ve kterém žije autor práce.

V předkládané práci byly využity dvě základní techniky sběru dat. Technika studia dokumentů a dotazování pomocí polostrukturovaných rozhovorů. Teoretickou část práce představuje kapitola 4 „Teoretická východiska“, která vznikla na základě studia odborné literatury a výjimečně byla doplněna o internetové zdroje. Přehled studované literatury je uveden na konci práce. Kapitola 5 tvoří praktickou část práce, jež byla vytvořena na základě techniky polostrukturovaných rozhovorů. Tato technika sloužila jako primární zdroj kvalitativních dat. Rozhovory byly provedeny se třemi starosty a dalšími představiteli vybraných obcí. Dotazování představitelů obcí mají dlouholeté zkušenosti a v rámci této práce vystupují v roli expertů na danou problematiku. V případě města Kožlany se jednalo o rozhovor se starostou, tajemnicí a účetní města. V případě obce Kozojedy byl v rámci rozhovoru dotazován starosta a účetní obce. V Žihli byl dotazován starosta obce. Rozhovory probíhaly ve dvou kolech, kdy v rámci prvního kola byly zjišťovány základní

¹ BALÍK, S. *Metodologie výzkumu komunální politiky*. In FIALA, P., STRMISKA, M. *Víceúrovňové vládnutí: teorie, přístupy, metody*, 2005, str. 163-175

² JÜPTNER, Petr. *Komunální koalice a politické modely: studie*. In: *Politické revue*, 2004

informace o obci, jejím fungování a financování. V rámci druhého kola byly tyto informace dále upřesněny a rozšířeny. Seznam otázek pro rozhovory je součástí *přílohy č. 2*. Výhodou techniky polostrukturovaného rozhovoru je možnost pokládat kromě předem naformulovaných otázek i otázky doplňující a reagovat tak na vzniklou situaci a směr rozhovoru. Doplňující otázky upřesňují a rozvíjí odpovědi na otázky základní. Nevýhodou může být časová náročnost.

Výpovědi představitelů obcí týkající se problematiky hospodaření a financování byly komparovány s veřejně dostupnými údaji a daty z webového portálu MONITOR, což je specializovaný informační portál Ministerstva financí. Prostřednictvím tohoto portálu má veřejnost volný přístup k rozpočtovým a účetním informacím ze všech úrovní státní správy a samosprávy. Prezentované informace pocházejí ze systému Státní pokladny (IISSP – Integrovaný informační systém státní pokladny) a Centrálního systému účetních informací (CSÚIS) a jsou čtvrtletně aktualizovány. MONITOR zajišťuje i zveřejňování účetních závěrek organizačních složek státu podle § 21 a zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů. Veškerá data o hospodaření obcí a jejich financování jsou zde přehledně strukturována. Portál Ministerstva financí se stal jedním ze stěžejních sekundárních zdrojů kvantitativních dat, která byla následně v praktické části analyzována. Pro potřeby analýzy hospodaření a financování vybraných obcí byly použity i dokumenty poskytnuté vedením obcí, jako například návrhy rozpočtů, závěrečné účty obcí nebo přehled získaných dotací za určité období. Doplňujícím zdrojem informací pro vypracování diplomové práce se stala také emailová a telefonická komunikace s představiteli obcí. V praktické části byly využity rovněž další internetové zdroje. Jednalo se o data ze serverů Českého statistického úřadu a Ministerstva vnitra. Na základě těchto dat vznikla především demografická charakteristika obcí. Užitečným zdrojem informací byly i oficiální webové stránky porovnávaných obcí. Praktickou částí se prolínají názory představitelů vybraných obcí týkající se financování obcí a s tím související problematiky.

4 Teoretická východiska

4.1 Lokální politický prostor

Tato práce se zabývá třemi menšími obcemi, které jsou součástí lokálního politického prostoru. Tento prostor s sebou nese svá specifika, proto je nutné se jím zabývat a neupozadovat ho ve prospěch národní politické úrovně tak, jak to dělají zpravidla média. Jedním ze způsobů obeznámení se s lokálním politickým prostorem může být jeho vymezení podle rozdělení obcí.

4.1.1 Rozdělení obcí a jejich definice

Pojmy jako obec či obecní samospráva úzce souvisí právě s lokálním politickým prostorem. V roce 1990 se změnil systém územní veřejné správy. Základem bylo rozdělení jednotného systému veřejné správy, ve kterém se veškerá veřejná správa rovnala státní správě, na dvě složky. Od státní správy se oddělila druhá složka tzv. samospráva, zejména územní. Základní ukotvení má samospráva v zákoně č. 128/2000 Sb., o obcích a zákoně 129/2000 Sb., o krajích.³ Obec zákon definuje jako veřejnoprávní korporaci, která má vlastní majetek, zároveň je základním územním samosprávným společenstvím občanů, tvoří celek, který je vymezen hranicí území obce. Vystupuje v právních vztazích svým jménem a nese z nich odpovědnost. Občanem obce je fyzická osoba, která je státním občanem České republiky a má v obci trvalý pobyt.⁴

Petr Jüptner ve své studii *Komunální koalice a politické modely* přichází s pohledem na rozdělení obcí, který se zaměřuje na počet obyvatel v obci. Dělí je na nejmenší (do 1 700 obyvatel), na obce menší střední velikosti (od 1 701 do 9 000 obyvatel), na obce větší střední velikosti (od 9 001 do 45 000 obyvatel) a na největší obce (větší než 45 000 obyvatel).⁵

4.1.2 Venkovské obce v ČR

U menších obcí se lze setkat také s názvem venkovské obce. Definování těchto obcí není v České republice nic jednoduchého. Tento problém nemá totiž jednoznačné řešení. Existují základní tři pohledy pro vymezení venkovských obcí. První z nich bere v úvahu

³ BALÍK, Stanislav. *Komunální politika: obce, aktéři a cíle místní politiky*, 2009, str. 61

⁴ § 1-3 zákona č. 128/2000 o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

⁵ JÜPTNER, Petr. *Komunální koalice a politické modely: studie*. In: *Politické revue*, 2004

počet obyvatel žijících v obci. Jako mez oddělující město od venkovské obce se bere počet 3 000 obyvatel. Dříve byla tato hranice ještě o 1 000 obyvatel nižší, ale zákon č. 128/2000 Sb., o obcích to změnil. Druhý pohled je formální a říká, že za venkov se pokládají sídla, která nejsou městy. Třetí vychází z hustoty obyvatel na km². OECD i Eurostat pokládají za venkovské obce ty, jejichž hustota zalidnění je nižší než 150 obyvatel na km². V podmínkách České republiky se však pro vymezení venkovského prostoru používá zpravidla snížená hranice 100 obyvatel na km².⁶

4.2 Veřejná správa

S otázkou financování obcí úzce souvisí i pojem veřejná správa, jejíž výkon obce či města zajišťují. Definovat pojem veřejná správa není tak jednoduché, jak by se mohlo zdát. Legislativa tento pojem přesně nevymezuje. Veřejnou správu tak lze chápat z mnoha pohledů.

Veřejná správa aktivně organizuje a řeší nejrůznější společenské situace. Lze ji obecně vymežit jako správu veřejných záležitostí vykonávanou subjekty veřejné správy a jejich orgány. Veřejná správa je řídicí činnost, někdy se o ní dokonce mluví jako o managementu ve veřejném zájmu. K jejím charakteristikám patří záměrnost, účelnost, kontinuálnost a organizace ve veřejném zájmu, který je vlastní určité společenské skupině.⁷

Lukáš Valeš v knize *Politické aspekty veřejné správy* uvádí stručnou a výstižnou definici P. Matese a M. Matuly. Veřejná správa je dle nich správa veřejných záležitostí ve veřejném zájmu. Veřejný zájem se zde chápe jako zájem přesahující zájem individuální, který je společný a prospěšný většině nebo celé společnosti.⁸ Josef Staša charakterizuje veřejnou správu jako jednu ze skupin činností, jimiž stát, popřípadě jiné zákonem zmocněné osoby v zájmu příslušného celku:

- a) zasahují specifickým způsobem do právních poměrů subjektů v občanské společnosti,
- b) zajišťují, nebo i přímo organizují uspokojování potřeb příslušného celku nebo některých potřeb subjektů v občanské společnosti,

⁶ ČMEJREK, Jaroslav a kol. *Participace občanů na veřejném životě venkovských obcí ČR*. Davle: Kernberg, 2009, str., 9-10

⁷ POMAHAČ, Richard a VIDLÁKOVÁ, Olga. *Veřejná správa*. 2002, str. 2; HORZINKOVÁ, Eva a NOVOTNÝ, Vladimír. *Základy organizace veřejné správy v ČR*, 2013, str. 13

⁸ VALEŠ, Lukáš a kol. *Politologické aspekty veřejné správy*, 2006, str. 25

c) řeší některé své vnitřní poměry.⁹

Horzinková a Novotný chápou veřejnou správu jako soubor procesů, které řídí, regulují a vykonávají specifické instituce za účelem správy věcí veřejných. Za veřejnou záležitost je považováno vše, co se dotýká každého člověka jako člena společnosti. Celý systém fungování veřejné správy vychází z principu, že svoboda jednoho občana končí tam, kde začíná svoboda jiného občana. Územní samospráva představuje z hlediska své kapacity největší součást systému veřejné správy v České republice a v současné době představuje její organizace jeden z nejdůležitějších limitů efektivnosti veřejné správy.¹⁰

Na veřejnou správu se dá dívat i ze sociologicko-ekonomického hlediska. Podle Jana Vláčila lze veřejnou správu chápat jako záměrnou regulaci celospolečensky významných aktivit.¹¹

Veřejná správa má dvě pojetí, materiální a formální. Materiální neboli funkční pojetí se zaměřuje na výkon činností veřejnoprávními subjekty. Veřejnoprávní subjekty jsou zde reprezentovány institucemi a jejich orgány. Materiální pojetí se tedy zaměřuje na činnost těchto institucí. Veřejnou správu v tomto pojetí můžeme vymezit pozitivně nebo negativně. Pozitivní vymezení je popisem správních úkonů. Činnosti, při nichž jsou správní orgány vázány správními předpisy, správními akty a za tuto činnost nesou odpovědnost. Negativní vymezení považuje veřejnou správu za souhrn činností, které nejsou zákonodárstvím ani soudnictvím. Formálním neboli organizačním pojetím rozumíme instituce a orgány samotné, které mají působnost a pravomoc řešit některé veřejné úkoly. Formální pojetí se tedy zaměřuje na organizační strukturu vykonavatelů veřejné správy.¹²

Volek a Přenosil v souvislosti s veřejnou správou definují pojem veřejný sektor. *Veřejný sektor je významnou částí ekonomiky a společnosti a veřejná správa je jeho součástí. Veřejný sektor je dle těchto autorů část národní ekonomiky, ve které se ve veřejném zájmu realizují veřejné služby, je financována z veřejných rozpočtů, je řízena*

⁹ HORZINKOVÁ, Eva a NOVOTNÝ, Vladimír. *Základy organizace veřejné správy v ČR*, 2013, str. 14

¹⁰ Tamtéž, str. 110

¹¹ VLÁČIL, Jan. *Veřejná správa: sociálně-psychologické problémy v historii a současnosti*, 2002.

¹² HENDRYCH, Dušan. *Správní věda: teorie veřejné správy*. 2009, str. 17-20; KRUNTORÁDOVÁ, I., *Politické aspekty financování českých měst*, 2015, str. 19-20

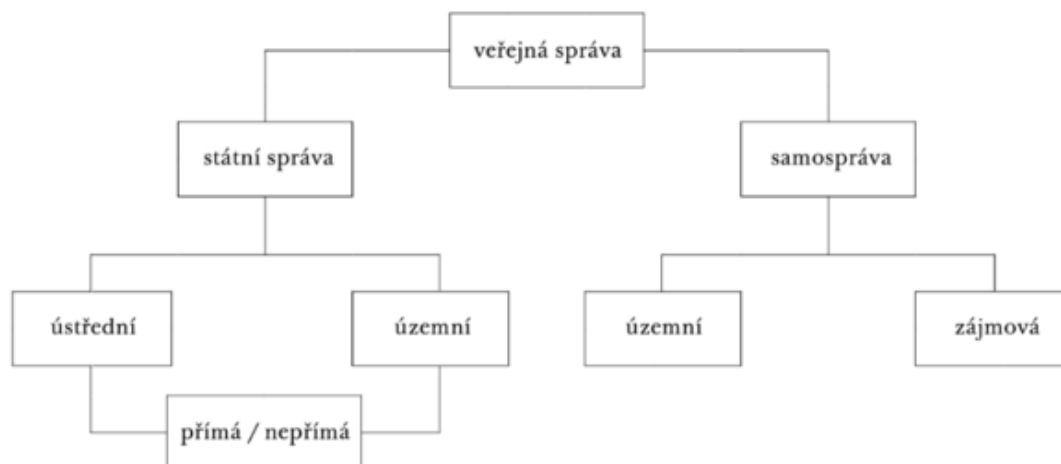
*a spravována veřejnou správou, rozhoduje se v ní veřejnou volbou a podléhá veřejné kontrole.*¹³

Členění veřejné správy

Struktura veřejné správy, financování a postavení územních samospráv se v různých zemích liší, lze ale najít společné rysy vlastní všem zemím. Provazníková uvádí, že na veřejnou správu lze nahlížet z hlediska toho, zda ji vykonává stát svými orgány (tzv. státní správa) nebo přenechává určitý okruh záležitostí na nestátní veřejnoprávní korporace (tzv. samospráva, resp. veřejná správa). Státní správu zajišťuje stát přímo svými institucemi nebo nepřímo prostřednictvím územní samosprávy. Zpravidla jde o kombinaci přímé a nepřímé (zprostředkované) státní správy, tak je tomu i v případě České republiky. Samospráva je dle Provazníkové výrazem decentralizace a demokracie. Jde o oprávnění vykonávat svoje záležitosti samostatně, tedy vlastním jménem a vlastními prostředky. Záležitosti, které může obec vykonávat, jsou stanoveny zákonnými předpisy. Samospráva může mít podobu územní nebo zájmové samosprávy, do zájmové samosprávy v tomto případě řadíme i profesní komory, dále sem patří například spolky. Jako druhé základní hledisko uvádí Provazníková hledisko geografické, podle kterého rozlišuje ústřední, územní, případně místní správu. O územní správě hovoříme v případě, že je správa vykonávána na menším území než je stát (obec, kraj). Jednotlivá území jsou vymezena administrativním členěním státu. Místní správa je pak označení pro nejnižší úroveň územní veřejné správy. Horzinková a Novotný dělí veřejnou správu dle následujícího *grafu č. 1*. Toto rozdělení koresponduje s tím, co uvádí Provazníková.

¹³ VOLEK, Petr a PŘENOSIL, Jan. *Veřejná správa*. 2005, str. 9-10

Graf č. 1: Členění veřejné správy



Zdroj: HORZINKOVÁ, NOVOTNÝ. Základy organizace veřejné správy v ČR, 2010, str. 115

Konkrétní model uspořádání veřejné správy a samosprávy v jednotlivých zemích závisí na tradici, národnostním, resp. etnickém složení, momentálním rozložení politických sil a dalších faktorech.¹⁴

4.3 Působnost obce

Působnost je oblast činnosti subjektu veřejné správy. V rámci této činnosti rozeznáváme čtyři druhy působnosti. Věcnou, územní, osobní a časovou působnost. Dále bude kladen důraz na věcnou působnost, což v podstatě znamená, co obec dělá (vlastní náplň). Rozdělujeme ji na samosprávu (samostatnou působnost) a na státní správu (přenesenou působnost).¹⁵ Souvisí to s tím, že v ČR je uplatňován tzv. „smíšený model“ výkonu veřejné správy, což znamená, že výkon státní správy je v určitém rozsahu delegován na územní samosprávu. Cílem tohoto modelu je přiblížit státní správu blíže lidem. Z této skutečnosti vyplývá, že územně samosprávné celky, tedy i obce, mají dvojitou působnost. V první řadě vykonávají samostatnou působnost, v rámci které realizují svou vůli a jejímž prostřednictvím naplňují ústavně garantované právo na samosprávu. Dále pak vykonávají v určitém rozsahu stanoveném zákonem i správu státní, v rámci výkonu tzv. přenesené působnosti. Lukáš Valeš uvádí, že samostatná působnost odpovídá na

¹⁴ PROVAZNÍKOVÁ, Romana a SEDLÁČKOVÁ, Olga. *Financování měst, obcí a regionů: teorie a praxe*, 2. aktualizované a rozšířené vydání, 2009, str. 39-55

¹⁵ BALÍK, Stanislav. *Komunální politika: obce, aktéři a cíle místní politiky*, 2009, str. 64-65

otázku „Co samospráva může?“ Přenesená působnost pak odpovídá na otázku „Co samospráva musí?“¹⁶

*Samostatná působnost obcí je v zákoně vymezena výčtem příkladů, dále je vymezena jako péče o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů v souladu s místními předpoklady a zvyklostmi. Jde především o uspokojování potřeb v oblasti bydlení, ochrany a rozvoje zdraví, dopravy a spojů, potřeby informací, výchovy a vzdělávání, celkového kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku.*¹⁷ Do samostatné působnosti obce ze zákona¹⁸ patří například právě oblast hospodaření a financování obce, kterou se zabývá i tato práce. Dále do samostatné působnosti patří také právnické osoby a organizační složky obce, místní referenda, obecní policie, spolupráce s jinými obcemi nebo i ukládání pokut za správní delikty a další. Na základě zvláštních zákonů do samostatné působnosti patří například místní poplatky či zřizování jednotky dobrovolných hasičů a mnohé další činnosti.¹⁹ *Pokud zákon nestanoví, zda se jedná o samostatnou nebo přenesenou působnost, platí, že jde o samostatnou působnost. Toto rozlišení je nutné z procesních i z finančních důvodů.*²⁰

Přenesená působnost spočívá v plnění veřejných záležitostí, které na obce deleguje stát. Balík v knize *Komunální politika* uvádí, že výkon státní správy a samosprávy v jedné instituci (obec, kraj) má své odpůrce a příznivce. Příznivci tvrdí, že spojení výkonu státní správy a samosprávy je zcela racionální a přehledné. Odpůrci pak zastávají názor, že volení představitelé jsou nuceni konat věci, které nemohou žádným způsobem ovlivnit, přesto i za tyto věci nesou politickou odpovědnost před voliči.²¹ V rámci přenesené působnosti dle míry přenesení státní správy rozlišujeme následující kategorie obcí:

- obec;
- obec s matričním úřadem;
- obec se stavebním úřadem;
- obec s pověřeným obecním úřadem;

¹⁶ VALEŠ, Lukáš a kol. *Politologické aspekty veřejné správy*, 2006, str. 93-99

¹⁷ *Veřejná správa v České republice*. Ministerstvo vnitra ČR, 2005, str. 29

¹⁸ Zákon č. 128/2000 Sb. o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

¹⁹ *Veřejná správa v České republice*. Ministerstvo vnitra ČR, 2005, str. 29-30

²⁰ *Tamtéž*, str. 30

²¹ BALÍK, Stanislav. *Komunální politika: obce, aktéři a cíle místní politiky*, 2009, str. 13

- obec s rozšířenou působností.

Zákon pak rozeznává v souvislosti s výkonem přenesené působnosti tři kategorie obcí. První kategorii tvoří obce I. typu, které vykonávají základní rozsah přenesené působnosti. Základní rozsah přenesené působnosti vykonávají všechny obce a patří sem například vydávání nařízení obce, rozhodování o místních a účelových komunikacích, projednávání přestupků a další. Druhou kategorii tvoří obce II. typu s pověřeným obecním úřadem. Orgány těchto obcí jsou například oprávněny rozhodovat v prvním stupni ve správním řízení, rozhodují o poskytování peněžité a věcné dávky nebo půjčky, zajišťují volby a další. Třetí kategorii tvoří obce III. typu, tzv. obce s rozšířenou působností. Tyto obce mohou v rámci přenesené působnosti například vydávat řidičské průkazy, občanské průkazy a cestovní doklady. Dále vedou registry motorových vozidel, jsou silničním správním úřadem pro silnice II. a III. třídy atd. To bylo jen pár příkladů, agenda těchto obcí je totiž mnohem širší.²² Ke konci roku 2014 bylo evidováno 205 obcí s rozšířenou působností, 393 obcí s pověřeným obecním úřadem a 6 253 obcí se základním rozsahem přenesené působnosti.²³ Důležité je dodat, že obec s rozšířenou působností je zároveň i obcí s pověřeným obecním úřadem. Základní rozsah přenesené působnosti vykonávají všechny obce.²⁴ Ze zákona vyplývá, že výkon přenesené státní působnosti by neměl zasahovat do působnosti samosprávy a ani nijak výkon samosprávy omezovat.²⁵

Za určitých okolností mohou obce mezi sebou uzavírat veřejnoprávní smlouvy a přenést tak výkon přenesené působnosti nebo její část na orgány jiné obce. Takové smlouvy mohou uzavírat obce, které vykonávají přenesenou působnost ve stejném správním obvodu obce s rozšířenou působností. Stejnou možnost mají i obce s rozšířenou působností, které vykonávají přenesenou působnost ve správním obvodu jednoho krajského úřadu. Může také nastat situace, kdy obec, resp. vlastní obecní úřad není schopen zajistit řádný výkon přenesené působnosti v základním rozsahu. V takových případech je krajský úřad oprávněn rozhodnout o přenesení výkonu přenesené působnosti nebo její části na obec s pověřeným obecním úřadem, v rámci správního obvodu,

²² § 61 zákona č. 128/2000 Sb. o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů; *Veřejná správa v České republice*. Ministerstvo vnitra ČR, 2005, str. 31

²³ Oficiální portál Ústavu územního rozvoje z oblasti územního plánování. *Členění obcí podle rozsahu výkonu státní správy*. [online]. 2015 [cit. 2016-02-27]. Dostupné z: <<http://portal.uur.cz/spravni-usporadani-cr-organy-uzemniho-planovani/obce.asp>>

²⁴ *Veřejná správa v České republice*. Ministerstvo vnitra ČR, 2005, str. 30-31

²⁵ KRUNTORÁDOVÁ, I., *Politické aspekty financování českých měst*, 2015, str. 58

ve kterém obec leží. Obce dostávají dle zákona na výkon přenesené působnosti příspěvek od státu, není však garantováno, že tento příspěvek pokryje veškeré náklady spojené s výkonem činností v rámci přenesené působnosti.²⁶

4.4 Finanční autonomie územních samospráv v ČR

Majetková autonomie obcí je dána historickým vývojem, demokratizačními a decentralizačními kroky. Majetková či finanční autonomie je úzce spjata s implementací mezinárodních pravidel, které vycházejí z Evropské charty místní samosprávy.²⁷

Finančním zdrojům místních orgánů se věnuje konkrétně článek 9 Charty. ČR přistoupila k Evropské chartě místní samosprávy v roce 1998²⁸, řídí se ale pouze následujícími odstavci. Odstavcem 1, dle kterého mohou samosprávy v rámci svých pravomocí volně disponovat finančními zdroji. Dále odstavcem 2, podle kterého jsou finanční zdroje místních orgánů úměrné odpovědnosti, kterou jim vymezuje ústava a zákon. Odstavcem 4, který říká, že finanční systém zajišťující zdroje pro místní orgány by měl být natolik různorodý a životaschopný, aby umožnil jejich průběžnou adaptaci na reálný vývoj nákladů, spojený s jejich fungováním. Odstavec 7 pak hovoří o tom, že by dotace neměly být pro místní společenství účelově vázány. Poskytování dotací by nemělo omezovat základní svobodu místních orgánů provádět vlastní politiku v rámci své jurisdikce. Posledním odstavcem, který se týká i ČR a českých územních samospráv, je odstavec 8. Ten zdůrazňuje právo místních orgánů na vstup na vnitrostátní kapitálový trh za účelem získávání úvěrů na kapitálové investice.²⁹

Třemi odstavci zmíněného článku se ale ČR neřídí, jde o odstavec 3, který zdůrazňuje, že by část finančních zdrojů místních orgánů měla pocházet z místních daní a poplatků, jejichž výši mohou místní orgány určovat v mezích zákona. Dále je to odstavec 5, dle kterého je ochrana finančně slabších místních orgánů důvodem pro vznik institutu, který by zajišťoval finanční vyrovnání a kompenzaci důsledků nerovnoměrného rozdělení potenciálních finančních zdrojů a finančních nákladů, které musí zajišťovat. ČR se necítí

²⁶ § 62 zákona č. 128/2000 Sb. o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

²⁷ KRUNTORÁDOVÁ, I., *Politické aspekty financování českých měst*, 2015, str. 20-21

²⁸ JÍLEK, Milan. *Rozpočtové určení daní územním samosprávám - normativní a pozitivní přístup*. Jihočeská univerzita v Českých Budějovicích, Ekonomická fakulta, katedra účetnictví a financí. [online]. [cit. 2016-02-18]. Dostupné z: <http://kvf.vse.cz/storage/1239723893_sb_jilek.pdf>

²⁹ Evropská charta místní samosprávy: čl. 9 odst. 1,2,4,7,8

být vázána ani odstavcem 6, podle kterého musí být s místními orgány řádně projednán způsob přidělení přerozdělovaných zdrojů.³⁰

Obecně platí, že finanční autonomie českých územních samospráv a především obcí, je velice nízká. Tato skutečnost souvisí i s tím, že obce v ČR nemají téměř žádné vlastní (výlučné) daně. Mezi vlastní daně, u kterých má obec určitou pravomoc ovlivnit jejich výši, lze zařadit pouze daň z nemovitosti a místní poplatky. Výnos těchto daní navíc není vysoký. Daňová autonomie je tedy velice nízká, obce musí využít jiné zdroje příjmů (daňové příjmy, dotace a transfery). OECD dělí v této souvislosti místní vlády na čtyři typy dle charakteru příjmů. První skupinu tvoří státy, které mají nízkou míru vlastních daní. Rozhodujícím příjmem jsou pro ně příjmy ze sdílených daní. Důležitou roli pro tyto státy a jejich územní samosprávy hrají rovněž transfery a dotace. Právě do této první skupiny spadá Česká republika, dále Rakousko, Německo, Mexiko a Turecko. Druhá skupina je charakteristická o něco vyšší, ale stále nízkou úrovní příjmů z vlastních daní, nízkým či nulovým výnosem ze sdílených daní a vysokým podílem transferů. Do této skupiny patří Lucembursko, Maďarsko, Řecko, Nizozemsko a Velká Británie. Třetí skupinu reprezentují státy, pro které je charakteristická střední daňová autonomie. Je pro ně příznačný vyrovnaný podíl příjmů z vlastních daní, ze sdílených daní a z transferů. Do této skupiny se řadí Španělsko, Belgie a Austrálie. Čtvrtá skupina se vyznačuje vysokou mírou daňové autonomie. Tato skupina je charakteristická vysokým podílem vlastních daní, malým nebo nulovým výnosem ze sdílených daní a středním objemem transferů. Do této skupiny řadíme severské státy (Švédsko, Finsko, Norsko), dále Švýcarsko, Francii a USA.³¹

Tabulka č. 1 ukazuje pravomoci evropských municipalit dle hlediska odpovědnosti za sociální politiku (veřejné služby), dále dle finanční autonomie a podílu na výdajích v % HDP. Tuto tabulku zařadila do své knihy i Ilona Kruntorádová, která ji převzala od autorů H. Heinelta a N. Hlepase. Z tabulky je patrné, že ČR dosahuje středních hodnot v kategorii o odpovědnosti za veřejné služby, stejně jako např. Polsko. Finanční autonomie české územní samosprávy dosahuje ale té nejnižší úrovně, naopak Polsko či Maďarsko dosahují vyšší míry finanční autonomie. Pokud jde o podíl výdajů municipalit na HDP, řadí se ČR mezi státy jako Polsko, Rakousko či Německo. Podíl výdajů municipalit

³⁰ Evropská charta místní samosprávy: čl. 9 odst. 3, 5, 6

³¹ KRUNTORÁDOVÁ, I., Politické aspekty financování českých měst, 2015, str. 27-28

na HDP činí v ČR od pěti do deseti procent. Vyššího podílu dosahuje Maďarsko, Dánsko a Švédsko (nad 10 %).³²

Tabulka č. 1: Právomoci evropských municipalit dle vertikálního dělení

Země	Odpovědnost municipalit za sociální politiku, zvláště pak za veřejné služby (1)	Finanční autonomie municipalit (2)	Podíl na výdajích v % HDP (3)	Součet indexů (4)	Průměrný počet obyvatel na obec (rok 2003)
Francie	0	0	0	0	1 600
Řecko	0	0	0	0	10 200
Portugalsko	0	0	0	0	36 000
Španělsko	0	0	0	0	4 900
Itálie	1	1	0	2	7 100
ČR	1	0	1	2	1 600
Irsko	2	0	0	2	44 900
Anglie	2	0	1	3	135 700
Belgie	2	0	1	3	17 400
Polsko	1	1	1	3	15 500
Rakousko	2	1	1	4	3 400
Švýcarsko	2	2	1	5	3 000
Německo	2	2	1	5	5 900
Nizozemsko	2	2	1	5	33 500
Dánsko	2	2	2	6	19 400
Maďarsko	2	2	2	6	3 200
Švédsko	2	2	2	6	30 800

Sloupec 1: 0 = žádná nebo nízká, 2 = mnoho (many), 1 = nějaká / střední (some)

Sloupec 2: 0 = nízká, 2 = vysoká, 1 = nějaká / střední (some)

Sloupec 3: 0 = menší než 5 %, 1 = 5–10 %, 2 = větší než 10 %

Sloupec 4: celkový součet sloupců 1 až 3

Zdroj: Krontorádová 2015, str. 56 (na základě Heinelt, Hlepas 2006, str. 28) a Provazníková 2007, str. 22 (průměrná velikost obcí).

Tabulka č. 2 zobrazuje vývoj daňové autonomie místních rozpočtů v ČR. I zde je vidět, že celková daňová autonomie místních rozpočtů je velice nízká, v roce 2013 se pohybovala kolem 10,3 %, v roce 2005 to bylo jen 7,4 %. Kategorii „a“ zde reprezentují místní poplatky, u nichž je možné stanovit základ i sazbu daně. Kategorii „b“, u které má místní vláda možnost stanovit (ovlivnit) sazbu daně, reprezentuje daň z nemovitosti. Mezi lety 2005 a 2013 stoupl význam daně z nemovitosti, která v roce 2013 přinesla obcím

³² KRUNTORÁDOVÁ, I., Politické aspekty financování českých měst, 2015, str. 56-57

průměrně téměř sedm procent příjmů do rozpočtu. Naopak význam místních poplatků poklesl na 3,3 %.³³

Tabulka č. 2: Vývoj daňové autonomie místních rozpočtů v ČR (procenta daňových příjmů místních rozpočtů)

Taxonomie/ rok	1995	1997	1999	2002	2005	2013
Kategorie „a“	2	2,16	2,70	5,5	4,4	3,30
Kategorie „b“	5,0	6,02	5,61	4,1	3,0	6,98

Zdroj: KRUNTORADOVÁ, I., 2015, str. 72 na základě zdrojů z OECD

Daňové autonomie se v práci s názvem *Rozpočtové určení daní územním samosprávám – normativní a pozitivní přístup* věnuje i Milan Jílek působící na Jihočeské univerzitě v Českých Budějovicích. Jílek řadí ČR společně s Rakouskem a Polskem do specifické skupiny zemí s nízkou mírou daňové autonomie a průměrnou mírou daňové decentralizace. Země s nízkou mírou daňové autonomie obvykle využívají pro financování především sdílené daně, jinak tomu není ani v případě ČR. Municipality dostávají ze sdílených daní 89 % daňových příjmů. Podle Jílka je míra daňové autonomie v ČR výrazně nižší, než by bylo žádoucí a než je obvyklé v ostatních státech OECD. „*Míře daňové a výdajové decentralizace a relativní velikosti místního veřejného sektoru ČR by odpovídala výrazně vyšší míra daňové autonomie (cca 80%)*.“ Tento stav se často odůvodňuje tím, že ČR je především unitární stát s relativně nízkou mírou příjmové i výdajové decentralizace. ČR se také vyznačuje relativně malým místním veřejným sektorem s velkým počtem malých obcí. Jílek se tedy zamýšlí nad tím, zda je tato argumentace oprávněná. Minimálně vyvrací tu část, kde se argumentuje velkým počtem malých obcí. Příkladem mu je Francie, která je v tomto ohledu srovnatelná s ČR, také se vyznačuje velkým počtem malých obcí (36 682 obcí k roku 2014)³⁴, ovšem daňová

³³ JÍLEK, Milan. *Rozpočtové určení daní územním samosprávám - normativní a pozitivní přístup*. Jihočeská univerzita v Českých Budějovicích, Ekonomická fakulta, katedra účetnictví a financí. [online]. [cit. 2016-02-18]. Dostupné z: <http://kvf.vse.cz/storage/1239723893_sb_jilek.pdf>; KRUNTORADOVÁ, I., Politické aspekty financování českých měst, 2015, str. 71-72

³⁴ The Council of European Municipalities and Regions (CEMR). *Members map: France*. [online]. 2014 [cit. 2016-02-20]. Dostupné z: <<http://www.ccre.org/en/pays/view/1>>

autonomie je zde výrazně vyšší. Ve Francii se míra daňové autonomie dle Jílka pohybuje nad 80 %, naopak v ČR zhruba do 10 %. Jílek také poukazuje na skutečnost, že místní rezidenti nemají v ČR možnost ovlivnit rozpočtové určení daní a preference místních občanů rozhodují o rozsahu místních statků jen velmi omezeně. Závěrem Jílek dodává, že z pohledu alokační efektivity je důležité, aby územní samosprávy ovlivňovaly výši svých mezních příjmů ve vztahu k vykonávaným politikám. Český systém daňového určení bohužel nevytváří podmínky pro zvýšení alokační efektivity výdajů územních samospráv.³⁵

4.5 Fiskální federalismus

S tématem hospodaření obce a veřejných rozpočtů je úzce spjat pojem fiskální federalismus. Fiskální federalismus je poměrně novou teorií. Nejznámějším autorem, který rozpracoval tuto teorii, je zřejmě Wallace Oates, známé je jeho dílo *Fiskální federalismus* z roku 1972. Pojem federalismus má především politický význam a vychází z poznání, že existuje více než jedna úroveň vlády. Zpravidla se jedná o dvě úrovně: místní a ústřední. Každá z těchto úrovní je více méně suverénní ve svých rozhodnutích a v demokracii tvoří protiváhu k centrální moci. Zákonodárná moc je rozdělena mezi různé úrovně vlády, a tím je umožněno občanům lépe „dohlížet“ na jejich zvolené zástupce. Federalismus je v tomto pojetí brán jako nástroj zvyšování efektivity politického rozhodování v demokratických společnostech.³⁶ Pojem fiskální federalismus v sobě snoubí jak politické, tak ekonomické hledisko. Právě zmíněný Oates chápe federalismus v tomto širším měřítku. Ekonomické hledisko je zde patrné, protože každý veřejný sektor má povahu federativního a to právě kvůli tomu, že rozhodnutí jsou rozdělena mezi různé stupně řízení a správy. Fiskální federalismus se týká fungování systému veřejných financí obecně, nikoli jen ve federativně uspořádaných státech.³⁷ Romana Provažníková uvádí, že hlavním bodem zájmu fiskálního federalismu je zkoumání finančních vztahů mezi ústřední vládou a nižšími správními úrovněmi v rámci veřejného sektoru. Zabývá se optimálním přiřazením příjmů, rozdělením

³⁵ JÍLEK, Milan. *Rozpočtové určení daní územním samosprávám - normativní a pozitivní přístup*. Jihočeská univerzita v Českých Budějovicích, Ekonomická fakulta, katedra účetnictví a financí. [online]. [cit. 2016-02-18]. Dostupné z: <http://kvf.vse.cz/storage/1239723893_sb_jilek.pdf>

³⁶ PROVAŽNÍKOVÁ, Romana a SEDLÁČKOVÁ, Olga. *Financování měst, obcí a regionů: teorie a praxe*, 2. aktualizované a rozšířené vydání, 2009, str. 39-40; KRUNTORÁDOVÁ, I., *Politické aspekty financování českých měst*, 2015, str. 22-23

³⁷ Tamtéž, str. 39-55.

odpovědnosti za zabezpečování a financování veřejných statků mezi jednotlivými úrovněmi fiskálního systému. Cílem tohoto zájmu by mělo být zlepšení ekonomického a politického rozhodování vlád a veřejného sektoru. Nutno dodat, že důležitou roli zde hraje samotné státoprávní uspořádání dané země.³⁸

4.5.1 Druhy fiskálního federalismu

Provažníková v knize *Financování měst, obcí a regionů: teorie a praxe* z roku 2009 rozlišuje dle vazeb jednotlivé modely fiskálního federalismu. Tzv. vertikální model fiskálního federalismu a horizontální (kooperativní) model. Ve vertikálním modelu je jednotlivým úrovním ponechána vysoká míra nezávislosti v provádění fiskální politiky. Vertikální model je typický především pro anglosaské země (USA, Kanada, Austrálie). Horizontální model využívá dotací po horizontální linii od bohatších oblastí chudším, tento model je naopak typický například pro Německo. Vyznačuje se silnou ústřední vládou, jednotnou legislativou a daňovou soustavou na jedné straně, na straně druhé pak existencí střední úrovně vlád. V praxi se vyskytuje zpravidla kombinace prvků vertikálního a horizontálního modelu.³⁹

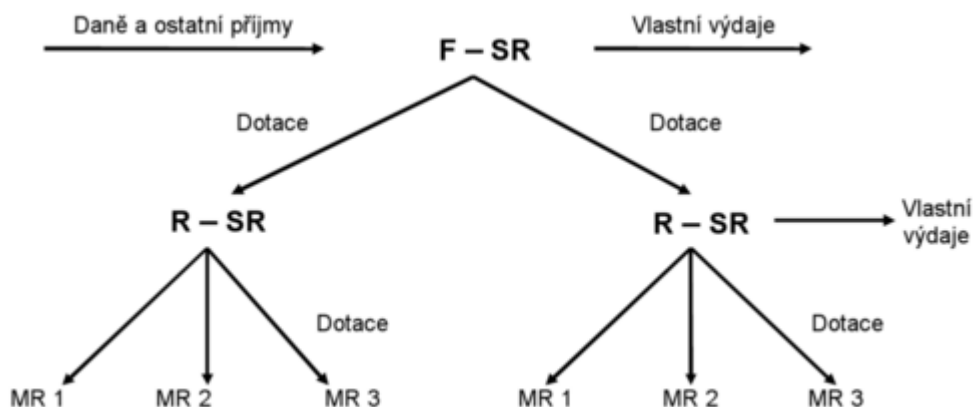
Modely fiskálního federalismu lze také rozdělit dle stupně centralizace na centralizované a decentralizované. V centralizovaném modelu jsou nejvýznamnější příjmy centralizovány, následně z nich jsou poskytovány dotace do rozpočtů nižších vládních úrovní (viz *graf č. 2*). Nižší vládní úrovně zde nejsou soběstačné a jsou závislé na účelových dotacích z ústřední vlády. Ústřední vláda tak výrazně ovlivňuje fungování nižších úrovní.⁴⁰

³⁸ PROVAŽNÍKOVÁ, Romana a SEDLÁČKOVÁ, Olga. *Financování měst, obcí a regionů: teorie a praxe*, 2. aktualizované a rozšířené vydání, 2009, str. 39-55

³⁹ Tamtéž, str. 39-55

⁴⁰ KRUNTORÁDOVÁ, I., *Politické aspekty financování českých měst*, 2015, str. 24; PROVAŽNÍKOVÁ, Romana a SEDLÁČKOVÁ, Olga. *Financování měst, obcí a regionů: teorie a praxe*, 2. aktualizované a rozšířené vydání, 2009, str. 39-55

Graf č. 2: Centralizovaný model fiskálního federalismu

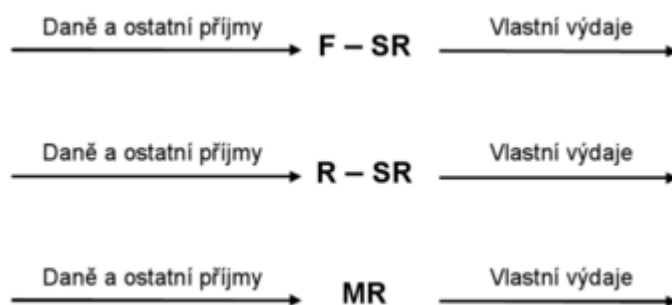


Zdroj: Provazníková, 2009, str. 42

Pozn.: F-SR = federální SR, R-SR = republikový SR, MR = místní rozpočet

Decentralizovaný model je spíše teoretickým konceptem, jelikož se v čisté formě nevyskytuje. Jeho podstatou je úplná samostatnost a nezávislost nižších vládních úrovní (viz graf č. 3). V rámci rozpočtové soustavy tedy neprobíhá přerozdělovací proces. Nižší vládní úrovně jsou v tomto modelu dostatečně silné, mají dostatek finančních prostředků i daňové pravomoci.⁴¹

Graf č. 3: Decentralizovaný model fiskálního federalismu



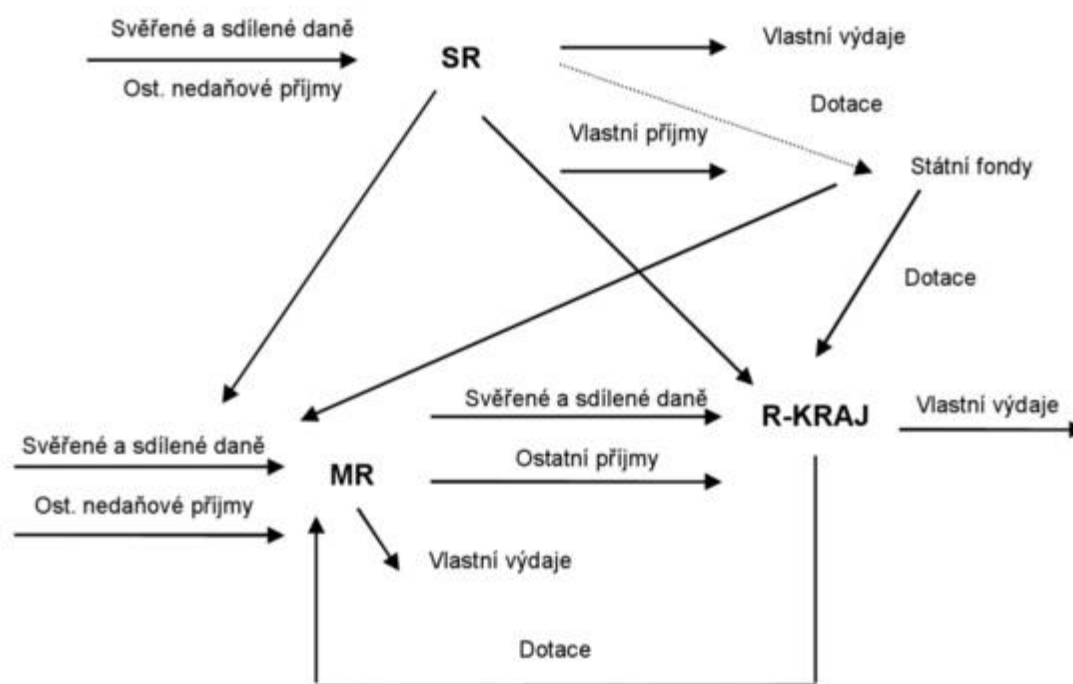
Zdroj: Provazníková, 2009, str. 42

V praxi se často vyskytuje kombinovaný model fiskálního federalismu, který v sobě snoubí jak centralizační, tak decentralizační prvky. Klasickým příkladem může být Česká republika, kde je využíván kombinovaný model fiskálního federalismu

⁴¹ KRUNTORÁDOVÁ, I., *Politické aspekty financování českých měst*, 2015, str. 24; PROVAZNÍKOVÁ, Romana a SEDLÁČKOVÁ, Olga. *Financování měst, obcí a regionů: teorie a praxe*, 2. aktualizované a rozšířené vydání, 2009, str. 39-55

s decentralizačními prvky. Obce a kraje v ČR nejsou v současné době finančně soběstačné. Alespoň částečnou soběstačnost obce získaly již v roce 1993 po rozpadu československé federace a vzniku samostatné České republiky. Stalo se tak na základě přijetí nové daňové soustavy. O výnosy některých vybraných státních daní se začaly dělit státní rozpočet, rozpočty okresních úřadů a rozpočty obcí. V období od roku 1993 do roku 1995 bylo postupně ustanoveno, že do rozpočtu obcí budou putovat celé nebo částečné výnosy daní důchodového typu (DPFO, DPPO), majetkové daně (daň z nemovitosti), správní a místní poplatky. Stále ovšem i v současnosti převládá větší centralizace daňových příjmů do státního rozpočtu. Z toho důvodu dochází neustále k přerozdělování finančních prostředků ze státního rozpočtu, protože decentralizované daňové příjmy, které plynou do obecních či krajských rozpočtů, nejsou dostatečné pro krytí výdajů obcí a krajů. Přerozdělování probíhá formou dotací. Jedná se o příspěvek na vyrovnání nerovnosti v daňových příjmech obcí a krajů či příspěvek na financování zabezpečení veřejných statků v rámci samostatné i přenesené působnosti. Současný kombinovaný model fiskálního federalismu v ČR je znázorněn *grafem č. 4*.⁴²

Graf č. 4: Současný kombinovaný model fiskálního federalismu v ČR



Zdroj: Provažníková, 2009, str. 43

⁴² PROVAŽNÍKOVÁ, Romana a SEDLÁČKOVÁ, Olga. *Financování měst, obcí a regionů: teorie a praxe*, 2. aktualizované a rozšířené vydání, 2009, str. 39-55

Jak decentralizované, tak centralizované modely mají své výhody a nevýhody. Ekonomické teorie prosazující decentralizované poskytování veřejných statků nižšími vládními úrovněmi argumentují vyšší mírou přizpůsobivosti a flexibility ke geografickým a individuálním preferencím obyvatel. V tomto bodě má místní správa určitou výhodu a je občanům jednoznačně blíže. Decentralizované modely také dávají místní správě možnost experimentovat a hledat nejlepší možný způsob, jak zabezpečit veřejné statky. Argumenty zdůrazňují také užší vazbu mezi voliči a politiky, což umožňuje i intenzivnější kontrolu ze strany občanů. Centralizované poskytování místních statků s sebou navíc často nese vysoké náklady, tím se ztrácí efekt z centralizace. Naopak praktické poznatky a jiné ekonomické teorie uvádějí řadu problematických aspektů a omezení fiskální decentralizace. Například není vždy pravdou, že ústřední vláda nezná dobře preference místních obyvatel. Problémem může být i vysoká míra korupce na nižších (místních) úrovních. Místní úrovně se také potýkají s nedostatečnou kvalitou a kvalifikovaností místních byrokracií a místních úředníků.⁴³

4.5.2 Zásady fiskálního federalismu

Zuzana Provazníková v knize *Financování měst, obcí a regionů* uvádí řadu zásad, které by měl fiskální federalismus splňovat:

- Zásada rozdílnosti (Fiskální uspořádání by mělo respektovat rozdíly v preferencích obyvatel a ve struktuře veřejných statků na určitém území.)
- Zásada centralizovaného přerozdělování (Redistribuční funkci by měla provádět ústřední vláda.)
- Zásada centralizované stabilizace (Stabilizační a prorůstovou politiku by měla provádět ústřední vláda.)
- Zásada zajištění minimální úrovně základních veřejných služeb (Garance minimální úrovně základních veřejných statků a služeb ústřední vládou.)
- Zásada vyrovnání fiskální pozice (Ústřední vláda by měla zajišťovat vyrovnání rozdílů ve fiskální kapacitě u jednotlivých místních vlád.)

⁴³ PROVAZNÍKOVÁ, Romana a SEDLÁČKOVÁ, Olga. *Financování měst, obcí a regionů: teorie a praxe*, 2. aktualizované a rozšířené vydání, 2009, str. 39-55; KRUNTORÁDOVÁ, I., *Politické aspekty financování českých měst*, 2015, str. 23-25

- Zásada lokační neutrality (Ústřední vláda by měla dbát na minimalizaci rozdílů v daních ukládaných jednotlivými oblastmi, které by byly příčinou zkreslení rozhodování ekonomických subjektů.)⁴⁴

4.6 Členění příjmů veřejných rozpočtů

Příjmy veřejných rozpočtů jsou základním krytím veřejných výdajů. Veřejné výdaje vznikají v souvislosti s výkonem veřejné správy či poskytováním veřejných statků a služeb. Příjmy obcí a měst lze členit z mnoha hledisek. Můžeme je členit z hlediska návratnosti na návratné a nenávratné. Prvně zmíněné návratné příjmy jsou čerpány jen na určitou dobu a obec či město je musí po uplynutí dané doby vrátit poskytovateli. Jedná se například o bankovní úvěry nebo také emise cenných papírů. Do druhé skupiny nenávratných veřejných příjmů patří především daně, dávky, uživatelské poplatky za smíšené veřejné statky, příjmy z pronájmu či prodeje státního, obecního nebo regionálního majetku. Většinu celkových příjmů obcí tvoří právě příjmy nenávratného charakteru.⁴⁵

Příjmy lze členit také z hlediska závaznosti. Pokud jsou příjmy dány ze zákona, jedná se o tzv. obligatorní (mandatorní) příjmy. Mezi obligatorní příjmy se řadí například správní poplatky. Pokud příjmy zůstávají v kompetenci příslušného orgánu veřejné správy (např. místní poplatky, uživatelské poplatky za veřejné statky atd.), jedná se o příjmy fakultativní. Mezi fakultativní příjmy se řadí například místní poplatky nebo uživatelské poplatky za veřejné statky atd. Dle časového hlediska pak příjmy dělíme na běžné a kapitálové. Mezi běžné řadíme ty příjmy, které jsou pravidelné a každý rok se opakují, těmito příjmy jsou financovány běžné výdaje na veřejné statky a služby. Běžné příjmy můžeme členit na daňové, které jsou zpravidla nenávratné, a nedaňové, které mohou být návratné (např. příjmy z emise cenných papírů – státní pokladniční poukázky) i nenávratné (např. příjmy z pronájmu majetku).⁴⁶

Jak ukazuje *graf č. 5*, příjmy dále členíme podle charakteru na daňové (nenávratné), nedaňové a na ostatní příjmy. Dle původu pak rozlišujeme vlastní příjmy a dotace (příjmy

⁴⁴ PROVAZNÍKOVÁ, Romana a SEDLÁČKOVÁ, Olga. *Financování měst, obcí a regionů: teorie a praxe*, 2. aktualizované a rozšířené vydání, 2009, str. 39-55

⁴⁵ PEKOVÁ, Jitka, PILNÝ, Jaroslav a JETMAR, Marek. *Veřejná správa a finance veřejného sektoru*, 3. aktualiz. a rozš. vyd., 2008, str. 222-224

⁴⁶ PEKOVÁ, Jitka, PILNÝ, Jaroslav a JETMAR, Marek. *Veřejná správa a finance veřejného sektoru*, 3. aktualiz. a rozš. vyd., 2008, str. 222-224

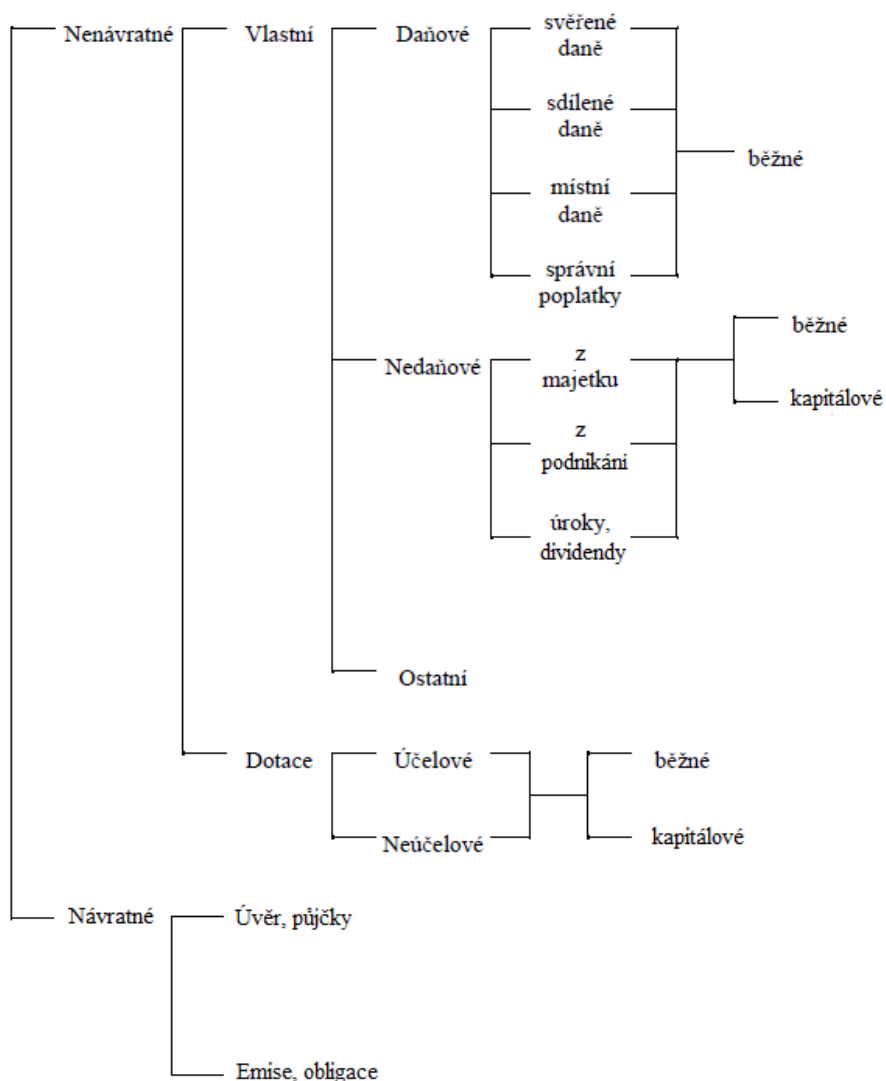
z transferů). Mezi vlastní daňové příjmy patří výnosy ze svěřených, sdílených a místních daní a dále správní poplatky. Vlastní nedaňové příjmy tvoří příjmy z majetku, podnikání, úroky a dividendy. Příjmy z transferů opět dělíme na nenávratné (čerpají se od jiných subjektů) a návratné (mají charakter krátkodobých neinvestičních úvěrů). Dotace jsou velice důležitou součástí obecních rozpočtů a tvoří stále významnější položku příjmů obcí. Dotace dělíme dle účelu jejich použití na investiční (ke konkrétnímu účelu) a neinvestiční (provozní záležitosti). Kapitálové příjmy jsou zpravidla jednorázové a mají nedaňový charakter, mohou být opět návratné i nenávratné. Mezi obvyklý nenávratný kapitálový příjem patří příjem z prodeje majetku nebo dary do rozpočtu územní samosprávy. Návratnými kapitálovými příjmy mohou být příjmy z emise dlouhodobých a střednědobých cenných papírů.⁴⁷

Příjmy rozlišujeme také na plánovatelné a neplánovatelné (nahodilé). Plánovatelné příjmy jsou stěžejní, a proto je důležité, aby byly stabilní. Lze je předvídat a obec s nimi může počítat do budoucna. S neplánovatelnými příjmy nelze počítat pro dlouhodobé financování veřejných potřeb. Příjmy do obcí a měst plynou ze tří zdrojů. Prvním a nejvýznamnějším zdrojem jsou příjmy ze státního rozpočtu. Druhým zdrojem jsou vlastní rozpočtové příjmy a třetí zdroj tvoří příjmy ostatní (doplňkové). Souhrnně lze říci, že by příjmy měly být výnosné, alokované, nenáročné na správu a výběr, prostorově a časově rovnoměrné a plánovatelné. Zároveň by jejich výši měla ovlivňovat obec nebo by alespoň měla mít tu možnost.⁴⁸

⁴⁷ KRUNTORÁDOVÁ, I., *Politické aspekty financování českých měst, 2015, str. 25-27*; PEKOVÁ, Jitka, PILNÝ, Jaroslav a JETMAR, Marek. *Veřejná správa a finance veřejného sektoru, 3. aktualiz. a rozš. vyd., 2008, str. 222-224*

⁴⁸ Tamtéž

Graf č. 5: Členění příjmů



Zdroj: KRUNTORÁDOVÁ, I., 2015, str. 26

Ilona Kruntorádová ve své knize nastiňuje problém v zařazení místních poplatků mezi daně. Někteří odborníci jako například Peková zastávají názor, že místní poplatky nelze považovat za daně. Argumentují například nízkým výnosem místních poplatků (jen cca 2 % celkového místního příjmu). Oponenti tohoto názoru místní poplatky považují za daňové a upozorňují na záměnu výrazů místní poplatek a místní daň. Na čem se ale všichni shodnou je skutečnost, že místní poplatky tvoří v ČR jen nepatrný příjem pro obce a zdaleka nestačí na pokrytí nákladů, proto obce využívají jiné zdroje (daňové, dotace a transfery). České samosprávy se všeobecně řadí k těm, které nedisponují téměř žádnými daňovými pravomocemi. Výběr i správa daní jsou centralizovány, výjimku tvoří místní

poplatky a daň z nemovitosti, která jako jediná putuje v plné výši do rozpočtů obce a obce mohou rozhodovat i o výši sazby této daně. Při vyměřování poplatků musí být respektován zákon o místních poplatcích. Zastupitelstvo obce rozhoduje o úlevách či prominutích poplatků, dále způsobu vedení jejich evidence, splatnosti, způsobu kontroly a případných sankcích při nesplnění povinnosti poplatek zaplatit. Rozhodnutí o místních poplatcích musí obec formulovat v obecně závazné vyhlášce, kterou schvaluje zastupitelstvo.⁴⁹

4.7 Členění výdajů veřejných rozpočtů

Velikost a rozsah výdajů územních samospráv se zvyšuje napříč různými zeměmi, důvodem je posilování autonomie územních samospráv. Roste odpovědnost územních samospráv, resp. obcí za zajišťování veřejných statků a služeb na jejich území. Rozsah výdajů je pak omezen ze strany příjmů. Výdaje lze stejně jako příjmy členit z několika hledisek.⁵⁰

Nejčastěji lze členit výdaje veřejných rozpočtů dle ekonomického hlediska na běžné a kapitálové. Běžné výdaje jsou opakující se výdaje, územní samosprávy prostřednictvím nich financují běžné potřeby (např. platy zaměstnanců, nákup materiálu, vody, paliv, energie, nákup služeb a sociální dávky atd.). Kapitálové výdaje souvisí s financováním dlouhodobých potřeb, jde především o investice. Týkají se období delšího než jeden rozpočtový rok. Souvisí i se splácením půjček na financování investic. Běžné výdaje tvoří u obcí zhruba dvě třetiny všech výdajů, u krajů je to ještě více.⁵¹

Typické pro české územní samosprávy je závazné členění výdajů dle rozpočtové skladby – druhové členění, takto členíme výdaje podle jednotlivých účetních tříd. Třída 5 se týká běžných výdajů a třída 6 kapitálových. Nejvyšší položkou běžných výdajů dle druhového členění jsou nákupy vody, paliv, energie a služeb. Kapitálové výdaje tvoří u obcí zhruba jednu třetinu výdajů, především jde o financování investic do technické infrastruktury.⁵²

⁴⁹ KRUNTORÁDOVÁ, I., *Politické aspekty financování českých měst*, 2015, str. 25-27; PEKOVÁ, Jitka, PILNÝ, Jaroslav a JETMAR, Marek. *Veřejná správa a finance veřejného sektoru*, 3. aktualiz. a rozš. vyd., 2008, str. 268-269

⁵⁰ PROVAZNÍKOVÁ, Romana a SEDLÁČKOVÁ, Olga. *Financování měst, obcí a regionů: teorie a praxe*, 2. aktualizované a rozšířené vydání, 2009, str. 209-226

⁵¹ Tamtéž, str. 209-226

⁵² Tamtéž, str. 209-226

Velice přehledné je funkční členění (odvětvové třídění), které rozděluje výdaje do šesti tříd. Bohužel toto členění není tak běžné a bylo i obtížně zjistitelné. Se spuštěním informačního portálu MONITOR Ministerstva financí ČR se tato situace výrazně zlepšila. U jednotlivých obcí je možné již nyní porovnávat výdaje dle odvětvového třídění. Výdaje v rámci tohoto třídění členíme do následujících skupin:

- a) Zemědělství a lesní hospodářství
- b) Průmyslová a ostatní hospodářství
- c) Služby pro obyvatelstvo
- d) Sociální věci a politika zaměstnanosti
- e) Bezpečnost státu a právní ochrana
- f) Všeobecná veřejná správa a služby

V rámci funkčního členění běžných výdajů tvoří největší podíl (cca 19 %) výdaje na místní správu, dále výdaje na sociální věci (15 %) a výdaje na školství (cca 14 %). U kapitálových výdajů tvoří téměř 90 % výdaje na služby pro obyvatelstvo (výdaje na bydlení, komunální služby, školství, údržbu silnic atd.).⁵³

Dále členíme výdaje podle charakteru infrastruktury na výdaje na ekonomickou a sociální infrastrukturu. V případě ekonomické infrastruktury se jedná o výdaje na výrobní účely (obecní a komunální podniky zabezpečující služby), dotace a půjčky soukromému sektoru. V případě sociální infrastruktury se pak jedná o výdaje na vzdělání a péči o zdraví, na sociální peněžní transfery a výdaje na provoz sociálních zařízení. Jak u výdajů na ekonomickou, tak u výdajů na sociální infrastrukturu může jít o běžné, ale i kapitálové výdaje.⁵⁴

Výdaje lze členit také podle funkcí veřejných financí. Dle tohoto hlediska členíme výdaje na alokační činnosti (např. nákup zboží a služeb), redistribuční činnosti (peněžní transfery obyvatelstvu, obcím či krajům) a výdaje na stabilizaci lokálních ekonomik, které souvisí s prvně zmíněnými výdaji na alokační činnosti. Hledisko rozpočtového plánování

⁵³ PROVAZNÍKOVÁ, Romana a SEDLÁČKOVÁ, Olga. *Financování měst, obcí a regionů: teorie a praxe*, 2. aktualizované a rozšířené vydání, 2009, str. 209-226

⁵⁴ Tamtéž, str. 209-226

dělí výdaje na plánované, resp. plánovatelné (vlastní provoz úřadu – platy zaměstnanců, energie atd.) a neplánované (nahodilé výdaje, např. přírodní katastrofy).⁵⁵

U obcí v ČR můžeme výdaje členit i podle toho, zda souvisí se samostatnou nebo přenesenou působností obce. Do samostatné působnosti patří například výdaje na provoz a údržbu mateřských a základních škol, výdaje na sociální péči, na zdravotnictví, na veřejnou bezpečnost a obecní policii, výdaje na územní plánování, výdaje na údržbu místních komunikací, výdaje na údržbu a výstavbu bytů a mnohé další. Do přenesené působnosti spadají výdaje spojené s výkonem činností, které obce vykonávají za stát, tyto činnosti jsou dány zákonem. Obce se liší dle rozsahu výkonu přenesené působnosti na tři typy. Typickými výdaji, které spadají do přenesené působnosti, jsou výdaje spojené s evidencí obyvatelstva. Stát obcím na výkon přenesené působnosti přispívá.

Pro výdaje obcí v ČR je charakteristické, že existují velké rozdíly napříč jednotlivými obcemi. Jde především o rozdíly v technické vybavenosti, v rozvoji infrastruktury, v bytové výstavbě. Rozhoduje také poloha od ekonomického centra, napojení na dopravní infrastrukturu a životní prostředí. Ukázalo se, že velikost obce ovlivňuje významně složení a efektivnost obecních výdajů. Malé obce nemohou využít úspor z rozsahu při poskytování a produkci služeb. Například menší obce mají mnohem vyšší administrativní náklady. Celkové výdaje na všeobecnou veřejnou správu tvoří u obcí do 200 obyvatel 44 % celkových výdajů, u obcí v kategorii 500-1000 obyvatel je to už jen 40 % a u největších obcí pouze 25 %.⁵⁶

4.8 Rozpočtové určení daní a jeho vývoj v ČR

Současná podoba financování obcí má své kořeny již v roce 2000, kdy bylo zavedeno určování podstatné části obecních příjmů podle počtu obyvatel obce ve vztahu k celkovému obyvatelstvu ČR. K částečným úpravám pak došlo v roce 2007 (2008) a 2012 (2013). Zjednodušeně lze příjmy obcí rozdělit na daňové, nedaňové, kapitálové a na dotace. Tyto typy příjmů řadíme mezi tzv. nenávratné příjmy.⁵⁷ Daňové příjmy jsou zpravidla nejvýznamnějším zdrojem příjmů obcí, proto má smysl se jimi zabývat

⁵⁵ PROVAZNÍKOVÁ, Romana a SEDLÁČKOVÁ, Olga. *Financování měst, obcí a regionů: teorie a praxe*, 2. aktualizované a rozšířené vydání, 2009, str. 209-226

⁵⁶ Tamtéž, str. 209-226

⁵⁷ BALÍK, Stanislav. *Komunální politika: obce, aktéři a cíle místní politiky*, 2009, str. 33

podrobněji. V následujících podkapitolách je podrobněji popsáno přerozdělování daňových příjmů v rámci rozpočtové soustavy ČR a jejich vývoj v průběhu let.

4.8.1 RUD v letech 1993-2000

Daňové příjmy se v průběhu let několikrát měnily. Od 1. 1. 1993 začala platit daňová soustava ČR a obce tak získaly daňové příjmy. Na základě úpravy daňového zákona se o výnosy některých státních daní začaly společně dělit státní rozpočet, rozpočty okresních úřadů a rozpočty obcí. Celý výnos daně z nemovitosti a daně z příjmu fyzických osob ze samostatné výdělečné činnosti putoval do obecních rozpočtů (určující byla poloha nemovitosti a trvalé bydliště podnikatele). Dále do obecních a okresních rozpočtů putovala část výnosu daně z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti, která tvořila největší podíl z daňových příjmů. Jediným kritériem pro přidělení příslušné části výnosu této daně byl u obcí počet obyvatel v obci ve vztahu k počtu obyvatel v okrese. V roce 1996 obce přišly o část výnosu daně z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti, což bylo kompenzováno 20 % podílem na dani z příjmů právnických osob. Kritérium pro výpočet příspěvku se vztahovalo k podílu počtu obyvatel obce k celkovému počtu obyvatel ČR. Tento model rozpočtového určení byl podroben kritice v několika bodech. Kritizována byla skutečnost, že výnos daně z příjmů fyzických osob nepodnikatelů byl odvozen od celookresního výnosu této daně. Vznikaly tak velké rozdíly mezi lidnatými obcemi, které ležely v chudých, nebo naopak bohatých okresech. Nežádoucí bylo i soupeření obcí o to, kdo na své území získá podnikatele, lépe řečeno jeho trvalé bydliště (sídlo). Takto mohly obce získat výnos daně z příjmu fyzických osob podnikatelů, vůbec nezáleželo, kde má podnik provozovnu.⁵⁸

4.8.2 RUD v letech 2001-2007

Zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní upravil zásadním způsobem rozpočtové určení daní. Byl zaveden tzv. nederivační způsob rozdělování daňového výnosu. To znamená, že daňové výnosy sdílených daní se rozdělovaly nezávisle na daňovém výnosu v daném území. Už se tedy pro výpočet některých daňových příjmů nebraly v úvahu výnosy daného okresu. Cílem nového zákona mělo být zamezení rozevírání pomyslných „nůžek“ mezi bohatými a chudými okresy, zajištění stabilizace příjmů, zajištění

⁵⁸ PROVAZNIKOVÁ, Romana. *Financování měst, obcí a regionů: teorie a praxe*. 3. aktualizované a rozšířené vydání, 2015, str. 110-117

minimálních potřeb samospráv a dostatku financí územním rozpočtům. Nový zákon měl vyvinout ekonomický tlak na slučování obcí do 100 obyvatel. Výlučnými daněmi, které putovaly do rozpočtu obcí v plné výši, byly daň z nemovitosti a daň z příjmu právnických osob, pokud byla poplatníkem příslušná obec.⁵⁹

Mezi sdílené daně, které byly od roku 2001 rozdělovány mezi stát, kraje a obce, patřily následující:

- a) Daň z přidané hodnoty
- b) Daň z příjmů právnických osob, pokud nejsou poplatníky obce či kraje
- c) Daň z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti (odváděná zaměstnavatelem jako plátcem daně)
- d) Daň z příjmů fyzických osob vybíraná srážkou (daně z úroků, dividend apod.)
- e) 60 % daně z příjmů fyzických osob ze samostatné výdělečné činnosti – z podnikání (do roku 2002 činil podíl „sdílení“ této daně 70 %).

V letech 2001 až 2007 byl výnos z výše zmíněných sdílených daní rozdělován obcím výhradně podle jednoho kritéria a to dle počtu obyvatel k 1. lednu daného roku. Přesněji byl dán poměrem počtu obyvatel obce k celkovému počtu obyvatel ČR. Výsledný podíl byl následně upraven přepočítacím koeficientem. Obce byly rozřazeny do 14 kategorií, každá z kategorií měla různý koeficient, jak ukazuje *tabulka č. 3*.⁶⁰

⁵⁹ KRUNTORÁDOVÁ, I., *Politické aspekty financování českých měst*, 2015, str. 95-102

⁶⁰ BALÍK, Stanislav. *Komunální politika: obce, aktéři a cíle místní politiky*, 2009, str. 33-35

Tabulka č. 3: Koeficienty velikostní kategorie obcí platné v letech 2001 - 2007

Počet obyvatel obce	Koeficient velikostní kategorie obcí
Do 100 obyvatel	0,4213
101 – 200	0,5370
201 – 300	0,5630
301 – 1 500	0,5881
1 501 – 5 000	0,5977
5 000 – 10 000	0,6150
10 001 – 20 000	0,7016
20 001 – 30 000	0,7102
30 001 – 40 000	0,7449
40 001 – 50 000	0,8142
50 001 – 100 000	0,8487
100 001 – 150 000	1,0393
150 000 a více obyvatel	1,6715
Hlavním město Praha	2,7611

Zdroj: Zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní

Velice negativně se tato úprava zákona projevila u malých obcí. Klesly jim totiž rozpočtové příjmy. Malé obce do 100 obyvatel získávaly až 6,5krát méně daňových příjmů na jednoho obyvatele než například hlavní město Praha. Ekonomický tlak, který měl zapříčinit slučování těchto obcí, byl tedy vysoký, ke slučování obcí však nedocházelo.⁶¹ Kritice bylo podrobena i skokové přidělování výnosů daní jednotlivým obcím, které byly zařazeny v různých velikostních kategoriích. Docházelo tak k absurdním situacím jako je tato: Město s 50 000 obyvateli získalo v roce 2003 na každého obyvatele 6 379 Kč (celková částka pro město činila cca 319 milionů). V případě, že by město vykonávalo stejné funkce, ale mělo jen o jednoho obyvatele více, získalo by na jednoho obyvatele 6 635 Kč (celková částka pro město by činila cca 332 milionů korun). V konečném zúčtování by tedy město kvůli tomu, že mělo k 1. lednu o jednoho obyvatele více, získalo o 13 milionů korun více.⁶² Dokonce i rozdíly mezi nejmenšími velikostními kategoriemi obcí byly poměrně značné, pohybovaly se ve sto tisících korun. Tato skutečnost se samozřejmě dotčeným obcím nelíbila a vyvolala vlnu kritiky, která nakonec vedla ke změně rozpočtového určení daní.

⁶¹ PROVAZNÍKOVÁ, Romana. *Financování měst, obcí a regionů: teorie a praxe*. 3. aktualizované a rozšířené vydání, 2015, str. 121-124

⁶² BALÍK, Stanislav. *Komunální politika: obce, aktéři a cíle místní politiky*, 2009, str. 35

4.8.3 RUD v letech 2008-2012

Novela z roku 2007 upravila zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní ve prospěch malých obcí. Důvodem byla skutečnost, že sídelní struktura ČR je tvořena ze 40 % obcemi do 300 obyvatel, které byly původním zákonem značně znevýhodněny. K původnímu kritériu, které zohledňovalo počet obyvatel v obci a přepočítávalo daňový výnos na základě váženého koeficientu, bylo přidáno kritérium zohledňující výměru obce a prostý počet obyvatel. Obě nová kritéria měla váhu 3 % z celkového výnosu. 94 % podílu obcí na sdílených daních bylo tedy stále přerozdělováno na základě velikostních kategorií obcí, resp. velikostních koeficientů.⁶³ Hlavním argumentem pro přidání kritéria výměry katastrálního území byla skutečnost, že některé obce kvůli velkému katastru musely vynakládat vyšší prostředky spojené s údržbou komunikací. Šlo především o obce s nízkou hustotou zalidnění. 14 velikostních kategorií bylo zrušeno. Zavedeny byly tzv. postupné přechody (viz tabulka č. 4), aby nedocházelo ke skokovému navýšení daňových příjmů obcí. Čtyři největší česká města (Praha, Plzeň, Ostrava, Brno) dostala přidělena pevně dané koeficienty (viz tabulka č. 3). Na základě této novely se podařilo snížit rozdíly v příjmech mezi malými obcemi a velkými městy. Daňové příjmy na jednoho obyvatele byly vyrovnanější než v případě původního zákona, rozdíly se pohybovaly maximálně v několika tisících Kč, zatímco v minulém období rozdíly mohly dosáhnout i několika milionů. Největší nárůst daňových příjmů zaznamenaly právě obce do 300 obyvatel. Naopak nejhůře na tom byly s daňovými výnosy na obyvatele obce do 5 000 obyvatel. Hovořilo se o tzv. „U-křivce“. Znevýhodnění se zpravidla týkalo obcí II. a III. typu, které navíc vykonávají přenesenou působnost.⁶⁴

⁶³ KRUNTORÁDOVÁ, I., *Politické aspekty financování českých měst*, 2015, str. 102-108; BALÍK, Stanislav. *Komunální politika: obce, aktéři a cíle místní politiky*, 2009, str. 33-37

⁶⁴ BALÍK, Stanislav. *Komunální politika: obce, aktéři a cíle místní politiky*, 2009, str. 35; KRUNTORÁDOVÁ, I., *Politické aspekty financování českých měst*, 2015, str. 111-114

Tabulka č. 4: Koeficienty postupných přechodů a násobky platné v letech 2008 - 2012

Počet obyvatel obce	Koeficienty postupných přechodů	Násobky postupných přechodů
do 300 obyvatel	1,000	1,0000 x počet obyvatel obce
301 - 5 000 obyvatel	1,0640	300 + 1,0640 x počet obyvatel z počtu obyvatel obce přesahujících 300
5 001 - 30 000 obyvatel	1,3872	5 300,8 + 1,3872 x počet obyvatel z počtu obyvatel obce přesahujících 5000
30 001 a více obyvatel	1,7629	39 980,8 + 1,7629 x počet obyvatel z počtu obyvatel obce přesahujících 30 000

Zdroj: příloha č. 3 k zákonu č. 243/2000 Sb., ve znění zákona č. 377/2007 Sb.

4.8.4 RUD platné od roku 2013

Novela zákona č. 243/2000 Sb. z roku 2012, o rozpočtovém určení daní, podle které se obce začaly řídit od 1. 1. 2013, byla další významnou změnou modelu RUD. Nejvíce si polepšily obce v kategorii od 1000 do 100 000 obyvatel. Pevné přepočítávací koeficienty byly sníženy, což znamenalo pro Prahu, Plzeň, Ostravu a Brno snížení příjmů. Byly upraveny koeficienty postupných přechodů u ostatních obcí (viz tabulka č. 6). Velkou novinkou bylo přidání kritéria, které zohlednilo počet žáků navštěvujících školu zřizovanou obcí.⁶⁵

Přehled kritérií pro rozdělení prostředků obcím:

- Podíl prostého počtu obyvatel obce na celkovém počtu obyvatel všech obcí v ČR – váha 10 % (koeficient 0,1)
- Podíl započtené výměry katastrů dané obce na celkové výměře všech obcí v ČR (max. 10 ha na obyvatele) – váha 3 % (koeficient 0,03)

⁶⁵ KRUNTORÁDOVÁ, I., *Politické aspekty financování českých měst, 2015, str. 111-114*; BALÍK, Stanislav. *Komunální politika: obce, aktéři a cíle místní politiky, 2009, str. 33-37*

- Podíl počtu žáků navštěvujících školu zřizovanou obcí (mateřské i základní školy) k žákům za všechny obce ČR – váha 7 % (koeficient 0,07)
- Podle počtu obyvatel obce upraveného koeficientem (viz *tabulka č. 6*) – váha 80 % (koeficient 0,8; došlo ke snížení oproti roku 2014 o 14 %) ⁶⁶

Tabulka č. 5: Porovnání přepočítacích koeficientů rozdělení sdílených daní v jednotlivých obdobích (4 největší města)

	Přepočítací koeficient v letech 2008-2012	Přepočítací koeficient od roku 2013
Hlavní město Praha	4,2098	4,0641
Plzeň	2,5273	2,2961
Ostrava	2,5273	2,2961
Brno	2,5273	2,2961
Ostatní obce	1,0000	1,0000

Zdroj: příloha č. 3 k zákonu č. 243/2000 Sb., ve znění zákona č. 377/2007 Sb., resp. č. 295/2012 Sb.

Tabulka č. 6: Koeficienty postupných přechodů a jejich násobky platné od roku 2013

Počet obyvatel obce	Koeficienty postupných přechodů	Násobky postupných přechodů
do 500 obyvatel	1,000	1,0000 x počet obyvatel obce
51 – 2 000 obyvatel	1,0700	50 + 1,0700 x počet obyvatel z počtu obyvatel obce přesahujících 50
2 001 - 30 000 obyvatel	1,1523	2136,5 + 1,1523 x počet obyvatel z počtu obyvatel obce přesahujících 2 000

⁶⁶ Zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní ve znění zákona č. 377/2007 Sb., resp. č. 295/2012 Sb.

30 001 a více obyvatel	1,3663	34400,9 +1,3663 x počet obyvatel z počtu obyvatel obce přesahujících 30 000
------------------------	--------	---

Zdroj: příloha č. 3 k zákonu č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní ve znění zákona č. 295/2012 Sb.

Od roku 1993 se měnila i procenta, kterými se územní samosprávy podílejí na výnosech jednotlivých daní. Docházelo k postupnému zvyšování podílu na výnosu daní. Obce až do roku 2008 získávaly 20,59 % celkového výnosu daní. Od roku 2008 se podíl obcí zvýšil na 21,4 %. Současný model RUD platný od 1. ledna 2013 přiděluje obcím ještě vyšší část celkového výnosu, konkrétně 23,58 %. Daň z přidané hodnoty a daň z příjmu fyzických osob ze závislé činnosti byly výjimkou. V rámci těchto daní se obce dočkaly navýšení podílu až déle. U DPH byl podíl stanoven na 20,83 %, od 1. ledna 2017 má dojít k navýšení tohoto podílu na 21,4 %. Od 1. ledna 2016 se obce podílejí na výnosu daně z příjmu fyzických osob ze závislé činnosti 23,58 %.⁶⁷ Přehledně zobrazuje podíly územních samospráv na jednotlivých daních v roce 2016 schéma rozpočtového určení daní v příloze č. 3.

Na celém vývoji rozpočtového určení daní v ČR je patrné, že nikdy není možné zavděčit se úplně všem, vždy budou existovat obce, které budou nějakým způsobem a v různé míře znevýhodněny.

4.8.5 Novela zákona o rozpočtovém určení daní

Od 1. ledna 2017 by mělo dojít k další změně v rozpočtovém určení daní pro obce, vláda již tuto novelu zákona schválila. Pro kraje tato novela začala platit již o rok dříve. Ministr financí ČR Andrej Babiš považuje novelu zákona za pozitivní zprávu pro obce. Podle něj by obce měly získat až o jednu miliardu ze státního rozpočtu více. Cílem této novely je dle ministra financí posílit trvalou finanční základnu obcí tak, aby obecní zastupitelstva mohla lépe plánovat své rozvojové priority. V praxi se novela projeví tím, že se obcím zvýší podíl z vybrané daně z přidané hodnoty ze současných 20,83 %

⁶⁷ BALÍK, Stanislav. *Komunální politika: obce, aktéři a cíle místní politiky*, 2009, str. 33-37; PROVAZNÍKOVÁ, Romana. *Financování měst, obcí a regionů: teorie a praxe*. 3. aktualizované a rozšířené vydání, 2015, str. 121-133.

na 21,4 %, zároveň však přijdou o svůj 30 % podíl na dani z příjmů od podnikatelů a všech fyzických osob podávajících daňové přiznání. Zrušení tohoto podílu je odůvodňováno problematičností motivačního prvku, kterým právě zmíněný podíl daně z příjmu podnikatelů měl být. Andrej Babiš uvádí, že tento prvek neplnil svůj účel, jelikož se neustále zvyšuje počet zaměstnanců podávajících daňové přiznání přímo, nikoliv prostřednictvím zaměstnavatele. Podle ministra financí se tak z motivačního prvku v některých případech stal prvek demotivační, protože se výběr této daně různými způsoby obcházel a na tento příspěvek dosáhlo jen minimum obcí.⁶⁸ Objevily se ale i protichůdné názory z řad opozice, která zrušení tohoto motivačního prvku kritizovala. Nelíbilo se jí, že obce ztratí motivaci vytvářet příznivé podmínky pro podnikání a budou opět více závislé na státu.

Někteří starostové obcí však kritizují zrušení tohoto motivačního prvku. Starosta Mikulova Rostislav Košťal uvedl na adresu novely: „*Je to smutné. Obce by měly být motivované, aby si podnikatelský sektor hýčkaly a podnikatele lákaly. Novelou se ale naopak vytváří závislost na státním rozpočtu namísto toho, aby mohly ekonomiky měst fungovat autonomně. Je to krok k další centralizaci a ještě většímu přerozdělování.*“⁶⁹ Bude určitě zajímavé sledovat, jak se schválená novela nakonec projeví v rozpočtech obcí.

4.9 Přirážky k daním

V důvodové zprávě k původnímu návrhu zákona č. 243/2000 Sb. byla zmíněna i problematika přirážek k daním. Všeobecně platí, že tyto přirážky obcím výrazně navyšují jejich daňovou autonomii a dávají jim do rukou nástroj k ovlivnění jejich příjmů. V případě zmíněné důvodové zprávy se předpokládalo zavedení územních přirážek. Územní přirážky měly být fakultativní a zcela v kompetenci obce či kraje. Měla být stanovena jejich horní hranice. V důvodové zprávě je uvedeno, že přirážky by měly být uplatňovány k dani z příjmu kraje a k dani z nemovitosti obcemi.⁷⁰

⁶⁸ BABIŠ, Andrej. Změny v rozpočtovém určení daní přinesou obcím miliardu. *Ministerstvo financí* [online]. 2016 [cit. 2016-02-05]. Dostupné z: <<http://www.mfcr.cz/cs/aktualne/v-mediich/2016/andrej-babis-zmeny-v-rozpocetovem-urceni-23537>>

⁶⁹ ŠUPÁLEK, Michal. *Změna rozdělení daní? Vláda hazarduje s rozpočty obcí, říká mikulovský starosta.* Deník.cz [online]. 2016 [cit. 2016-02-05]. Dostupné z: <<http://www.denik.cz/jihomoravsky-kraj/zmena-rozdeleni-dani-vlada-hazarduje-s-rozpocety-obci-rika-mikulovsky-starosta-20160111-6tzr.html>>

⁷⁰ Důvodová zpráva k původnímu návrhu zákona č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní

Přirážky k přímým daním na českém území fungovaly zhruba do roku 1945. Původně se jednalo o přirážky k tzv. přímým státním daním, jako byla například daň z činží, daň gruntovní (pozemková) nebo živnostenská daň z příjmu. Ale šlo například i o přirážky k dani z potravin, služby k potřebám obce, příp. další platy a dávky dané zemským zákonem. Mohlo se jednat i o tzv. školní přirážku, v praxi to znamenalo, že se všichni občané dané obce podíleli na financování místní školy.⁷¹

Provazníková uvádí, že v některých zemích obce získávají lokální daňové příjmy vybírané vedle ústředních daní. Obce mají pravomoc stanovit si slevy těchto ústředních daní či vlastní daňové sazby k ústředně vybíraným daním nebo stanoví vlastní přirážku (v %) k ústředním daním. V případě přirážek je pak stanovena maximální výše sazby. Nejčastěji je využívána přirážka k osobním daním, tedy v případě ČR by to byla daň z příjmu fyzických osob. Přirážky k daním z osobních příjmů využívají obce ve Švédsku, Norsku, Dánsku či Belgii. Ve Švédsku a Dánsku mají územní samosprávy dokonce úplnou volnost ve stanovení míry místního zdanění příjmů fyzických osob. V některých zemích (Finsko, Itálie, Norsko, Španělsko, Portugalsko) je zavedena i přirážka u daně z příjmu korporací. Místní či regionální zdanění podnikatelských aktivit existuje celkem v 11 zemích EU, například i v Německu, Francii, Rakousku či Maďarsku. Forma přirážky se v mnoha zemích používá i u dalších typů daní, například u spotřební daně či daně z nemovitosti. Provazníková na adresu přirážek k daním uvádí, že se jedná o flexibilní zdroj příjmu, který reaguje i na aktuální inflaci a ekonomický růst. Obce díky nim mají vyšší přímou kontrolu při získávání příjmů z těchto daní. Představují také lepší propojení mezi příjmovými a výdajovými rozhodnutími obce.⁷²

⁷¹ ČOPÍK, Jan. *Proměny a kontinuita české komunální politiky: územní samospráva v nové době (1850-2010)*, 2014- , str. 49- 53

⁷² PROVAZNÍKOVÁ, Romana. *Financování měst, obcí a regionů: teorie a praxe. 3. aktualizované a rozšířené vydání*, 2015, str. 76-79

5 Praktická část

5.1 Základní charakteristika vybraných obcí

K porovnání byly vybrány tři obce nacházející se v Plzeňském kraji, konkrétně v okrese Plzeň-sever. Plzeňský kraj spadá do regionu NUTS 2 Jihozápad. Všechny tři obce se nachází v severní části okresu a spadají do obvodu obce s rozšířenou působností Kralovice. Jednou ze společných charakteristik sledovaných obcí je tedy jejich vzájemná geografická blízkost. Sledované obce se nachází v okrajových částech okresu, resp. kraje, což je další z jejich mnoha společných rysů. Katastrální území města Kožlany přímo sousedí s územím Středočeského kraje a katastrální území obce Žihle pak sousedí s územím Středočeského, Ústeckého a Karlovarského kraje. Katastrální území města Kozojedy pak vytváří hranici s okresem Rokycany v rámci Plzeňského kraje. Některé shodné rysy lze nalézt i na poli komunální politiky. Místní politická scéna je doménou nezávislých sdružení a kandidátů, z nichž vzešly i současní starostové vybraných obcí. Sdružení jsou ve většině případů provázány s místními spolky, v některých případech se na kandidátních listinách objevují sdružení nezávislých kandidátů, které se snaží reprezentovat zájmy přilehlých obcí. Obec Žihle tvoří určitou výjimku, zde v komunálních volbách pravidelně kandidují zástupci velkých politických stran (ČSSD a KSČM). Souvisí to zřejmě i s tím, že v obci dlouhodobě působí politik Ivo Grüner, který je zároveň náměstkem hejtmana Plzeňského kraje pro oblasti regionální rozvoj, fondy EU a informatika. V současné době zastává Ivo Grüner v Žihli funkci místostarosty.

Obr. č. 1: Administrativní mapa okresu Plzeň-sever se zvýrazněním vybraných obcí



Zdroj: Vlastní úprava na základě obrázku z: cs.wikipedia.org

5.1.1 Město Kozlany

Kozlany, dříve nazývány také jako Kozlany (v lat. a něm. textech Kozlan), jsou malým městem nacházejícím se v Plzeňském kraji, v okrese Plzeň – sever, severovýchodně od Kralovic. Katastrální území Kozlan se rozkládá v nadmořské výšce 442 m n. m., na ploše 29,11 km², když počítáme i přilehlé části. Přilehlé části tvoří Buček, Dřevec, Hedčany a Hodyně. Samotné Kozlany zaujímají plochu o výměře 13,81 km².⁷³ Město rozkládající se na okraji křivoklátských lesů mělo svou polohou vždy blízko ke středním Čechám a bylo s nimi spojeno pevnými vazbami i v minulosti.⁷⁴

Obr. č. 2: Znak města Kozlany



Zdroj:

www.kozlany.cz

⁷³ Oficiální webové stránky města Kozlany. *Titulní strana*. [online]. 2015 [cit. 2015-11-17]. Dostupné z: <<http://www.kozlany.cz>>;

Oficiální webové stránky města Kozlany. *Přidružené obce*. [online]. 2015 [cit. 2015-11-17]. Dostupné z: <<http://www.kozlany.cz/mesto/pridruzene-obce/>>

⁷⁴ BUKAČOVÁ, I., J. FÁK a K. FOUĐ. *Severní Plzeňsko I.: Historický-turistický průvodce č. 6*, str. 51-55

K 1. 1. 2015 měly Kožlany 1 383 obyvatel. Podle rozdělení Petra Jüptnera lze Kožlany zařadit mezi nejmenší obce do 1 700 obyvatel. Lze je rovněž považovat za venkovskou obec, protože nedosahují hranice 3 000 obyvatel. Odpovídá tomu i hustota zalidnění, která se pohybuje okolo 48 obyvatel na km², je tedy výrazně pod hranicí 100 obyvatel na km². Přes všechny tyto skutečnosti mají Kožlany status města, který ale získaly historicky.⁷⁵

V Kožlanech můžeme najít běžnou a dnes již základní sociální a technickou vybavenost, k níž patří veřejný vodovod, kanalizace (postupně se ještě budují ve vybraných ulicích města) a plynofikace. Je zajištěn svoz komunálního odpadu. V Kožlanech působí celá řada spolků. Funguje zde například Sbor dobrovolných hasičů Kožlany nebo fotbalový oddíl FC Olympie Kožlany, jenž spadá pod občanské sdružení TJ Kožlany a mnohé další spolky a zájmové organizace. V Kožlanech se nachází i dům s pečovatelskou službou a jsou zde ordinace praktických lékařů. Fungují zde dvě knihovny, muzeum a pošta. Velký význam pro Kožlany má Základní a Mateřská škola dr. E. Beneše, která je příspěvkovou organizací města. U školy se nachází víceúčelové hřiště pro volnočasové aktivity.⁷⁶

Kožlany jsou asi nejvíce známé jako rodiště druhého československého prezidenta Edvarda Beneše. Ve městě se nachází také muzeum, které se ve svých expozicích velkou měrou věnuje tomuto slavnému rodákovi. Městem a jeho okolím vede naučná stezka, která mapuje a přibližuje důležitá místa a památky.⁷⁷

Kožlany se v rámci přenesené působnosti řadí k obcím I. typu s matričním úřadem a systémem Czech POINT, který slouží například k ověřování listin či výpisům z rejstříku.⁷⁸ Spadají do obvodu obce s rozšířenou působností Kralovice. V Kožlanech je funkce starosty uvolněná, což znamená, že je starosta uvolněn z pracovního poměru

⁷⁵ Český statistický úřad. *Počty obyvatel v obcích*. [online]. 2015 [cit. 2016-01-20]. Dostupné z: <<https://www.czso.cz/csu/czso/pocet-obyvatel-v-obcich-k-112015>>

⁷⁶ Kožlanský zpravodaj. *Ročník 2012* [online]. 2012 [cit. 2015-12-16]. Dostupné z: <<http://www.kozlany.cz/mesto/kozlansky-zpravodaj/rocnik-2012/>> ; Oficiální webové stránky města Kožlany *Služby*. [online]. 2015 [cit. 2015-07-16]. Dostupné z: <<http://www.kozlany.cz/mesto/sluzby/zdravotnictvi/>>

⁷⁷ Oficiální webové stránky města Kožlany. *Muzeum*. [online]. 2015 [cit. 2015-11-17]. Dostupné z: <<http://www.kozlany.cz/turista/muzeum/>>; Oficiální webové stránky města Kožlany. *Kulturní památky a zajímavosti, naučná stezka*. [online]. 2015 [cit. 2015-11-17]. Dostupné z: <<http://www.kozlany.cz/turista/kulturni-pamatky-a-zajimavosti-naucna-stezka/>>

⁷⁸ Oficiální webové stránky města Kožlany. *Czech POINT*. [online]. 2015 [cit. 2015-11-17]. Dostupné z: <<http://www.kozlany.cz/titulni-strana/czech-point/>>

a za výkon funkce mu náleží odměna. Dlouholetým starostou obce je Vladimír Příbyl, který je ve funkci již od roku 2006. Současné období je tedy jeho již třetí v pořadí. V Kožlancech je zřízena i funkce tajemníka, kterou v současné době vykonává Jana Dufková.

5.1.2 Obec Žihle

Žihle se nachází na samotném okraji Plzeňského kraje a okresu Plzeň-sever. Jak již bylo zmíněno, obec leží v oblasti, která bezprostředně sousedí se Středočeským, Ústeckým, ale i Karlovarským krajem. V roce 2015 zde žilo 1391 obyvatel. Katastrální území obce Žihle tvoří pět částí, kromě samotné Žihle také přidružené obce Hluboká, Kalec, Nový Dvůr, Odlezly a Přehořov. Katastrální území obce se rozkládá na ploše 39,86 km². Hustota zalidnění se pohybuje okolo 35 obyvatel na km². Z uvedených čísel je patrné, že obec Žihle spadá do kategorie nejmenších obcí do 1 700 obyvatel a rovněž se řadí k venkovským obcím, které nedosahují 3 000 obyvatel.

V obci Žihle se stejně jako v Kožlancech a Kozojedech nachází základní a mateřská škola, dále pak dům s pečovatelskou službou. V obci působí několik spolků, za zmínku stojí například Sbor dobrovolných hasičů Žihle nebo fotbalový klub T. J. Slavoj Žihle. V Žihli se nachází obecní knihovna. Je zde rovněž zdravotní středisko s ordinacemi praktického, dětského, zubního a ženského lékaře, pošta a nová hasičská zbrojnice. Do konce roku 2014 zde působil i Dům dětí a mládeže Žihle, ale ten od 1. 1. 2015 přešel pod Masarykovu ZŠ a MŠ v Žihli. Obcí vede železniční trať Plzeň – Žatec, která je jednou z nejstarších železničních tratí v České republice. Je zde i dobré dopravní spojení směrem na Kralovice, Plasy a Lubenec. V obci dále funguje čistírna odpadních vod s větší částí kanalizace, je zde také vybudován místní vodovod. Obec je rovněž plně plynofikována. Od roku 1999 mohou senioři v Žihli využívat nový dům s pečovatelskou službou.⁷⁹ V obci se rovněž nachází obchody se základními potravinami, restaurace a pošta. V obci se

Obr. č. 3: Znak obce Žihle



Zdroj: wikipedia.org

⁷⁹ Oficiální webové stránky obce Žihle. *Historie*. [online]. 2010 [cit. 2015-08-17]. Dostupné z: <<http://www.obec-zihle.cz/historie/>>; Počty obyvatel v obcích. *Český statistický úřad* [online]. 2015 [cit. 2016-01-20]. Dostupné z: <<https://www.czso.cz/csu/czso/pocet-obyvatel-v-obcich-k-112015>>

nachází i zrekonstruované fotbalové hřiště s umělou trávou, jež bylo nově otevřeno v roce 2007.⁸⁰

Žihle vykonává stejně jako obec Kožlany základní rozsah přenesené státní správy a řadí se k obcím I. typu s matričním úřadem. Žihle také spadá do obvodu obce s rozšířenou působností Kralovice. Rozdílem je, že v Žihli se nenachází pobočka systému Czech POINT. Funkce starosty je zde uvolněná. Starostou obce je od roku 2010 František Procházka. V obci Žihle na rozdíl od města Kožlany není zřízena funkce tajemníka obecního úřadu.

5.1.3 Obec Kozojedy

Obec Kozojedy je nejmenší z porovnávaných obcí. K 1. 1. 2015 zde žilo dle údajů ČSÚ 591 obyvatel.⁸¹ Kozojedy se nachází zhruba 10 km jízdy od města Kožlany a 7 km jihovýchodně od Kralovic. Leží v okrese Plzeň-sever. Katastrální území obce Kozojedy tvoří i čtyři přilehlé obce Borek, Břízsko, Lednice a Robčice. Celkové katastrální území se rozkládá na ploše 22,97 km². Hustota obyvatel je zde velice nízká, přibližně 0,26 obyv./km². Kozojedy stejně jako Kožlany a Žihle spadají do kategorie nejmenších obcí do 1 700 obyvatel a zároveň jsou také venkovskou obcí do 3 000 obyvatel.

V obci je pouze autobusová dopravní obslužnost, zajišťuje spojení s městem Plzeň, okolními vesnicemi a městem Kralovice. Obec každoročně na dopravní obslužnost přispívá. V obci je veřejný vodovod a kanalizace, bohužel chybí čistička odpadních vod. Dále je zde pošta, mateřská škola, základní škola, ordinace praktického lékaře a dětského lékaře, kostely, hřbitov, hřiště, obecní knihovna. V roce 2002 byla dokončena rekonstrukce víceúčelové budovy, ve které je tělocvična, společenská místnost a pohostinství. K jedné z hlavních charakteristik obce Kozojedy patří bohatý kulturní život s řadou kulturních akcí, které obec spolu s místními spolky pořádá. V obci se rovněž nachází obchody se

Obr. č. 4: Znak obce Kozojedy



Zdroj: wikipedia.org

⁸⁰ Oficiální webové stránky obce Žihle. *Zrekonstruované hřiště znovu otevřeno*. [online]. 2010 [cit. 2015-08-17]. Dostupné z: <http://www.obec-zihle.cz/historie/>

⁸¹ Český statistický úřad. *Počty obyvatel v obcích*. [online]. 2015 [cit. 2016-01-20]. Dostupné z: <https://www.czso.cz/csu/czso/pocet-obyvatel-v-obcich-k-112015>

základními potravinami a pošta. Ve zrekonstruovaném kulturním domě u fotbalového hřiště v Kozojedech se nachází pohostinství, společenská místnost a tělocvična.⁸²

Funkce starosty je v obci Kozojedy na rozdíl od obce Žihle a města Kožlany neuvolněná. Rovněž zde není zřízena funkce tajemníka obecního úřadu a nenachází se zde pobočka systému Czech POINT. Kozojedy také spadají do obvodu obce s rozšířenou působností Kralovice. Vykonávají základní rozsah přenesené působnosti, jsou tedy rovněž obcí I. typu, ale na rozdíl od Kožlan a Žihle zde není matriční úřad.

5.2 Demografická charakteristika obcí

Pro komparaci hospodaření a financování obcí je důležité porovnávat některé ukazatele v kontextu počtu obyvatel dané obce, to je i důvod zařazení této kapitoly do diplomové práce.

5.2.1 Počet obyvatel v obcích

Základem informací o obyvatelstvu ve vybraných obcích jsou údaje, které na svých webových stránkách zveřejňuje ČSÚ, jedná se o údaje ze sčítání lidu, domů a bytů a dále také o údaje o počtu obyvatel v obcích České republiky jednotlivě za každý rok. Uvedeny jsou jednak aktuální počty (platné pro rok 2016), ale i vývoj počtu obyvatel, který je považován za jeden ze základních ukazatelů charakteristiky obyvatel obce. Uvedená data se vztahují vždy k 1. lednu daného roku. Stav k 31. 12. daného roku se rovná stavu k 1. 1. následujícího roku, výjimečná situace nastává vždy po aplikaci výsledků sčítání lidu, kdy se údaje k 31. 12. roku před sčítáním nerovnájí stavu k 1. 1. roku sčítání. Aktuální údaje pro rok 2016 o stavu obyvatelstva byly převzaty z webového portálu Ministerstva vnitra ČR a mají pouze informativní charakter. Institucí, která je oprávněna poskytovat statistické údaje ve smyslu § 18 odst. 1 písm. b) a c) zákona o statistické službě je Český statistický úřad.⁸³ Detailní údaje o počtu obyvatel a průměrném věku zobrazují *tabulky č. 7 – 9 a grafy č. 6 – 8.*

⁸² Oficiální webové stránky obce Kozojedy. *Obec - historie a současnost*. [online]. 2015 [cit. 2015-07-19]. Dostupné z: <<http://www.obeckozojedy.eu/informace-o-obci/obec-historie-a-soucasnost/>>

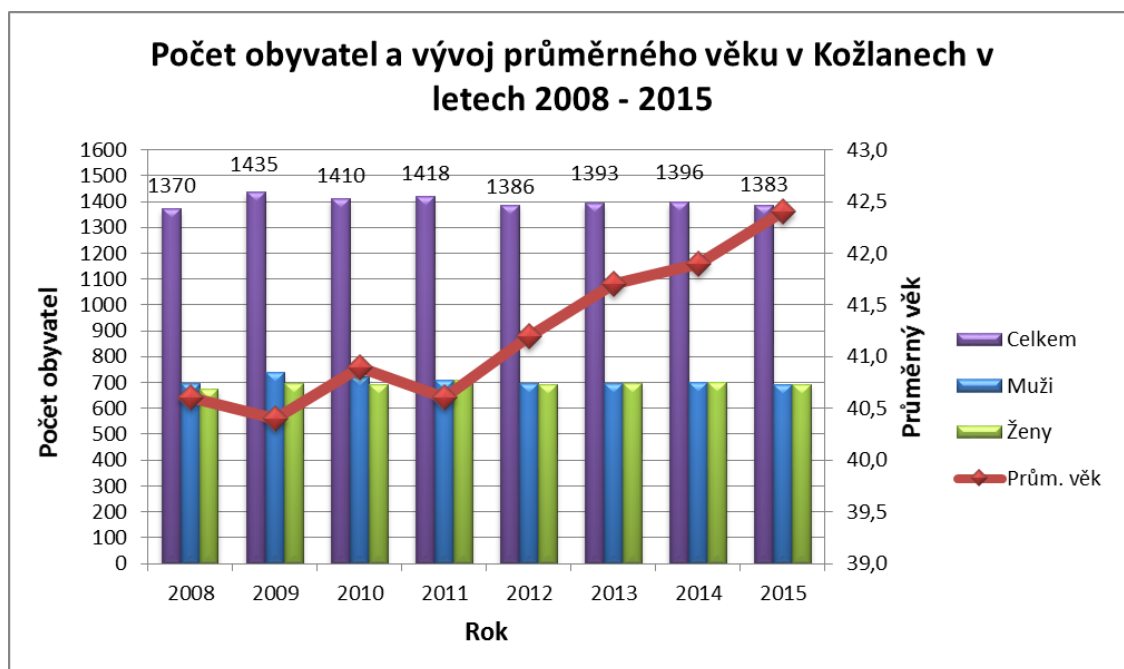
⁸³ Ministerstvo vnitra. *Počty obyvatel v obcích*. [online]. 2016 [cit. 2016-01-20]. Dostupné z: <<http://www.mvcr.cz/clanek/statistiky-pocty-obyvatel-v-obcich.aspx>>; Český statistický úřad. *Počet obyvatel - Metodika*. [online]. 2014 [cit. 2016-01-20]. Dostupné z: <https://www.czso.cz/csu/czso/pocet_obyvatel_m>

Tabulka č. 7: Počet obyvatel a průměrný věk ve městě Kožlany v letech 2008 - 2016

ROK	Muži	Ženy	Celkem	Prům. věk
2008	695	675	1370	40,6
2009	741	694	1435	40,4
2010	720	690	1410	40,9
2011	708	710	1418	40,6
2012	696	690	1386	41,2
2013	697	696	1393	41,7
2014	698	698	1396	41,9
2015	690	693	1383	42,4
2016	698	701	1399 (mvr.cz)	-

Zdroj: Vlastní zpracování na základě dat z: www.czso.cz (Počet obyvatel v obcích)

Graf č. 6: Počet obyvatel a vývoj průměrného věku ve městě Kožlany v letech 2008 - 2015



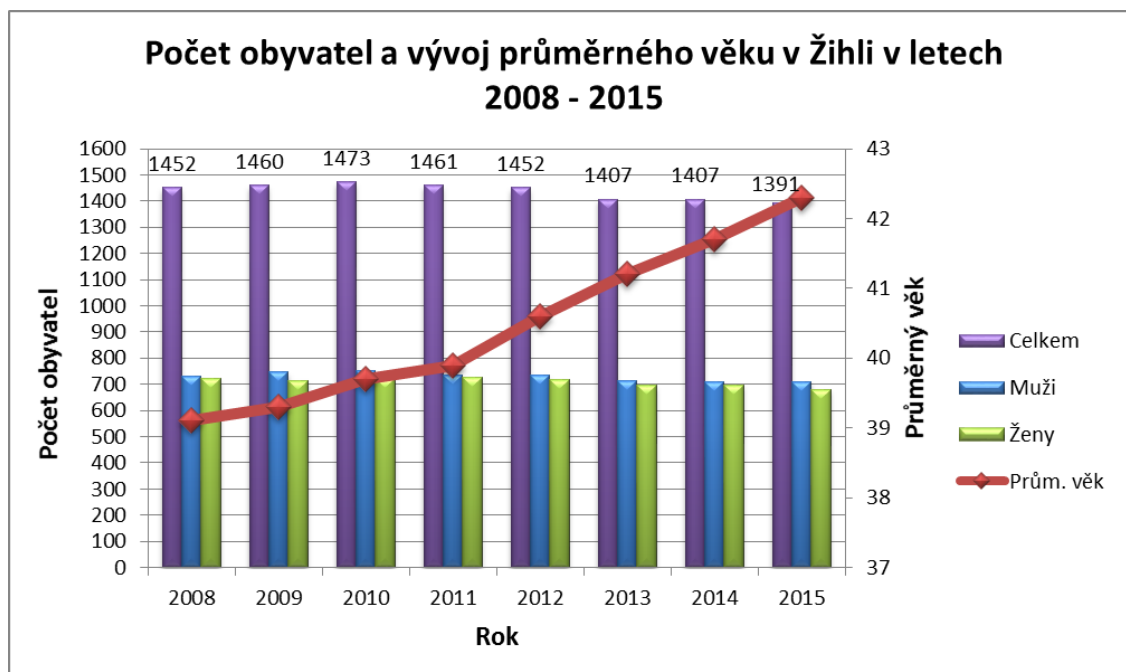
Zdroj: Vlastní zpracování na základě dat z: www.czso.cz (Počet obyvatel v obcích)

Tabulka č. 8: Počet obyvatel a průměrný věk v obci Žihle v letech 2008 - 2016

ROK	Muži	Ženy	Celkem	Prům. věk
2008	731	721	1452	39,1
2009	746	714	1460	39,3
2010	752	721	1473	39,7
2011	736	725	1461	39,9
2012	735	717	1452	40,6
2013	712	695	1407	41,2
2014	710	697	1407	41,7
2015	710	681	1391	42,3
2016	667	658	1325 (mvr.cz)	-

Zdroj: Vlastní zpracování na základě dat z: www.czso.cz (Počet obyvatel v obcích)

Graf č. 7: Počet obyvatel a vývoj průměrného věku v obci Žihle v letech 2008 - 2015



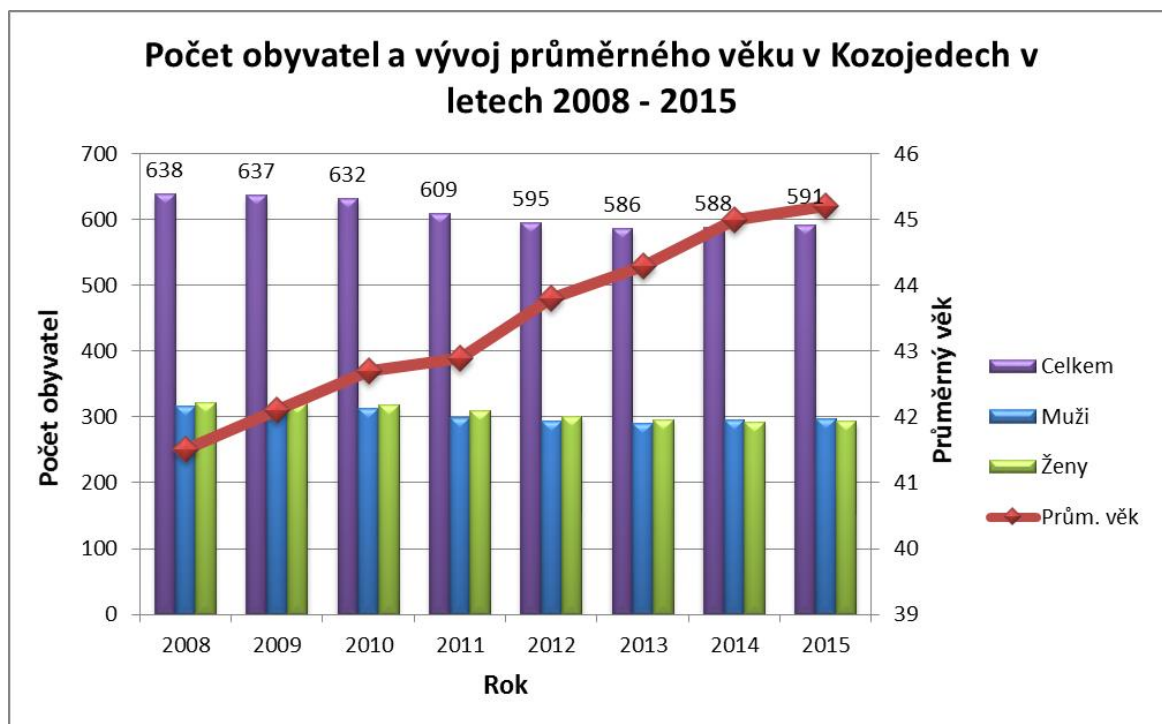
Zdroj: Vlastní zpracování na základě dat z: www.czso.cz (Počet obyvatel v obcích)

Tabulka č. 9: Počet obyvatel a průměrný věk v obci Kozojedy v letech 2008 - 2016

ROK	Muži	Ženy	Celkem	Prům. věk
2008	317	321	638	41,5
2009	317	320	637	42,1
2010	313	319	632	42,7
2011	299	310	609	42,9
2012	294	301	595	43,8
2013	290	296	586	44,3
2014	296	292	588	45,0
2015	298	293	591	45,2
2016	298	288	586 (mvr.cz)	-

Zdroj: Vlastní zpracování na základě dat z: www.czso.cz (Počet obyvatel v obcích)

Graf č. 8: Počet obyvatel a vývoj průměrného věku v obci Kozojedy v letech 2008 - 2015



Zdroj: Vlastní zpracování na základě dat z: www.czso.cz (Počet obyvatel v obcích)

Z výše uvedených grafů a tabulek je patrné, že Kozojedy jsou zhruba srovnatelné velikostí trvale žijící populace. V Kozojedech žije výrazně méně obyvatel. Ve všech třech sledovaných obcích je ale počet obyvatel relativně stabilní. Ve sledovaném období se nevyskytují větší výkyvy, které by znamenaly razantní změnu demografické situace ve smyslu významného nárůstu či úbytku populace. Kromě města Kozlany, kde se

střídají roky úbytku a přírůstku obyvatelstva, převládá ve zbývajících dvou obcích spíše negativní trend úbytku obyvatelstva. Největší nominální úbytek obyvatelstva ze sledovaných obcí zaznamenala obec Žihle, mezi léty 2010 až 2015 se zde snížil počet obyvatel o 82 osob. Průměrný věk ve všech sledovaných obcích stoupl, stejně tak jako stoupá průměrný věk v rámci celé ČR, k roku 2015 byl průměrný věk v ČR 41,7 roku. Kožlany, Kozojedy i Žihle se pohybují nad tímto průměrem. Nejstarší obyvatelstvo má nejmenší obec Kozojedy, kde průměrný věk v roce 2015 přesáhl 45 let. V obci Kozojedy zároveň došlo k nejvyššímu navýšení průměrného věku v rámci sledovaných obcí. Žihle i Kožlany jsou dle aktuálních údajů o průměrném věku téměř na stejné úrovni, průměrný věk se zde pohybuje okolo 42 let. Kožlany jsou v rámci statistiky průměrného věku nejstabilnější, ve sledovaném období od roku 2008 do roku 2015 došlo k navýšení průměrného věku jen o 1,8 roku. Souhrnně lze konstatovat, že zjištěné informace potvrzují trend stárnutí populace v rámci celé ČR a úbytek mladých lidí na venkově (v malých obcích).

5.3 Analýza hospodaření a financování vybraných obcí

Jedním z hlavních bodů této práce je komparace tří vybraných obcí (Kožlany, Žihle a Kozojedy). Komparace se zaměřuje na hospodaření, financování a s tím související problematiku. Důležitým vstupem pro provedení komparace je právně analýza hospodaření a financování vybraných obcí. V rámci porovnání jsou zachyceny i zkušenosti a názory představitelů obcí, které úzce souvisí s hospodařením a rozpočty, například rozpočtové určení daní či dotační politika. Pro porovnání byly záměrně vybrány obce, které mají hodně společných rysů. Řeč již byla o vzájemné geografické blízkosti těchto obcí a o tom, že obce spadají do stejného obvodu obce s rozšířenou působností Kralovice. Obce spojují i shodné demografické charakteristiky, jež byly uvedeny v předchozí kapitole. Důležitým společným rysem pro komparaci hospodaření je i ta skutečnost, že všechny obce jsou zřizovatelem základní a mateřské školy. Ve všech třech obcích zároveň působí celá řada spolků. Obce každoročně pořádají několik kulturních akcí a podporují spolkový život.

Problematika hospodaření, financování a rozpočtů porovnávaných obcí byla zpracována na základě veřejně dostupných materiálů (MONITOR – informační portál Ministerstva financí), dokumentů obcí a především pak polostrukturovaných rozhovorů s představiteli vybraných obcí.

5.3.1 Hospodaření a rozpočet ve městě Kožlany

Tato podkapitola vychází z informací získaných z rozhovorů se starostou města Kožlany Vladimírem Příbylem, tajemnicí města Janou Dufkovou a účetní města Drahomírou Jíchovou. Dalším zdrojem informací byly materiály poskytnuté městem Kožlany a veřejně dostupné dokumenty, například závěrečný účet města. Pro doplnění informací o hospodaření obce byly použity i údaje z informačního portálu Ministerstva financí – MONITOR. Přesné údaje o rozpočtu města Kožlany v letech 2009 – 2014 zobrazuje *tabulka č. 10* a *graf č. 9* níže.

Hospodaření města Kožlany se dle starosty Vladimíra Příbyla v dlouhodobém horizontu vyznačuje přebytkovým rozpočtem. Dříve se město snažilo sestavovat navrhované rozpočty i v tomto duchu. Zastupitelstvo města Kožlany v letech 2009 - 2013 vždy schvalovalo rozpočet jako přebytkový, od roku 2013 je rozpočet schvalován již jako schodkový. V roce 2013 rozpočet města zaznamenal nejvyšší navrhovaný schodek, rozdíl mezi předpokládanými příjmy a výdaji činil téměř tři miliony korun. Schodek byl kryt úvěrem z České spořitelny. Důvodem tak velkého předpokládaného schodku byla velká investiční akce „Vožehák“. Cílem projektu byla oprava a obnova Vožehova rybníka, což obnášelo například odstranění dnových sedimentů a rekonstrukci hráze. Projekt byl částečně financován z EU z OP Životní prostředí, ze státních fondů, ale také z rozpočtu města. V historii města se jednalo o jednu z největších investic, kterou převýšila jen investice v roce 2001, jež se týkala celkové obnovy průtahu městem. Celková hodnota projektu činila zhruba 25 milionů, z toho byla přibližně 17 milionů evropská dotace. Tato investice výrazně ovlivnila výši příjmů, výdajů a následně schodku rozpočtu (*viz tabulka č. 10*). Vyšší očekávané investice jsou sice hlavní, ale ne jedinou příčinou toho, proč město navrhuje rozpočet jako schodkový. Tajemnice města Jana Dufková dodává: *„Rozpočet zastupitelstvo schvaluje poslední tři roky jako schodkový, protože jsme střízliví v odhadování příjmů na další období, jelikož nelze přesně určit, jaké budou daňové výnosy a zisk z lesního hospodářství, což jsou největší příjmové položky města.“* Důležité je rozlišovat navrhovaný rozpočet na další rok a skutečnost (skutečný rozpočet ke konci roku). Navrhovaný rozpočet na další rok je schvalován vždy na konci aktuálního roku a je to vlastně pouze odhad příjmů dle minulého období a plánované výdaje města na další rok. Navrhovaný rozpočet se během roku upravuje o rozpočtová opatření. Skutečnost k 31. 12. je v položkách příjmů a výdajů vždy vyšší, někdy nastává situace, že rozpočet je

sestavovaný jako přebytkový, ale ve skutečnosti k 31. 12. je schodkový, jako v roce 2009. Jindy je tomu přesně naopak, jako v roce 2013. Nejvíce jak navrhovaný, tak skutečný rozpočet ovlivňují investice a větší projekty, které obec realizuje. Skutečný rozpočet k 31. 12., jak ukazuje *tabulka č. 10 a graf č. 9*, byl v Kožlanech v rámci sledovaného období vždy přebytkový, kromě let 2009 a 2012. V roce 2009 měla na schodek největší vliv investice na zateplení a výměnu oken v základní škole, dále také investice na dobudování kanalizace a vodovodu. V posledním sledovaném roce 2014 byl rozpočet ke konci roku přebytkový, rovněž výsledkem hospodaření byl zisk, což je pravidlem dle vyjádření tajemnice Jany Dufkové, potvrzuje to i účetní Drahomíra Jichová a údaje z informačního portálu Ministerstva financí – MONITOR to jen dotvrzují. Je tedy nutné rozlišovat hospodaření obce, tj. rozdíl mezi příjmy a výdaji, a výsledek hospodaření za daný rok, tj. rozdíl mezi náklady a výnosy. Stává se, že i když obec vykazuje k 31. 12. schodek, výsledek hospodaření se pohybuje v kladných hodnotách. Navrhovaný rozpočet na rok 2015 byl schválen znovu jako schodkový, schodek 2 457 148 Kč bude kryt přebytkem minulých let.⁸⁴

Město Kožlany vlastnilo k 30. září roku 2015 dlouhodobý hmotný majetek v hodnotě téměř 153 milionů korun, z toho nejvíce tvořily stavby (přibližně 110 milionů Kč), dále pozemky (přibližně 37 milionů Kč). Město vlastnilo k výše zmíněnému datu dlouhodobý finanční majetek v hodnotě 2 miliony korun.⁸⁵

Tabulka č. 10: Rozpočet města Kožlany v letech 2009 - 2015 (hodnoty uvedeny v Kč)

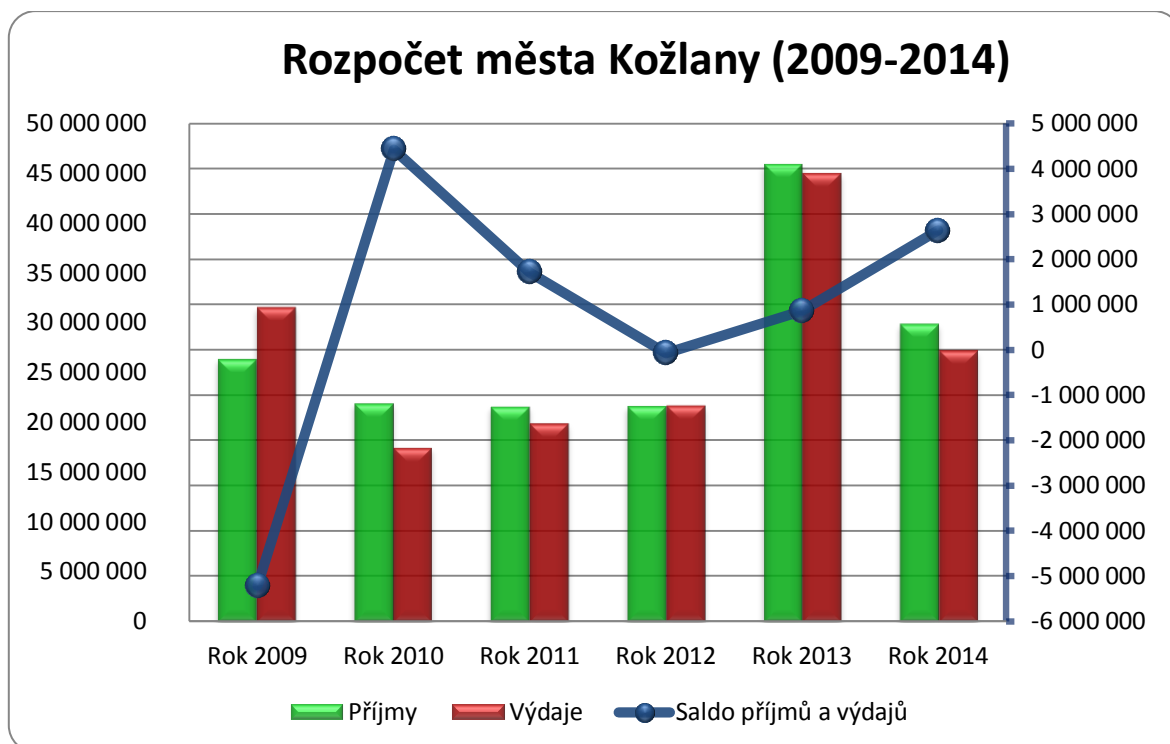
Rozpočet města Kožlany		Rok 2009	Rok 2010	Rok 2011	Rok 2012	Rok 2013	Rok 2014	Rok 2015
Schválený rozpočet	Příjmy	18 524 920	15 831 140	17 138 890	18 638 590	22 316 040	22 828 280	23 915 802
	Výdaje	16 596 930	14 212 140	16 037 820	17 526 590	25 306 400	24 299 390	24 576 000
	Saldo rozpočtu	1 927 990	1 619 000	1 101 070	1 112 000	-2 990 360	-1 471 110	- 60 198
Skutečnost (závěr. účet)	Příjmy	26 358 190	21 929 850	21 590 510	21 625 665	45 879 500	29 857 960
	Výdaje	31 574 720	17 501 820	19 883 396	21 696 782	45 014 750	27 216 960
	Saldo rozpočtu	-5 216 530	4 428 030	1 707 114	-71 117	864 750	2 641 000	...

Zdroj: Vlastní zpracování na základě dat z: monitor.statnipokladna.cz a závěrečných účtů města

⁸⁴ Rozhovor č. 1; Navrhovaný rozpočet města Kožlany v roce 2015

⁸⁵ Rozhovor č. 1; MONITOR: Informační portál Ministerstva financí ČR [online]. Dostupné z: <http://monitor.statnipokladna.cz/>

Graf č. 9: Rozpočet města Kožlany v letech 2009 - 2014 (plnění v Kč k 31.12.)



Zdroj: Vlastní zpracování na základě dat z: monitor.statnipokladna.cz a závěrečných účtů města

Příjmy

Z tabulky č. 11 vyplývá, že více než polovinu příjmů města Kožlany, pravidelně zhruba 60 %, tvoří příjmy daňové. Daňové příjmy postupně narůstaly, v roce 2014 tvořily 64 % celkových příjmů. Kapitálové příjmy jsou naopak nevýznamné a tvoří jen zlomek rozpočtu. Nejvyšší hodnoty v rámci sledovaného období dosáhly kapitálové příjmy v roce 2009, celkem 2,2 milionu korun. V roce 2014 poklesly na doposud nejnižší hodnotu 139 tisíc Kč. Kapitálové příjmy v roce 2014 tvořily jen 0,5 % celkových příjmů. Příčinou bylo to, že město v posledních letech prodávalo poslední svůj majetek, o který byl zájem. Jak vyplývá i z rozhovoru se starostou, nyní již město téměř žádný majetek, jenž by se dal prodat, nemá. Nedaňové příjmy tvořily v roce 2014 v Kožlanech přibližně 28 % celkových příjmů. Jde především o příjmy z pronájmu majetku obce, jak bylo zjištěno v rozhovoru se starostou, tajemnicí a účetní města. Přijaté transfery tvořily průměrně v rámci sledovaného období (2009 - 2014) 18,2 % z celkových příjmů. Toto číslo je ale zkresleno dvěma velkými výkyvy v letech 2009 a 2013, kdy došlo k výraznému nárůstu v souvislosti s investičními akcemi města. V tabulce č. 11 je v těchto letech vidět prudký nárůst v položce investičních transferů. V roce 2009 výši transferů ovlivnila především dotace

na zateplení a výměnu oken v místní základní škole. V roce 2013 to byla již zmíněná realizace doposud největšího projektu, tzv. akce „Vožehák“. V případě města Kožlany platí, že pravidelně převažují přijaté transfery z veřejných rozpočtů ústřední úrovně nad transfery z veřejných rozpočtů územní úrovně.⁸⁶

Tabulka č. 11: Druhové členění příjmů ve městě Kožlany v letech 2009 - 2014 (skutečný rozpočet v Kč k 31. 12.)

Druh příjmů	Rok 2009	Rok 2010	Rok 2011	Rok 2012	Rok 2013	Rok 2014
Daňové	12 137 900	13 144 110	13 220 775	12 917 313	16 945 234	17 919 880
Nedaňové	4 088 410	5 987 140	4 663 490	5 892 590	9 438 508	7 936 839
Kapitálové	2 211 730	960 930	497 830	709 487	975 460	139 200
Přijaté transfery (dotace) celkem	7 920 150	1 837 700	3 208 416	2 106 276	17 819 341	1 862 041
- investiční transfery	6 157 080	351 260	1 438 722	300 000	16 872 168	859 926
- neinvestiční transfery	1 763 070	1 486 440	1 769 694	1 806 276	947 173	1 002 115

Zdroj: Vlastní zpracování na základě dat z: monitor.statnipokladna.cz; pro rok 2009 byly použity data z: www.rozpocetobce.cz

Z rozhovoru s představiteli města Kožlany bylo zjištěno, že mezi zásadní nedaňové příjmy patří příjmy z lesa za prodej dřeva a dále vodné a stočné. Vodovod i kanalizace jsou ve vlastnictví města, provozovatelem je město, což dnes již nemusí být pravidlem v jiných obcích. Starosta Vladimír Příbyl říká, že je to velká výhoda, především pro občany. Není nejmenší důvod vodovod prodávat. „My jsme vodovod získali po revoluci, takže důvody vlastnictví jsou v podstatě historické. Vodovod v Kožlanech vždy mělo ve vlastnictví místní družstvo, což nebylo zvykem, ve většině obcí totiž vodovod spadal pod národní podnik Západočeské vodovody a kanalizace. To je zřejmě důvod toho, že ostatní obce, jako i například Kozojedy a Žihle, nyní vodovod ve vlastnictví nemají, protože ho po revoluci jednoduše nezískaly, říká starosta města Vladimír Příbyl.⁸⁷

Kapitálové příjmy jsou dle názoru Jany Dufkové nízké z prostého důvodu, město už totiž nevlastní majetek, jenž by se dal prodat. Veškerý majetek, který se dal prodat, je již

⁸⁶ Rozhovor č. 1; MONITOR: Informační portál Ministerstva financí ČR [online]. Dostupné z: <http://monitor.statnipokladna.cz/>

⁸⁷ Rozhovor č. 1

prodaný. V letech 2008 – 2009 prodalo město velké množství bytů. Slova tajemnice města potvrzuje i účetní Drahomíra Jíchová a také údaje z rozpočtu, kdy v letech 2008 a 2009 skutečně položka kapitálových příjmů zaznamenala nárůst. V roce 2008 tvořily kapitálové příjmy 12,7 % a v roce 2009 8,4 % celkových příjmů. Pro srovnání v následujícím roce 2010 to bylo 4,4 % a v posledním sledovaném roce 2014 to bylo už jen 0,5 %. Podle slov tajemnice a účetní města v roce 2015 prodalo město poslední z bytů a občas ještě prodává pozemky, ale to je tak vše, co se týče kapitálových příjmů. K prodeji majetku město přistoupilo především z důvodu nákladných oprav a udržování objektů, nevedla ho k tomu tedy nějaká finanční tíseň. Navíc o byty jejich obyvatelé projeví zájem, zastupitelstvo tedy rozhodlo o prodeji a to i z důvodu, že město má ve svém majetku obecní budovy (např. knihovna, budova úřadu, pošta, sokolovna, dům s pečovatelskou službou, muzeum atd.), které musí opravovat a na udržování a opravy bytů již nezbývaly prostředky.⁸⁸

Místní poplatky jsou dle starosty a tajemnice města spíše doplňkovým příjmem rozpočtu, mají zanedbatelný podíl na financování obce. Ve městě Kožlany jsou zavedeny následující místní poplatky:

- Poplatek za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů
- Poplatek ze psů
- Poplatek za lázeňský nebo rekreační pobyt
- Poplatek za užívání veřejného prostranství
- Poplatek z ubytovací kapacity⁸⁹

Odvod z loterií a výherních hracích přístrojů přinesl do rozpočtu v roce 2014 zhruba 124 tisíc korun. Koeficient daně z nemovitých věcí je v Kožlanech nastaven na nejnižší úrovni. I přesto v roce 2014 město díky této majetkové dani získalo do rozpočtu téměř dva miliony korun. O navýšení daně z nemovitých věcí se v Kožlanech prozatím neuvažuje. Celkově zavedené místní poplatky a daň z nemovitých věcí přispěly do obecní pokladny částkou přibližně 2,7 milionu korun, což představovalo 15,3 % celkových daňových příjmů. Město má podle tajemnice a starosty jedinou možnost, jak může

⁸⁸ Rozhovor č. 1; MONITOR: Informační portál Ministerstva financí ČR [online]. Dostupné z: <http://monitor.statnipokladna.cz/>

⁸⁹ Tamtéž

navyšovat příjmy, a to právě v oblasti místních poplatků, daně z nemovitosti či vodného a stočného. Nicméně vedení města se k tomu staví spíše odmítavě. Tato možnost je dle tajemnice a starosty značně problematická, je to spíše politická otázka a jde o nepopulární opatření. Kožlany se naopak snaží držet místní poplatky na té nejnižší možné úrovni a vychází tak lidem vstříc. Starosta dodává: „*Pro město je důležité, aby zde lidé chtěli bydlet, nabízíme levné bydlení, levnou vodu atd., to je naše výhoda, bylo by hloupé to měnit. Potřebujeme hlavně rodiny s dětmi, aby děti zde chodily do školy.*“ Z tohoto vyjádření vyplývá, že venkovský charakter místního prostředí ovlivňuje i nastavení místních poplatků a koeficientu daně z nemovitosti. Poplatky jsou v některých případech dokonce nastavené tak, že obec ještě doplácí, například za svoz komunálního odpadu. Poplatky se obec snaží zároveň diferencovat, pro děti, studenty či seniory.⁹⁰

Výdaje

Jednu z největších položek výdajů v Kožlanech tvoří každoročně výdaje na veřejnou správu a služby. Tyto výdaje narostly od roku 2008 z přibližně 4,3 milionu korun až na 5,5 milionu korun k roku 2014 (celkové částky vychází z výdajů členěných na základě jednotlivých odvětví).⁹¹

Další významnou a pravidelnou položkou výdajů tvoří v Kožlanech výdaje na vzdělávání a školské služby, jelikož město Kožlany je zřizovatelem základní a mateřské školy. Tyto výdaje se pohybují pravidelně okolo dvou milionů korun. V roce 2014 činily 2,1 milionu korun (celkové částky vychází z výdajů členěných na základě jednotlivých odvětví).⁹² V neposlední řadě tvoří významnou část výdajů i výdaje na svoz a sběr komunálního odpadu, město zde vynakládá kolem dvou milionů korun ročně. Tajemnice Jana Dufková a účetní Drahomíra Jíchová se shodují na tom, že velkým výdajem jsou výdaje za energie. Dále nezanedbatelnou část tvoří i výdaje na lesní hospodářství, konkrétně výdaje na těžbu. Data z rozpočtu v roce 2014 hovoří o tom, že největšími výdaji

⁹⁰ Rozhovor č. 1; MONITOR: Informační portál Ministerstva financí ČR [online]. Dostupné z: <<http://monitor.statnipokladna.cz/>>

⁹¹ MONITOR: Informační portál Ministerstva financí ČR [online]. Dostupné z: <<http://monitor.statnipokladna.cz/>>

⁹² Tamtéž

jsou výdaje za nákup služeb, výdaje na platy, energie, ale také kapitálové výdaje na pořízení budov.⁹³

Pokud jde o úspory, město se samozřejmě snaží šetřit, ale není to lehké, jak říká Jana Dufková. Jeden z posledních pokusů o úspory byl, dá se říci, neúspěšný. Radní ve městě Kožlany rozhodli o úspoře na veřejném osvětlení, svítilo se tzv. „ob lampu“, ale velkou úsporu to nepřineslo. Město ušetřilo zhruba jen 40 tisíc korun a toto opatření se navíc nesetkalo s pozitivní odezvou u obyvatel města, a tak bylo následně zrušeno. K úsporám došlo v místní základní škole, kde díky provedené rekonstrukci (zateplení), ušetří každoročně nemalé prostředky, jak říká starosta.⁹⁴

Tabulka č. 12: Druhovému členění výdajů ve městě Kožlany v letech 2009 - 2014 (skutečný rozpočet v Kč k 31. 12.)

Druh výdajů	Rok 2009	Rok 2010	Rok 2011	Rok 2012	Rok 2013	Rok 2014
Běžné	16 836 940	16 009 230	16 690 033	18 192 286	19 523 250	21 578 810
Kapitálové	14 737 780	1 492 650	3 193 363	3 504 496	25 491 501	3 638 146

Zdroj: Vlastní zpracování na základě dat z: monitor.statnipokladna.cz; pro rok 2009 byly použity data z: www.rozpocetobce.cz

Výše uvedená *tabulka č. 12* ukazuje, že běžné výdaje byly v Kožlanech od roku 2009 do roku 2011 téměř konstantní. Od roku 2012 dochází k jejich postupnému narůstání. Kapitálové výdaje doznaly značných výkyvů v průběhu sledovaného období. Jejich výkyvy souvisí s investiční aktivitou města v roce 2009 a v roce 2013. V roce 2013 dokonce kapitálové výdaje přesáhly běžné. Největší část běžných výdajů v Kožlanech pravidelně tvoří výdaje na nákup služeb. Největší část výdajů na nákup služeb tvoří tzv. ostatní služby, což jsou výdaje na nákup služeb nezařazené v ostatních položkách.

Do ostatních služeb patří například výdaje na revize a STK, dále věcná břemena a rozhlasové a televizní poplatky. Řadíme sem ale i úklidy a čištění či odborné práce jako jazykové překlady. Do této položky spadají i výdaje na pozemkové úpravy. V rámci sledovaných rozhovorů bylo zjištěno, že do této položky jsou řazeny i výdaje

⁹³ Rozhovor č. 1; MONITOR: Informační portál Ministerstva financí ČR [online]. Dostupné z: <http://monitor.statnipokladna.cz/>

⁹⁴ Rozhovor č. 1

na projektovou dokumentaci na opravy hmotného majetku, které tvoří podstatnou část této položky rozpočtu. Projektovou dokumentaci si obce nechávají zpracovávat hlavně v souvislosti s investičními akcemi a žádostmi o dotace. V roce 2014 výdaje na nákup služeb přesáhly 6,5 milionu korun, což je 26 % celkových výdajů. Kapitálové výdaje v Kožlanech tvoří převážně výdaje na pořízení dlouhodobého hmotného majetku. Podíl kapitálových výdajů na celkových výdajích města Kožlany byl v roce 2014 přibližně 14 %.⁹⁵

Celkové hodnocení financování města Kožlany

Celkově hodnotí účetní Jaromíra Jíchová a tajemnice města Jana Dufková finance města jako dostatečné na chod obce a podle jejich názoru občas umožňují finance města i rozvoj, ale ne ve velkém, jedná se o jednotlivosti v menším měřítku. Jinak město spíše jde do schodku (schodkového rozpočtu) a čerpá z peněz z minulých let. Starosta pak uvedl, že město je na tom v současné době ekonomicky velice dobře a to i díky změnám v rozpočtovém určení daní a s tím souvisejícím navýšením daňových příjmů. Projektů a činností, na které již nezbyvají městu peníze, je ale celá řada. Ve většině případů jde o různé opravy a péči o nemovitosti. Jedná se například o zateplení mateřské školy, domu s pečovatelskou službou a zdravotního střediska, o opravu budovy pošty, rekonstrukci budovy úřadu (městské radnice). Předpřipravených projektů, tzv. „projektů do šuplíku“, má obec celkem pět. Všechny se týkají oprav a rekonstrukcí budov a mluví se o nich už nějakou dobu, ale stále čekají, protože město nemá prostředky na jejich realizaci.⁹⁶

Zadluženost

Město Kožlany je dle tajemnice Jany Dufkové k roku 2015 zadlužené. Poslední dostupné údaje jsou z roku 2014, celková zadluženost města tehdy činila 13,5 milionu korun. Kožlany jsou zadlužené u bankovních institucí, jako je například Česká spořitelna.⁹⁷

Pro sledování zadluženosti je důležité sledovat ukazatel podílu cizích zdrojů k celkovému majetku (aktivům) obce a ukazatel celkové (běžné) likvidity. První zmiňovaný ukazatel v Kožlanech v roce 2014 činil v 8,55 %. Ukazatel celkové likvidity

⁹⁵ MONITOR: Informační portál Ministerstva financí ČR [online]. Dostupné z: <<http://monitor.statnipokladna.cz/>>

⁹⁶ Rozhovor č. 1

⁹⁷ Rozhovor č. 1; MONITOR: Informační portál Ministerstva financí ČR [online]. Dostupné z: <<http://monitor.statnipokladna.cz/>>

pak dosáhl hodnoty 3,61, což znamená, že krátkodobé likvidní prostředky obce kryjí krátkodobé závazky 3,61 krát.

Nutno dodat, že dlouhodobé závazky se v Kožlanech daří snižovat. V roce 2014 se snížily oproti roku 2013 přibližně o 9 milionů korun na celkovou hodnotu přibližně 14 milionů korun. Dlouhodobé závazky v roce 2013 výrazně ovlivnil úvěr, který si město bralo na investiční akci „Vožehák“. Většinu dlouhodobých závazků tvoří právě dlouhodobé úvěry. Z rozhovoru se starostou města rovněž plyne, že zadluženost je jeden z nejdůležitějších ukazatelů, jenž nejvíce vypovídá o hospodaření města. Starosta uvádí, že se samozřejmě snaží míru zadluženosti hlídat a pokud možno snižovat.⁹⁸

Realizované projekty

Největší investicí zůstává akce „Vožehák“ (25 mil. Kč) a dále pak zateplení základní školy či vybudování vodovodu a kanalizace v Polní ulici v roce 2014 (3 mil. Kč). Největší investicí v roce 2015 je vybudování vodovodu, kanalizace a chodníků v Kralovické ulici. Vožehův rybník byl financován dotací z evropských zdrojů a ze SFŽP, dále si město bralo úvěr a zbytek byl financován z rozpočtu města. Kanalizaci v Polní ulici město financovalo z vlastního rozpočtu. Na investici v Kralovické ulici město obdrželo dotaci z Plzeňského kraje, její podíl byl ale zanedbatelný a většinu této investice financovalo město z rozpočtu. Starosta charakterizuje vývoj investic počáteční opatrností a důkladným zvážením. Není to tak, že by si město mohlo dovolit každý rok investovat, proto každá větší investice musí být důkladně zvážena a připravena. Důležitou věcí při investičních akcích je také získávání prostředků prostřednictvím dotací, ať už ze státních fondů, fondů kraje nebo z EU.⁹⁹

Přenesená působnost

Město Kožlany vykonává základní rozsah výkonu přenesené působnosti a řadí se tak k obcím I. typu. Město v rámci přenesené působnosti vykonává dle tajemnice města především tyto činnosti:

- Vedení matriky (matriční úřad)
- Evidence obyvatel

⁹⁸ Rozhovor č. 1; MONITOR: Informační portál Ministerstva financí ČR [online]. Dostupné z: <<http://monitor.statnipokladna.cz/>>

⁹⁹ Tamtéž

- Částečně občanské průkazy, město přijímá hlášení o ztrátách OP
- Vedení silničního a správního úřadu, povolování komunikací
- Činnosti související s ochranou přírody, povolování kácení apod.
- Vidimace, legalizace (ověřování listin)

Ve městě funguje i terminál Czech POINT, který slouží pro výpisy z veřejných a neveřejných evidencí. Podle tajemnice města státní příspěvek na přenesenou působnost, pokud zohledníme i mzdové náklady, zdaleka nestačí a město musí tyto činnosti dofinancovat. Stát přispívá zhruba 390 tisíc korun ročně. Bohužel nelze vyčíslit, kolik obec dofinancovává ze svého rozpočtu na státní správu. *„V účetnictví toto nevedeme odděleně*

a do této částky by bylo nutné započítat např. i kancelářské potřeby, elektrickou energii apod. Částku bych tak pouze hádala,“ říká Jana Dufková. Za nejvíce nákladnou činnost Jana Dufková považuje vedení matriky, tato činnost s sebou nese náklady na tiskopisy, školení, personální zajištění svatebních obřadů, údržbu obřadní síně, automobil, pohonné hmoty apod.¹⁰⁰

Tajemnice i starosta města zastávají názor, že smíšený model veřejné správy je vyhovující a plní svůj účel právě v tom, že vychází občanům vstříc a přibližuje jim státní správu. Občané mají zpravidla úřad v obci a je tak dostupnější, nemusí tedy kvůli základním věcem nikam dojíždět. Na druhou stranu je důležité stanovit hranici, aby nedocházelo k tomu, že stát na obce a města přehazuje vše, což se dle názoru tajemnice občas děje. Například volby by mohly být podle Jany Dufkové čistě státní záležitost a obec by se jich nemusela nijak účastnit. Starosta vidí problém spíše u obcí s pověřeným obecním úřadem nebo u obcí s rozšířenou působností, kde agenda činností v rámci přenesené působnosti je již dosti široká, jako příklad uvádí město Kralovice. Podle jeho názoru zde příspěvek, který město obdrží, určitě nepokryje náklady spojené s výkonem přenesené působnosti. *„Často se bavím se starostou Kralovic, a co vím, tak velkou měrou tyto činnosti dofinancovávají, u nás v Kozłanech to takový problém není.“*

¹⁰⁰ Rozhovor č. 1

Rozpočtové určení daní

Co se týče rozpočtového určení daní, jsou na tom Kožlany podobně jako většina obcí, jak říká tajemnice města. „*Samozřejmě bychom chtěli více, na daňových příjmech jsme naprosto závislí, bez nich by město fungovat nemohlo,*“ říká Jana Dufková. Novela z roku 2013, která do kritérií pro výpočet daňového příspěvku pro obce zahrnuje i počet žáků v základní škole a upravila ostatní kritéria, přinesla navýšení příspěvku i pro město Kožlany. Jana Dufková ale dodává, že to nemusí být z důvodu zařazení úpravy kritérií, netroufá si ani odhadnout, jaký vliv mohlo mít zařazení nového kritéria o počtu žáků ve škole. Říká: „*Je pravda, že peněz jsme dostali více, ale my dostaneme pouze částku, nevidíme už, jak moc, které kritérium nám pomohlo, jak jsme se třeba posunuli v tom pořadí obcí, zda jsme přeskočili například obec, která nemá základní školu, takže těžko říci. Neumíme to spočítat a ani to podle mě nejde zjistit, kolik peněz jsme dostali například za žáky, kolik za velikost katastrálního území apod. Navíc vzhledem k velikosti naší školy si nemyslím, že bychom si díky kritériu počtu žáků nějak výrazně polepšili.*“¹⁰¹

Starosta Mgr. Vladimír Příbyl jen její slova potvrzuje, domnívá se, že velký vliv pro město Kožlany přidání tohoto kritéria nemělo, důvodem je právě nižší počet žáků v místní škole. V Kožlanech bylo k roku 2014 přibližně 120 žáků v základní a 56 dětí v mateřské škole. Základní škola v Kožlanech se tak v počtu žáků nemůže srovnávat například se školou v sousedních Kralovicích, kterou v roce 2014 navštěvovalo přibližně 370 žáků nebo s obcí Žihle, kam do místní školy chodilo ve stejném roce zhruba 300 žáků.

Nicméně pravdou je, že daňové příjmy se v roce 2013 oproti roku 2012 navýšily téměř o 4 mil. korun a bylo to způsobeno především navýšením v položkách sdílených daní. Z toho plyne, že novela zákona o rozpočtovém určení daní Kožlanům skutečně pomohla, i když vliv nového kritéria byl minimální. Drahomíra Jíchová říká: „Vím, že když se o novele rozhodovalo, tak jsme obdrželi vyjádření, ve kterém bylo uvedeno, že si i díky zmíněné novele polepšíme zhruba o 3 mil. korun.“ Údaje z rozpočtu jen potvrzují, že se tomu tak skutečně stalo.

Starosta mimo jiné v rozhovoru zmínil i budoucí novelu RUD, která vejde v platnost začátkem roku 2017. Jde o zvýšení podílu na dani z příjmu, ale zároveň zrušení podílu na dani z příjmu podnikatelů a všech fyzických osob podávajících daňové přiznání.

¹⁰¹ Rozhovor č. 1

Dle jeho názoru to pro obec Kožlany neznamená velkou změnu, možná si obec dokonce o něco v daňových příjmech polepší. Horší je to pro obce, které právě z těchto typů daňových příjmů těžily, jak ale starosta uvádí těch je menšina. Příkladem obce, která z těchto příjmů těžila, je obec Modrava v okrese Klatovy. V obci o zhruba šedesáti obyvatelích se v roce 2007 k trvalému pobytu přihlásil podnikatel a miliardář Zdeněk Bakala a právě díky tomu už v roce 2008 obci výrazně narostly daňové příjmy. K výraznému nárůstu došlo především v položce daně z příjmu fyzických osob, která v roce 2009 činila neuvěřitelných 328 milionů korun. V tomto roce na jednoho obyvatele Modravy, pokud jde o daňové příjmy, připadalo zhruba šest milionů korun. Jen pro srovnání v Kožlanech ve stejném roce na jednoho obyvatele připadalo přibližně 8 500 Kč daňových příjmů. Starosta Mgr. Vladimír Příbyl s touto novelou RUD souhlasí a souhlasí i s odůvodněním. Výnos z daně z příjmů podnikatelů a daně z příjmu FO podávajících daňové priznání se podle něj v průběhu let výrazně snižoval, daňová priznání se také různě obcházela. Podle Mgr. Vladimíra Příbyla byly právě tyto dvě daně hodně nečitelné.¹⁰²

Celkově je starosta města Kožlany spokojen se současnou výší daňových příjmů, které podle něj neustále rostou a nejvíce za dobu jeho působení v pozici starosty (od roku 2006) rostly právě v posledních letech i díky novelám zákona o rozpočtovém určení daní.

Jako možnost zohlednění dalšího kritéria pro rozdělování daňových příjmů uvádí Starosta Vladimír Příbyl možná trochu překvapivě nadmořskou výšku s odůvodněním, že správa katastru a především údržba komunikací v zimě například na horách je mnohem náročnější. Zohlednit délku komunikací v majetku obce by mělo dle jeho názoru rovněž smysl. Seznam nabízených kritérií, které mimo jiné vymezuje i Ilona Kruntorádová ve své knize, je součástí otázky č. 37 v příloze č. 2.

Dotace

O dotace město žádá, snaží se být velmi aktivní. Účetní města Jaromíra Jíchová říká: „Žádáme o dotace z fondu ŽP, dále dotace z kraje.“ Na otázky úspěšnosti a schválení žádostí, bylo odpovězeno, že například v žádosti o dotaci na doposud největší investiční akci „Vožehák“ bylo město jednou neúspěšné, a tak žádalo opakovaně. Důvodem bylo

¹⁰² Rozhovor č. 1; MONITOR: Informační portál Ministerstva financí ČR [online]. Dostupné z: <<http://monitor.statnipokladna.cz/>>

však pozastavení daného fondu, nejednalo se tedy o pochybení ze strany města. Celkově je úspěšnost v získávání dotací velmi vysoká, říká starosta. Na akci „Vožehák“ byla čerpána historicky nejvyšší dotace ve výši 17 milionů korun. Dotace byla poskytnuta z evropských fondů. Nejvíce město čerpá dotace z kraje. V současné době v roce 2015 se jedná o dotace především na kulturní akce. Z Programu stabilizace a obnovy venkova město rovněž čerpá dotace, například na opravu chodníků, nejde však o vysoké částky.¹⁰³

Starosta města Kožlany Mgr. Vladimír Příbyl má však v současné době spíše negativní názor na problematiku dotací a to především, pokud se jedná o dotace z evropských fondů. Starosta říká: „*Někdy mám pocit, že by snad bylo lepší je zrušit, ale odvíjí se od toho, co se zrovna vypíše. Dotace na komunikace, které bychom my potřebovali, tak ty se nevyhlašují vůbec.*“ Současný stav je bohužel takový, že se vyhlašují dotace na to, co obce tolik nepotřebují. Například dotace na sociální bydlení, na komunitní centra, na polní cesty atd. Obce ale především potřebují komunikace, chodníky či veřejné osvětlení. Starosta města Kožlany říká: „*Nebudeme dělat polní cestu, i když ji potřebujeme, když tady nemáme opravné chodníky a komunikace, to by si tady občané mysleli, že jsme blázni.*“ (dodává s úsměvem)¹⁰⁴

Příčinu tohoto problému starosta ale nevidí v Bruselu, nýbrž u úředníků, kteří programy EU rozpracovávají pro ČR a následně je vyhlašují. EU určí jen rámcová pravidla, rozpracování je pak na jednotlivých státech. Dalším příkladem nevhodné implementace programů EU z pohledu obcí jsou dotace na kulturní památky. Starosta města Kožlany říká, že opravu kulturních památek samozřejmě kvitují, ale je zde problém, že se musí jednat jen o národní kulturní památky, což kaple, muzeum či budova úřadu v Kožlanech bohužel nejsou. Starosta se ale domnívá, že pravděpodobně dojde ke změně vypisovaných dotací v průběhu dotačního období, protože se zjistí, že se z fondů dostatečně nečerpá.¹⁰⁵

Dotace pro město přináší i určité riziko. Starosta říká: „*V podstatě strkáme hlavu do oprátky.*“ Na vypracování žádostí si obec zpočátku najímala firmu, poté, když starosta města získal potřebné zkušenosti a znalosti této agendy, další žádosti již vypracovával sám. Městu tím ušetřil nemalé finanční prostředky, jelikož především u menších dotací tvoří

¹⁰³ Rozhovor č. 1

¹⁰⁴ Tamtéž

¹⁰⁵ Tamtéž

náklady na projekt velkou část celkové hodnoty dotace. Stejně strategie se město drží i v současnosti při zpracovávání dotace na zateplení domova pro seniory.¹⁰⁶

Spolupráce s jinými obcemi

Město Kožlany spolupracuje na základě veřejnoprávní smlouvy o výkonu přenesené působnosti v úseku přestupků s městem Kralovice. Dále pak město spolupracuje s obcí Chříč. S obcí Chříč má město podepsanou smlouvu o společném školském obvodu.¹⁰⁷

Město je členem Mikroregionu Kralovicko, MAS Světovina a Svazu měst a obcí Plzeňského kraje. Starosta Mgr. Vladimír Příbyl je členem správního výboru tohoto Svazu. Řeší se zde aktuální problémy, doprava, bezpečnost, rozpočtové určení daní. Svaz má poměrně silnou pozici vyjednávání s vládou a s parlamentem. Od Svazu jdou připomínky na ministry či poslance, například k připravovaným návrhům zákonů. Co se týče Mikroregionu Kralovicko, představitelé města Kožlany hodnotí členství velice pozitivně. Tajemnice města říká: *„Jestli mohu dát příklad, tak členové Mikroregionu Kralovicko se domluvili a společně koupili stroje na opravu komunikací a vzájemně si je půjčují.“* MAS Světovina městu pomáhá především v získávání dotací a již dvakrát se městu přes tuto místní akční skupinu podařilo dotaci získat. Svaz měst a obcí je dle názoru starosty Vladimíra Příbyla jedním a pro město Kožlany možná jediným z prostředků, jak apelovat na vládu, pro změnu zákonů, například pro změnu rozpočtového určení daní. Umožňuje určitým způsobem ovlivňovat legislativu.¹⁰⁸

Dále se město na základě „ústní“ dohody s obcí Břežany podílí na financování dopravní obslužnosti. Jedná se o autobusové spojení pro děti, které jezdí do základní školy v Kožlanech. Starosta nastínil i budoucí možnost spolupráce, jež se týká vybudování cyklostezky mezi městem Kožlany a městem Kralovice. Města si již nechala vyhotovit studii, a pokud vše dobře dopadne, celý projekt budou financovat napůl. Starostové obou měst tento záměr již několikrát konzultovali a takových akcí je více, říká Mgr. Vladimír Příbyl. V tomto případě se jedná o spolupráci dvou sousedních měst na konkrétním projektu. Nejvyšší hodnotu připisuje starosta města Kožlany spolupráci v rámci předávání informací a všeobecné komunikaci mezi představiteli jednotlivých obcí. Starostové se

¹⁰⁶ Rozhovor č. 1

¹⁰⁷ Tamtéž

¹⁰⁸ Tamtéž

často setkávají, to není nic překvapivého, ale setkávají se například i účetní či tajemníci a vyměňují si informace a zkušenosti. Konkrétním příkladem může být výměna zkušeností s externími firmami, které vypracovávají pro obce žádosti o dotace.¹⁰⁹

Prosazování zájmů města

Starosta města Kožlany Mgr. Vladimír Příbyl působí ve správním výboru Svazu měst a obcí Plzeňského kraje, sám starosta to považuje za výhodu, především v získávání informací. Prosazovat zájem města je vždy lepší v určité skupině, vhodnou příležitostí je setkávání v rámci Mikroregionu Kralovicko, jehož je město součástí. Je zde i vyšší možnost získat dotace, zároveň si obce vypomáhají například při údržbě místních komunikací atd., říká starosta. MAS je dle starosty ještě určitou nadstavbou. Zde jsou v zastoupení samosprávy, neziskové organizace, ale i podnikatelé. Zastoupení jednotlivých subjektů je dané přesně procenty. Setkávání se zástupci těchto subjektů je podle starosty rovněž přínosné a i v rámci tohoto uskupení se dá určitým způsobem prosadit zájem města, říká starosta. Další devizou MAS je opět větší naděje na získání dotací, ale i určitá pomoc při vypracování žádosti. Žádost o dotaci přes MAS je poměrně složitou záležitostí, je zde hodně pravidel, které je nutné dodržet. „*Velká část peněz z dotace jde na tu administrativu, ale to je všeobecně u všech dotací*“, říká starosta.¹¹⁰

Osobní kontakty jsou pro obec také velice důležité, dle slov starosty má obec kontakty i například v senátu. Město v uplynulých pěti letech postihlo rušení některých spojů, především rušení místní železniční tratě. V tomto ohledu je podle starosty nejdůležitější intervenovat právě přes známé a další kontakty, které město má. „*Nyní budu mít schůzku s ministrem vnitra Chovancem, budeme jednat o záchraně místní železniční tratě.*“ Kromě starosty města Mgr. Vladimíra Příbyla se ostatní představitelé města v žádných regionálních uskupeních neangažují.¹¹¹

5.3.2 Hospodaření a rozpočet v obci Žihle

Tato podkapitola vychází z informací získaných z rozhovoru se starostou obce Žihle Františkem Procházkou, dalším zdrojem informací byly materiály poskytnuté obcí Žihle či veřejně dostupné dokumenty jako například závěrečný účet obce. Důležitým

¹⁰⁹ Rozhovor č. 1

¹¹⁰ Tamtéž

¹¹¹ Tamtéž

zdrojem informací a dat o hospodaření obce byl rovněž informační portál Ministerstva financí ČR – MONITOR. Vývoj příjmové a výdajové stránky rozpočtu obce Žihle v letech 2009 – 2014 zobrazuje *tabulka č. 13* a *graf č. 10* níže.

Hospodaření obce Žihle se vyznačuje v dlouhodobého horizontu stabilní výší příjmů i výdajů (skutečnost k 31. 12.), z toho vybočují dva poslední sledované roky, rok 2013 a 2014, kdy celkový objem příjmů a výdajů výrazně vzrostl. Příčinnou nárůstu objemu příjmů a výdajů jsou investiční akce obce. Podle starosty obec schvaluje rozpočet vždy jako schodkový, ve výjimečných případech jako vyrovnaný. Podle jeho názoru je zbytečné mít přebytkový rozpočet. Schodkový rozpočet dává obci možnost investování, proto nikdy neschvaluje rozpočet jako přebytkový, chtějí jednoduše vždy investovat a přebytkový rozpočet by jim v tom bránil. *„Když ne vyrovnaný rozpočet, tak se hradí z úspor z minulých let nebo se bere úvěr, abychom mohli něco dělat, investovat.“* Ve sledovaném období 2009 – 2014 skončilo hospodaření obce Žihle ke konci roku třikrát schodkem, v roce 2009, 2012 a 2013. Největší schodek byl podle slov starosty v roce 2013, to potvrzují data z rozpočtu obce. Schodek se vyšplhal téměř na 7 milionů korun. Tento schodek výrazně ovlivnily dvě investiční akce, zateplení mateřské školy a rekonstrukce lesních cest. Zateplení mateřské školy bylo financováno dotací z OP Životní prostředí, hodnota získané dotace činila 1 687 198 Kč, část investice financovala obec z vlastního rozpočtu a také si brala úvěr. Rekonstrukce lesních cest byla financována dotací z Programu rozvoje venkova, obec získala dotaci ve výši 1 947 274 Kč, tuto dotaci však obec obdržela až zpětně v roce 2014.¹¹²

Naopak největší přebytek ve sledovaném období byl zaznamenán v roce 2010, přibližně 3,1 milionu korun. Přebytek byl zapříčiněn především úsporou ve výdajích, pokud se totiž podíváme na rok přechodí 2009 a rok následující 2011, příjmy zůstaly přibližně stejné, zhruba 24 milionů korun. Obec Žihle zaznamenala v roce 2010 největší úsporu ve výdajích na neinvestiční nákupy. Údaje z rozpočtu ukazují, že obec nejvíce ušetřila či omezila výdaje v položce opravy a udržování, která je oproti minulému a následujícímu roku výrazně nižší. Rozpočet obce Žihle na rok 2015 byl schválen jako schodkový. Téměř pětimilionový schodek bude financován přebytkem z minulého roku. Hlavním důvodem, proč zastupitelstvo obce schválilo rozpočet s tak velkým schodkem, je

¹¹² Rozhovor č. 2; MONITOR: Informační portál Ministerstva financí ČR [online]. Dostupné z: <<http://monitor.statnipokladna.cz/>>

plánovaná oprava místních komunikací. Výsledek hospodaření se v obci Žihle pohybuje v kladných hodnotách, výjimkou byl rok 2013, kdy obec vykázala záporný výsledek hospodaření přibližně 449 tisíc korun.¹¹³

Město Žihle vlastnilo k 30. září roku 2015 dlouhodobý majetek v hodnotě přibližně 134 milionů korun. Největší část tohoto majetku tvořily stavby (přibližně 106 milionů Kč), dále pak pozemky (téměř 15 milionů Kč). V obci Žihle tvoří přibližně 11 milionů korun samostatné hmotné movité věci, což je poměrně vysoká částka v poměru k ostatním porovnávaným obcím. Obec si v nedávné době totiž pořídila nový školní autobus, který je nyní součástí majetku obce a tvoří velkou část této hodnoty. Dlouhodobý finanční majetek přesahuje hodnotu čtyř milionů korun. K problematice majetku obce starosta dodává: „V přidružených obcích máme také majetek, například teď jsme dostali od církve kapli v Přehořově, koupili jsme kostel v obci od církve, to je ale majetek, ze kterého nám žádný zisk neplyne, ba naopak bude vyžadovat řadu oprav a udržování.“ Podle názoru starosty má obec největší majetek v lesích.¹¹⁴

Tabulka č. 13: Rozpočet obce Žihle v letech 2009 - 2015 (hodnoty uvedeny v Kč)

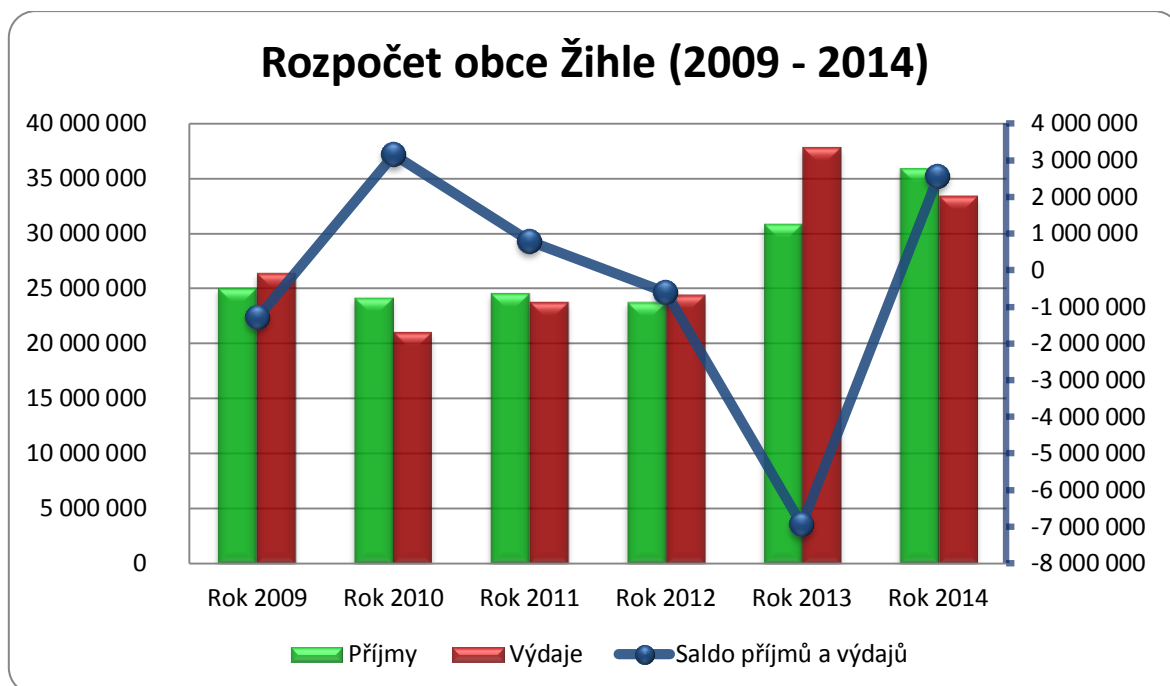
Rozpočet obce Žihle		Rok 2009	Rok 2010	Rok 2011	Rok 2012	Rok 2013	Rok 2014	Rok 2015
Schválený rozpočet	Příjmy	20 885 660	20 816 810	21 213 980	21 842 300	29 307 510	26 712 103	25 440 444
	Výdaje	22 273 820	20 353 100	24 559 840	25 461 890	32 712 830	26 924 058	30 372 107
	Saldo rozpočtu	-1 388 160	463 710	-3 345 860	-3 619 590	-3 405 320	-211 955	-4 931 663
Skutečnost (závěr. účet)	Příjmy	25 065 280	24 177 960	24 579 820	23 772 610	30 850 360	35 918 015
	Výdaje	26 363 640	21 029 430	23 797 650	24 383 630	37 806 760	33 363 816	...
	Saldo rozpočtu	-1 298 360	3 148 530	782 170	-611 020	-6 956 400	2 554 199

Zdroj: Vlastní zpracování na základě dat z: monitor.statnipokladna.cz a závěrečných účtů obce

¹¹³ Rozhovor č. 2; MONITOR: Informační portál Ministerstva financí ČR [online]. Dostupné z: <<http://monitor.statnipokladna.cz/>>

¹¹⁴ Tamtéž

Graf č. 10: Rozpočet obce Žihle v letech 2009- 2014 (plnění v Kč k 31. 12.)



Zdroj: Vlastní zpracování na základě dat z: monitor.statnipokladna.cz a závěrečných účtů obce Žihle

Příjmy

Tabulka č. 14 ukazuje, že daňové příjmy i v případě obce Žihle od roku 2012 postupně narůstají a jsou nejdůležitějším příjmem obce. Mezi lety 2011 a 2012 byl v rámci daňových příjmů zaznamenán propad téměř o dva miliony korun. Naopak největší meziroční nárůst byl zaznamenán mezi lety 2012 a 2013, kdy došlo k nárůstu daňových příjmů více než o tři miliony korun. Kapitálové příjmy tvoří v obci Žihle zanedbatelnou část celkových příjmů, ale v posledním sledovaném roce mírně stouply. Důvodem tohoto nárůstu byl prodej více pozemků než v předchozích letech, jak bylo zjištěno z rozhovoru se starostou obce. V posledním sledovaném roce 2014 tvořily kapitálové příjmy v obci Žihle 2,1 %. Kapitálové příjmy obce Žihle tvoří téměř výhradně příjmy z prodeje pozemků. Kapitálové příjmy obce tvoří pravidelně příjmy z prodeje pozemků. Dle starosty se jedná o pozemky, které obec nepotřebuje a pozemky, na kterých lidé chtějí stavět. „Čekáme, až nám úřad dá nějaké pozemky, o které jsme zažádali, dále se také jedná o pozemky, u kterých zjišťujeme, že lidé mají odjakživa oplocené pozemky, tak si je pak odkupují,“ říká starosta. Nedaňové příjmy jsou v Žihli poměrně stabilní. Přijaté transfery v rámci sledovaného období 2009 – 2014 tvořily průměrně 14,4 % z celkových příjmů. Absolutně nejvíce v položce přijatých transferů obec zaznamenala v roce 2014, v tomto roce obec obdržela zpětně dotaci na rekonstrukci lesních cest realizovanou v roce 2013

a dále dotaci na nákup školního autobusu. Celkově přijaté transfery v roce 2014 činily přibližně 5,5 milionu korun, z toho téměř čtyři miliony tvořily právě investiční transfery ze státního rozpočtu a státních rozpočtových fondů. V Žihli rovněž převažují transfery z veřejných rozpočtů ústřední úrovně nad transfery z veřejných¹¹⁵

Tabulka č. 14: Druhé členění příjmů v obci Žihle v letech 2009 - 2014 (skutečný rozpočet v Kč k 31. 12.)

Druh příjmů	Rok 2009	Rok 2010	Rok 2011	Rok 2012	Rok 2013	Rok 2014
Daňové	12 952 390	13 328 980	15 209 112	13 641 604	16 966 719	17 845 706
Nedaňové	6 132 090	6 477 950	6 620 067	7 162 942	7 050 312	7 024 554
Kapitálové	64 720	292 130	57 461	196 140	304 200	664 700
Přijaté transfery (dotace)	4 616 080	3 078 900	2 693 183	2 771 927	3 818 132	5 403 055
- investiční transfery	3 100 000	1 163 360	346 464	300 000	2 269 090	3 959 746
- neinvestiční transfery	1 516 080	1 915 540	2 346 719	2 471 927	1 549 042	1 443 309

Zdroj: Vlastní zpracování na základě dat z: monitor.statnipokladna.cz; pro rok 2009 byly použity data z: www.rozpocetobce.cz

Největším nedaňovým příjmem obce je podle názoru starosty příjem z lesa, lesního hospodaření. Podle jeho slov jde o 1,3 milionu korun, které obec každoročně vydělá. Významné jsou i příjmy z nájmu obecních bytů. Obec Žihle má v majetku zhruba 120 obecních bytů, které podle slov starosty v dohledné době nehodlá prodávat, tudíž se obec může každoročně spoléhat na příjmy z nájmu. Vodovod a kanalizace jsou v majetku obce, ale provozovatelem je Vodárna Plzeň, a. s. Starosta potvrzuje, že obec je financována převážně daňovými příjmy. Dodává, že obec je na nich naprosto závislá. Například v roce 2013 a 2014 tvořily zhruba 60 % celkových příjmů, v posledních dvou letech se hodnota daňových příjmů pohybovala okolo 17 milionů korun.¹¹⁶

¹¹⁵ Rozhovor č. 2; MONITOR: Informační portál Ministerstva financí ČR [online]. Dostupné z: <http://monitor.statnipokladna.cz/>

¹¹⁶ Tamtéž

Místní poplatky jsou dle starosty v obci nastaveny na minimální úrovni. V Žihli byly k roku 2014 zavedeny následující poplatky:

- Poplatek za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů
- Poplatek ze vstupného
- Poplatek ze psů
- Poplatek za užívání veřejného prostranství
- Poplatek z ubytovací kapacity¹¹⁷

Odvod z loterií a výherních hracích přístrojů přinesl do rozpočtu v roce 2014 zhruba 100 tisíc korun. O navýšení stávajících poplatků či zavedení dalších poplatků obec dle starosty neuvažuje. Koeficient daně z nemovitých věcí je v Žihli nastaven na nejnižší úrovni. V roce 2014 díky této majetkové dani obec získala do rozpočtu 1,36 milionu korun. O navýšení daně z nemovitých věcí se v obci rovněž neuvažuje. Celkově zavedené místní poplatky a daň z nemovitých věcí přispěly do obecní pokladny částkou 2,25 milionu korun, což představovalo 12,6 % celkových daňových příjmů.¹¹⁸

Výdaje

Velkou položku výdajů dle starosty obce tvoří výdaje na základní a mateřskou školu, tyto výdaje představují pravidelně zhruba 6 milionů korun ročně. Dále jako velký výdaj starosta uvádí opravy a udržování komunikací, komunální odpady, veřejné osvětlení, udržování a opravy veřejného prostranství. „*Další velkou položku tvoří výdaje na bytové hospodářství, máme ve vlastnictví 120 bytů, potom velkým výdajem jsou třeba zálohy za plyn, elektřinu a vodu v obecních bytech, které nám zase ti lidé, co tam bydlí, vrací v nájmech,*“ dodává starosta. Údaje z rozpočtu za rok 2014 ukazují, že v případě rozdělení výdajů na jednotlivá odvětví, připadá na rozvoj bydlení a bytového hospodářství v obci Žihle přibližně 3,7 milionu korun. Naopak podle starosty výdaje na lesní hospodářství nejsou velké, jde v podstatě jen o plat hajného. Obec má smlouvu s lesnickou společností, která veškeré pěstební práce dělá zadarmo.¹¹⁹

¹¹⁷ Rozhovor č. 2; MONITOR: Informační portál Ministerstva financí ČR [online]. Dostupné z: <http://monitor.statnipokladna.cz/>

¹¹⁸ Tamtéž

¹¹⁹ Tamtéž

Dle dělení výdajů na odvětví představují největší položku výdaje na služby pro obyvatelstvo, kam spadají právě starostou zmíněné výdaje na základní a mateřskou školu, výdaje na bydlení, komunální služby a územní rozvoj. Výdaje na služby pro obyvatelstvo tvořily v roce 2014 necelých 18 milionů korun.¹²⁰

Tabulka č. 15: Druhé členění výdajů v obci Žihle v letech 2009 - 2014 (skutečný rozpočet v Kč k 31. 12.)

Druh výdajů	Rok 2009	Rok 2010	Rok 2011	Rok 2012	Rok 2013	Rok 2014
Běžné	18 807 360	17 167 340	21 114 116	21 563 661	23 047 487	21 528 928
Kapitálové	6 256 280	2 862 090	2 683 530	2 819 973	12 048 273	6 854 888

Z tabulky č. 15 vyplývá, že v Žihli stejně jako v Kožlanech většinu výdajů tvoří výdaje běžné. Běžné výdaje nejvíce vzrostly mezi lety 2010 a 2011, naopak v posledním sledovaném roce 2014 došlo k mírnému poklesu. I v Žihli výdaje ovlivnily investiční projekty, konkrétně v roce 2013, kdy proběhlo zateplení místní mateřské školy a oprava lesních cest. Projekty částečně financovala obec ze svého rozpočtu. V roce 2014 největší část běžných výdajů v obci Žihle tvořily výdaje na ostatní nákupy, kam patří například náklady na opravy a udržování. V tomto roce činily ostatní nákupy 4,9 milionu korun, což je zhruba 17 % celkových výdajů. Významnou položkou běžných výdajů jsou v Žihli i výdaje na platy a s tím související výdaje. Největší část kapitálových výdajů tvoří pravidelně výdaje na pořízení dlouhodobého hmotného majetku. V roce 2014 tvořil podíl kapitálových výdajů na celkových výdajích zhruba 24 %. Tento vyšší podíl byl zapříčiněn nákupem školního autobusu, který obec financovala ze svých zdrojů v plné výši.

Celkové hodnocení financování obce

Celkově starosta hodnotí finance obce jako dostatečné, podle jeho názoru určité finance dostačují na běžný provoz, umožňují i omezeně rozvoj obce. Omezeně z toho důvodu, že pokud se obci nepodaří získat dotace, tak obec téměř nemůže investovat a realizovat větší projekty. Starosta rovněž uvedl, že obec má celou řadu předpřipravených projektů, na které již nezbyvají prostředky. Na prvním místě jmenoval opravy místních

¹²⁰ Rozhovor č. 2

komunikací, které si město nemůže dovolit a dotaci na ně již několikrát nezískalo, i když o ni usilovalo. Rovněž nezbyvá na modernizaci kulturního domu, také dle názoru starosty by obměnu vyžadoval i bytový fond, například zateplení těchto objektů. Předpřipravených projektů má Žihle celkem 14.¹²¹

K problematice realizace úspor v obci, starosta uvedl, že se podařilo uspořit ve spolupráci se společností RWE za nákup plynu. „*Za poslední čtyři roky to přineslo docela značnou úsporu, platili jsme 1160 Kč za MW (megawatt), v současné době jsme na 690 Kč za MW,*“ konstatuje starosta. Úspory se ale hledají dle starosty jen těžko, na veřejném osvětlení tady také šetříme, v určitých částech obce se svítí tzv. „ob lampu“.

Zadluženost

Podle slov starosty má Žihle pouze dva úvěry, které postupně splácí. „*Oba ty úvěry budou do tří let splacené,*“ říká starosta. Jinak obec není v podstatě zadlužená. Jeden z úvěrů se vztahuje k již zmíněné investiční akci na rekonstrukci lesních cest a druhý úvěr je na pořízení nového školního autobusu. Bez úvěru by si obec tyto projekty nemohla dovolit financovat z vlastních zdrojů. Hodnota celkového zadlužení obce Žihle činila v roce 2014 přibližně 5,3 milionu korun. Ukazatel podílu cizích zdrojů na celkových aktivech představoval 8,06 % a ukazatel celkové likvidity se rovnal hodnotě 1,59.¹²²

Obec nikdy nebyla v situaci, kdy by například byla nucena rozprodávat majetek, aby snížila míru zadluženosti. V současné době obec prodává pouze pozemky či některé movité věci, které již nepotřebuje, jako například starý autobus, jehož prodej se uskutečnil v roce 2015.¹²³

Realizované projekty

Mezi největší realizované projekty a investice v uplynulých pěti letech řadí starosta projekt zateplení mateřské školy v roce 2013 (3,5 milionu korun), financovaný částečně z rozpočtu obce a částečně dotací. Dále pak rekonstrukci lesních cest také v roce 2013 (4,5 milionu korun), financovanou rovněž dotací a z rozpočtu obce a nákup školního autobusu v roce 2014 (2,7 milionu korun). Autobus obec financovala čistě z vlastních zdrojů. V roce 2015 obec financovala dotací z evropských fondů, konkrétně

¹²¹ Rozhovor č. 2

¹²² MONITOR: Informační portál Ministerstva financí ČR [online]. Dostupné z: <http://monitor.statnipokladna.cz/>

¹²³ Rozhovor č. 2

z Regionálního operačního programu NUTS II Jihozápad, infrastrukturu v základní škole zhruba za 2,3 milionu korun. Mezi největší zamýšlené projekty řadí starosta především opravy místních komunikací v roce 2015 asi za 4 miliony korun. Dále už se jedná o menší investice, např. výměny oken a jiné opravy v obci.¹²⁴

Přenesená působnost

Obec Žihle vykonává základní rozsah přenesené působnosti. Jak bylo v rámci rozhovoru se starostou zjištěno, jedná se o tyto činnosti:

- Evidence obyvatel, matrika
- Služby Czech POINT
- Vidimace, legalizace
- Povolování kácení dřevin
- Hlášení o ztrátách občanských průkazů

Výdaje na přenesenou působnost dle starosty obce nejsou vysoké, podle jeho názoru je to víceméně hlavně mzda matrikářky. Příspěvek na přenesenou působnost je dle starosty dostatečný, obec dostává zhruba 460 tisíc korun, což je příspěvek, který výdaje na činnosti související s přenesenou působností pokrývá.¹²⁵

Starosta František Procházka celkově smíšený model výkonu veřejné správy v ČR hodnotí kladně a uvádí: „Tyhle běžné věci, které v rámci přenesené působnosti vykonáváme, jsou pro lidi určitě dobré a je to správné, nemusí nikam jezdit a ty běžné věci vyřídí tady v obci, takže myslím, že ten model je správný a neměnil bych ho, naši obec to podle mě ani nijak zvlášť nezatěžuje.“¹²⁶

Rozpočtové určení daní

Sdílené daňové příjmy hodnotí starosta v současné době převážně pozitivně. „Příjmy jsou určitě vyšší, než byly v minulosti a obec je na tom nyní lépe,“ tvrdí starosta. Starosta také uvádí, že pravidelně sledují tzv. kalkulačku RUD a z čísel je patrné, že tento příspěvek narostl. Největší nárůst obec zaznamenala z roku 2012 na rok 2013 asi o 3,5 milionu ve prospěch obce. Slova starosty potvrzují i údaje z rozpočtu obce získané

¹²⁴ Rozhovor č. 2

¹²⁵ Tamtéž

¹²⁶ Tamtéž

z informačního portálu Ministerstva financí ČR - MONITOR. V roce 2015 si obec oproti předcházejícímu roku rovněž polepšila a to zhruba o půl milionu korun.¹²⁷

Podle starosty mohlo obci pomoci i zavedení kritéria o počtu žáků v mateřských a základních školách, podle kterého se vypočítává daňový příspěvek obci. Bohužel nedovede vyčíslit, jaký vliv přímo toto kritérium mělo, vychází jen z domněnek. Říká: „*Je jen těžké určit, zda pomohlo přidání nového kritéria o počtu žáků nebo naopak změna jiných kritérií, jako například prostého počtu obyvatel, v každém případě jsme si v tom období hodně polepšili.*“ Základní školu v Žihli navštěvovalo k roku 2014 zhruba 300 žáků, což je nejvíce ze sledovaných obcí, dalších 60 dětí navštěvovalo místní mateřskou školu.

Jako další možná kritéria, podle nichž by se mohly rozdělovat výnosy sdílených daní obcím, starosta obce Žihle označil například délku komunikací, to by podle něho obci prospělo, dále navrhuje kritérium, které by bralo v potaz kulturu a správu kulturního dědictví. Sociální a zdravotní vybavenost by rovněž mohla být dle názoru starosty zahrnuta do kritérií. Dodává ale, že čím více kritérií je, tím méně je celý systém přehledný a čitelný pro obec. Nejdůležitější podle jeho slov je, aby byl systém rozpočtového určení daní stabilní a neustále se neměnil, nyní je na tom totiž obec Žihle dle slov starosty poměrně dobře.¹²⁸

Dotace

Na adresu dotací a žádosti o dotace starosta uvádí, že se snaží žádat o vše a úspěšnost není vůbec špatná, podle jeho slov se úspěšnost pohybuje okolo 80 %. Poslední dotace, o kterou obec žádala, ale neuspěla, byla již zmíněná dotace na opravu komunikací. Odůvodnění bylo dost strohé. „*Byli jsme vyrozuměni, že to není prioritou. Dokonce jsem se dohadoval i tady s místostarostou Ivo Grünerem, který je navíc náměstkem hejtmána Plzeňského kraje. My jsme měli tu žádost spojenou s opravou místní komunikace a opravou mostu v Přehořově. Bylo to jako jedna akce, žádali jsme již dvakrát, jednou nás vyřadili z časových důvodů, že by se to nestihlo, s čímž tedy nesouhlasím, a podruhé právě z důvodu již zmíněného, že tento projekt nemá významnost,*“ uvádí František Procházka.

¹²⁷ Rozhovor č. 2; MONITOR: Informační portál Ministerstva financí ČR [online]. Dostupné z: <http://monitor.statnipokladna.cz/>

¹²⁸ Rozhovor č. 2

Starosta jen konstatuje, že moc nerozumí, podle čeho se posuzuje významnost jednotlivých projektů.¹²⁹

Obci Žihle s dotacemi vypomáhá specializovaná firma, jelikož dle starosty na zpracovávání žádostí nemá kapacity. Tato výpomoc s sebou nese další výdaje a být neúspěšný je podle starosty nákladné, to ale není případ obce Žihle. Největší dotací v uplynulých letech je dotace získaná na již několikrát zmíněný projekt rekonstrukce lesních cest. Aktuálně byl v roce 2015 realizován projekt na rozvoj infrastruktury v místní ZŠ, na nějž obec získala dotaci 2,3 milionu korun z ROP Jihozápad. Obec pravidelně žádá a je úspěšná i v žádostech o krajské dotace, ale podle starosty se v krajských dotacích rozdělují menší částky.¹³⁰

Spolupráce s jinými obcemi

Obec Žihle spolupracuje s jinými obcemi například v rámci Mikroregionu Kralovicko, kdy si obce půjčují nářadí, stroje atd. Další spolupráce je spíše na poradní úrovni. *„Je to tak, že účetní si radí, starostové si radí, ptají se a různě si pomáhají, to si myslím, že je asi nejvíce přínosné,“* konstatuje starosta. Agendu jako je například přestupková komise si obec řeší sama a nemá s jinou obcí žádnou veřejnoprávní smlouvu.¹³¹

Obec Žihle je členem Mikroregionu Kralovicko, dále pak MAS Světovina. Sám starosta František Procházka je členem dozorčí rady této MAS, ale nehodnotí spolupráci a přínos místní akční skupiny příliš pozitivně, je skeptický a říká: *„MAS Světovina by asi obcím měla pomáhat se získáváním dotací, ale podle mého nás tyto místní akční skupiny vrací spíše do minulého režimu, přijde mi, že dávají takový signál, jako když nejste členem, nemůžete žádat, nedostanete dotaci. Navíc my jsme členem a žádnou dotaci jsme přes tuto skupinu nezískali.“* Obec Žihle se snažila získat dotaci přes MAS Světovina celkem dvakrát a vždy neúspěšně. Podle názoru starosty se jedná o jednu z nejsložitějších žádostí o dotaci vůbec. Názor starosty Františka Procházky je takový, že by dotace měly rozdělovat kraje či stát, neměl by se brát ohled na to, zda je obec členem nějaké MAS či jiného sdružení. Přínos místních akčních skupin je podle starosty minimální a bez nich by se ušetřily prostředky i práce. Obec Žihle není členem SMO ČR, ale je členem Sdružení

¹²⁹ Rozhovor č. 2

¹³⁰ Tamtéž

¹³¹ Tamtéž

měst a obcí Plzeňského kraje. Na adresu tohoto sdružení starosta uvedl, že obci v určitých případech radí a poskytuje školení. Žihle se dále každoročně účastní soutěže Vesnice roku Plzeňského kraje, kterou toto sdružení pořádá. Každoročně platí členský příspěvek ve výši jedné koruny za jednoho obyvatele obce.¹³²

Prosazování zájmů obce

Podle starosty má obec Žihle jen malé možnosti v prosazování zájmů. Starosta uvedl příklad, který to podle něj jen potvrzuje. „Když jsme se v nedávné době snažili udržet dopravní spojení a chtěli jsme zabránit rušení spojů, tak ty možnosti byly opravdu mizivé, mohli jsme podávat náměty, dopisujeme si, ale to je tak všechno,“ říká starosta. Jiné komunikační kanály a způsoby prosazování zájmů obec dle starosty nepoužívá, spoléhá sama na sebe. Významnou osobou je určitě i místostarosta obce Ivo Grüner, který, jak již bylo zmíněno, je náměstkem hejtmana Plzeňského kraje a rovněž je členem správní rady Regionální rozvojové agentury Plzeňského kraje o.p.s. Tato skutečnost dává obci dle starosty určitou konzultační výhodu, ale v podstatě nemá zásadní vliv na fungování, chod či rozvoj obce.¹³³

5.3.3 Hospodaření a rozpočet v obci Kozojedy

Tato podkapitola vychází z rozhovorů se starostou obce Josefem Lomičkou a účetní obce Hanou Veselou. Pro doplnění této podkapitoly byly stejně jako v obci Žihle a městě Kožlany použity obcí poskytnuté materiály, veřejně dostupné dokumenty a údaje z informačního portálu Ministerstva financí – MONITOR. Přesné údaje o rozpočtu obce Kozojedy v letech 2009 – 2014 zobrazuje *graf č. 11* a *tabulka č. 16* níže. Objem rozpočtu a finančních prostředků, se kterými obec Kozojedy hospodaří, je v závislosti na velikosti obce nižší než u obce Žihle a města Kožlany. Hodnota objemu příjmů a výdajů přepočtená na obyvatele je však již srovnatelná jak s obcí Žihle, tak s městem Kožlany.

Hospodaření obce Kozojedy ve sledovaném období 2009 - 2014 skončilo k 31. 12. třikrát přebytkem a třikrát schodkem. Součet přebytků ve sledovaném období výrazně převyšuje součet schodků. Rozpočet obce Kozojedy zaznamenal schodek v roce 2009, 2012 a 2013 (*viz graf č. 11*), kdy schodek dosáhl svého maxima v rámci sledovaného období (- 264 tisíc korun). Hlavní příčinou tohoto schodku byla dle starosty investice

¹³² Rozhovor č. 3

¹³³ Tamtéž

na první etapu rekonstrukce střechy základní školy, na níž se město podílelo. Největší přebytek byl dosažen v roce 2014, přibližně 1,3 milionu korun. Další přebytek k 31. 12. byl zaznamenán v roce 2010 a 2011, hodnota přebytku se pohybovala kolem 1 milionu korun.

V roce 2013 obec Kozojedy hospodařila s největším objemem finančních prostředků. Jak objem příjmů, tak objem výdajů výrazně přesáhl částku 13 milionů korun, zapříčinily to investiční akce, které se v tomto roce uskutečnily. Obec Kozojedy sestavuje v posledních letech rozpočet jako schodkový. Dříve zde byly snahy sestavovat rozpočet jako přebytkový či alespoň vyrovnaný, ale podle účetní Hany Veselé to není možné, především z důvodu investování a vyšších výdajů. Rozpočet je tedy zpravidla sestavován jako schodkový a je zpravidla kryt přebytkem z minulých let. Hana Veselá dodává: „Není to tak, že bychom šli do nějakého velkého schodku, ale máme to jistěno penězi, co nám zbydou na účtu. Skutečnost na konci roku je zpravidla opačná, tedy přebytek.“ Hana Veselá uvádí jako příklad rok 2014, údaje z rozpočtu jí dávají jen za pravdu, v tomto roce byl rozpočet schválen se záporným saldem, ale skutečný stav k 31. 12. byl přebytek (viz tabulka č. 16). Nejčastějším důvodem vyššího přebytku jsou dle Hany Veselé zpravidla neuskutečněné výdaje, které se na daný rok naplánují, ale nedojde k jejich realizaci. V roce 2014 je hlavním důvodem tohoto přebytku podle starosty obce Josefa Lomičky zpožděná dotace na zateplení MŠ v Kozojedech, kterou obec v tomto roce zpětně obdržela. Dotace byla zpožděna z důvodu krachu firmy, která měla tento projekt realizovat. Starosta k této problematice dodává: „Většinou ten přebytek vznikne tak, že si schováváme peníze na nějakou dotaci, protože se musíme nějakou částkou podílet, pokud pak tu dotaci nedostaneme, ta částka nám zůstane.“¹³⁴

Rozpočet na rok 2015 byl schválen znovu jako schodkový, tentokrát předpokládané výdaje převyšují příjmy o zhruba 2,6 milionu korun. Hlavním důvodem, proč se tak stalo, je záměr obce opravit některé budovy včetně základní a mateřské školy, naplánovány jsou i opravy chodníků. Výsledek hospodaření, tj. rozdíl mezi náklady a výnosy, je vyjma roku 2013 vždy kladný, tedy zisk. V roce 2013 obec zaznamenala ztrátu ve výši 1,6 milionu korun, ovlivnily to větší investiční akce, především rekonstrukce střechy v ZŠ Kozojedy, dotace přišla obci až se zpožděním. Nejvyšší zisk v rámci

¹³⁴ Rozhovor č. 3; MONITOR: Informační portál Ministerstva financí ČR [online]. Dostupné z: <<http://monitor.statnipokladna.cz/>>

sledovaného období zaznamenala obec v roce 2014, v tomto roce činil zisk hodnoty 523 tisíc korun.¹³⁵

V Kozojedech činí hodnota dlouhodobého hmotného majetku přibližně 50 milionů korun. Údaje z 30. září roku 2015 hovoří o tom, že největší položku majetku obce tvoří pozemky přibližně za 23 milionů korun, dále pak stavby v hodnotě asi 17 milionů korun. Obec vlastní i kulturní předměty přibližně za 6 milionů korun. Kulturní předměty tvoří asi 20 soch, které vytvořil místní sochař Bartoloměj Štěrba, a nyní jsou v majetku obce. K majetku obce Kozojedy účetní Hana Veselá dodává, že majetek obce tvoří také akcie Vodárny Plzeň a. s. v hodnotě asi 2 miliony korun (dlouhodobý finanční majetek).¹³⁶

Tabulka č. 16: Rozpočet v obci Kozojedy v letech 2009 - 2015 (hodnoty uvedeny v Kč)

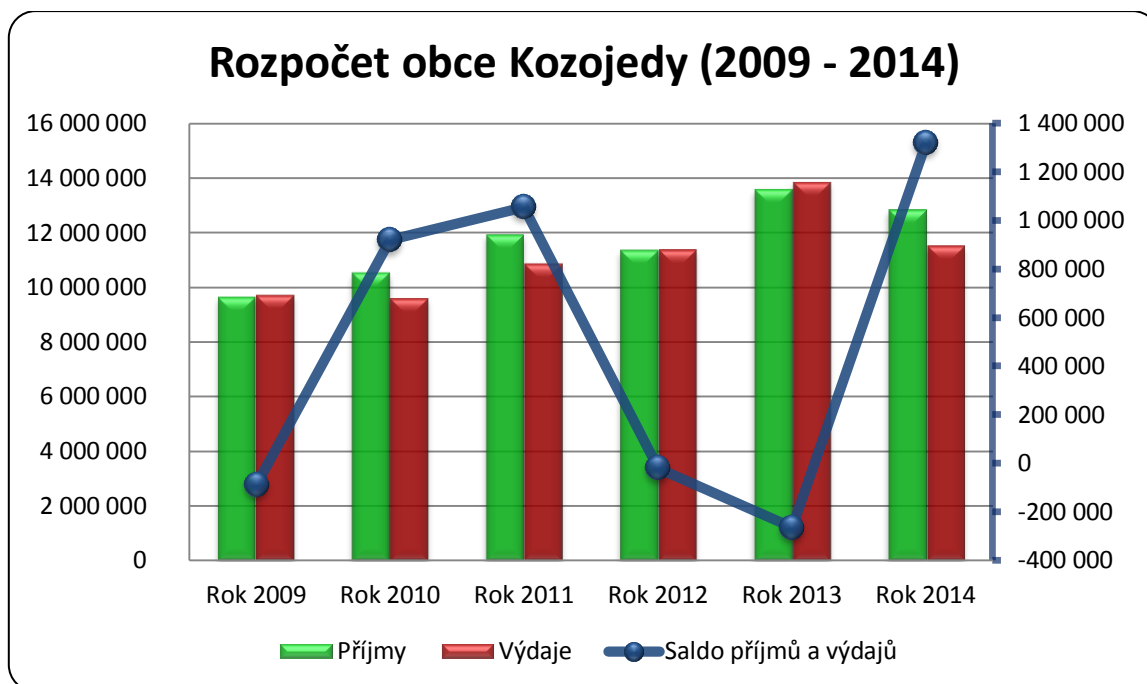
Rozpočet obce Kozojedy		Rok 2009	Rok 2010	Rok 2011	Rok 2012	Rok 2013	Rok 2014	Rok 2015
Schválený rozpočet	Příjmy	8 855 460	9 229 170	10 629 940	12 766 660	13 316 180	13 253 630	13 203 839
	Výdaje	9 162 160	9 229 170	10 629 940	14 961 980	14 722 770	14 714 550	15 802 432
	Saldo rozpočtu	-306 700	0	0	-2 195 320	-1 406 590	-1 460 920	-2 598 593
Skutečnost (závěr. účet)	Příjmy	9 645 470	10 533 490	11 938 590	11 360 510	13 587 840	12 837 900
	Výdaje	9 733 630	9 612 680	10 883 120	11 381 260	13 852 160	11 518 030	...
	Saldo rozpočtu	-88 160	920 810	1 055 470	-20 750	-264 320	1 319 870	...

Zdroj: Vlastní zpracování na základě dat z: monitor.statnipokladna.cz a závěrečných účtů obce

¹³⁵ MONITOR: Informační portál Ministerstva financí ČR [online]. Dostupné z: <http://monitor.statnipokladna.cz/>

¹³⁶ Rozhovor č. 3; MONITOR: Informační portál Ministerstva financí ČR [online]. Dostupné z: <http://monitor.statnipokladna.cz/>

Graf č. 11: Rozpočet obce Kozojedy v letech 2009 - 2014 (plnění v Kč k 31. 12.)



Zdroj: Vlastní zpracování na základě dat z: monitor.statnipokladna.cz a závěrečných účtů obce.

Příjmy

Tabulka č. 17 ukazuje, že ani obec Kozojedy není výjimkou a daňové příjmy zde převažují, tvoří přibližně 60 % celkových příjmů obce. Kapitálové příjmy v Kozojedech jsou nejmenší ze tří sledovaných obcí. V posledním sledovaném roce 2014 byly dokonce nulové. V Kozojedech ale plánují v budoucnu prodávat stavební pozemky, u kterých nyní probíhá postupné zasíťování, dá se tedy očekávat, že kapitálové příjmy výrazněji narostou. Většinu nedaňových příjmů v obci Kozojedy tvoří příjmy z poskytovaných služeb a výrobků. Přijaté transfery tvořily v rámci sledovaného období průměrně 12 % celkových příjmů. Největší podíl (15,8 %) byl zaznamenán v roce 2011, naopak nejmenší (7,4 %) v roce 2014. V rozpočtu obce Kozojedy v rámci sledovaného období dlouhodobě převažují neinvestiční transfery nad investičními, což signalizuje spíše nižší úroveň rozvoje. V rámci rozhovorů bylo zjištěno, že rozvojové projekty v obci jsou spíše výjimkou, obec vynakládá více prostředků na opravy a udržování obecního majetku, především místní základní a mateřské školy. V rámci sledovaného období obec Kozojedy získala v rámci investičních transferů jen 482 tisíc korun.¹³⁷

¹³⁷ MONITOR: Informační portál Ministerstva financí ČR [online]. Dostupné z: <<http://monitor.statnipokladna.cz/>>

Tabulka č. 17: Druhé členění příjmů v obci Kozojedy v letech 2009 - 2014 (skutečný rozpočet v Kč k 31. 12.)

Druh příjmů	Rok 2009	Rok 2010	Rok 2011	Rok 2012	Rok 2013	Rok 2014
Daňové	5 862 060	6 204 160	6 471 593	6 395 969	8 142 699	8 582 072
Nedaňové	2 159 000	3 237 800	3 579 089	3 624 445	3 393 576	3 300 984
Kapitálové	262 770	30 070	1 190	23 510	23 333	0
Přijaté transfery (dotace)	1 361 610	1 061 460	1 884 866	1 311 695	2 015 333	954 438
- investiční transfery	0	180 040	0	0	0	302 184
- neinvestiční transfery	1 361 610	881 420	1 884 866	1 311 695	2 015 333	652 254

Zdroj: Vlastní zpracování na základě dat z: monitor.statnipokladna.cz; pro rok 2009 byly použity data z: www.rozpocetobce.cz

Příjmy, které drží obec nad vodou, jsou mimo těch daňových, příjmy z lesa, alespoň dle názoru Hany Veselé. *„Kdybychom potřebovali, dalo by se ještě více vytěžit, prodáme více dřeva a můžeme si tak trochu pomoci. Máme asi 600 ha lesa, samozřejmě to s sebou nese i určité výdaje, ale stále na tom máme zisk, zhruba půl milionu korun,“* říká Hana Veselá. Obec má také příjmy z pronájmu, například z pohostinství v kulturním domě, který pronajímá, dále pak z kadeřnictví. Obci plynou i nájem z lesních pozemků, dále pronajímá prostory, kde je ordinace, na kulturním domě je umístěný vysílač a z toho obci rovněž plynou příjmy. Další vysílač je umístěný na obecním pozemku, jenž obec také pronajímá. Kapitálové příjmy jsou v obci Kozojedy převážně nulové. Obec majetek neprodává. Hana Veselá k této problematice dodává: *„Máme zde pořád nevypořádané pozemkové věci, co mají lidé předzahrádky, někteří mají oplocené kousky obecních pozemků, takže se toto obec snaží vypořádat, chceme, aby si to odkoupili, nebo s nimi směňujeme, případně když to koupit nechtějí, musí to odstranit.“*¹³⁸

Obec Kozojedy vlastnila byty, které zhruba před šesti lety všechny prodala, celkem se jednalo o 11 obecních bytů. Účelem prodeje byly nákladné opravy a udržování těchto bytů, navíc byl o tyto byty zájem. Budovy, které má obec rozmístěné i v přilehlých obcích, obec neprodává. Jedná se například o budovu bývalé školy ve Břízsku, hasičské zbrojnice v obcích, pak samozřejmě o budovu úřadu v Kozojedech, kulturní dům apod. Jiné

¹³⁸ Rozhovor č. 3

možnosti příjmů dle Hany Veselé snad už ani nejsou. Obec nechce prodávat majetek a nemá v plánu ani navyšovat místní poplatky nebo zvyšovat nájmy. Místní poplatky drží na té nejnižší úrovni. Slova účetní potvrzuje i starosta Josef Lomička. V obci Kozojedy byly k roku 2014 zavedeny následující místní poplatky:

- Poplatek ze psů
- Poplatek za užívání veřejného prostranství
- Poplatek za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů¹³⁹

Dále je v obci zaveden odvod z loterií a podobných her, který přinesl v roce 2014 do rozpočtu přibližně 26 tisíc korun. Koeficient daně z nemovitých věcí je v Kozojedech nastaven na nejnižší úrovni. V roce 2014 díky této majetkové dani obec získala do rozpočtu jen 788 tisíc korun. O navýšení daně z nemovitých věcí se v obci prozatím neuvažuje. Celkově zavedené místní poplatky a daň z nemovitých věcí přispěly do obecní pokladny částkou přibližně 1,17 milionu korun, což představovalo 13,7 % celkových daňových příjmů.¹⁴⁰

Výdaje

Nejvyšší výdaje v obci jsou bezpochyby výdaje na provoz a někdy i opravy základní a mateřské školy, v roce 2014 to bylo přibližně 3,6 milionu korun (do částky je zahrnuta i druhá etapa opravy střechy). Druhé nejvyšší výdaje obec vynakládá na obecní lesy, zde jsou zahrnuty náklady na těžbu, péči o les, ale také například plat hajného. Tyto výdaje v roce 2014 činily 1,6 milionu korun. Třetí největší oblastí výdajů jsou výdaje na odpadové hospodářství, v roce 2014 činily tyto výdaje téměř 718 tisíc korun. Výdaje na odpadové hospodářství nejvíce navyšují časté opravy kanalizace. Obec vynakládá také nemalé prostředky na údržbu veřejných prostranství, zde jsou zahrnuty především opravy chodníků, v roce 2014 se tyto výdaje vyšplhaly na částku 667 595 Kč.¹⁴¹

¹³⁹ MONITOR: Informační portál Ministerstva financí ČR [online]. Dostupné z: <<http://monitor.statnipokladna.cz/>>

¹⁴⁰ Tamtéž

¹⁴¹ Poskytnuté materiály od vedení obce Kozojedy

Tabulka č. 18: Druhé členění výdajů v obci Kozojedy v letech 2009 - 2014 (skutečný rozpočet v Kč k 31. 12.)

Druh výdajů	Rok 2009	Rok 2010	Rok 2011	Rok 2012	Rok 2013	Rok 2014
Běžné	8 825 710	9 354 610	10 469 007	10 987 502	12 918 975	11 384 903
Kapitálové	907 880	258 070	412 258	388 870	920 282	133 132

Tabulka č. 18 ukazuje, že v Kozojedech běžné výdaje rostly až do roku 2014, kdy došlo k mírnému poklesu na cca 11,4 milionu korun. Kapitálové výdaje v Kozojedech tvořily v rámci sledovaného období zanedbatelnou část, v roce 2014 dosáhly nejnižší hodnoty 133 tisíc korun, což je jen zhruba 1 % celkových výdajů rozpočtu obce. V rozhovorech se starostou a účetní obce bylo však zjištěno, že v obci v rámci sledovaného období byly realizovány někdy i milionové projekty, což by se mělo projevit i v položce kapitálových výdajů. Účetní obce Hana Veselá vysvětlila tuto „nesrovnalost“ následujícím způsobem: „U těch kapitálových výdajů si myslím, že bude velice důležité účtování o daném projektu a vzhledem k tomu, že veškeré práce, které se dosud dělaly ve škole, nebyly investiční, byly evidovány jako oprava, tak se to do kapitálových výdajů určitě nepromítne.“

Největší položkou běžných výdajů jsou v Kozojedech pravidelně ostatní nákupy, především výdaje na opravy a udržování obecního majetku. Dále tvoří významnou položku výdaje na nákup služeb a výdaje na platy. V roce 2014 činil podíl výdajů na nákup služeb 22 % celkových výdajů, šlo o nejvyšší položku výdajů v tomto roce.¹⁴² Nelze opomenout ani neinvestiční transfery příspěvkovým organizacím.

Celkové hodnocení financování obce

Podle starosty Josefa Lomičky a účetní Hany Veselé finance dostačují na běžný provoz obce, ale rozvoj umožňují jen velmi omezeně. Bez dotací podle starosty obec nemůže téměř žádné projekty realizovat. Obec dlouhodobě nemá prostředky na opravy místních komunikací, opravy kanalizace. Velký problém je i chybějící čistička. Prozatím se tento problém řeší domovními čističkami. „Chtěli bychom čističku, co se zde staví nové

¹⁴² MONITOR: Informační portál Ministerstva financí ČR [online]. Dostupné z: <<http://monitor.statnipokladna.cz/>>

domy, tak je nutíme k domovním čističkám, jelikož kanalizace je zde jen dešťová,“ říká Hana Veselá. Velkou finanční zátěž pro Kozojedy představuje základní a mateřská škola. Ze slov starosty vyplývá, že je obec samozřejmě ráda, že zde školu a školku má, ovšem dle jeho názoru za to není dostatečně oceněna ve smyslu příspěvku od státu. Hana Veselá říká: „Někdy i s opravami jsou výdaje na základní školu skoro 4 miliony korun, takže to je taková zátěž, že na ostatní rozvoj již kvůli tomu peníze nezbývají.“¹⁴³

Pokud jde o úspory, starosta obce říká, že hodně nyní uspoří na energiích v základní a mateřské škole, pomohly tomu především nedávné rekonstrukce, především zateplení či výměna spotřebičů. Obec dle starosty uvažuje i o tom, že by využila přebytek energie z místní bioplynové stanice ZS Kozojedy, a. s. „Chtěli jsme vytápět školku teplem, které zbývá v bioplynce, vlastně oni si vytápí vlastní areál, ale prý jim pořád zbývá, takže by se to dalo napojit, ale musíme si udělat výpočty, jaké ztráty by to třeba mělo,“ říká starosta.¹⁴⁴

Kozojedy mají rovněž zásobárnu projektů, na které stále nezbývají peníze. Hana Veselá mluví o pěti předpřipravených projektech. Obec má zpracovaný projekt na rozšíření stávající hasičské zbrojnice a čeká na vhodný dotační titul. Předpokládané náklady na akci činí 1,2 milionu korun. Obec Kozojedy chce také požádat o dotaci z havarijního fondu Plzeňského kraje na snížení podlahy ve stávající garáži hasičské zbrojnice. Důvodem pro snížení podlahy je získání nového požárního vozidla pro potřeby zásahové jednotky SDH. Minimální náklady jsou odhadovány na 300 tisíc korun. Kozojedy mají také hotový projekt na výstavbu víceúčelového hřiště. Minimální náklady jsou odhadovány na 2,2 milionu korun. Obec pokračuje i v přípravě lokality „Z4“ na výstavbu rodinných domů. V roce 2015 si obec v této lokalitě nechala vypracovat projekty na inženýrské síť. V příštím roce chce požádat o dotaci. Obec má v plánu získat finanční prostředky na opravy a rekonstrukce chodníků a místních komunikací ve všech přilehlých obcích. Zde má obec rovněž zpracovaný projekt. Kozojedy mají dále připravený projekt na vybudování salonku v kulturním domě. Jak již bylo uvedeno, to co obec nejvíce postrádá, je chybějící čistička odpadních vod. Na čističku odpadních vod zatím nemá obec vypracovanou projektovou dokumentaci, jelikož na tento projekt prozatím nemá prostředky, jak uvádí Hana Veselá. Téměř neřešitelným problémem je pro obec Kozojedy oprava komunikace mezi Lednicí a Kozojedy, která je v majetku obce. V rozhovorech bylo zjištěno, že i kdyby

¹⁴³ Rozhovor č. 3

¹⁴⁴ Tamtéž

obec získala prostředky z EU ve výši 90 % celkové hodnoty, tak by nebyla schopna zbývající část dofinancovat. Jediným řešením je podle názoru starosty Kozojed možnost, že by komunikace přešla pod správu Plzeňského kraje, o což se obec již několikrát snažila, ale bohužel se jí to doposud nepodařilo a dle slov starosty zřejmě nikdy nepodaří.¹⁴⁵

Zadluženost

Obec Kozojedy není dle účetní obce zadlužená, zpravidla si vystačí se svými prostředky, ale dodává, že momentálně má úvěr 700 tisíc korun u Komerční banky. Jde o úvěr na opravu střechy základní školy. Tento úvěr chce obec splatit ještě v průběhu roku 2015. Obec si tedy zpravidla prostředky nepůjčuje. Hana Veselá uvedla, že poslední úvěr, kromě již zmíněného, si obec brala v roce 2001 na opravu kulturního domu v obci. Obec Kozojedy skutečně ani podle veřejně dostupných údajů z informačního portálu Ministerstva financí ČR – MONITOR není kromě úvěru z roku 2014 jinak zadlužená. Podíl cizích zdrojů k celkovým aktivům tak v roce 2014 představoval jen 3,84 % a celková likvidita dosahovala hodnoty 2,66.¹⁴⁶

Realizované projekty

Největším projektem dle Hany Veselé byla rozsáhlá oprava kulturního domu v roce 2001 za přibližně 8,5 milionu korun. Hana Veselá dodává: „*Dnes již jeho funkčnost také není taková, je hojně využíváný, přes týden pro školu, chodí se tam cvičit, dále je tam hospoda a potřebovali bychom znovu opravu, je to už skoro 14 let. Dnes již třeba víme, že bychom potřebovali salonek, když má třeba někdo narozeniny, nechce celý sál, tak víme, že by se hodil.*“ Mezi největší realizované projekty za uplynulých 5 let starosta obce řadí především rekonstrukce a opravy v základní a mateřské škole. Jedná se o první a druhou etapu rekonstrukce střechy základní školy, náklady na obě etapy se vyšplhaly téměř na 3 miliony korun. Projekt byl realizován v letech 2013 a 2014. Dalším velkým projektem, který byl realizován v roce 2015, je zateplení budovy MŠ v Kozojedech, kde se celková částka vyšplhala přibližně na 2,9 milionu korun.¹⁴⁷

¹⁴⁵ Rozhovor č. 3

¹⁴⁶ Rozhovory č. 3; MONITOR: Informační portál Ministerstva financí ČR [online]. Dostupné z: <<http://monitor.statnipokladna.cz/>>

¹⁴⁷ Rozhovor č. 3; RISY.cz: Regionální informační servis [online]. 2014 [cit. 2015-10-09]. Dostupné z: <http://www.risy.cz/>

Přenesená působnost

Obec Kozojedy vykonává základní rozsah přenesené působnosti, řadí se tak k obcím I. typu. V obci funguje systém Czech POINT. V rámci přenesené působnosti obec vede evidenci obyvatel. Není zde matriční ani stavební úřad. Provádí se zde ověřování listin – vidimace a legalizace. Nejvíce náročnou činností, jak uvádí starosta, jsou správní řízení. Každé správní řízení je hodně časově náročné, je to hodně nárazová činnost. Pokud se sejde více správních řízení v určitém období, příspěvek na přenesenou působnost určitě není dostatečný, říká starosta. Obec dostává každý měsíc příspěvek na přenesenou působnost 8 862 Kč, tj. přibližně 107 tisíc korun ročně. Podle starosty je určitě správně, že obce tyto činnosti v rámci přenesené působnosti vykonávají. *„Je to pro lidi dobré, mohou tady na obci leccos vyřídit, což je určitě správně, ale samozřejmě to s sebou nese časové náklady zaměstnanců obce, kdy pak třeba nestíhají to, co by chtěli,“* dodává starosta. Starosta v souvislosti s touto problematikou uvedl, že se mzdové náklady snaží ušetřit i tím, že jeho funkce není tzv. „uvolněná“, i když by v Kozojedech mohl být „uvolněný“ starosta. Podle Hany Veselé agenda v rámci přenesené působnosti neustále narůstá a za dobu jejího sedmnáctiletého působení v obci značně narostla administrativní náročnost navzdory zavedení informačních systémů a veřejných databází. *„Neustále je vše potřeba ve dvojí podobě, jak elektronicky, tak papírově, je to časově náročné, takže k lepšímu se nic nezměnilo, spíše naopak,“* konstatuje Hana Veselá.¹⁴⁸

Rozpočtové určení daní

Podle názoru účetní obce Hany Veselé daňové příjmy nejsou v takové výši, jaká by byla žádoucí. *„Přijde mi, že těch prostředků chodí málo, ani snad to není správně rozpočítané dle těch kritérií, dle toho obyvatelstva například, to je jen můj osobní názor,“* dodává Hana Veselá. Dále účetní i starosta obce potvrzují, že je velice obtížné do hloubky zkoumat částku, kterou obec obdrží (daňové příjmy), za co vlastně byla přidělena. Hana Veselá říká: *„Snažili jsme se to propočítat, ale stále nám to nevychází. Dnes totiž nedostáváme přes kraje peníze na děti ve škole a ve školce, snažili jsme se přijít na to, kolik peněz vlastně na žáky dostáváme, ale přišlo mi, že to nevyšlo. Nikdo se nedozví, jak to skutečně je.“*

¹⁴⁸ Rozhovor č. 3

Ani starosta obce Josef Lomička není se současným příspěvkem zcela spokojen. Konkrétní čísla z rozpočtu obce Kozojedy hovoří jednoznačně ve prospěch novely zákona o rozpočtovém určení daní. Daňové příjmy narostly v roce 2013 téměř o 2 miliony korun oproti roku 2012, dle názoru starosty však obec zároveň přišla o příspěvek na žáka, který dostávala každoročně ze státního rozpočtu. „*Sice to vypadá hezky, že se nám zvýšily daňové příjmy, ale na druhou stranu nám zase sebrali příspěvek na žáka ve škole a řekli nám, že je to zahrnuté v rozpočtovém určení daní, takže jsme si o moc nepolepšili,*“ konstatuje Josef Lomička. Názory na přidání nového kritéria o počtu žáků v základní škole jsou v obci spíše smíšené, jelikož starosta Josef Lomička ani účetní Hana Veselá si nemyslí, že by přidání tohoto kritéria obci pomohlo, důvodem je to, že počet žáků se v Kozojedech neustále snižuje. Počet žáků v ZŠ Kozojedy je podlimitní a tento „podstav“ musí obec dofinancovávat tzv. nadnormativními výdaji, aby školu v obci udržela. Tyto výdaje jdou především na platy pedagogických pracovníků. Částka nadnormativních výdajů se pohybuje kolem jednoho milionu korun. V ZŠ Kozojedy bylo k roku 2015 registrováno 70 žáků a v mateřské škole bylo 45 dětí, ta je dle názoru Hany Veselé na rozdíl od ZŠ naplněná. Obci by podle názoru starosty teoreticky nejvíce pomohlo zařazení kritéria o délce komunikací nebo například o počtu podnikatelů v obci.¹⁴⁹

Dotace

Mezi nejvyšší přidělené dotace v uplynulých pěti letech patří dotace, kterou Kozojedy obdržely v roce 2014 z Operačního programu Životní prostředí, jde o dotaci na zateplení místní mateřské školy. Tento projekt byl dokončen až v roce 2015. Celková hodnota dotace činila téměř 1,9 milionu korun. Druhou nejvyšší dotací byla dotace na rekonstrukci střechy ZŠ Kozojedy (druhá etapa) v roce 2013. Jednalo se o dotaci z Ministerstva pro místní rozvoj ČR, hodnota dotace činila 600 tisíc korun. Většina finančních prostředků, které obec Kozojedy v rámci dotací získala, plyne právě do rekonstrukcí a oprav v místní základní a mateřské škole. Mezi další dotace, o které obec pravidelně žádá a také je čerpá, patří podle starosty dotace na lesní hospodářství, každoročně obec dostává prostředky například na výsadbu stromů. Dále jsou to dotace na opravy místních komunikací a chodníků, v neposlední řadě i dotace na provoz SDH Kozojedy. Kozojedy mají také hotový projekt na výstavbu víceúčelového hřiště. Minimální

¹⁴⁹ Rozhovor č. 3

náklady jsou odhadovány na 2,2 milionu korun. Již dvakrát obec neúspěšně žádala o dotaci na výstavbu víceúčelového hřiště v Kozojedech, projekt je již hotový. Z důvodu nutnějších akcí nebude obec v roce 2015 o dotaci usilovat. Prioritou obce do dalších let je zakončení kanalizačních výústí ve všech našich i přilehlých obcích za pomoci dotací např. z havarijního fondu PK a vlastních finančních prostředků. Obec má podle vyjádření starosty v plánu i rekonstrukci střechy MŠ Kozojedy.¹⁵⁰

Spolupráce s jinými obcemi

Rovněž obec Kozojedy spolupracuje s okolními obcemi. Starosta hodnotí tuto spolupráci jako velmi přínosnou. Kozojedy dle názoru starosty spolupracují s okolními obcemi především v rámci uskupení, jako jsou například mikroregiony. Obec má uzavřené i veřejnoprávní smlouvy s okolními obcemi, které Kozojedům přispívají na provoz základní školy. Hana Veselá říká: *„Obce nám přispívají, i když vlastně už nemusí, například obec Kaceřov, Bohy atd. Přispívají nám také na hasiče, protože máme výjezdové zásahové družstvo, které je zařazené do IZS.“* Obec má uzavřenou Smlouvu o poskytnutí finančního příspěvku na dopravní obslužnost s Plzeňským krajem. Na základě této smlouvy Kozojedy každoročně přispívají na místní dopravní obslužnost zhruba 47 tisíc korun. Dle názoru starosty tento příspěvek není vysoký, dříve obec přispívala mnohem více, téměř 100 tisíc korun. Kozojedy jsou členem několika uskupení obcí, v rámci kterých vzájemně spolupracují. Jedním z těchto uskupení, jehož jsou Kozojedy členem, je Mikroregion Kralovicko. Členové uskupení si dle starosty obce pomáhají například v půjčování náradí, strojů, stanů atd., další funkcí tohoto uskupení je určité funkce poradní při setkávání zástupců obcí v rámci Mikroregionu Kralovicko. Josef Lomička říká: *„Je dobré, že se tam sejdeme a řekneme si nějaké poznatky a zkušenosti, například získali jsme dotaci na tohle a tohle, nebo dejte si pozor na tuto firmu atd., prostě si tam předáváme zkušenosti.“* Obec je členem ještě jednoho mikroregionu a to Mikroregionu Dolní Střela. Výhody tohoto členství hodnotí starosta obce shodně s Mikroregionem Kralovicko, jde především o sdílení zkušeností a názorů. Obec je členem i MAS Světovina, přes tuto akční skupinu Kozojedy žádají o některé dotace. MAS pomáhá obci s dotacemi, např. dotace na zateplení mateřské školy. *„Paní z MAS nám pomáhala s dokumentací k této dotaci, je to hodně komplikované,“* říká účetní Hana Veselá. Rozdíl

¹⁵⁰ Rozhovor č. 3

mezi místní akční skupinou a mikroregionem hodnotí starosta následovně: „Mikroregion jde podle mého názoru více do hloubky, jsou tam malé obce, je zde více setkání atd., ale místní akční skupina má zase možnost dosáhnout na ty vyšší částky a můžeme přes ni dostat dotace.“ Starosta mimo jiné uvedl, že MAS Světovina se potýká s organizačními problémy a její budoucnost je podle něho nejistá. Kozojedy jsou i členem Svazu měst a obcí Plzeňského kraje, zde se ale podle starosty koná zhruba jedno setkání ročně na valné hromadě, ale svaz během roku poskytuje obci různá školení nebo poradní činnost. Obec naopak není členem Svazu měst a obcí ČR. Hlavním důvodem podle starosty je nízký přínos tohoto členství. Navíc setkání se zpravidla konala v Praze či Brně, proto se obec rozhodla ušetřit tyto zbytečné náklady.¹⁵¹

Prosazování zájmů obce

Obec dle starosty Josefa Lomičky může prosazovat své zájmy jedině prostřednictvím uskupení, jako jsou mikroregiony. „Je lepší prosazovat zájmy v rámci mikroregionu, je zde více obcí a je to více slyšet, má to větší váhu, jinak obec moc možností nemá, možná ještě přes ten kraj.“ Obec má i svého právníka, který je také významným pomocníkem při prosazování zájmů. Starosta konstatuje, že když on sám píše prosby nebo jezdí na kraj a oroduje za obec, tak to nepřináší většinou žádné výsledky, ale když právník sepíše dopis, doplní ho příslušnými paragrafy, tak pak už to má daleko větší váhu a občas se začne i něco dít, dodává s úsměvem. Sám Josef Lomička je členem rady Mikroregionu Dolní Střela, což obci přináší i určité benefity, především být bezprostředně u některých rozhodnutí a možnost podílet se na tvorbě místní politiky. Dříve mohly Kozojedy k prosazování svých zájmů využívat i služeb senátora Ludka Sefzika, se kterým se představitelé obce mohli kdykoliv radit a diskutovat. Nyní dle starosty obec využívá občas rad náměstka hejtmána Plzeňského kraje Ivo Grünera, který pochází z tohoto okresu.¹⁵²

¹⁵¹ Rozhovor č. 3

¹⁵² Tamtéž

6 Výsledky komparace porovnávaných obcí

V rámci této kapitoly je provedena komparace hospodaření a financování vybraných obcí s následným zhodnocením zjištěných výsledků.

Z rozhovorů se starosty a dalšími představiteli obcí lze vyvodit jistá specifika a rozdílnosti, na druhou stranu u všech tří porovnávaných obcí se vyskytují shodné rysy. Právě tato podkapitola se snaží shodné a rozdílné rysy shrnout v rámci jednotlivých oblastí, kterými se prolínaly rozhovory se zástupci porovnávaných obcí. Výpovědi představitelů obcí, pokud to bylo vhodné, byly porovnávány se statistickými údaji získanými z informačního portálu Ministerstva financí ČR – MONITOR.

Ve všech porovnávaných obcích se objevuje tendence v upouštění od sestavování vyrovnaného nebo přebytkového rozpočtu. Podle názorů představitelů porovnávaných obcí je to logický krok, pokud obec nemá nějaký zvláštní příjem, odkud může brát prostředky, je jedinou možností zadlužit se nebo požádat o dotaci. To nutí obce sestavovat schodkový rozpočet. Převládá tedy názor, že pokud chce obec realizovat větší projekt či se jinak rozvíjet, sestavování přebytkového rozpočtu je neudržitelné. Město Kožlany tvoří určitou výjimku v oblasti sestavování rozpočtu, jelikož jako jediná obec sestavovala přebytkový rozpočet v rámci sledovaného období 2009 - 2014. Konkrétně v letech 2009 – 2013. Důvodem přebytkového rozpočtu byly vždy vyšší předpokládané příjmy. Od roku 2013 ale už i zastupitelstvo v Kožlanech schvaluje schodkový rozpočet. Důvodem této změny je dle tajemnice města především střízlivější odhadování příjmů na další období. Podle jejího názoru nelze přesně určit, jaké budou daňové výnosy a zisk z lesního hospodářství, což jsou největší příjmové položky města. To je jeden z důvodů, proč zastupitelstvo ustoupilo od přebytkového rozpočtu, dalším důvodem byl nárůst investic. Ve většině případů se také stává, že si obce naplánují určité investice, ale v daném roce se nestihnou uskutečnit, a tak se přelévají do dalšího roku. Z rozhovorů vyplývá, že je vždy výhodnější naplánovat si více investic, i když se nestihnou.¹⁵³

Z porovnání skutečných rozpočtů, tedy stavu rozpočtu k 31. 12., je patrné, že se ve všech třech obcích střídají roky s kladným a záporným saldem rozpočtu. Jen pro představu, nejhůře si ve sledovaném období 2009 – 2014 vedla obec Žihle, která za toto

¹⁵³ Rozhovory č. 1-3; MONITOR: Informační portál Ministerstva financí ČR [online]. Dostupné z: <<http://monitor.statnipokladna.cz/>>

období zaznamenala schodek rozpočtů v celkové hodnotě -2 380 881 Kč (-1712 Kč/obyv.). Dlužno dodat, že tato hodnota je výrazně ovlivněna vysokým schodkem z roku 2013. V tomto roce obec Žihle zaznamenala nejvyšší schodek za posledních 15 let, téměř 7 milionů korun. Hlavní příčinou tohoto schodku byly v tomto roce realizované projekty, šlo o zateplení mateřské školy a rekonstrukci lesních cest. Pro úplnost údajů lze dodat, že rozpočet Kožlan i Kozojed se na rozdíl od rozpočtu Žihle v rámci stejného období celkově pohybuje v kladných číslech. Rozpočet města Kožlany za toto období vykazuje přebytek celkem 7 100 497 Kč (5134 Kč/obyv.) a rozpočet obce Kozojedy celkem 2 922 920 Kč (4946 Kč/obyv.). Co se týče výsledku hospodaření, resp. rozdílu mezi náklady a výnosy, všechny tři obce pravidelně vykazují zisk. Za posledních 5 let (2010 – 2014) například město Kožlany vždy dosáhlo zisku. V Kozojedech a v Žihli se pouze v roce 2013 nepodařilo dosáhnout zisku, obě obce v tomto roce realizovaly ztrátu.¹⁵⁴

Obecným trendem u porovnávaných obcí je snižování významu majetku obcí a s tím související pokles kapitálových příjmů. Téměř 90 % celkového majetku (aktiv) v porovnávaných obcích tvoří dlouhodobý hmotný majetek. Město Kožlany v rámci sledovaných obcí dosáhlo nejvyšší hodnoty dlouhodobého hmotného majetku. Hodnota dlouhodobého hmotného majetku k 30. září roku 2015 činila v Kožlanech zhruba 153 milionů korun. V Kožlanech i Žihli tvoří největší část dlouhodobého majetku stavby. Kožlany k výše zmíněnému datu vlastnily stavby v hodnotě přibližně 110 milionů korun a Žihle přibližně v hodnotě 106 milionů korun. V Kozojedech jsou pravidelně nejvyšší položkou majetku pozemky. K zmiňovanému datu vlastnily Kozojedy pozemky v hodnotě zhruba 17 milionů korun, čímž se řadí hned za Kožlany, které vlastnily pozemky v hodnotě 37 milionů korun. Nutno dodat, že většinu majetku, který šel prodat a o který byl zájem, obce prodaly. V případě staveb v majetku obcí se jedná především o budovy úřadu, základní školy, pošty, domy s pečovatelskou službou, muzea, knihovny či kulturní památky, například kaple. Jde tedy o objekty, jež vyžadují časté opravy a udržování, obce spíše zatěžují, než by jim přinášely příjem. Majetek, který mají sledované obce v místních lesích, je naopak ten typ majetku, který obcím přináší v některých případech významné příjmy. Dlouhodobý finanční majetek tvoří minimální část celkového dlouhodobého majetku obcí, jeho podíl se pohybuje od jednoho do čtyř procent. Mnohem větší část

¹⁵⁴ Rozhovory č. 1-3; MONITOR: Informační portál Ministerstva financí ČR [online]. Dostupné z: <<http://monitor.statnipokladna.cz/>>

majetku obce tvoří krátkodobý finanční majetek, který představují především peníze na běžném účtu. Nejvíce peněz na běžném účtu k 30. 9. 2015 drželo město Kozlany, přibližně 13 milionů korun.¹⁵⁵

Příjmy

Všechny tři obce jsou závislé na daňových příjmech, jak vyplývá z rozhovorů s představiteli daných obcí. Podíl daňových příjmů na celkových příjmech je přibližně 60 %. V absolutních částkách hodnota daňových příjmů každým rokem narůstá. K největšímu nárůstu došlo mezi roky 2012 a 2013, což souvisí s novelou zákona o rozpočtovém určení daní.¹⁵⁶

Naopak kapitálové příjmy, jak zobrazují *tabulky č. 11, 14 a 17* v předchozích kapitolách, tvoří spíše zanedbatelnou položku ve všech porovnávaných obcích. Podíl kapitálových příjmů se v období 2009 – 2014 pohyboval průměrně okolo 1,5 %. Nejvyššího podílu kapitálových příjmů ze všech sledovaných měst dosáhla obec Kozojedy v roce 2009. Kapitálové příjmy tehdy tvořily přibližně 19 %. V Kozojedech a Kožlanech lze sledovat určitý pokles kapitálových příjmů. V rozhovorech bylo zjištěno, že tento pokles souvisí s tím, že se obce postupně zbavují nemovitého majetku, který se dá prodat, a v majetku obce zůstávají již pouze budovy, jež jsou v podstatě neprodejně. Mezi takové budovy lze zařadit například budovu úřadu, budovu základní a mateřské školy nebo různé památky, jako například muzeum a kaple. Důvod prodeje nemovitého majetku je prostý, představitelé obcí se shodují na tom, že údržba a opravy tohoto majetku byly velice nákladné, a tak se zastupitelstvo rozhodlo tento majetek raději prodat a ušetřit prostředky. Slova představitelů obcí potvrzují i údaje z rozpočtu, k největšímu prodeji majetku docházelo v Kozojedech a Kožlanech v roce 2008 a 2009, což se následně projevilo na prudkém propadu kapitálových příjmů v roce 2010. Pro představu v obci Kozojedy činil podíl kapitálových příjmů v roce 2009 přibližně 19 %, o rok později činil podíl jen necelá 3 %.¹⁵⁷

Transfery (dotace) jsou třetím nejvyšším zdrojem příjmů sledovaných obcí. Hodnota přijatých transferů se v obcích v rámci sledovaného období pohybovala průměrně

¹⁵⁵ Rozhovory č. 1-3; MONITOR: Informační portál Ministerstva financí ČR [online]. Dostupné z: <<http://monitor.statnipokladna.cz/>>

¹⁵⁶ Tamtéž

¹⁵⁷ Tamtéž

mezi 12 - 18 %. Všechny obce využívají převážně transferů z veřejných rozpočtů ústřední úrovně. V Kožlanech i v Žihli využívají velkou měrou investičních transferů, ale v Kozojedech nikoli. Souvisí to s tím, že v Kozojedech byly v minulosti realizovány převážně projekty, jejichž cílem byly opravy a udržování obecního majetku a ne jeho přírůstek, modernizace či zhodnocení.¹⁵⁸

Mezi největší příjmy, kromě daňových, patří ve všech třech obcích příjmy z lesa. Představitelé obcí často zmiňují příjmy z lesa jako příjem, který obci výraznou měrou pomáhá a navyšuje příjmovou stránku rozpočtu. V tomto bodě se všichni dotazovaní představitelé obcí shodují. Obec Žihle jako jediná zatím neprodává obecní byty, kterých je v majetku obce zhruba 120 (k roku 2015). Kožlany i Kozojedy v průběhu let obecní byty postupně prodávaly. Kozojedy již prodaly všechny obecní byty a Kožlany je podle názoru tajemnice města postupně doprodávají. Důvodem prodeje u Kožlan a Kozojed byly především vysoké náklady na údržbu a spravování těchto bytů. Rozhodující bylo i množství bytů, které obce vlastnily, Žihle v tomto měla výhodu, jelikož vlastnila mnohem více bytů (dnes cca 120 bytů) než zbylé dvě obce, a tak se jí pronájem vyplatil. Z rozhovorů bylo zjištěno, že v Kozojedech a v Kožlanech spíše prodělávali, a tak bylo nejspíše nejlepší variantou tyto byty prodat. Starosta Mgr. Vladimír Příbyl k tomuto problému uvedl: *„Když byly byty naše, neustále jsme řešili nějaké problémy, někdy i několikrát týdně, docházelo například k poničení majetku, řešily se problémy i v okolí paneláků, od té doby, co jsme byty prodali, a jsou v soukromém vlastnictví, problémy ustaly a lidé se o majetek více starají, lokalita jen vzkvétá.“* Prodej bytů starosta Kožlan zpětně hodnotí jako krok správným směrem. V rozhovorech se objevují názory, že jediné, co obce mohou v současné době (v roce 2015) prodávat, jsou obecní pozemky, v případě že je o ně zájem. Nejvyšších kapitálových příjmů z vybraných obcí dosahuje obec Žihle, která v roce 2014 za prodej pozemků připsala do rozpočtu částku 665 tisíc korun. Naopak obec Kozojedy zaznamenala v roce 2014 nulové kapitálové příjmy.¹⁵⁹

Shodné rysy lze nalézt v problematice místních daní, resp. místních poplatků a daně z nemovitých věcí. Ve všech třech obcích se místní poplatky pohybují na té nejnižší úrovni, když už jsou zavedeny. Tuto skutečnost potvrzují představitelé obcí a všichni

¹⁵⁸ Rozhovory č. 1-3; MONITOR: Informační portál Ministerstva financí ČR [online]. Dostupné z:

<<http://monitor.statnipokladna.cz/>>

¹⁵⁹ Tamtéž

dodávají, že tento stav chtějí zachovat. K možnosti navyšovat příjmy prostřednictvím místních poplatků či daně z nemovitosti se představitelé obcí staví spíše skepticky. Podle nich by ani případné zvýšení nemělo velký vliv na nárůst příjmů jejich obce, naopak by to pravděpodobně vyvolalo vlnu nevole u občanů, takže i z politického hlediska je pro obce lépe zachovat stávající poplatky. Mírné zvýšení je samozřejmě možné. V rámci porovnávaných obcí se procento daňové autonomie, tedy podíl daňových příjmů místních rozpočtů na celkových daňových příjmech pohybuje od 12,6 % do 15,3 % (v roce 2014). Nejvyššího podílu výlučných daňových příjmů místních rozpočtů, resp. podílu místních poplatků a daně z nemovitých věcí na celkových daňových příjmech, dosáhlo město Kožlany. Zmíněná procenta vypovídají o tom, že daňová autonomie v rámci komparovaných obcí je mírně vyšší, než byl průměr v ČR v roce 2013. V tomto roce se průměrná daňová autonomie pohybovala kolem 10,3 % (viz tabulka č. 2). Nejvyšší hodnotu z místních poplatků má ve všech sledovaných obcích poplatek za svoz komunálního odpadu, v některých případech tvoří až 90 % celkových místních poplatků. Význam tohoto poplatku pro příjmovou stránku rozpočtu obcí ale snižuje fakt, že svoz komunálního odpadu obce zpravidla ještě doplácí, takže po odečtení výdajů obce často končí v mínusu. Nejméně místních poplatků bylo k roku 2015 zavedeno v obci Kozojedy, zde byl zaveden pouze poplatek za svoz komunálního odpadu, poplatek ze psů a poplatek za užívání veřejného prostranství. V Kožlanech byl navíc zaveden poplatek z ubytovací kapacity a poplatek za rekreační a lázeňský pobyt. V Žihli je ještě zaveden poplatek ze vstupného, ale naopak se zde neplatí poplatek za rekreační a lázeňský pobyt. Z výše uvedených skutečností vyplývá, že zvyšování příjmů prostřednictvím místních výlučných daní je tedy spíše nereálné.¹⁶⁰

Nejvyšší schodek rozpočtu Kožlany i Žihle zaznamenaly v roce, kdy probíhal projekt na rekonstrukci a zateplení mateřské školy. Všechny tři obce využily v rámci sledovaného období dotací na financování rekonstrukce či oprav základních a mateřských škol. Největší získanou dotací v rámci sledovaných obcí zaznamenaly Kožlany v roce 2013, šlo o dotaci na opravu a obnovu Vožehova rybníka v hodnotě přibližně 17 milionů korun. Na tomto projektu se finančně podílela i obec.¹⁶¹

¹⁶⁰ Rozhovory č. 1-3; MONITOR: Informační portál Ministerstva financí ČR [online]. Dostupné z: <<http://monitor.statnipokladna.cz/>>; Obecně závazné vyhlášky o místních poplatcích obcí z roku 2015

¹⁶¹ Rozhovory č. 1-3, závěrečné účty obcí Kožlany, Žihle a Kozojedy

Výdaje

Jak již bylo zmíněno, všechny tři porovnávané obce jsou zřizovateli základní a mateřské školy jakožto příspěvkové organizace. Pro obce to znamená vysoké výdaje. Největší škola podle počtu žáků je v rámci sledovaných obcí v Žihli. Do místní školy zde v roce 2014 chodilo přibližně 300 žáků. Kožlany a Kozojedy se dlouhodobě potýkají s nízkým počtem žáků, kritická situace je v Kozojedech, kde musí podlimitní počet žáků velkou měrou obec dofinancovávat. Představitelé obcí se shodli na tom, že provoz a opravy základní a mateřské školy představují pro obec někdy až enormní zátěž. Asi nejlépe situaci vystihuje starosta Žihle František Procházka: „*Samozřejmě jsme velice rádi, že tu školu máme, ale je to velká zátěž, která nás tak trochu omezuje v ostatním rozvoji.*“ Zástupci obcí jsou za jedno v tom, že základní škola je pro ně nepostradatelná a chtějí ji za každou cenu v obci udržet, proto jsou ochotni školu financovat a doplácet i třeba podlimitní počet žáků, jako je tomu v případě obce Kozojedy. Jen pro představu největší výdaje na vzdělávání a školské služby v absolutních částkách (výdaje členěny dle odvětví) vynakládá město Žihle, v roce 2014 to bylo 5,6 milionu korun a o rok dříve téměř 10 milionů korun. V pořadí druhé skončily Kozojedy, i přestože mají nejnižší počet žáků v základní škole. Kozojedy v roce 2014 vynaložily na vzdělávací a školské služby přibližně 3,6 milionu korun, Kožlany pak ve stejném roce vynaložily částku 2,2 milionu korun. Přepočteno na jednoho obyvatele představovala základní a mateřská škola v roce 2013 a 2014 největší zátěž pro obec Kozojedy a to přibližně 7 800 Kč/ob v roce 2013 a 6 100 Kč/ob. v roce 2014. Pro srovnání v Žihli se hodnota v roce 2014 pohybovala okolo 4 000 Kč/ob. a v Kožlanech to bylo dokonce jen 1 600 Kč/ob. Výdaje na vzdělávání a školské služby ovlivňují také opravy a rekonstrukce, v těchto případech výdaje skokově narostou, což je i případ roku 2013 v obci Žihle. Vyšší výdaje na vzdělávání a školské služby v Kozojedech souvisí jednak s dofinancováním podlimitního počtu žáků, ale právě také se zmíněnými opravami a rekonstrukcemi. „Nejméně“ finančních prostředků na základní a mateřskou školu v roce 2013 a 2014 vynaložilo město Kožlany. S velkou pravděpodobností je to způsobeno tím, že v Kožlanech největší opravy na základní škole proběhly již v roce 2009 a od té doby se žádné větší investice podobného typu neuskutečnily.¹⁶²

¹⁶² Rozhovory č. 1-3

Významnou položku výdajů v porovnávaných obcích představují i výdaje na lesní hospodářství. Zdaleka největší plochu zaujímá lesní půda v katastrálním území obce Žihle, konkrétně 2 357 ha (údaje k roku 2014), z toho obec vlastní významnou část těchto lesů.¹⁶³ Dle názoru starosty Žihle Františka Procházky ale výdaje na lesní hospodářství nejsou nijak vysoké, pokud se neopravují například lesní cesty jako v roce 2013. Roční čistý zisk z lesního hospodářství se podle jeho slov pohybuje kolem 1,3 milionu korun. Oproti tomu starosta obce Kozojedy a města Kožlany hodnotí výdaje na lesní hospodářství jako poměrně vysoké, i přestože lesní půda tvoří podstatně menší část katastrálního území obcí, než je tomu v případě obce Žihle. Celková výměra lesní půdy je v obou obcích zhruba jen třetinová. Starostové obcí František Procházka a Mgr. Vladimír Příbyl se však shodují na tom, že lesní hospodářství je stále ziskové a představuje důležitý příjem rozpočtu. Tajemnice obce Kozojedy Hana Veselá dokonce označila příjem z lesního hospodářství jako příjem, jenž obec drží nad vodou. Dle slov tajemnice a účetní města Kožlany jsou největšími výdaji, kromě zmíněných výdajů na školu, výdaje za energie.¹⁶⁴

Obec Žihle má zdaleka nejvyšší výdaje na bytové hospodářství, protože vlastní 120 obecních bytů, o něž se stará. Kozojedy i Kožlany většinu obecních bytů již prodaly. Vysoké výdaje jsou v porovnávaných obcích spojeny i s údržbou veřejného prostranství a místních komunikací, zde ale často již nezbyvají prostředky. Pokud jde o místní komunikace v obci Žihle i Kozojedy starostové se shodují na tom, že si bez dotací nemohou dovolit opravit místní komunikace, v případě Kozojed ani s dotací oprava nepřipadá v úvahu, jelikož spoluúčast, kterou by obec musela zaplatit ze svých prostředků, je nad její možnosti.¹⁶⁵

Ve všech třech obcích tvoří pochopitelně velkou část výdajů také výdaje na veřejnou správu. Celkově nejvíce výdajů na provoz veřejné správy vynakládá město Kožlany, pravidelně přes pět milionů korun. Podobně je na tom i obec Žihle, která na veřejnou správu vynakládá necelých pět milionů korun. Výdaje na veřejnou správu v obci Kozojedy, v nejmenší z porovnávaných obcí, tvoří přibližně tři miliony korun. Pokud ale tuto částku přepočteme na obyvatele, jsou to právě Kozojedy, které vynakládají

¹⁶³ RISY.cz: Regionální informační servis [online]. 2014 [cit. 2015-10-09]. Dostupné z: <http://www.risy.cz/>

¹⁶⁴ Rozhovory č. 1-3

¹⁶⁵ Tamtéž

nejvíce prostředků na veřejnou správu. Obecně by se tedy dalo říci, že právě menší obce jsou výdaji na veřejnou správu zatíženy více.¹⁶⁶

Druhové rozdělení výdajů v obcích zobrazují *tabulky č. 12, 15 a 18* v rámci podkapitoly „*Výdaje*“ u jednotlivých obcí. Z tohoto členění je patrné, že běžné výdaje jsou u všech obcí až na výjimky vyšší než výdaje kapitálové. Pokud došlo k navýšení kapitálových výdajů, tak vždy skokově, v souvislosti s investičními akcemi. Toto ale platí pouze pro Žihli a Kožlany. V Kozojedech byl podíl kapitálových výdajů výrazně nižší a to konstantně po celé sledované období. Například v roce 2014 zde kapitálové výdaje tvořily jen 1 % výdajů celkových. Pro srovnání v obci Kožlany tvořily ve stejném roce kapitálové výdaje přibližně 14 % a v obci Žihle 17 % celkových výdajů. Jak bylo zjištěno v rozhovorech, nízký podíl kapitálových výdajů v Kozojedech souvisí s charakterem realizovaných projektů, které se týkaly především oprav a byly účtovány v rámci běžných výdajů. Z druhového členění výdajů je patrné i to, do jaké míry obec výdajově zatěžují příspěvkové organizace v podobě mateřských a základních škol. Neinvestiční transfery příspěvkovým a podobným organizacím tvoří jednu z nejvyšších výdajových položek běžných výdajů u všech obcí. Jak již bylo několikrát zmíněno provoz základních a mateřských škol stojí dle představitelů obcí hodně úsilí a peněz, v Kozojedech je tato finanční zátěž vzhledem k možnostem obce nejvyšší.¹⁶⁷

Z porovnání dat vyplývá, že pravidelně nejvyšší část výdajů obce vynakládají na nákup služeb a to konkrétně na nákup tzv. ostatních služeb. V posledním sledovaném roce 2014 byl největší podíl výdajů na nákupy služeb zaznamenán u obce Kožlany, 26 % z celkových výdajů. U obce Kozojedy to bylo 22 % a u obce Žihle necelých 9 % z celkových výdajů. Pod tuto položku řadíme například i výdaje na projektovou dokumentaci. Další významnou položkou běžných výdajů obcí jsou výdaje na tzv. ostatní nákupy, obzvláště v obci Kozojedy a Žihle. Podíl těchto výdajů na celkových výdajích se zde v roce 2014 vyšplhal téměř na 17 %. V rámci této položky se v obcích evidují převážně výdaje na opravy a udržování.

¹⁶⁶ Rozhovory č. 1-3

¹⁶⁷ Rozhovory č. 1-3; MONITOR: Informační portál Ministerstva financí ČR [online]. Dostupné z: <<http://monitor.statnipokladna.cz/>>

Celkové hodnocení financování představiteli obce

Představitelé porovnávaných obcí se shodují na tom, že finance, kterými obec každý rok disponuje, pokryjí tak jejích chod, ale rozvoj obce umožňují jen omezeně. Pokud chce obec realizovat větší projekt, bez dotací si to nemůže dovolit. Stává se, že se obec kvůli takovému projektu zadluží i na desítky let. Zpravidla se jedná ale o krátkodobější zadlužení, jelikož se stává, že dotace přijde obci až zpětně nebo je vyplácena po částech. Zadlužení v tomto případě souvisí s tzv. předfinancováním. Dalším shodným rysem porovnávaných obcí je celá řada předpřipravených projektů, které prozatím nebyly uskutečněny. Z rozhovorů vyplynulo, že je důležité mít určitou zásobárnu projektů z toho důvodu, aby obce mohly v případě vypsání dotace co nejrychleji a bez dalších průtahů o tuto dotaci žádat. Obce tedy buď stále čekají na dotaci, která zatím nebyla vypsána, nebo o ni stále neúspěšně žádají. Dalším důvodem je nedostatek finančních prostředků, jimiž obec momentálně disponuje. I když obec získá dotaci na daný projekt, musí se zpravidla určitou finanční částkou podílet a to zvláště pro menší obce, které jsou v této práci srovnávány, představuje velký zásah do rozpočtu. Obce si takovou spoluúčasť v některých případech jednoduše nemohou dovolit. Často se také stává, že obec neuskuteční předpřipravené projekty, protože není vhodná příležitost a priority obce se například vlivem obměny zastupitelstva změnily. Každý z větších projektů představuje pro obec finanční zátěž, přestože na něj obec zpravidla získává prostředky prostřednictvím státních či evropských fondů.¹⁶⁸

Nejvíce předpřipravených projektů má k roku 2015 obec Žihle, celkem 14. Uskutečnění projektů v této obci brání prozatímní neúspěšnost v žádostech o dotace. Mezi hlavní předpřipravené projekty patří projekt na opravu místních komunikací. Velká část předpřipravených projektů v porovnávaných obcích se váže k opravám budov, případně komunikací. Záleží tedy na prioritách a aktuální finanční situaci dané obce, kdy se budou předpřipravené projekty realizovat. Problémem předpřipravených projektů je ale postupné zastarávání projektové dokumentace k těmto projektům. Velké množství předpřipravených projektů nemusí tedy být vždy výhodou, pokud projektová dokumentace zastarává, musí se začínat od začátku a obec přichází o nemalé finanční prostředky.¹⁶⁹

¹⁶⁸ Rozhovory č. 1-3

¹⁶⁹ Tamtéž

Zadluženost

Míra zadluženosti u sledovaných obcí úzce souvisí s realizací projektů a rozvojem. Dle názoru dotazovaných starostů je tomu tak ve většině obcí. Jak již bylo zmíněno, stává se, že se obec kvůli místnímu rozvoji a realizaci projektů musí zadlužit. Údaje o míře zadluženosti jsou součástí tzv. monitoringu hospodaření obcí, v rámci kterého jsou sledovány informativní a monitorující ukazatele (SIMU). Údaje o zadluženosti hovoří o tom, že nejvíce zadluženou obcí ze srovnávaných jsou Kožlany. Celková zadluženost se v Kožlanech vyšplhala v roce 2014 na 13,5 milionu korun. Důležitým ukazatelem pro sledování zadluženosti je ukazatel podílu cizích zdrojů na celkovém majetku (aktivech) obce. V Kožlanech tento ukazatel dosáhl v roce 2014 hodnoty 8,55 %, což bylo nejvíce v rámci sledovaných obcí. Za kritickou hodnotu tohoto ukazatele je považován podíl cizích zdrojů na celkových aktivech obce vyšší než 25 %. Zadluženost byla v Kožlanech výrazně ovlivněna úvěrem, který si město vzalo na akci „Vožehák“, což byl zároveň největší investiční projekt za sledované období v rámci porovnávaných obcí. Naopak obec Kozojedy dokázala zadluženost k roku 2013 dokonce snížit na nulu. Tento údaj, jak vyplynulo z rozhovoru s tajemnicí města Hanou Veselou, již není platný. V roce 2014 si obec Kozojedy brala úvěr v hodnotě 700 tisíc korun na opravu střechy na základní škole, i přesto jsou Kozojedy v rámci porovnávaných obcí jednoznačně nejméně zadlužené. Obec Žihle splácí dva úvěry, celková výše zadluženosti v obci byla v roce 2014 přibližně 5,3 milionu korun. Starosta Žihle na adresu zadluženosti uvedl, že oba úvěry budou do tří let splacené. Pro monitorování zadluženosti je dle Ministerstva financí dále důležitý ukazatel celkové (běžné) likvidity, tedy schopnosti splatit krátkodobými likvidními prostředky krátkodobé závazky. Nejhorší likvidity v roce 2014 v rámci sledovaných obcí dosáhla obec Žihle (1,59), naopak nejlepší hodnoty tohoto ukazatele dosáhlo překvapivě město Kožlany, které je v rámci obcí nejvíce zadlužené. Hodnota tohoto ukazatele zde činila 3,61. Varovným signálem pro obce je likvidita pohybující se v intervalu $<0;1>$. Žádná ze sledovaných obcí se nikdy nedostala do takové situace, aby vlivem zadluženosti byl ohrožen její chod a fungování. Představitelé obcí rovněž shodně vyloučili, že by někdy v minulosti jejich obec byla nucena vlivem zadluženosti rozprodávat majetek.¹⁷⁰

¹⁷⁰ Rozhovory č. 1-3; MONITOR: Informační portál Ministerstva financí ČR [online]. Dostupné z: <http://monitor.statnipokladna.cz/>

Realizované projekty

Většina realizovaných projektů v porovnávaných obcích již byla několikrát zmíněna. Jen pro shrnutí, jednoznačně největší projekt, který byl v rámci sledovaných obcí realizován, byl projekt na opravu a obnovu Vožehova rybníku ve městě Kožlany. Jeho celková hodnota se pohybovala kolem 25 milionů korun, k tomuto číslu se žádný z projektů v ostatních obcích ani zdaleka nepřiblížil. Z „menších“ projektů lze zmínit projekty na opravy a zateplení základní či mateřské školy, které byly v rámci období 2009-2015 realizovány ve všech třech obcích.¹⁷¹

Přenesená působnost

Jak již bylo jednou zmíněno Kožlany, Žihle i Kozojedy vykonávají pouze základní rozsah přenesené působnosti, spadají do obvodu obce s rozšířenou působností Kralovice. Kožlany a Žihle v rámci přenesené působnosti vedou i matriční úřad, obec Kozojedy nikoliv a tuto agendu pro ni vykonává město Kralovice. Všechny obce v rámci přenesené působnosti pak vykonávají následující agendu:

- Evidence obyvatel
- Částečně občanské průkazy, město přijímá hlášení o ztrátách OP
- Vedení silničního a správního úřadu, povolování komunikací
- Činnosti související s ochranou přírody, povolování kácení apod.
- Vidimace, legalizace (ověřování listin)
- Kontaktní místo Czech POINT¹⁷²

Obce dostávají od státu příspěvek na výdaje spojené s přenesenou působností, názory na výši tohoto příspěvku se ve sledovaných obcích trochu liší. Například tajemnice města Kožlany Jana Dufková považuje tento příspěvek za nedostatečný, říká, že pokud se zohlední veškeré mzdové náklady, tak město Kožlany tuto činnost musí dofinancovat z vlastních peněz. Naopak starosta obce Žihle se domnívá, že příspěvek od státu náklady spojené s výkonem přenesené působnosti pokryje. Větší výhrady vůči příspěvku na přenesenou působnost nemají ani v Kozojedech, podle starosty obce je příspěvek nedostatečný jen v případě, kdy se sejde hodně správních řízení, které obec musí řešit. Smíšený model státní správy považují všichni představitelé obcí za zcela vyhovující

¹⁷¹ Rozhovory č. 1-3

¹⁷² Tamtéž

a vstřícný k občanům. Činnosti, které obce v rámci přenesené působnosti vykonávají, jsou zcela přirozené a vychází z potřeb občanů.¹⁷³

Tabulka č. 19: Příspěvek na výkon státní správy v obcích v KČ (v letech 2014 - 2016)

Obec	Rok	Rok 2015		Rok 2016	
		Základní + matriční	Celkem	Základní + matriční působnost	Celkem
Kožlany	391 900	249 168 + 143 742	392 910	249 342 + 142 184	391 526
Žihle	465 500	251 101 + 215 289	466 391	250 762 + 212 862	463 624
Kozojedy	105 700	106 097 + 0	106 097	107 710 + 0	107 710

Zdroj: Vlastní zpracování na základě dat z: www.mvcr.cz (Ministerstvo vnitra ČR)

Od roku 2015 jsou data o příspěvcích na výkon státní správy rozlišovány na příspěvek na základní a matriční působnost. Z tabulky č. 19 vyplývá, že Žihle dostává na výkon státní správy nejvyšší příspěvek, i přestože počtem obyvatel je obec naprosto srovnatelná s městem Kožlany. V rámci rozhovorů byl zjištěn důvod tohoto rozdílu. Žihle vykonává matriku pro pět obcí, proto dostává vyšší příspěvek na matriční působnost než město Kožlany, které vykonává matriku jen pro čtyři obce.¹⁷⁴

Rozpočtové určení daní

Obce v ČR jsou z větší části závislé na daňových příjmech, daňové příjmy tvoří ve sledovaných obcích zhruba 60 % celkových příjmů. Názory na výši daňových příjmů jsou takové, že ve všech sledovaných obcích příjmy více či méně stačí na pokrytí běžného provozu. Pokud se ale obec chce rozvíjet, resp. uskutečnit některé z rozvojových projektů, musí se snažit jinak, např. využít dotace. Nové kritérium, které zohledňuje v daňovém příspěvku i počet žáků v místní škole, hodnotí zastupitelé všech obcí rozporuplně. Všichni se shodují, že jde určitě o dobrý nápad, aby obce, které provozují školu, byly určitým způsobem zvýhodněné, ale bohužel v tomto případě se záměr minul účinkem. Důvodem je to, že právě v menších obcích, kde se ještě základní či mateřské školy drží, je ve většině případů velký problém vůbec naplnit třídy. Pokud se tedy zohledňuje jen počet žáků, potom školy s takto malým počtem žáků obcím výraznější příspěvek nepřinesou. Kozojedy

¹⁷³ Rozhovory č. 1-3

¹⁷⁴ Tamtéž

a Kožlany musí dokonce doplácet tzv. „na žáka“, důvodem je podlimitní stav žáků ve třídách. Starosta Kozojed Josef Lomička dokonce uvedl, že na vrub této reformy jde i příspěvek na školu, který obec získávala pravidelně z kraje. Názory na novelu zákona o rozpočtovém určení daní z roku 2013, nejsou ale u představitelů obcí zcela negativní. Starosta Žihle se například domnívá, že tato novela obci prospěla a obec si polepšila v daňových příjmech v řádech milionů, ale jestli to bylo právě kvůli zmíněnému kritériu, si netroufá odhadovat, i když právě v obci Žihle mají nejvíce žáků v základní škole v rámci porovnávaných obcí. Podobný názor zastává i starosta a účetní v Kožlanech. Dle jejich slov k celkovému navýšení příspěvku došlo, ale zřejmě to nebylo vlivem nového kritéria, jelikož i v Kožlanech se potýkají s nízkým počtem žáků. V rámci rozhovorů bylo rovněž zjištěno, že představitelé obcí jsou skeptičtí i z toho důvodu, že v podstatě nemají žádné informace o tom, do jaké míry jim přidání kritéria o počtu žáků pomohlo. Všichni tři dotazovaní starostové zmínili, že oni znají pouze celkovou částku příspěvku a ta se pravidelně navyšuje každým rokem. Lze tedy konstatovat, že přidání nového kritéria o počtu žáků malým obcím, pro které je právě provoz základní či mateřské školy největší zátěží, moc nepomohlo. Pomohlo by jedině v tom případě, kdyby se nebral v úvahu samotný počet žáků ve škole, ale provoz základní školy jako takové, protože v malých obcích jako jsou Kozojedy či Kožlany jde o malé školy s nízkým počtem žáků.¹⁷⁵

Dotace

Všechny tři obce jsou v oblasti dotací velice aktivní a úspěšné. Nejvyšší dotaci v rámci sledovaných obcí získalo město Kožlany. Dotace byla určena na opravu Vožehova rybníka, což obnášelo například odstranění dnových sedimentů a rekonstrukci hráze. Projekt byl částečně financován z EU z OP Životní prostředí a ze státních fondů. Finančně se podílelo i město Kožlany. Všechny tři obce využily dotací k financování zateplení či rekonstrukce základní a mateřské školy. Jen v obci Kozojedy převažují výrazně neinvestiční transfery (dotace) nad těmi investičními, jak ale bylo zjištěno, neznamená to, že by Kozojedy byly neúspěšné v žádostech o dotace. Jde o to, že většinu dotací obec obdržela na opravy a udržování, nešlo tedy přímo o rozvojové investiční projekty. Jednalo se o opravy a rekonstrukce základní a mateřské školy v Kozojedech. Dotace na tyto

¹⁷⁵ Rozhovory č. 1-3

činnosti jsou účtovány jako neinvestiční, protože v tomto případě nedochází ke zhodnocení majetku obce.

Představitelé obcí se shodují na tom, že je důležité mít projekty již předpřipravené, bez toho nelze být úspěšný, i přesto se ve všech obcích setkávají se zamítnutými žádostmi. V případě nejvyšší zmíněné dotace na akci „Vožehák“ muselo město Kozlany žádat opakovaně během několika let. Vysokou úspěšnost mají v rámci sledovaných obcí naopak žádosti o krajské dotace, zde se ale rozdělují řádově menší částky. S vypracováním žádosti o dotace pomáhají ve sledovaných obcích ve většině případů specializované externí firmy. Pomoc těchto firem volí z logických důvodů, protože obzvláště v menších obcích chybí kapacita a potřebná kvalifikovanost pro tuto činnost. Výjimkou je město Kozlany, které zvolilo zajímavou strategii, nejprve si nechávalo zpracovat projekty od specializované firmy, tak jak to dělají ostatní obce. Starosta města Mgr. Vladimír Příbyl ale s firmou danou problematiku v rámci konkrétních projektů často konzultoval a postupem času získal přehled a potřebnou znalost této agendy. Další žádosti již vypracovával sám bez pomoci externích firem. Městu Kozlany tento postup ušetřil nemalé prostředky. Tato strategie může být vzorem i pro jiné obce a je to návod, jak uspořít prostředky.¹⁷⁶

Spolupráce s jinými obcemi

Sledované obce spolupracují především v rámci regionálních uskupení. Všechny tři obce jsou členy Mikroregionu Kralovicko, MAS Světovina a Svazu měst a obcí Plzeňského kraje. Kozojedy jsou navíc ještě členem MAS Dolní Střela. Jediné Kozlany jsou členem Svazu měst a obcí ČR, což je dle starosty města Mgr. Vladimíra Příbyla jediný možný způsob, jak apelovat na vládu, pro změnu zákonů či opatření jako například u rozpočtového určení daní. Členství tedy obci umožňuje určitým způsobem ovlivňovat legislativu. Kozojedy a Žihle již nejsou členem tohoto uskupení a k členství se staví spíše skepticky, nevidí v něm žádný přínos, spíše naopak. Jak uvedl starosta Kozojed Josef Lomička, setkání se často konala v Praze nebo Brně a to pro obec znamenalo zbytečné náklady. Spolupráci v rámci MAS Světovina a Mikroregionu Kralovicko hodnotí představitelé obcí spíše pozitivně. V rámci Mikroregionu Kralovicko si obce mezi sebou například půjčují náradí a stroje k opravě místních komunikací. Přes MAS se pak dají získat některé dotace a tato skupina obcím pomáhá například s žádostí o ně. V Kozlanech

¹⁷⁶ Rozhovory č. 1-3

i v Kozojedech jsou s prací MAS Světovina celkem spokojeni, ale starosta obce Žihle František Procházka už tolik spokojen není. Zastává názor, že by dotace měly rozdělovat kraje či stát, neměl by se brát ohled na to, zda je obec členem nějaké MAS či jiného sdružení. Pokud by totiž obec členem nebyla, na danou dotaci nemá nárok. Přínos místních akčních skupin je podle starosty obce Žihle minimální a bez nich by se ušetřily prostředky i práce. Důležitým aspektem členství v regionálních uskupeních je i sdílení informací a názorů, představitelé sledovaných obcí zdůrazňují například předávání zkušeností při žádostech o dotace a vzájemné informování se. Sledované obce také uzavírají veřejnoprávní smlouvy, například Kozojedy a Kožlany mají uzavřenou veřejnoprávní smlouvu s obcí Kralovice o výkonu přenesené působnosti v úseku přestupků. Sledované obce mají rovněž uzavřené veřejnoprávní smlouvy s okolními obcemi o společném školském obvodu, dotyčné obce pak přispívají na provoz základní školy.¹⁷⁷

Prosazování zájmů obce

Všichni dotazovaní se shodují, že k určité formě prosazování zájmů obcí dochází především v rámci regionálních uskupení. Více obcí je více slyšet. Jedná se především o MAS Světovina, Mikroregion Kralovicko a Svaz měst a obcí Plzeňského kraje. Kromě obce Žihle nemá žádná ze sledovaných obcí ve vedení města významného politika či člověka, který by se větší měrou angažoval například v orgánech kraje. V Žihli je tímto člověkem Ivo Grüner (místostarosta Žihle a náměstek hejtmana Plzeňského kraje), ale starosta obce v tomto nevidí nějaké zvýhodnění. Největší důležitost přikládají představitelé obcí spolupráci jednotlivých obcí v rámci výměny informací a zkušeností mezi sebou a rovněž zdůrazňují roli regionálních uskupení. Dotazovaní starostové obcí jsou aktivní v rámci regionálních uskupení, zpravidla jsou členy správních rad či výborů. Ostatní představitelé porovnávaných obcí se v žádných regionálních uskupeních neangažují. Zajímavým zjištěním je, že všechny sledované obce využívají k prosazení svých zájmů osobní kontakty a známosti. Kožlany, Žihle i Kozojedy mají nebo v minulosti měly kontakty v Parlamentu ČR, konkrétně v Senátu. Pokud jde ale o individuální zájem obce, který není vlastní více obcím, prostředky k prosazení zájmu jsou spíše omezené, na tom se shodují všichni dotazovaní představitelé obcí.¹⁷⁸

¹⁷⁷ Rozhovory č. 1-3

¹⁷⁸ Tamtéž

7 Závěr

Hlavním cílem diplomové práce bylo vyhodnotit možnosti vybraných obcí směrem k ovlivnění jejich hospodaření a financování, resp. možnosti ovlivnit výši jejich příjmů a výdajů. Porovnávané obce spadají do kategorie nejmenších obcí do 1 700 obyvatel podle rozdělení Petra Jüptnera a zároveň jsou venkovskými obcemi do 3 000 obyvatel dle metodiky OECD. V rámci této práce se ale ukázalo, že by bylo vhodné rozdělit obce ještě na více velikostních kategorií (dle počtu obyvatel). Ukázaly se některé rozdíly mezi obcí Kozojedy, která spadá do kategorie obcí kolem 500 obyvatel, a mezi obcí Žihle a městem Kožlany, které se pohybují blízko u horní hranice 1 700 obyvatel, kterou Petr Jüptner vymezuje. Při zobecnění výsledků je také nutné postupovat citlivě a brát ohled na faktory, které hospodaření a financování obcí ovlivňují. Jsou to například poloha obce, blízkost většího města, působení větší společnosti v obci, ale například i provozování základní a mateřské školy či nějaký speciální příjem obce aj.

Z provedených analýz hospodaření a financování sledovaných obcí, které jsou podpořeny zjištěnými výsledky v rámci polostrukturovaných rozhovorů, vyplývá, že obce mají jen málo možností, jak ovlivnit své příjmy či výdaje a tím i celkové hospodaření. Sledované obce jsou zhruba z 60 % závislé na daňových příjmech a z velké části také na transferech a dotacích. Jejich finanční a především daňová autonomie je velice nízká a šance něco ovlivnit se limitně blíží nule. Většina daňových příjmů obcí je tzv. nederivačních, což znamená, že jsou dané a obec je nemůže nijak ovlivnit. V těchto případech je obec jen pasivním příjemcem příjmů plynoucích z těchto daní. Veškerou daňovou autonomii obcí v ČR v současné době tvoří pouze daň z nemovitosti a místní poplatky. Problémem je, že právě tyto dva typy daní tvoří spíše zanedbatelnou část celkových daňových příjmů obce. Navíc místní poplatky, jak bylo zjištěno v porovnávaných obcích, jsou zpravidla nastaveny na nejnižší úrovni, stejně jako sazba daně z nemovitých věcí. Z toho vyplývá, že pokud už obce mají možnost ovlivnit daňové příjmy, tak jen u těch typů daní, kde příjmy tvoří minimum celkových daňových příjmů obce. U malých obcí ve venkovském prostoru je navíc zvyšování místních poplatků a sazby daně z nemovitosti kontraproduktivní a nekoresponduje s obecně prosazovanou politikou v tomto prostoru. Snahou vedení malých obcí je spíše přilákat občany a snažit se, aby občané neodcházeli do větších měst. V rámci této politiky tedy dbají na levné bydlení, levné služby a celkově nízké náklady na žití.

V rámci analýz bylo zjištěno, že daňová autonomie se ve sledovaných obcích pohybuje od 12,6 % do 15,3 % (v roce 2014), což jsou hodnoty, které se pohybují mírně nad celkovým průměrem ČR, nicméně stále se jedná o nízkou míru autonomie ve srovnání s daňovou autonomií obcí v ostatních evropských zemích.

ČR obecně patří k zemím, kde kvůli nastavenému modelu rozpočtového určení daní a uplatňované centrální politice mají obce absolutně nejmenší možnost ovlivnit výši svých příjmů. Například Francie má podobnou sídelní strukturu (značné množství malých obcí), ale obce zde mají mnohem vyšší procento daňové autonomie, tedy daní, které jsou výhradně v režii obce (svěřené daně). Od toho se pak odvíjí i celková finanční autonomie a možnosti ovlivnění příjmů.

Nad rozpočtovým určením daní se již dlouho vznáší otázka přírážek k daním, které na českém území fungovaly již v minulosti zhruba do roku 1945 a které umožňovaly obcím ve větší míře ovlivňovat daňové příjmy. Důvodová zpráva k původnímu návrhu zákona č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní tuto problematiku zmiňuje. Otázka přírážek k daním se vždy objeví v souvislosti se schvalovanou či připravovanou novelou zákona o rozpočtovém určení daní, ale do schválené podoby zákona se tyto přírážky zatím nedostaly.

Kromě daňových příjmů, transferů a dotací mohou obce do určité míry kalkulovat pouze s nedaňovými příjmy. V rámci rozhovorů bylo zjištěno, že se jedná především o příjmy z pronájmu a příjmy z lesa. Příjem z lesa se stává především pro malé obce vhodným zdrojem finančních prostředků, v porovnávaných obcích jsou si toho vědomi a rozhodně si lesy plánují ponechat. Naopak příjmy z pronájmu obecních bytů v Kožlanech a Kozojedech v průběhu let poklesly a to z toho důvodu, že se vedení obce rozhodlo tyto byty prodat. Šlo tedy o politické rozhodnutí, jež bylo odůvodňováno vysokými výdaji na údržbu a správu těchto nemovitostí. Naopak obec Žihle má jinou strategii a veškeré obecní byty ponechává ve svém majetku.

Vývoj rozpočtového určení daní, dle kterého si obce rozdělují výnosy sdílených daní, hodnotí starostové pozitivně. Malým obcím kolem tisíce obyvatel jako jsou například Kožlany a Žihle se v rámci sledovaného období výrazně navýšily daňové příjmy. Největší nárůst byl zaznamenán mezi roky 2012 a 2013, kdy vešla v platnost novela zákona o rozpočtovém určení daní, která je platná i v současnosti v roce 2016. V té době tyto obce zaznamenaly nárůst v položce daňových příjmů zhruba o tři miliony korun. V rámci

rozhovorů bylo ale zjištěno, že přidání nového kritéria do metodiky výpočtu podílu na celkovém hrubém výnosu, které zohledňuje počet dětí v ZŠ a MŠ do metodiky výpočtu, se spíše minulo účinkem. V první řadě představitelé obcí nebyli schopni vyčíslit, kolik právě vlivem přidání tohoto kritéria obdrželi finančních prostředků, ale hlavně v malých obcích se potýkají spíše s nedostatkem žáků v místních školách. Samotný počet žáků by tedy neměl být rozhodující pro rozdělování výnosů sdílených daní jednotlivým obcím. Měl by se zohlednit provoz školy jako takové, protože především v malých obcích, jaké jsou zde porovnávány, představuje provoz základní či mateřské školy enormní zátěž, mnohem větší než je tomu v případě větších obcí či měst. Celkově lze ale konstatovat, že i díky novelám rozpočtového určení daní jsou porovnávané obce ekonomicky stabilní a v dlouhodobém horizontu se vyznačují vyrovnanými či přebytkovými rozpočty.

Dotazovaní starostové a představitelé obcí se rovněž shodují na tom, že současný stav financování obcí postačuje na zajištění základního chodu obce a veřejné správy, nicméně jen do té míry, pokud obec nechce realizovat větší rozvoj. V těchto případech se obec musí spolehnout na to, že bude úspěšná v žádostech o dotace. Ve většině případů se obec musí i zadlužit a to až na několik let dopředu. Z této skutečnosti vyplývá, že současný stav financování obcí umožňuje rozvoj jen velmi omezeně a bez dotací by nebyl téměř vůbec možný.

Fenoménem dnešní doby a financování obcí jsou rovněž dotace z evropských fondů. Z rozhovorů s představiteli byla patrná určitá skepse, jež má následující příčiny. V první řadě jde o značnou administrativní náročnost, především pro malé obce je to výrazný nárůst administrativní agendy. Někdy je problém i se samotným zaměřením dotačního programu. EU určí cíl, ale konečné zapracování je na jednotlivých státech a právě zde může vzniknout neshoda mezi požadavky obcí a zamýšlenou politikou státu. Nastávají pak situace, kdy se vypisují dotace na úplně jiné oblasti, než které by pro obce byly žádoucí. Například obce mají možnost v roce 2016 získat dotaci na opravy polních cest, ale mnohem více potřebují opravit místní komunikace, chodníky a dobudovat veřejné osvětlení, jak uvedl starosta města Kožlany Mgr. Vladimír Příbýl.

Práce se okrajově dotýká tématu podnikání obcí jako jedné z možností navýšení příjmů. Nicméně vedení obcí se obává rizika spojeného s podnikáním a nárůstu administrativní náročnosti. Za určitou formu podnikání nebo spíše zhodnocování majetku ve vybraných obcích lze považovat zasíťování pozemků a následný prodej s přidanou

hodnotou. To jde samozřejmě v případech, kdy k tomu obec má vhodné pozemky, příkladem je obec Kozojedy, kde v současnosti tuto činnost realizují. Město Kožlany jako jediná obec ze sledovaných vlastní vodovod, pro obec a místní občany je to velký benefit, což je další důkaz toho, že by obce neměly neuváženě prodávat majetek ve vidině rychlého příjmu.

Závěrem lze dodat, že současné nastavení rozdělování procentní části celostátního hrubého výnosu sdílených daní (RUD) je pro obce na jednu stranu pohodlné, protože se jedná o stabilní příjmy a obec se o ně v podstatě nemusí aktivně ničím přičinit, dá se s nimi počítat každý rok. Na druhou stranu mají obce „svázané ruce“ a nemají žádný nástroj k ovlivnění výše těchto daňových příjmů. Předchozí úpravy RUD se soustředily spíše na úpravy jednotlivých kritérií, podle nichž si obce rozdělují výnosy sdílených daní. Je tedy na zvážení, zda se spíše nesoustředit na postupné zvyšování daňové autonomie českých obcí. Řešením by mohly být zmíněné přírážky k některým celostátně vybíraným daním, nabízí se například daň z příjmu fyzických osob. Přírážky by se mohly stát flexibilním zdrojem příjmů, do kterého by se promítala aktuální ekonomická situace regionu. Obce by zároveň získaly vyšší přímou kontrolu při výběru těchto daní. Došlo by k lepšímu propojení mezi příjmovými a výdajovými rozhodnutími obce. Nelze než souhlasit s názorem Milana Jílka, že zvýšení daňové autonomie by obcím umožnilo promítnout náklady svých politik do daňového zatížení místních občanů - příjemců užitku.¹⁷⁹ Zda by to ale pomohlo právě malým obcím jako jsou Kožlany, Žihle a Kozojedy, je otázkou. Problematika rozpočtového určení daní je složitým, otevřeným a hojně diskutovaným tématem a lze očekávat, že tomu tak bude i v budoucnu. Vše pramení ze skutečnosti, že v rámci této problematiky se nelze zavděčit všem, vždy se najdou obce, které budou určitým způsobem znevýhodněny. Je tedy pravděpodobné, že v blízké budoucnosti opět dojde k dalším změnám a novelám zákona o rozpočtovém určení.

¹⁷⁹ JÍLEK, Milan. *Rozpočtové určení daní územním samosprávám - normativní a pozitivní přístup*. Jihočeská univerzita v Českých Budějovicích, Ekonomická fakulta, katedra účetnictví a financí. [online]. [cit. 2016-02-18]. Dostupné z: <http://kvf.vse.cz/storage/1239723893_sb_jilek.pdf>

8 Seznam použitých zdrojů

Použitá literatura

- BALÍK, S. Metodologie výzkumu komunální politiky. In FIALA, P., STRMISKA, M. *Víceúrovňové vládnutí: teorie, přístupy, metody*. Brno: CDK, 2005. s. 163-175.
- BALÍK, Stanislav. *Komunální politika: obce, aktéři a cíle místní politiky*. Vyd. 1. Praha: Grada, 2009. 250 s. Politologie. ISBN 978-80-247-2908-4.
- BUKAČOVÁ, Irena, FÁK, Jiří a FOUČEK, Karel. *Severní Plzeňsko I = Landkreis Pilsen Nord I. 2., rozš. a upr. vyd.* V Domažlicích: Nakladatelství Českého lesa ve spolupráci s Muzeem a galerií severního Plzeňska v Mariánském Týnci, 2001. 206 s. Historicko-turistický průvodce = Historisch-touristischer Führer; č. 6. ISBN 80-86125-23-8.
- ČMEJREK, Jaroslav a kol. *Participace občanů na veřejném životě venkovských obcí ČR*. 1. vydání. Praha: Kernberg Publishing, 2009. 133 s. ISBN 978-80-87168-10-3.
- ČMEJREK, Jaroslav, BUBENÍČEK, Václav a ČOPÍK, Jan. *Demokracie v lokálním politickém prostoru: [specifika politického života v obcích ČR]*. Vyd. 1. Praha: Grada, 2010. 224 s. Politologie. ISBN 978-80-247-3061-5.
- ČOPÍK, Jan. *Proměny a kontinuita české komunální politiky: územní samospráva v nové době (1850-2010)*. Vyd. 1. Praha: Scriptorium, 2014- . sv. ISBN 978-80-87271-89-6.
- HEINELT, Hubert, HLEPAS, Nikolaos-K. Typologies of Local Government Systems. In BÄCK, Henry, HEINELT, Hubert a MAGNIER Annick. *The European Mayor: Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy*. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2006. ISBN 978-3531-145747.
- HENDRYCH, Dušan. *Správní věda: teorie veřejné správy*. 3., aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2009. 231 s. ISBN 978-80-7357-458-1.
- HORZINKOVÁ, Eva a NOVOTNÝ, Vladimír. *Základy organizace veřejné správy v ČR*. 3., upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013. 248 s. ISBN 978-80-7380-459-6.

- JÍLEK, Milan. *Rozpočtové určení daní územním samosprávám - normativní a pozitivní přístup*. Jihočeská univerzita v Českých Budějovicích, Ekonomická fakulta, katedra účetnictví a financí. [online]. [cit. 2016-02-18]. Dostupné z: <http://kvf.vse.cz/storage/1239723893_sb_jilek.pdf>
- JÜPTNER, Petr. *Komunální koalice a politické modely: studie*. In: Politické revue. Praha: Česká společnost pro politické vědy, 2004.
- KRUNTORÁDOVÁ, Ilona. *Politické aspekty financování českých měst*. Vydání první. Praha: Univerzita Karlova v Praze, nakladatelství Karolinum, 2015. 192 stran. ISBN 978-80-246-2744-1.
- PEKOVÁ, Jitka, PILNÝ, Jaroslav a JETMAR, Marek. *Veřejná správa a finance veřejného sektoru*. 3., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: ASPI, 2008. 712 s. ISBN 978-80-7357-351-5.
- POMAHAČ, Richard a VIDLÁKOVÁ, Olga. *Veřejná správa*. Vyd. 1. Praha: C.H. Beck, 2002. XII, 278 s. Beckovy mezioborové učebnice. ISBN 80-7179-748-0.
- PROVAZNÍKOVÁ, Romana a SEDLÁČKOVÁ, Olga. *Financování měst, obcí a regionů: teorie a praxe*. 2., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: Grada, 2009. 304 s. Finance. Finanční řízení. ISBN 978-80-247-2789-9.
- PROVAZNÍKOVÁ, Romana. *Financování měst, obcí a regionů: teorie a praxe*. 3. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: Grada Publishing, 2015. 280 stran. Finance. Finance pro praxi. ISBN 978-80-247-5608-0.
- VALEŠ, Lukáš a kol. *Politologické aspekty veřejné správy*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2006. 246 s. ISBN 80-7380-010-1.
- *Veřejná správa v České republice*. 2., rozš. vyd. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, Úsek pro reformu veřejné správy, 2005. 118 s. ISBN 80-239-4709-5.
- VLÁČIL, Jan. *Veřejná správa: sociálně-psychologické problémy v historii a současnosti*. 1. vyd. Praha: Linde, 2002. 323 s. ISBN 80-7201-379-3.
- VOLEK, Petr a PŘENOSIL, Jan. *Veřejná správa*. Vyd. 1. V Brně: Mendelova zemědělská a lesnická univerzita, 2005. 161 s. ISBN 80-7157-847-9.

Internetové zdroje

- BABIŠ, Andrej. Změny v rozpočtovém určení daní přinesou obcím miliardu. *Ministerstvo financí* [online]. 2016 [cit. 2016-02-05]. Dostupné z: <<http://www.mfcr.cz/cs/aktualne/v-mediich/2016/andrej-babis-zmeny-v-rozpocetovem-urceni-23537>>.
- Oficiální portál Ústavu územního rozvoje z oblasti územního plánování. *Členění obcí podle rozsahu výkonu státní správy*. [online]. 2015 [cit. 2016-02-27]. Dostupné z: <<http://portal.uur.cz/spravni-usporadani-cr-organy-uzemniho-planovani/obce.asp>>
- The Council of European Municipalities and Regions (CEMR). *Members map: France*. [online]. 2014 [cit. 2016-02-20]. Dostupné z: <<http://www.ccre.org/en/pays/view/1>>.
- MONITOR: Informační portál Ministerstva financí ČR. [online]. 2010 - 2015. [cit. průběžně od 2015-08-24 do 2016-03-02]. Dostupné z: <<http://monitor.statnipokladna.cz/>>.
- Oficiální webové stránky města Kožlany [online]. 2015 [cit. 2015-11-17 a 2015-12-16]. Dostupné z: <<http://www.kozlany.cz>>.
- Oficiální webové stránky obce Kozojedy [online]. 2015 [cit. 2015-07-19]. Dostupné z: <<http://www.obeckozojedy.eu/>>.
- Oficiální webové stránky obce Žihle [online]. 2010 [cit. 2015-08-17]. Dostupné z: <<http://www.obec-zihle.cz/>>.
- Český statistický úřad. *Počet obyvatel - Metodika*. [online]. 2014 [cit. 2016-01-20]. Dostupné z: <https://www.czso.cz/csu/czso/pocet_obyvatel_m>.
- Český statistický úřad. *Počty obyvatel v obcích*. [online]. 2015 [cit. 2016-01-20]. Dostupné z: <<https://www.czso.cz/csu/czso/pocet-obyvatel-v-obcich-k-112015>>.
- Ministerstvo vnitra. *Počty obyvatel v obcích*. [online]. 2016 [cit. 2016-01-20]. Dostupné z: <<http://www.mvcr.cz/clanek/statistiky-pocty-obyvatel-v-obcich.aspx>>.
- RISY.cz: Regionální informační servis [online]. 2014 [cit. 2015-10-09]. Dostupné z: <<http://www.risy.cz/>>.
- ROZPOČET OBCE. [online]. 2009 [cit. 2016-01-10]. Dostupné z: <<http://www.rozpocetobce.cz/>>.

- ŠUPÁLEK, Michal. Změna rozdělení daní? Vláda hazarduje s rozpočty obcí, říká mikulovský starosta. *Deník.cz* [online]. 2016 [cit. 2016-02-05]. Dostupné z: <<http://www.denik.cz/jihomoravsky-kraj/zmena-rozdeleni-dani-vlada-hazarduje-s-rozpocty-obci-rika-mikulovsky-starosta-20160111-6tzt.html>>.
- Webové stránky ČSÚ. Dostupné z: <<http://www.czso.cz>>.

Judikatura

Evropská charta místní samosprávy: čl. 9 odst. 1,2,4,7,8

Evropská charta místní samosprávy: čl. 9 odst. 3, 5, 6

Česko. § 1-3 zákona č. 128/2000 o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

Česko. Zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní ve znění zákona č. 377/2007 Sb., resp. č. 295/2012 Sb.

Česko. § 61-62 zákona č. 128/2000 Sb. o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

Ostatní zdroje

Důvodová zpráva k původnímu návrhu zákona č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní
Kožlanský zpravodaj

Kronika města Kožlany 2007-2014

Návrhy rozpočtů obcí z let 2009-2015

Obecně závazné vyhlášky o místních poplatcích obcí z roku 2015

Poskytnuté materiály vedením města Kožlany, obcí Žihle a obcí Kozojedy

Závěrečné účty obcí z let 2009-2014

Seznam rozhovorů

Rozhovor č. 1 se starostou města Kožlany Vladimírem Příbylem, tajemnicí Janou

Dufkovou a účetní Drahomírou Jíchovou ze dne: 17. 7. 2015 a 29. 2. 2015. Místo: Budova MÚ Kožlany

Rozhovor č. 2 se starostou obce Žihle Františkem Procházkou, ze dne: 10. 8. 2015

a 23. 11. 2015. Místo: Budova OÚ Žihle

Rozhovor č. 3 se starostou obce Kozojedy Josefem Lomičkou a účetní Hanou Veselou,

ze dne: 23. 7. 2015 a 18. 9. 2015. Místo: Budova OÚ Kozojedy

9 Přílohy

Příloha č. 1: Seznam použitých zkratk

ČOV	Čistička odpadních vod
ČR	Česká republika
DPFO	Daň z příjmů fyzických osob
DPPO	Daň z příjmu právnických osob
EU	Evropská unie
HDP	Hrubý domácí produkt
MAS	Místní akční skupina
MR	Místní rozpočet
MŠ	Mateřská škola
MÚ	Městský úřad
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development (Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj)
OÚ	Obecní úřad
RUD	Rozpočtové určení daní
SFDI	Státní fond dopravní infrastruktury
SFŽP	Státní fond životního prostředí
SIMU	Soustava informativních a monitorujících ukazatelů
SMO	Svaz města a obcí
SMS	Svaz místních samospráv
SR	Státní rozpočet
TJ	Tělovýchovná jednota
USA	The United States of America (Spojené státy americké)
ÚSC	Územně samosprávný celek
ZŠ	Základní škola

Příloha č. 2: Otázky k rozhovorům

Otázky pro představitele vybraných obcí:

a) Příjmy, výdaje, zadluženost a celkové hodnocení financování obce

- 1) Rozpočet vaší obce na rok 2015 byl schválen jako?
 - Schodkový (Čím je schodek rozpočtu zpravidla krytý?)
 - Přebytkový
 - Vyrovnaný
- 2) Jak tomu bylo v minulých letech? Vzpomenete si, kdy byl rozpočet obce nejvíce schodkový nebo naopak nejvíce přebytkový a proč?
- 3) Jak skončilo hospodaření vaší obce v minulém roce 2014?
 - Skončilo v přebytku
 - Skončilo vyrovnaným rozpočtem
 - Skončilo v deficitu
- 4) Je vaše obec zadlužená?
 - Ano (Do jaké míry?)
 - Ne
- 5) Byla obec někdy v situaci, kdy musela prodávat majetek či propouštět zaměstnance z důvodu nedostatku financí (zadluženosti)?
 - Ano (Jaké příčiny k této situaci vedly?)
 - Ne
- 6) Příjmy rozpočtu lze rozdělit na čtyři položky (nedaňové příjmy, daňové příjmy, kapitálové příjmy, přijaté transfery). Která z těchto položek představuje pro obec největší příjem?
- 7) Jaký je dle vašeho názoru nejvýznamnější nedaňový příjem obce?
- 8) Jsou podle vás na příjmové straně rozpočtu nějaké nedostatky (rezervy), pokud ano, tak jaké?
- 9) Usilujete nějakým způsobem o změnu struktury/skladby příjmové strany rozpočtu? Pokud ano, jakým způsobem?
- 10) Nachází se na příjmové straně rozpočtu nějaký speciální příjem, který podle vás není typický pro ostatní obce?
- 11) Je obec financována spíše daňovými příjmy nebo dotacemi (v procentech odhadněte)?
- 12) Jaké místní poplatky jsou v obci zavedeny, uvažujete o zavedení dalších?
- 13) Jak velkým příjmem pro obec jsou místní poplatky a výnos daně z nemovitých věcí?
- 14) Jaký je váš názor na možnost navýšení příjmů prostřednictvím zvýšení koeficientu daně z nemovitých věcí či místních poplatků?
- 15) Jak je na tom vaše obec s kapitálovými příjmy (příjmy z majetku)?
- 16) Co tvoří majetek vaší obce? Jak se vyvíjel stav majetku ve vlastnictví obce?
- 17) Výdaje rozpočtu lze členit dle odvětví na:
 - Služby pro obyvatelstvo
 - Zemědělství, lesní hospodářství a rybářství
 - Průmyslová a ostatní odvětví hospodářství
 - Všeobecná veřejná správa a služby
 - Bezpečnost státu a právní ochrana
 - Sociální věci a politika zaměstnanosti

Které z uvedených odvětví představuje pro obec nejvyšší výdaje? Uveďte konkrétní příklad některého z těchto výdajů ve vaší obci?

- 18) Jaké činnosti obecně vaši obec nejvíce zatěžují finančně?
- 19) Zavedla obec v minulých letech nějaké úsporné opatření?
- 20) Jaké další možnosti v ovlivnění výše výdajů vaše obec má?
- 21) Mohl/a byste zhodnotit celkově finance vaší obce?
 - Finance dostačují na běžný provoz
 - Finance nedostačují na běžný provoz
 - Finance dostačují na provoz a umožňují rozvoj obce
 - Finance dostačují na provoz a umožňují rozvoj obce a investování

Pozn.: Do běžného provozu patří bezproblémové fungování a chod obce, rozvoj obce je definován jako kvalitativní změna života obyvatel, aktivní prosazování změn a investice pak jsou chápány jako aktivity spojené s generováním dalšího zisku, např. zhodnocení pozemků tím, že zasítujete obecní pozemky, abyste je potom mohli draž prodat.

- 22) Existují činnosti (projekty), které by vaše obec ráda realizovala, ale finance jí to nedovolí?
- 23) Máte ve vaší obci nějakou zásobárnu projektů tzv. "projekty do šuplíku", jaké to například jsou a co vás k tomu vede?
- 24) Jaké projekty a investice má obec v plánu v budoucím období zhruba pěti let?
- 25) Jaká největší investice či projekt byl v obci uskutečněn v minulých pěti letech, o jak velkou investici se jednalo a z čeho byla financovaná?

b) Výkon přenesené působnosti

- 26) Jaký rozsah přenesené působnosti vykonává vaše obec?
- 27) Můžete prosím vyjmenovat konkrétní případy výkonu přenesené působnosti?
- 28) Jak velkou položku výdajů tvoří výkon přenesené státní správy ve vaší obci?
- 29) Která část výkonu přenesené působnosti je finančně nejnáročnější, nejvíce nákladná?
- 30) Je dle vašeho názoru příspěvek na přenesenou působnost dostatečný, případně kolika procenty zhruba obec výkon přenesené státní správy dofinancovává?
- 31) Měl by se podle vašeho názoru změnit příspěvek na přenesenou působnost? Jak?
- 32) Jaký je váš názor na současný smíšený model výkonu přenesené působnosti, kdy územní samospráva vykonává přenesenou státní správu?

c) Rozpočtové určení daní:

- 33) Jak se díváte na současné rozpočtové určení daní? Jak je na tom v tomto ohledu vaše obec?
- 34) Mohl/a byste zhodnotit vývoj RUD v čase z hlediska dopadů na vaši obec? (Vývoj situace)
- 35) Jaký je váš názor na poslední změnu v RUD, na základě které bylo do metodiky výpočtu příspěvku obcím přidáno kritérium tzv. „o počtu žáků“ s váhou 7 % a došlo ke změnám v dalších kritériích. Co tyto změny znamenaly konkrétně pro vaši obec?
(Pozn.: Dále byla navýšena váha „prostého počtu obyvatel“ na 10 % (z původní 3 %), naopak se snížilo kritérium „postupných přechodů“ na 80 % (z původních 94 %). Kritérium „celkové výměry katastrálního území“ zůstalo stejné s váhou 3 %.)
- 36) Jaké z následujících kritérií by dle vašeho názoru bylo vhodné zařadit do metodiky výpočtu, dle které by se teoreticky mohly rozdělovat výnosy sdílených daní pro jednotlivé obce?

Kritéria: ohodnoťte v %

- a. délka komunikací (silnice, chodníky, prostranství) _____
- b. doprava (městská hromadná doprava) _____
- c. nadmořská výška _____
- d. kultura a správa kulturního dědictví _____
- e. nezaměstnanost _____
- f. počet obyvatel _____
- g. počet sezónních obyvatel _____
- h. počet obyvatel v předproduktivním věku (0-14 let) _____
- i. počet obyvatel v postproduktivním věku (65+ let) _____
- j. počet žáků základních škol _____
- k. rozloha obce _____
- l. sociální a zdravotní vybavenost _____
- m. školství _____
- n. technická infrastruktura (odpady, kanalizace, vodovody, plynovody) _____
- o. velikost veřejných ploch (parky, hřbitovy, hřiště) _____
- p. veřejné osvětlení _____
- q. zajištění bezpečnosti _____
- r. zimní údržba _____
- s. další (uved'te) _____

b) Dotace

- 37) Jak často a o jaké dotační tituly vaše obec žádá?
- 38) Jaká je vaše úspěšnost v žádostech o dotační tituly?
- 39) Z jakých dotačních titulů jste čerpali/čerpáte nejvíce?
- 40) Má obec dle vašeho názoru v žádostech o dotační tituly rezervy, pokud ano, tak kde? Znáte důvod tohoto nezdaru?

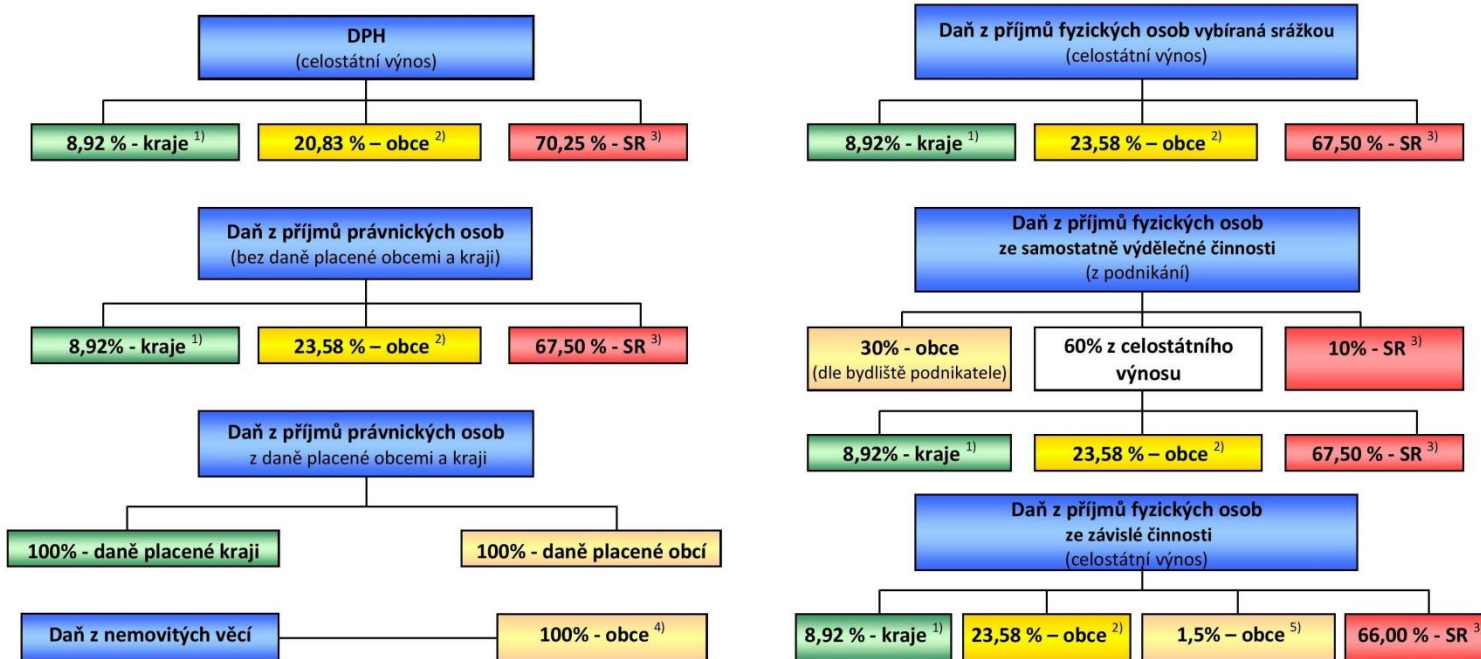
d) Spolupráce s jinými obcemi

- 41) Spolupracuje vaše obec s jinými obcemi na některých činnostech (např. poskytování veřejných služeb)?
- 42) Jakých regionálních či jiných uskupení je vaše obec součástí (např. SMO, SMS, mikroregiony, MAS či další spolupracující skupiny)?
- 43) Mohl/a byste význam členství v jednotlivých uskupeních zhodnotit, co obci toto členství přináší a čeho se spolupráce týká?

e) Prosazování zájmů obce

- 44) Jaké nástroje vaše obec používá k prosazování svých zájmů?
(Jaké kontakty, komunikační kanály, setkání, spolupráci vaše obec využívá či teoreticky může využívat?)
- 45) Jak se v prosazování zájmů vaší obce angažují její představitelé?
 - Orgány kraje
 - PS Parlamentu ČR
 - Senát
 - Svazek měst a obcí
 - Svaz místních samospráv
 - Jiné (uved'te) _____

Příloha č. 3: Schéma rozpočtového určení daní platné v roce 2016



Vysvětlivky:

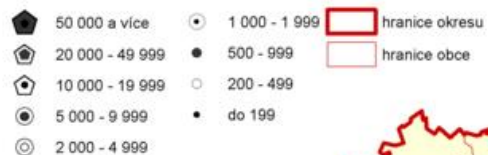
- ¹⁾ Každý kraj se na procentní části celostátního hrubého výnosu daně podílí procentem stanoveným v příloze č. 1 zákona č. 243/2000 Sb., o RUD, v platném znění
- ²⁾ **Daňové příjmy jsou rozdělovány na základě:**
 1. kritéria výměry katastrálních území obce (3 %)
 2. prostého počtu obyvatel v obci (10 %)
 3. násobků postupných přechodů (80 %)
 4. počet dětí a žáků navštěvujících školu zřízovanou obcí (7 %)
- ³⁾ Příjmy státního rozpočtu
- ⁴⁾ Výnos daně z nemovitých věcí; příjemcem je ta obec, na jejímž území se nemovitost nachází.
⁵⁾ Daňové příjmy jsou rozdělovány na základě počtu zaměstnanců s místem výkonu práce v obci.

Zdroj: Schéma rozpočtového určení daní na webu Ministerstva financí ČR. Dostupné z: <www.mcfrc.cz>

Příloha č. 4: Administrativní mapa okresu Plzeň-sever

ADMINISTRATIVNÍ ROZDĚLENÍ OKRESU PLZEŇ-SEVER - STAV K 1.1.2008

Počet obyvatel v obci



NÁZEV MĚSTA

Název městyse

Název ostatních obcí



Zdroj: ČSÚ: Administrativní rozdělení okresu Plzeň-sever (vlastní úprava s vyznačením porovnávaných obcí)

Příloha č. 5: Fotogalerie

ZŠ Dr. E. Beneše Kožlany



MÚ Kožlany



Zdroj: Autor práce, 2016

Pomník Dr. Edvarda Beneše



Zdroj: Autor práce, 2016

Vožehův rybník (po revitalizaci)



Zdroj: Autor práce, 2014

Obecní úřad v Žihli a farní kostel sv. Václava



Zdroj: Autor práce, 2016

Zrekonstruované fotbalové hřiště v Žihli



Zdroj: Autor práce, 2016

Masarykova ZŠ a MŠ v Žihli



Zdroj: Autor práce, 2016

ZŠ a MŠ v Kozojedech

