

# Rozpočtové určení daní a návrh systému financování obcí

Diplomová práce

**Vedoucí práce:**

doc. JUDr. Ing. Radek Jurčík, Ph.D.

**Autor práce:**

Bc. Martin Svoboda



Tímto bych chtěl poděkovat vedoucímu diplomové práce doc. JUDr. Ing. Radku Jurčíkovi, Ph.D. za čas strávený při konzultacích, odborné vedení, cenné rady a připomínky, které mi významně pomohly při zpracování této diplomové práce.



Prohlašuji, že jsem tuto práci: Rozpočtové určení daní a návrh systému financování obcí

vypracoval samostatně a veškeré použité prameny a informace jsou uvedeny v seznamu použité literatury. Souhlasím, aby moje práce byla zveřejněna v souladu s § 47b zákona č. 111/1998 Sb. o vysokých školách ve znění pozdějších předpisů a v souladu s platnou Směrnicí o zveřejňování vysokoškolských závěrečných prací.

Jsem si vědom, že se na moji práci vztahuje zákon č. 121/2000 Sb., autorský zákon, a že Mendelova univerzita v Brně má právo na uzavření licenční smlouvy a užití této práce jako školního díla podle § 60 odst. 1 Autorského zákona.

Dále se zavazuji, že před sepsáním licenční smlouvy o využití díla jinou osobou (subjektem) si vyžádám písemné stanovisko univerzity o tom, že předmětná licenční smlouva není v rozporu s oprávněnými zájmy univerzity a zavazuji se uhradit případný poplatek na úhradu nákladů spojených se vznikem díla, a to až do jejich skutečné výše.

V Brně dne 21. prosince 2015

---



## **Abstract**

This thesis is based on financing of Czech municipalities with the primary objective of the proposal of a new financial system which can be commonly applied in the Czech Republic. Theoretical approaches, with an analysis of the existing system of financing municipalities in the Czech Republic, specifically the issue of tax sharing, and a comparison of systems that are currently being used abroad are discussed at the start of this thesis.

Through acquired knowledge, a proposal of a new system based on tax competition of municipalities is introduced. The proposal not only contains a description with examples of specific changes in revenues of selected municipalities, but also its counterpart balancing mechanism which ensures each municipality a certain minimal income per capita meanwhile motivating them to find their own sources of revenue.

## **Key words**

Czech municipalities, municipality revenues, tax sharing, tax competition

## **Abstrakt**

Diplomová práce se zabývá způsobem financování českých obcí a obsahuje návrh nového systému financování, který by byl prakticky využitelný v České republice. Celou práci provází krátké seznámení s jednotlivými teoretickými přístupy k dané problematice, analýza současného systému financování využívaného v České republice se zaměřením na rozpočtové určení daní a komparace se systémy, které jsou využívány v zahraničí.

Na základě získaných poznatků je navržen nový systém, jehož základ tkví v daňové konkurenci mezi obcemi. Návrh systému neobsahuje jen jeho popis s demonstrací konkrétních změn na příkladu vybraných obcí, ale rovněž je jeho součástí návrh vyrovnávacího mechanismu, který zajišťuje každé obci určitou minimální hranici příjmů na obyvatele a který současně obce motivuje k tomu, aby si vlastní daňové příjmy hledaly samy.

## **Klíčová slova**

české obce, příjmy obcí, rozpočtové určení daní, daňová konkurence





## Obsah

<b>1. Úvod</b>	<b>11</b>
<b>2. Cíl práce a metodika</b>	<b>12</b>
2.1 Cíl práce.....	12
2.2 Metodika.....	12
<b>3. Role obcí</b>	<b>13</b>
3.1 Teorie fiskálního federalismu.....	15
3.1.1 Centralizovaný model fiskálního federalismu .....	16
3.1.2 Decentralizovaný model fiskálního federalismu .....	17
3.1.3 Kombinovaný model fiskálního federalismu .....	19
3.2 Daňová konkurence a harmonizace .....	20
3.3 Role obcí v ČR.....	21
<b>4. Možné finanční zdroje obcí</b>	<b>25</b>
4.1 Daně .....	25
4.1.1 Sdílené daně .....	25
4.2 Dotace a návratné zdroje.....	27
4.3 Nedaňové příjmy.....	29
<b>5. Současný systém financování českých obcí</b>	<b>31</b>
5.1 Daňové příjmy.....	32
5.2 Dotace a transfery .....	37
5.2.1 Příspěvek na výkon státní správy.....	39
5.3 Návratné příjmy .....	42
5.4 Nedaňové příjmy a kapitálové příjmy .....	43
5.5 Výhody a nevýhody současného systému financování obcí.....	43
<b>6. Historie financování českých obcí</b>	<b>46</b>
6.1 Před vznikem samostatné ČR .....	46
6.1.1 Do roku 1918.....	46
6.1.2 Období 1918–1938 .....	46
6.1.3 Období 1939–1990 .....	48
6.2 Období 1993–1995.....	48
6.3 Období 1996–2000 .....	50
6.4 Období od roku 2001 .....	51

<b>7. Územní samospráva v zahraničí</b>	<b>54</b>
7.1 Polsko .....	56
7.1.1 Vlastní příjmy polských obcí.....	57
7.1.2 Dotace polských obcí .....	59
7.2 Finsko .....	60
7.2.1 Problémy finských obcí a reforma PARAS.....	61
7.2.2 Daňové příjmy finských obcí .....	63
7.2.3 Vyrovnávací mechanismus.....	64
7.3 Slovensko .....	65
7.3.1 Příjmy slovenských obcí.....	67
7.4 Estonsko .....	70
7.4.1 Příjmy estonských obcí.....	71
7.4.2 Vyrovnávací mechanismus.....	73
<b>8. Komparace systémů</b>	<b>75</b>
8.1 Komparace řešení územní samosprávy .....	75
8.2 Komparace kompetencí obcí .....	78
8.3 Komparace příjmů obcí .....	81
8.4 Komparace vyrovnávacích mechanismů .....	85
<b>9. Návrh systému</b>	<b>87</b>
9.1 Vyrovnávací mechanismus.....	91
9.2 Praktické dopady nového systému .....	96
9.2.1 Zvláštní postavení Prahy, Brna, Plzně a Ostravy.....	99
9.2.2 Sychrov a Stojice.....	101
9.3 Zavedení systému do praxe .....	104
<b>10. Diskuze</b>	<b>107</b>
<b>11. Závěr</b>	<b>110</b>
<b>12. Literatura</b>	<b>112</b>
<b>A Seznam zkratk</b>	<b>120</b>

## 1. Úvod

Názory na problematiku financování obcí se v mnoha státech různí. Tyto názory jsou vytvářeny nejen na základě historického vývoje státu a kultury, ale také na politické orientaci společnosti. Český systém financování obcí, který je založen převážně na sdílených daních, je velmi specifický. Důvodem je i to, že české obce jsou nejmenší v EU a sídelní struktura je tak odlišná od většiny zemí. Špatné zkušenosti s předchozím modelem financování vedly k rozsáhlé reformě na přelomu tisíciletí. Vlivem četných novel a neustálých úprav se tak současný systém stává poněkud nepřehledným. Zatímco je v zahraničí obvyklé, že obce získávají daňové příjmy z jedné až dvou sdílených daní, české obce se podílejí na 3 hlavních daních, přičemž u jedné z nich obce získávají několik různých podílů.

Současný český systém využívá pozitiv z nederivačního způsobu rozdělování daní, který je typický tím, že nesleduje původ daně a obcím přenechává minimální (de facto žádnou) daňovou pravomoc. V tomto systému jsou obce financovány téměř od vzniku samostatné ČR, ačkoli je třeba podotknout, že v minulosti byl původ daně částečně sledován. Ačkoli o výhodách současného systému není sporu, je třeba být otevřený i jiným možnostem. V zahraničí jsou systémy uzpůsobeny více či méně odlišným způsobem a jsou také schopny obcím zajistit dostatečné příjmy.

Systém financování obcí a způsob přidělování daní je ve všech státech ožehavým tématem a jednou za čas se projeví požadavek na změnu těchto systémů. To jen nasvědčuje tomu, že žádný systém financování obcí není dokonalý a každý z nich se potýká s určitými problémy. Problematika financování obcí tak bude vždy předmětem diskuze v odborných kruzích.

## 2. Cíl práce a metodika

### 2.1 Cíl práce

Cílem této diplomové práce je odhalit pozitiva a negativa současného systému financování obcí v České republice se zaměřením na rozpočtové určení daní. Cílem je rovněž navrhnout nový systém financování, který by obcím zajistil dostatečné příjmy, přispíval k efektivnímu řízení veřejné správy a dal se v českém prostředí prakticky využít.

### 2.2 Metodika

Pro naplnění stanovených cílů práce bude využito především metod deskripce, analýzy a komparace. V úvodu práce bude pojednáno o veřejných statcích a roli místních vlád (územních samospráv) v jejich poskytování. Metodou deskripce je podrobena rovněž problematika teorie fiskálního federalismu a daňové konkurence, podstata a úkoly obcí v českém prostředí a finanční zdroje obcí, které jsou obvykle využívány ve vyspělých státech.

Analýze je podroben především současný systém financování obcí v České republice. Analyzovány jsou zejména jednotlivé třídy příjmů se zaměřením na daňové příjmy a příspěvek na výkon státní správy v přenesené působnosti. Na základě analýzy současného systému byly identifikovány jeho hlavní výhody a nevýhody. Pro návrh vhodného systému bylo rovněž zapotřebí zanalyzovat nejen financování územní samosprávy v zahraničí, ale také způsob financování českých obcí, který byl uplatňován v minulosti, aby bylo umožněno se vyvarovat negativním důsledkům některých aspektů, jež nám jsou známy z historie.

Pro analýzu a komparaci systémů financování územní samosprávy v zahraničí byly vybrány státy Estonsko, Finsko, Polsko a Slovensko. Tyto státy byly vybrány na základě jejich specifik, dostupnosti dat i podobnosti s ČR (zejména u Slovenska).

Po důkladné analýze financování územní samosprávy v zahraničí byla provedena komparace s Českou republikou v oblastech místního řešení územní samosprávy, kompetencí obcí a jejich příjmů se zaměřením na přerozdělování daní a vyrovnávací mechanismy.

Závěrečná kapitola obsahuje návrh nového systému financování obcí a jeho hlavní charakteristiky. Zároveň byly názorně demonstrovány změny příjmů agregátně za všechny obce i změny u náhodně vybraných obcí. Součástí návrhu je i zamýšlení nad některými okolnostmi, doprovázejícími praktickou implementaci navrženého systému.

### 3. Role obcí

Formálně obce představují, v kontextu České republiky, základní územně samosprávné celky ČR. I v zahraničí najdeme podobné definice obcí, nicméně obce jsou nejen v České republice něčím mnohem víc než pouhou definicí. Dnes v 21. století stále platí světové uspořádání, které bylo určeno Vestfálským mírem z roku 1648. Na jeho základě představují státy základní územní jednotky světa, jejichž hlavním rysem je suverenity, tedy možnost rozhodovat o svých vnitřních záležitostech samostatně bez vměšování jiných států. Ačkoli se po uplynutí více než 350 let světové uspořádání trochu změnilo (např. tím, že státy přesouvají mnoho svých pravomocí na nadnárodní organizace a zbavují se tak částečně své suverenity), stále platí, že jsou to právě jednotlivé státy, které rozhodují o svých záležitostech samy.

Člověk tedy většinou považuje za důležitou úlohu státu, a to jak v ekonomice, tak v soukromých záležitostech. Důležitost a rozsah úlohy státu nemohou být zpochybněny, ale je třeba si uvědomit, že i nižší úrovně vlád, které existují v rámci jednotlivých suverénních států, hrají rovněž podstatou roli při ovlivňování ekonomiky i soukromých záležitostech občanů.

Podle Musgrave (1994) existuje mnoho důvodů, proč musí veřejný sektor zasahovat do ekonomiky. Někdy totiž tržní síly selhávají a nelze pomocí trhu zajistit některé statky, jejichž existence je vyžadována. Potřeba rozpočtového financování, které nahrazuje tržně-cenový mechanismus, vzniká ve chvíli, kdy je spotřeba daného statku nerivalitní a zároveň je vyloučení ze spotřeby nemožné nebo nevhodné. Nevhodnost vyloučení ze spotřeby určitého statku v podstatě vyplývá z jeho nerivalitnosti. **Nerivalitní statky** jsou takové statky, u nichž platí, že mezní náklady spotřeby jsou nulové. Dle ekonomické teorie by pak mělo platit, že cena statku bude rovněž nulová. Nerivalita znamená, že spotřeba statku osobou A nesnižuje ani žádným způsobem neomezuje spotřebu tohoto statku osobou B. Je tedy neefektivní vyloučit ze spotřeby statku osobu A, v případě, že by tato osoba nechtěla za spotřebu zaplatit. Vzhledem k tomu, že spotřeba neplatící osobou neomezuje spotřebu ostatních osob, je zbytečné a tudíž neefektivní tuto osobu ze spotřeby vylučovat.

Rovněž existují statky, u kterých je vyloučení ze spotřeby v případě neochoty zaplatit žádoucí, ale je téměř nemožné. Takové statky se označují jako **nevyloučitelné**. Ať už jsou statky nerivalitní nebo u nich není možné vyloučení ze spotřeby, označujeme tyto statky jako statky veřejné. Vzhledem k tomu, že veřejné statky jsou nerivalitní a vyloučení ze spotřeby u nich nelze provést nebo by se provádět nemělo, nebudou spotřebitelé projevovat své preference. Poptávkové křivky se tak neprojeví a tržní mechanismus nemůže fungovat. Financování těchto statků musí být tedy zajištěno jiným způsobem než prostřednictvím trhu (Musgrave, 1994).

Veřejné statky tedy musí nějakým způsobem zajistit veřejný sektor, protože soukromý sektor toho z logiky věci není schopen. Otázkou zůstává, proč neposkytuje všechny veřejné statky pouze stát a existují vlády nižší úrovně, které se na poskytování veřejných statků významně podílejí. Důvodem je skutečnost, že užitek z

veřejného statku bývá prostorově omezen. Musgrave (1994, s. 416) uvádí, že by veřejné statky měly být poskytovány tou územní jednotkou, na níž se projeví užitek z tohoto statku. Potom může docházet k tomu, že každá oblast se zaměřuje na poskytování veřejných statků, které vyžadují její občané, a ti se tak mohou stěhovat do těch oblastí, které zajišťují veřejné statky, které občané preferují. Jak uvádí Tiebout (1956), tato situace současně dostatečným způsobem nahrazuje přednosti tržního systému, protože samotná existence místních vlád a jejich diferenciací v poskytování veřejných statků tvoří systém, ve kterém spotřebitelé projevují své preference. Tiebout (1956) uznává, že tento systém není dokonalý, ale zároveň poukazuje na fakt, že tržní systém rovněž nezajišťuje dokonalou alokaci statků.

Tiebout (1956) zároveň poukazuje na zásadní rozdíl mezi centrální (na úrovni státu) a místní nabídkou veřejných statků. Zatímco na centrální úrovni jsou preference spotřebitelů dány a vláda se snaží přizpůsobit vytvořenému vzorci preferencí, na lokální úrovni jsou předem určeny příjmy a výdaje vlády nižší úrovně. Spotřebitel se tak stěhuje do té komunity, která nejlépe uspokojuje právě jeho skladbu preferencí. Čím více komunit existuje a čím odlišnější komunity jsou (čím více se diferencují v poskytování veřejných statků), tím lépe se může spotřebitel dostat do své „vysněné pozice“ tvořené jak preferencemi v oblasti veřejných statků, tak i co se týče neekonomických faktorů.

Důvody poskytování veřejných statků vládami nižších úrovní tedy již byly v minulosti dostatečně vysvětleny. Význam obcí je však zřejmý, i pokud se podíváme na podíl výdajů obcí na celkových veřejných výdajích v minulosti. Dříve v USA podle Tieboutu (1956) místní výdaje převyšovaly výdaje federální, a to dokonce ještě v roce 1954. Až ve 30. letech 20. století začaly pomalu federální výdaje převyšovat ty místní. K podobným závěrům došel také Musgrave (1994, s. 442–444), když uvádí, že původně byl federální rozpočet USA velmi slabý a teprve ústava z roku 1788 ho posílila. Federální finance se stávaly významnějšími, přičemž zásadní změna proběhla ve 30. letech 20. století po velké hospodářské krizi. I přesto však byla účast federace na poskytování veřejných statků minimální i v roce 1987. Bez započítání obrany činila účast federace pouze 13 % (po započtení obrany 41 %). To jen dokazuje výše zmiňovanou skutečnost, že užitek z veřejného statku je prostorově omezen a na jeho produkci se tak podílejí především vlády nižších úrovní.

Abychom se přesvědčili o významu nižších úrovní vlád, nemusíme chodit do minulosti ani si brát příklad z USA. Podle agentury CEMR (2013) činil podíl výdajů územních samospráv na celkových veřejných výdajích EU 34 %. Česká republika se svým podílem 26,4 % řadí zhruba do poloviny žebříčku 27 států EU<sup>1</sup>. Největší podíly měly Dánsko (64,5 %), Španělsko (54,5 %), Švédsko (49,2 %), Německo (45,7 %) a Belgie (41,7 %). Podíl nižších úrovní vlád na přímých investičních výdajích dokonce tvoří v rámci EU 66,9 %, kdy nejvyšší podíly mají Belgie (89,6 %), Itálie (80,9 %), Česká republika (77,3 %), Německo (75,5 %) a Francie (73,1 %).

---

<sup>1</sup> Statistiky byly počítány v té době ještě bez Chorvatska.

Je třeba podotknout, že prostorový efekt funguje převážně u alokační funkce veřejného sektoru. Pouze u alokační funkce bezpečně platí, že ji plní i vlády nižších úrovní. Co se týče redistribuční funkce, její plnění pomocí vlád nižších úrovní je možné pouze teoreticky za určitých předpokladů. Nicméně tyto předpoklady jsou v praxi těžce dosažitelné, a tak je redistribuční funkce zajišťována zejména centrální vládou (Musgrave, 1994, s. 424). Ještě silněji platí výše uvedený vztah v rámci stabilizační funkce. Lze si jen těžko představit, že by řešily problém nezaměstnanosti a inflace obce namísto ústřední vlády státu (Musgrave, 1994, s. 425), ačkoli Peková (2011, s. 97) uvádí, že v Evropě od začátku 70. let 20. století docházelo k částečné decentralizaci stabilizační funkce zejména na regiony; dominantní postavení má však i nadále stát.

Obce, případně jiné územní celky, však nehrají roli pouze ekonomickou. Peková, Pilný a Jetmar (2012) uvádějí, že existence samosprávy a s ní spojené přesouvání části veřejné správy na nestátní subjekty je považováno za významný projev demokratizace společnosti. Občanům je tak umožněno více se podílet na řízení veřejných záležitostí a buduje se tak občanská společnost. Decentralizace, která s sebou nese také menší kontrolu a menší regulaci obcí ze strany státu, vyžaduje, aby se občané aktivně zajímali o veřejné záležitosti a aby měli přístup k informacím (o způsobu využívání majetku, nakládání s veřejnými prostředky, sestavování a plnění rozpočtu obce atd.). Stát tedy de facto decentralizací přesouvá kontrolu na své občany.

### 3.1 Teorie fiskálního federalismu

Existencí víceúrovňové územní samosprávy vedle ústřední vlády se zabývá teorie fiskálního federalismu, která začala vznikat v 50. letech 20. století. Teorie fiskálního federalismu se zabývá především finančními vazbami mezi jednotlivými úrovněmi vlád, ale za její součást musíme považovat i ostatní nefinanční aspekty, jako je decentralizace a dekoncentrace kompetencí (Peková, 2011).

Tím, že ústřední vláda není jediná, kdo zajišťuje alokační, redistribuční a stabilizační funkci veřejného sektoru, a existují i jiné subjekty veřejné moci, je třeba nějakým způsobem zajistit financování všech těchto subjektů. Podstatou teorie fiskálního federalismu je tak najít optimální řešení mezi decentralizací kompetencí na straně jedné a finanční decentralizací na straně druhé (tamtéž).

Slovo federalismus má svůj původ v pojmu federace v politickém smyslu slova. Federace jsou státy, v nichž kromě centrální vlády existují i další úrovně vlád, které vytvářejí protiváhu centrální vládě. Tím, že jsou nižší úrovně vlád blíže občanovi, prohlubuje se kontrola politiků občany a tím pádem i demokracie (Provaníková a Sedláčková, 2009).

Musgrave (1994) rovněž mluví o alokační efektivnosti, ze které následně plyne nutnost existence nižších vládních úrovní. Teorie, že místní vlády poskytují veřejné statky a služby efektivněji než ústřední vláda, začala být zaváděna do praxe v 50. letech 20. století, přičemž v 70. až 80. letech k tomuto procesu docházelo

téměř ve všech vyspělých státech. Tento proces přesunu kompetencí a odpovědnosti za poskytování veřejných statků na místní vlády se nazývá **fiskální decentralizace**. Z ekonomického hlediska má každý veřejný sektor formu federace, protože fiskální rozhodnutí probíhají na různých vládních úrovních. Fiskální federalismus tedy není typický pouze pro federativní státy, ale i pro státy unitární (Provaníková a Sedláčková, 2009).

Existují 2 základní modely, které vysvětlují rozdělení veřejných příjmů a výdajů mezi jednotlivé úrovně vlád:

- vertikální model fiskálního federalismu
- horizontální (kooperativní) model fiskálního federalismu

Horizontální model je založen na horizontální úrovni spolupráce. Vertikální model je založen na konceptu vertikálních vztahů mezi jednotlivými úrovněmi vlád. Vertikální model může mít podobu centralizovaného modelu, decentralizovaného modelu a kombinovaného modelu.

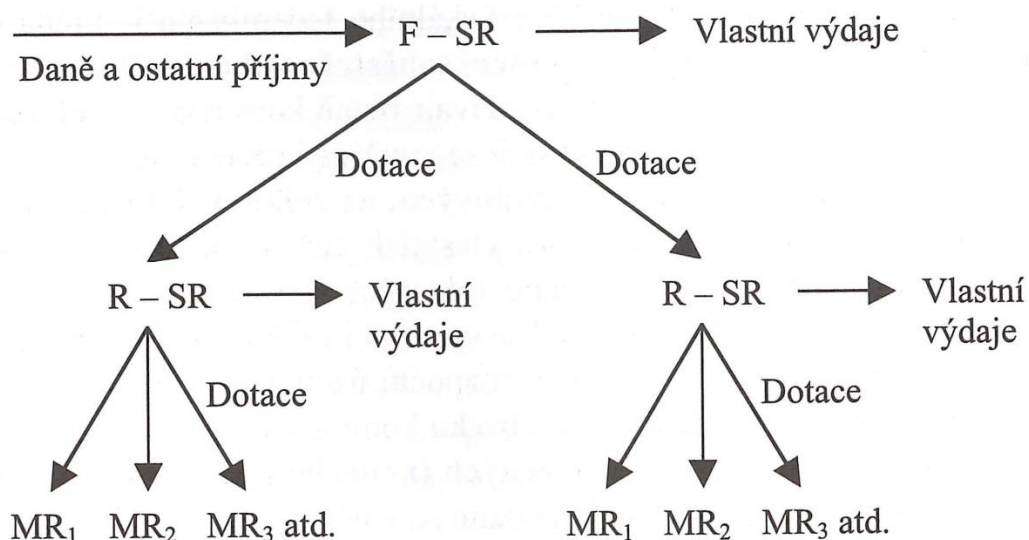
**Horizontální model fiskálního federalismu** v praxi funguje tak, že jednotlivé regiony, příp. obce poskytují dotace a transfery vládám stejné úrovně. Region tedy poskytuje dotace jinému regionu, obec poskytuje dotace jiné obci atd. Využívá se zejména ve federacích, kdy k transferům dochází mezi jednotlivými státy federace. Tento model je založen na principu solidarity a je neslučitelný s daňovou konkurencí, proto bývá daňová politika ovlivňována na centrální úrovni. Dotace směřují od bohatých regionů k chudým, čímž dochází k vyrovnávání rozdílů plynoucích z odlišné daňové kapacity regionů. Spolu s horizontálními transfery bývají využívány i transfery vertikální (Peková, 2011).

### 3.1.1 Centralizovaný model fiskálního federalismu

Centralizovaný model je založený na přísné vertikální podřízenosti nižších úrovní vlád vůči vyšším vládním úrovním. Územní samospráva nemá prakticky žádné vlastní příjmy. Veškeré příjmy z daní plynou do státního rozpočtu, ze kterého jsou pak následně poskytovány dotace nižším úrovním vlád. Tyto dotace bývají účelové, takže ústřední vláda disponuje silnou kontrolou nad hospodařením obcí či regionů. Finanční soběstačnost obcí je v takovém modelu minimální (Peková, 2011).

Schéma centralizovaného modelu ukazuje obrázek 1.





F - SR = federální SR; R - SR = republikový SR; MR = místní rozpočty

### Obr 1. Centralizovaný model fiskálního federalismu

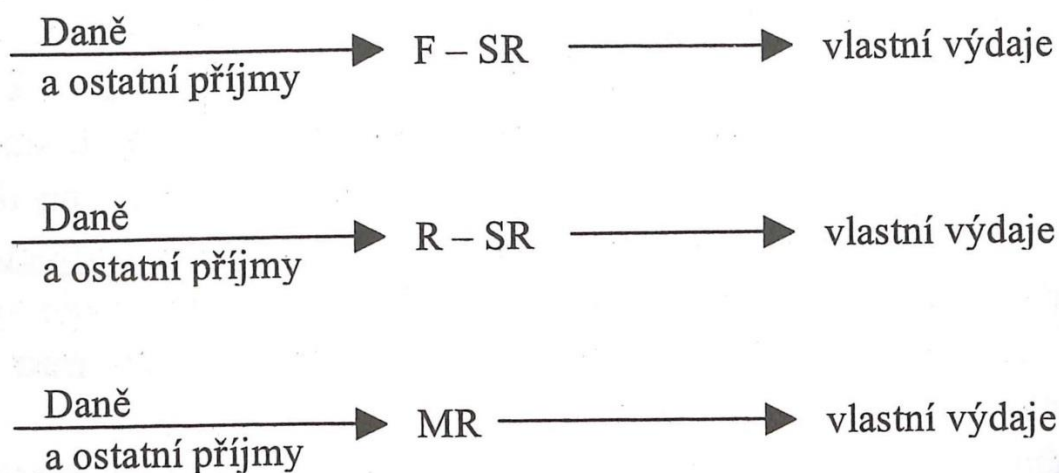
Zdroj: Peková (2011)

Peková (2011) i Provazníková a Sedláčková (2009) uvádějí, že tomuto modelu mělo blízko Československo před rokem 1990.

#### 3.1.2 Decentralizovaný model fiskálního federalismu

Decentralizovaný model je opakem centralizovaného modelu. Jednotlivé vládní úrovně jsou úplně finančně soběstačné a věcná i finanční decentralizace je zajištěna v nejvyšší možné míře. Nedochozí vůbec k transferům po vertikální úrovni, což znamená, že obce a regiony musejí disponovat dostatečnými vlastními příjmy ke krytí svých výdajů. Taková situace vyžaduje velmi rozsáhlou daňovou pravomoc jednotlivých vlád, což současně vede k daňové konkurenci mezi obcemi a regiony. Peková (2011) však upozorňuje na možný časový nesoulad mezi příjmy a výdaji, který se pro obec může stát problémem.

Obrázek 2 ukazuje schéma decentralizovaného modelu.



**Obr 2. Decentralizovaný model fiskální federalismu**

Zdroj: Peková (2011)

V decentralizovaném modelu nelze ani vyrovnávat rozdíly mezi regiony či obcemi způsobené rozdílnou daňovou kapacitou. V tomto modelu se navíc zvětšuje riziko růstu daňového zatížení v důsledku zajištění dostatečných vlastních příjmů. Peková (2011) zároveň zpochybňuje Tieboutovu „volbu nohou“, podle které konkurence mezi obcemi v poskytování veřejných statků a v míře zdanění má zajistit prostоровě přibližně stejnou kvalitu veřejných statků a přibližně stejné daňové zatížení. Peková uvádí, že Tieboutův model je založen na zjednodušujících předpokladech, což potvrzuje i sám Tiebout (1956).

Sorens (2014) nicméně provedl empirickou studii, ve které se snažil přijít na to, zda fiskální decentralizace přispívá k nevyrovnanému vývoji regionů. Studii prováděl na státech OECD v období 1980–2005. Na základě různých názorů na tuto problematiku a předchozích studií Sorens sestavil 3 hypotézy, z nichž jedna měla znění: „Fiskální federalismus přispívá k vyrovnávání příjmů na obyvatele mezi regiony zejména bez užití vyrovnávacích programů<sup>2</sup>.“ Jednotlivé modely, které Sorens sestavil, nezamítaly uvedenou hypotézu. Výsledky Sorensovy studie korespondují s jinými studiemi, které prokázaly, že se mezi regiony demokratických států s daňovou decentralizací vyskytují nižší rozdíly v příjmech na obyvatele, zatímco větší transfery z centra na regiony znemožňují meziregionální migraci, a tím by mohly ve skutečnosti prohloubit rozdíly mezi regiony. Ačkoli žádná země neposkytuje vládám nižších úrovní úplnou fiskální autonomii, platí, že u zemí, které poskytují větší autonomii včetně daňové decentralizace a volnosti v plánování výdajů, rostou nízkopříjmové regiony rychleji než země jako celek.

K obdobným závěrům jako Sorens dospěli i Feld a Reulier (2009), kteří ve své studii zkoumali, jakým způsobem se rozhoduje o daních v jednotlivých kantonech Švýcarska. Autoři pomocí ekonometrických modelů prokázali, že dochází ke

<sup>2</sup> Za vyrovnávací programy můžeme považovat (vyrovnávací) dotace.

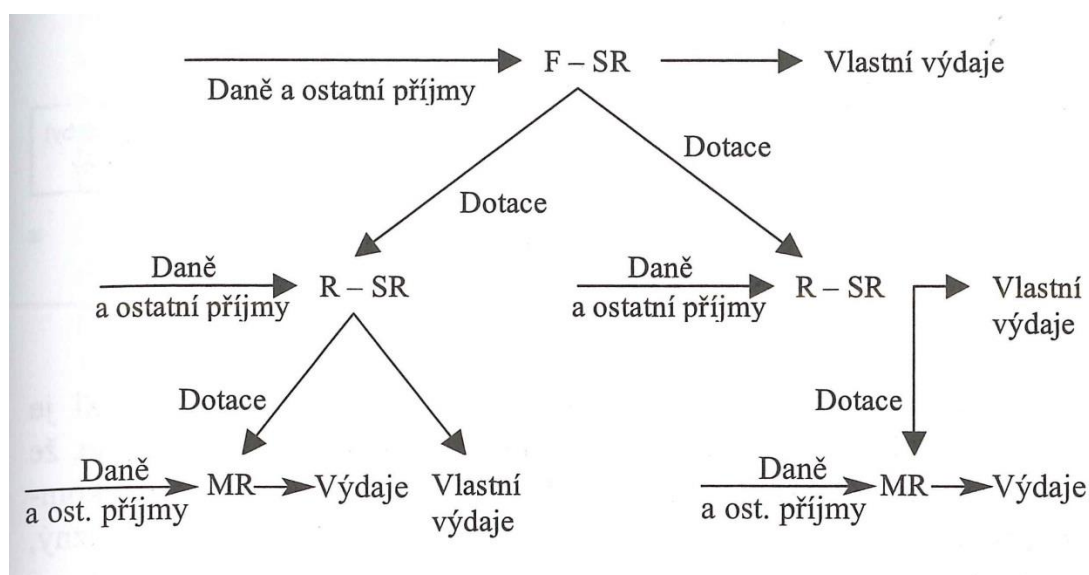
strategickému rozhodování o výši zdanění. Konkrétně tedy dochází k tomu, že při rozhodování o výši daňových sazeb se příslušné úřady dívají, jaké daňové sazby byly použity v okolních kantonech v předchozích obdobích. Pokud kanton sníží své sazby daně z příjmů, sníží je i jeho sousedi. Ke stejným závěrům došli i Heyndels a Vuchelen (1998), kteří zase ve své studii prokázali, že belgické obce kopírují daňové sazby podle sousedních obcí.

Výsledky Felda a Reuliera (a rovněž Heyndelse a Vuchelena) svým způsobem potvrzují Tieboutovy domněnky, nicméně autoři dále uvádějí, že přes existenci kopírování výše zdanění sousedících kantonů, existují mezi kantony velké rozdíly v daňovém břemenu. Například daňové břemeno v Obwaldenu je třikrát větší než v Zugu. Tato fakta je třeba brát v potaz při úvahách, zda daňová konkurence skutečně zajišťuje přibližně stejnou míru zdanění.

### 3.1.3 Kombinovaný model fiskálního federalismu

Kombinovaný model je kombinací centralizovaného a decentralizovaného modelu fiskálního federalismu. Jako takový je využíván prakticky ve všech vyspělých státech světa, protože žádný stát nemá čistě centralizovaný nebo čistě decentralizovaný model fiskálního federalismu. Míra využití prvků centralizovaného a decentralizovaného modelu se v různých státech hodně liší (Peková, 2011).

Kombinovaný model některé příjmy centralizuje do ústředního rozpočtu, ze kterého jsou pak následně nižším vládním úrovním poskytovány dotace. Některé příjmy jsou však svěřeny nižším vládním úrovním nebo jsou s nimi sdíleny, čímž se posiluje finanční soběstačnost obcí či regionů. Ústřední vláda tak může snižovat rozdíly plynoucí z rozdílné daňové kapacity za současného zachování relativně velké finanční soběstačnosti. V ČR je využíván od roku 1993 kombinovaný model fiskálního federalismu (tamtéž).



**Obr 3. Kombinovaný model fiskálního federalismu**

Zdroj: Peková (2011)

### 3.2 Daňová konkurence a harmonizace

V podkapitole 3.1 Teorie fiskálního federalismu byl několikrát zmíněn pojem daňové konkurence, proto bude tato problematika krátce probrána v této podkapitole. Kromě pojmů daňová konkurence a daňová harmonizace existuje ještě pojem daňová koordinace, což je jakýsi předstupeň harmonizace. Při **koordinaci** dochází k uzavírání bilaterálních a multilaterálních smluv mezi jednotlivými zeměmi, které mají za úkol především bojovat proti škodlivé daňové konkurenci. Typickým příkladem daňové koordinace je vytvoření vzorové smlouvy o zamezení dvojího zdanění nebo doporučení pro postup v boji proti daňovým rájům (Kubátová, 2010).

**Daňová konkurence** je situace, kdy jednotlivé státy či oblasti uplatňují svobodně dle svých rozhodnutí vlastní daňové systémy. Mezi těmito oblastmi pak mohou být rozdíly v určení daňového základu a zejména ve výši daňové sazby. Nižší daňové sazby pak mohou přilákat daňový základ a v souladu s Lafferovou křivkou zvýšit celkové inkaso daně. Tímto se vytváří mezi jednotlivými jurisdikcemi konkurenční prostředí podobně, jako je tomu na trhu statků.

V kontextu EU však většinou slyšíme o daňové harmonizaci nebo koordinaci, namísto daňové konkurence. A to proto, že Německo a Francie, tedy dva státy EU, které mají fakticky nejsilnější slovo určující směřování EU, jsou zastánci daňové harmonizace a snaží se ji prosazovat. Nejsilnějším argumentem, nebo lépe řečeno protiargumentem, ve prospěch daňové harmonizace je tvrzení, že v daňové oblasti a oblasti veřejných výdajů dochází k tržnímu selhání a daňová konkurence tak nemůže zajistit efektivní alokaci (Kubátová, 2010). Důvodem tržního selhání je skutečnost, že daňový poplatník nedostává za zaplacenou daň ekvivalentní protihodnotu a nemá tak zájem platit daň tam, kde využívá veřejných služeb (Nerudová, 2011).

Daňová konkurence tak může vést k výraznému snižování daňových sazeb, které ústí v celkový pokles daňových příjmů. Takový pokles pak může způsobit redukcii veřejných služeb pod únosnou hranici (poddimezování státu) nebo zvyšování daňového zatížení nemobilních výrobních faktorů. Navíc následný přesun kapitálu do jurisdikcí s nižšími daňovými sazbami vede k tomu, že jsou daně odváděny v zemi s nízkým zdaněním, ale veřejných služeb je využíváno v zemi s vysokým zdaněním, což paradoxně může vést ke zhoršení situace všech (Nerudová, 2011).

Ekonomové se však neshodnou na tom, zda je daňová konkurence prospěšná či škodlivá. Oproti argumentům ve prospěch daňové harmonizace existuje totiž mnoho pozitiv daňové konkurence. Daňová konkurence vede k nižším daňovým sazbám, resp. zabraňuje zbytečnému zvyšování daňových sazeb. Protože jsou vlády vzájemnou soutěží donuceny snižovat daňové sazby, musí také upravit veřejné výdaje, které jsou pak využívány mnohem efektivněji. Mach (2004) upozorňuje, že pokud se mobilní výrobní faktor rozhoduje, do jaké země se přesídí, nejprve hodnotí infrastrukturní řešení země a právní prostředí a teprve poté se rozhoduje podle daňové sazby. Daňová konkurence tak nutí vlády utrácet efektivně, aniž by se

zvýšilo riziko poddimenzování státu. Daňová harmonizace naopak vede k růstu veřejného sektoru a vlivem vyšších daňových sazeb je snižována celková produktivita.

Nerudová (2011) navíc říká, že daňová harmonizace může ohrozit příjmovou stránku rozpočtu u zemí, které před harmonizací využívaly vysokou sazbu daně (např. z historických důvodů). Mach (2004) se na tuto záležitost dívá zase z druhé strany, kdy daňová harmonizace může vést k nelogicky vysokým daním, které vyústí nejen v celkový pokles inkasa daně, ale i ke snížení životní úrovně obyvatelstva, kterým zbyde na nákup ostatních statků mnohem méně peněz než jejich zahraničním protějškům.

V neposlední řadě daňová harmonizace zasahuje do fiskální autonomie jednotlivých zemí a narušuje jejich národní suverenitu (Nerudová, 2011).

Oba názorové tábory na daňovou konkurenci mají silné argumenty. Většinou však neexistují prokazatelné studie, které by dané argumenty potvrdily v obecné rovině. Argumenty obou táborů se tak mohou prokázat jako oprávněné pouze v individuálních případech<sup>3</sup>. V konečném důsledku tak záleží do značné míry na politickém přesvědčení.

### 3.3 Role obcí v ČR

Každá země přistupuje více či méně odlišným způsobem k postavení svých obcí a své územní samosprávy. Pochopitelně i ČR je tedy specifická a využívá svůj vlastní model fiskálního federalismu.

Územní samospráva ČR je dvoustupňová. Vedle obcí, představující základní územně samosprávné celky, existují též kraje, které jsou vyššími územně samosprávnými celky. Přestože obce představují nižší úroveň samosprávy a mohlo by se tak zdát, že jejich rozpočty nebudou tolik významné, opak je pravdou. Důvodem je i fakt, že krajů je pouze 14 (včetně hlavního města Prahy, které má specifické postavení), zatímco počet obcí dosahuje více než 6250. V roce 2014 činily celkové výdaje obcí 264 mld. Kč, zatímco celkové výdaje krajů 144 mld. Kč. Podobné hodnoty lze sledovat i v předchozích letech. V roce 2010 byly celkové výdaje krajů sotva poloviční oproti celkovým výdajům obcí (Ministerstvo financí ČR, 2015a).

Je třeba zmínit, že vedle ústředního rozpočtu a rozpočtů územních samospráv existují i další veřejné rozpočty. Jedná se např. o rozpočty regionálních rad regionů soudržnosti, které vznikly 1. 7. 2006, nebo o rozpočty dobrovolných svazků obcí, do kterých se sdružují jednotlivé obce za různým účelem.

V ČR je využíván smíšený model veřejné správy (Provazníková a Sedláčková, 2009, s. 24), což znamená, že obce i kraje mají samostatnou působnost a přenesenou působnost.

V rámci **samostatné působnosti** obce rozhodují o svých vlastních vnitřních záležitostech samostatně bez vměšování jiných subjektů. Při svém rozhodování

---

<sup>3</sup> Například Roháč (2006) a OECD (1998).

však musí dodržovat zákony a jiné právní předpisy. Samostatná působnost je v praxi prováděna pomocí obecně závazných vyhlášek, které obec vydává. Peková, Pilný a Jetmar (2012, s. 130) označují samostatnou působnost jako základní a rozhodující funkci samosprávy. Za její hlavní obsah považují zabezpečování lokálních veřejných statků, ze kterých mají její občané užitek.

V **přenesené působnosti** činí obec rovněž rozhodnutí, avšak nečiní ho za sebe, ale přeneseně za stát. Vykonává tak v přenesené působnosti státní správu, nikoli samosprávu, kterou vykonává v samostatné působnosti. V praxi obec vykonává přeneseně státní správu prostřednictvím nařízení obce.

Alternativou k tomuto smíšenému modelu je oddělený model veřejné správy, kdy územní jednotky vykonávají samosprávu a státní správa je vykonávána vlastními úřady státní správy. Ve větší obci tak mohou vedle sebe existovat dva úřady: jeden státní a druhý obecní.

Veřejná správa ČR prošla určitým vývojem, v jehož rámci se měnila míra přenesené působnosti uvalené na obce. Ještě když existovaly okresní úřady, byla míra přenesené působnosti na obce relativně malá. Model veřejné správy byl smíšený, nicméně státní správu vykonávaly především dekoncentrované jednotky státu. Okresy tak ve skutečnosti nepatřily k žádné úrovni územní samosprávy. Po roce 2003, kdy došlo ke zrušení okresních úřadů, přešlo mnoho jejich činností na obce s rozšířenou působností<sup>4</sup> a část činností na nově vzniklé kraje.

Přestože má spojený model své výhody, nedokonalý český právní systém v praxi u spojeného modelu veřejné správy vede k paradoxním situacím, kdy obecní úřad rozhoduje o záležitostech, na nichž má ta samá obec zájem. Dochází tak ke zpochybnění nepodjatosti úředníků, protože ti, jakožto podřízení zaměstnanci obce, rozhodují o věcech, na kterých má tatáž obec finanční či jiný zájem. K problematice se ve svém příspěvku vyjadřuje Kadečka (2005), když kritizuje rozhodnutí a argumentaci Nejvyššího správního soudu, který jednal ve věci, kdy se „město Jičín (při výkonu samostatné působnosti) s ohledem na plánovanou rekonstrukci komunikace obrátilo... na Městský úřad Jičín (jako příslušný orgán ochrany přírody) s žádostí o povolení kácení jednoho javoru stříbrného (jehož je město vlastníkem) stojícího na jeho pozemku“. Nejvyšší správní soud totiž nevidí problém v podjatosti úředníků, protože ti mají povinnost se řídit zákony a vykonávat tak státní správu v souladu s těmito zákony. Tento svůj názor Nejvyšší správní soud potvrdil i v roce 2010 v obdobném případě v Praze, avšak uvedl, že je třeba dbát zvýšené opatrnosti při individuálním posuzování nepodjatosti konkrétního úředníka (Nejvyšší správní soud zpřísnil pravidla pro posuzování podjatosti úředníků, 2013).

---

<sup>4</sup> Do té doby se obce dělily na obce I. a II. typu. Když vznikly obce s rozšířenou působností, začalo se jim tedy říkat obce III. typu. Kvůli existenci několika typů obcí s různou mírou kompetencí a přenesené působnosti považuje Kadečka (2007) územní samosprávu reálně za pětistupňovou, protože existují jedničkové, dvojkové a trojkové obce, obce s matričním úřadem a obce se stavebním úřadem.

Je otázkou, z jakého důvodu není zabránění vzniku těchto paradoxních situací legislativně ošetřeno, ačkoli Nejvyšší správní soud stávající systém zcela respektuje. Původní vládní návrh zákona o správním řádu, obsahoval v § 15 ustanovení, které znemožňovalo, aby územní samosprávný celek rozhodoval v rámci přenesené působnosti o svých vlastních záležitostech spadajících do jeho samostatné působnosti (PSP ČR, 2003), nicméně pozměňovací návrhy toto ustanovení odstranily.

Podle zákona o obcích (2000) je obec veřejnoprávní korporací, má vlastní majetek, vystupuje v právních vztazích svým jménem a nese odpovědnost z těchto vztahů vyplývajících. Peková, Pilný a Jetmar (2012, s. 131) uvádějí, že právo hospodařit s vlastním majetkem, sestavovat vlastní rozpočet na svou zodpovědnost a získávat vlastní příjmy do rozpočtu jsou ekonomickými předpoklady fungování územní samosprávy. S rostoucími decentralizačními tendencemi je žádoucí, aby byl obecní rozpočet nezávislý na příjmech od státu a aby se tak posilovaly vlastní příjmy obecních rozpočtů, tedy aby se zvyšovala finanční soběstačnost obcí. Nelze však dosáhnout absolutní nezávislosti na státních příjmech, obzvláště ne v případě smíšeného modelu veřejné správy, kdy obce vykonávají přeneseně i státní správu.

Obce ČR se dělí na 3 základní stupně: obce I. typu, obce s pověřeným obecním úřadem (obce II. typu) a obce s rozšířenou působností (obce III. typu). Obce I. typu vykonávají přenesenou působnost v základním rozsahu pro svůj správní obvod. Obce s pověřeným obecním úřadem vykonávají v přenesené působnosti navíc některé činnosti, které nemohou vykonávat obce I. typu. Obce s rozšířenou působností vykonávají v přenesené působnosti další činnosti navíc, které nemůže vykonávat ani obec s pověřeným obecním úřadem. Jak obec s pověřeným obecním úřadem, tak obec s rozšířenou působností vykonávají tyto činnosti i pro ostatní obce, které spadají do jejich správního obvodu. Tyto správní obvody určuje vyhláška Ministerstva vnitra č. 388/2002 Sb., o stanovení správních obvodů obcí s pověřeným obecním úřadem a správních obvodů obcí s rozšířenou působností.

V rámci přenesené působnosti obec rozhoduje např. o místních a účelových komunikacích, spravuje drobné toky a je vodoprávním úřadem či povodňovým orgánem. Dále mohou obce s pověřeným obecním úřadem např. zajišťovat volby do Parlamentu ČR, do zastupitelstev krajů a obcí a do Evropského parlamentu a jsou orgánem ochrany přírody. Obce s rozšířenou působností se v přenesené působnosti starají o evidenci obyvatel, vydávají občanské průkazy, řidičské průkazy, cestovní doklady, starají se o silniční hospodářství pro silnice II. a III. třídy atd. (Provazníková a Sedláčková, 2009, s. 31).

Již na tomto místě je nutné si uvědomit, že lze jen těžko oddělit financování činností v rámci samostatné působnosti od financování činností v rámci přenesené působnosti vzhledem k tomu, že obě činnosti vykonává tatáž entita (Peková, Pilný a Jetmar, 2012).

Zákon o obcích (2000) říká, že se obec v samostatné působnosti stará „především o uspokojování potřeby bydlení, ochrany a rozvoje zdraví, dopravy a spojů,

potřeby informací, výchovy a vzdělávání, celkového kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku“.

Vyhláška Ministerstva financí č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě ukazuje, v jakých konkrétních oblastech veřejného sektoru se obce angažují. Odvětvové členění rozlišuje 6 základních skupin výdajů: zemědělství, lesní hospodářství a rybnářství, průmyslová a ostatní odvětví, služby pro obyvatelstvo, sociální věci a politika zaměstnanosti, bezpečnost státu a právní ochrana a všeobecná veřejná správa a služby.

Vzhledem k tomu, že názvy skupin znějí dost obecně, je vhodné vyjmenovat některé konkrétní položky dle rozpočtové skladby. Pro město Brno byly v roce 2014 nejvýznamnějšími položkami z hlediska velikosti výdajů *ostatní záležitosti v silniční dopravě*, které zahrnují např. i výdaje spojené s dopravním značením, odtažením vraků a jiných předmětů bránících silniční dopravě, dále *činnost místní samosprávy, činnosti spojené se správou, údržbou (včetně zimní údržby), opravami, technickou obnovou a výstavbou silniční sítě a jejích součástí, včetně komunálních komunikací, činnost základních a mateřských škol, divadelní činnost, sběr a soz komunálních odpadů, bezpečnost a veřejný pořádek*, kam spadají zejména výdaje na městskou policii, *péče o vzhled obcí a veřejnou zeleň, veřejné osvětlení, pitná voda*, která obsahuje činnosti související se zásobováním pitnou vodou, tj. zejména vodárenskou infrastrukturou, veřejnými vodovody, zdroji pitné vody atd. (Ministerstvo financí ČR, 2015a). Je tedy vidět, že město Brno se stará o širokou škálu činností.

Podíváme-li se na město Svitavy, jehož počet obyvatel kolísá na úrovni 17 000, čímž se podle Pekové, Pilného a Jetmara (2012, str. 136) řadí mezi 2,1 % největších obcí ČR, položky jsou přibližně stejné. Podstatný rozdíl je např. v tom, že zcela chybí výdaje na divadelní činnost, zatímco v Brně tyto výdaje představují 8. největší položku. Rovněž pokud se podíváme na menší obec Lipůvka s přibližně 1200 obyvateli či velmi malou obec Bukovice s počtem obyvatel okolo 70, výdaje směřují do obdobných položek (Ministerstvo financí ČR, 2015a).



## 4. Možné finanční zdroje obcí

Provazníková a Sedláčková (2009) rozdělují příjmy územních rozpočtů na 4 základní skupiny: daňové příjmy, nedaňové příjmy, transfery a dotace a úvěry. Nedaňové příjmy zahrnují ty příjmy, které může obec získat vlastní činností. Jedná se tak např. o příjmy z pronájmu či prodeje obecního majetku nebo příjmy z poplatků a pokut. Transfery představují příjmy, které obec získá od vyšší úrovně vlády, tedy z ústředního rozpočtu nebo rozpočtu vyššího územního celku.

Samozřejmě existuje mnoho různých klasifikací příjmů podle různých hledisek. Peková (2011) např. klasifikuje příjmy mnohem složitěji než do 4 skupin, ale v zásadě se každý autor dostává ke stejným typům příjmů.

### 4.1 Daně

I klasifikace daňových příjmů se u různých autorů liší. Někdo za daňové příjmy považuje pouze ty příjmy, které splňují definici daně, tedy že jsou nenávratné, neekvivalentní a nedobrovolné. Někdo však za daňové příjmy považuje i správní a uživatelské poplatky, které už však všechna 3 kritéria daně nesplňují. Peková (2011) za daňové příjmy považuje daně sdílené, svěřené a místní včetně správních daní a poplatků.

Daňové příjmy mohou být obcím přiřazovány různými způsoby. Rozlišujeme 2 základní přístupy k daňovému určení:

- obce mají vlastní daňový základ a rozhodují o jeho využití
- existuje společný daňový základ, který je pak různými způsoby rozdělován mezi jednotlivé úrovně vlád; obec tak může buď stanovovat **přirážky ke státním daním**, nebo jsou daně vybírány celostátně **jednotnou sazbou** a následně přerozděleny mezi všechny úrovně vlád

Daně dále rozlišujeme na sdílené, svěřené nebo vybírané vedle ústředních daní. Svěřené daně jsou stejně jako ty sdílené vybírány celostátně, nicméně jejich celý výnos je vyplácen obci, ve které má původ.

#### 4.1.1 Sdílené daně

Sdílené daně představují hlavní zdroj daňových příjmů českých obcí. Podle Pekové (2011, s. 242) se v mnoha zemích staly sdílené daně dominantními v 90. letech 20. století. Jsou považovány za vlastní příjmy, přestože se svým charakterem podobají dotaci, jak bude vysvětleno níže.

Sdílené daně jsou většinou celostátně vybírány a následně přerozděleny mezi všechny úrovně vlád, případně mohou obce stanovovat místní přirážky k celostátně vybíraným daním. V případě, že jsou svěřené daně vybírány jednotnou sazbou, rozlišujeme 2 typy přerozdělení sdílených daní: **derivační typ** a **nederivační typ**. Derivační typ respektuje původ daně, a tedy stanovené procento

z celkového objemu daně je určeno podle výnosu této daně na daném území. Nedeřivační typ nerespektuje původ daně a celkový objem je rozdělen na základě jiného kritéria, např. podle počtu obyvatel území (Provazníková a Sedláčková, 2009).

Nedeřivační typ sdílené daně je z hlediska principu podobný neúčelové dotaci či transferu, protože ústřední vláda se de facto vzdává části výnosu určité daně a přenechává ho nižším úrovním vlád bez ohledu na jejich přičinění k celkovému výnosu daně. Provazníková a Sedláčková (2009) však poukazují na základní rozdíl mezi sdílenými daněmi a dotacemi. Přerozdělování daní totiž skutečně kopíruje vývoj státního rozpočtu a ekonomiky, zatímco dotace jsou interní, většinou předem známé a v podstatě nezávislé na vývoji ekonomiky.

Mezi sdílené daně řadíme zejména daně z příjmů, korporátní daně i daně nepřímé jako DPH či daně spotřební. Peková (2011) uvádí, že jsou ve vyspělých státech využívány především daně z příjmů, protože jsou velmi výnosné. U těchto daní jsou někdy využívány i přírážky k celostátní dani, nicméně Peková (2011, s. 243–246) upozorňuje na negativa daňové konkurence, kdy nelze skloubit existenci daňové konkurence mezi obcemi a zároveň progresivní formu zdanění. Daňový výnos bývá už sám o sobě nerovnoměrně rozložen a progresivní zdanění toto nerovnoměrné rozložení prohlubuje, což by potenciálně mohlo vést k migraci obyvatelstva.

Přestože nepřímé daně většinou nebyvají sdílené, existují státy, kde se o výnos nepřímých daní dělí státní rozpočet s rozpočty územní samosprávy. Dokonce mohou územní samosprávy stanovovat přírážky k celostátním daním. Toho bývá využíváno zejména u specifických spotřebních daní jako spotřební daň na cigarety a alkohol (Peková, 2011, s. 254–255).

Sdílenými daněmi mohou taktéž být daně majetkové, např. daň z nemovitostí nebo daň z převodu nemovitosti, nicméně daň z převodu nemovitosti většinou bývá vzhledem ke své nahodilosti příjmem státního rozpočtu a daň z nemovitostí zase bývá kompletně svěřená regionům (obcím).

**Výhodou** sdílených daní je vyrovnávání rozdílů mezi jednotlivými obcemi, které vyplývají z rozdílu fiskálních kapacit obcí (Peková, 2011, s. 242). Tím, že obce mají rozdílnou daňovou kapacitu, dochází na jejich území k rozdílnému výběru daní, přestože jsou daňové sazby všude stejné. Vhodné rozdělování sdílených daní tak zajišťuje horizontální fiskální rovnováhu, což znamená, že přes rozdílnou daňovou kapacitu obce získávají přibližně stejné příjmy na obyvatele (Provazníková a Sedláčková, 2009, s. 89). Velkou **nevýhodou** však zůstává velmi nízká daňová pravomoc obcí. Územní samosprávy většinou nemohou určovat základ daně, sazby, úlevy a výjimky. Ty se určují celostátně platným zákonem.

Vedle těchto daní mohou obce vybírat i vlastní místní daně či poplatky, které se mohou v různých státech lišit.

Místní daně představují spíše doplňkovou roli daňových příjmů. Daňová pravomoc obcí u místních daní bývá zpravidla mnohem vyšší než u sdílených, případně svěřených daní. Avšak ani tato daňová pravomoc není neomezená. Zákon většinou stanovuje horní hranici sazby daně, kterou může na svém území obec

stanovit. Podle Pekové (2011, s. 255–256) by si obec měla vytvořit soustavu místních daní odpovídající možnostem obce na základě počtu obyvatel, kteří budou daň platit. Současně však je zapotřebí využívat raději malý počet místních daní, které ovšem budou výnosné.

## 4.2 Dotace a návratné zdroje

**Dotace** mohou být poskytovány z rozpočtu vyšších vládních úrovní. V takovém případě se jedná o vertikální finanční vztah. Existují ale země, ve kterých se projevují horizontální finanční vztahy a dotaci poskytuje jedna vláda jiné vládě stejné úrovně (např. obec jiné obci). Tento způsob je využíván např. v Dánsku, Švédsku či Belgii (Provazníková a Sedláčková, 2009).

Kromě dotací poskytovaných v rámci horizontálních a vertikálních vztahů, rovněž dělíme dotace na účelové a neúčelové. Neúčelové dotace jsou všeobecné a příjemce je může využít dle svého uvážení. Účelové dotace jsou poskytnuty na konkrétní účel. Tyto dotace dále dělíme na dotace se spoluúčastí, kdy musí příjemce vynaložit i své vlastní finanční prostředky, a dotace bez spoluúčasti, kdy dotace kompletně pokrývá veškeré náklady na dosažení daného účelu. Dotace se spoluúčastí pak ještě můžeme dělit na dotace s otevřeným koncem, kdy není stanoven strop absolutní částky dotace a je tak stanoveno pouze procento účasti poskytovatele dotace, a dotace s uzavřeným koncem, kdy je stanovena absolutní výše dotace (tamtéž).

**Podstata dotací** tkví podle Provazníkové a Sedláčkové (2009) v několika faktorech:

- nedostatečné příjmy obcí stát kompenzuje dotacemi, čímž se dosahuje vertikální finanční rovnováhy
- rozdíly mezi jednotlivými obcemi, které jsou zapříčiněny různými důvody (např. rozdílná fiskální kapacita, odlišné přírodní podmínky, demografická struktura,...), jsou rovněž vyrovnávány dotacemi, čímž je dosahováno horizontální finanční rovnováhy
- garance určitého standardu
- existence externalit, kdy občané jedné obce těží užitek z lokálních veřejných statků jiné obce, vede k omezování výdajů na tyto veřejné statky; dotacemi může být tento problém odstraněn
- stabilizace z makroekonomického hlediska (přes snižování rozdílů mezi obcemi a vyvarování se tak hospodářských problémů určitých oblastí)
- kontrola hospodaření obcí (čím větší podíl dotací, zejména účelových, na celkových příjmech obce, tím více ústřední vláda kontroluje a ovlivňuje její hospodaření)

Peková (2011, s. 261–263) navíc uvádí, že dotační vztahy jsou projevem solidarity a zohlednění speciálních potřeb různých obcí. Existence dotací je navíc podle Pekové nezpochybnitelná, protože absolutní finanční soběstačnost obcí je zkrátka nereálná. Tendence ke snižování podílu dotací a zvyšování podílu vlastních příjmů

na celkových příjmech má řešit problém dotací, které obecně vedou ke snížení efektivnosti a plýtvání veřejnými zdroji, neboť obce nejsou motivované dobře hospodařit, když se nejedná o jejich peníze.

K této problematice se vyjadřuje i Musgrave (1994, s. 431–433), který z hlediska efektivnosti rozlišuje (účelové) dotace se spoluúčastí a dotace bez spoluúčasti. U dotace bez spoluúčasti se část dotace použije na zvýšení spotřeby soukromých statků prostřednictvím snížení daní. Dotace sice zapříčiní růst spotřeby veřejných statků, ale stejně tak dojde i ke snížení daní a tím ke zvýšení spotřeby soukromých statků. U dotace se spoluúčastí také dochází k tomu, že část dotace je přeneseně prostřednictvím snížených daní využita na spotřebu soukromých statků, ale nemusí tomu tak být vždy. Zatímco v předchozím případě, kdy byla poskytnuta dotace bez spoluúčasti, došlo pouze k důchodovému efektu, který vždy zvýší spotřebu soukromých statků, v případě dotace se spoluúčastí se projevuje kromě důchodového efektu i efekt substituční (protože veřejné statky se stávají v porovnání se soukromými levnějšími), který může důchodový efekt převážit. Stane-li se tak, dojde ke zvýšení spotřeby veřejných statků a ke snížení spotřeby soukromých statků. Dle ekonomické teorie tak platí, že spoluúčast přináší stejný objem veřejných statků za nižších nákladů.

K obdobným výsledkům dochází Musgrave (1994, s. 433–435) i u obecných dotací účelových a neúčelových. Do určitého množství podporovaného veřejného statku je jedno, zda bude poskytnuta účelová nebo neúčelová dotace, ale od určité hranice už platí, že je efektivnější<sup>5</sup> poskytnout účelovou dotaci.

K financování dlouhodobých investic se využívají i **návratné finanční zdroje**, které jsou typické tím, že je obec musí za stanovených podmínek vrátit věřiteli. Mezi návratné příjmy patří úvěry od komerčních bank, emise komunálních dluhopisů a návratné půjčky od jiných subjektů, zpravidla od jiné úrovně vlády (mohou to být návratné půjčky poskytované ze státního rozpočtu nebo i od mezinárodní organizace). Půjčky jsou vhodným zdrojem financování zejména v případech, kdy je kapitálová investice schopna generovat příjmy, kterými bude financován nejen provoz investice ale i splátky jistiny úvěru a úroků (Provazníková a Sedláčková, 2009).

Návratné půjčky od jiných než komerčních subjektů využívají hlavně ty obce, které by na soukromém trhu nebyly schopny úvěr získat vzhledem k jejich nízkým příjmům. Obce se musejí často zaručit za přijatý úvěr od komerčních subjektů. Ručit mohou majetkem, budoucími příjmy, případně třetí osobou. Úvěry mohou obce čerpat i z mezinárodních zdrojů, ale je třeba si být vědom kurzového rizika, kdy změna kurzu měny může úvěr nečekaně prodražit (Provazníková a Sedláčková, 2009).

---

<sup>5</sup> Efektivnější v tom smyslu, že úroveň vlády, která dotaci poskytuje, vynaloží menší finanční prostředky, resp. stejného cíle dosáhne s menšími náklady než v případě dotace neúčelové. Nejedná se tedy o efektivnost ve smyslu Paretovské efektivnosti.

Komunální leasing představuje další formu návratných příjmů, nicméně (Provazníková a Sedláčková, 2009) poukazují, že tato forma je relativně drahá, nicméně může být vhodná u investic, jejichž technologie se často mění.

Další formou financování jsou PPP projekty, kdy soukromý investor realizuje investici na vlastní náklady a současně po předem stanovenou dobu tuto investici provozuje a vybírá z ní poplatky, ať už od konečných uživatelů nebo od veřejného subjektu. Po dané době, kdy mu finanční prostředky z vybraných poplatků navrátí kapitálové výdaje, převede soukromý investor zařízení do vlastnictví obce. Ačkoli se tento typ financování veřejných výdajů někdy označuje jako lepší varianta veřejné zakázky, Trojanová (2009) upozorňuje na možnosti vzniku fiskálních iluzí. Výše budoucích plateb veřejného sektoru soukromému subjektu totiž nejsou zahrnuty do veřejného dluhu (na rozdíl od emise dluhopisů či přijetí úvěru). Tím mohou mít politici pocit, že se nezatěžují veřejné rozpočty, nicméně platba, kterou musí veřejný subjekt platit, může být stejná jako v případě úvěru.

### 4.3 Nedaňové příjmy

U nedaňových příjmů je rozhodovací pravomoc obcí zpravidla větší. Provazníková a Sedláčková (2009) konstatují, že nedaňové příjmy souvisí s hospodářskou či podnikatelskou činností obce. Peková (2011) uvádí, že příjmy nedaňového charakteru představují většinou druhou nejvýznamnější položku příjmů. V ČR sice zaujímají nedaňové příjmy s 11% podílem třetí, předposlední místo ve velikosti příjmů (viz obrázek 4), nicméně Peková řadí mezi tyto příjmy i příjmy, které rozpočtová skladba ČR řadí mezi kapitálové příjmy.

Významnými příjmy se mohou stát **příjmy z prodeje nebo pronájmu** obecního majetku. Prodej majetku však přináší příjmy pouze jednorázově. Logicky nelze donekonečna prodávat majetek. Peková (2011) zdůrazňuje potřebu důkladné ekonomické analýzy při rozhodování, zda se nepotřebný majetek pronajme a zajistí se tím dlouhodobé příjmy, nebo prodá a získají se tak velké finanční prostředky, které se však již nebudou opakovat.

**Uživatelské poplatky** se podle Provazníkové a Sedláčkové (2009) většinou využívají u smíšených veřejných statků, což potvrzuje i Musgrave (1994, s. 45–46), když uvádí, že smíšené statky typické neúplným externím užitkem, musejí být částečně financovány dotacemi, resp. zdaněním (poplatkem). Uživatelské poplatky se vybírají např. za svoz odpadů<sup>6</sup>, za vodné a stočné, za hromadnou dopravu, hřbitovní služby atd. Uživatelské poplatky jsou důležité spíše pro obce než pro vyšší úroveň vlád, protože právě obce poskytují většinu lokálních veřejných služeb a statků (Provazníková a Sedláčková, 2009). Uživatelské poplatky bývají rovněž hrazeny příspěvkové organizaci, která veřejné statky poskytuje. V takovém případě se nejedná o nedaňový příjem obce (Peková, 2011, s. 471)

---

<sup>6</sup> V ČR je však svoz odpadů hrazen většinou prostřednictvím místního poplatku (místní daně), nikoli prostřednictvím uživatelského poplatku.

Peková (2011, s. 257–260) uvádí, že **příjmy z vlastního podnikání** ve vyspělých zemích dosahují i 10–15 % celkových příjmů. Mezi takové příjmy řadíme zisk obecních podniků, kdy záleží, jestli jsou tyto podniky založeny za účelem zisku či nikoli. Podniky, které slouží veřejnému zájmu a jsou tedy neziskové, bývají naopak spíše ztrátové. Podíl na zisku podniků s majetkovým vkladem obce může přinášet obci rovněž příjmy, nicméně je třeba si uvědomit, že tento podíl je spojen s podnikatelským rizikem a může tak dojít ke ztrátě finančních prostředků obce. Příjmy z investování mohou také přinášet velké finanční zdroje, ale opět je třeba si uvědomovat riziko spojené s investováním. Obcím se většinou doporučují méně výnosné investice s minimálním rizikem. Investice obcí tak mohou v některých zemích směřovat i do státních dluhopisů či pokladničních poukázek.

Mezi příjmy dále řadíme ostatní příjmy jako např. poplatky za správní úkony, příjmy z darů, které jsou sice ve vyspělých státech obvyklé, nicméně nepředstavují významnou část příjmů (Peková, 2011, s. 473), pokuty, které však nelze plánovat, výnosy z veřejných sbírek atp.

## 5. Současný systém financování českých obcí

Obce ČR se řídí zákonem č. 128/2000 Sb., o obcích. Dle tohoto zákona má obec mj. dbát o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů. Přestože lze tuto větu interpretovat volně, právní předpisy konkrétně určují, co musí obce financovat. A nejedná se pouze o povinnost financovat aktivity v rámci přenesené působnosti. Právní předpisy totiž paradoxně ukládají obcím povinnost financovat i některé aktivity spadající do samostatné působnosti. Tato povinnost se týká např. veřejného osvětlení, které obec musí na určitých úsecích zřídit podle vyhlášky Ministerstva dopravy a spojů, kterou se provádí zákon o pozemních komunikacích (1997).

K financování všech svých aktivit potřebují obce určité příjmy a v této kapitole bude popsáno, odkud české obce tyto příjmy v současnosti získávají.

Ačkoli bylo v předchozí kapitole uvedeno členění příjmů na 4 základní skupiny, vyhláška Ministerstva financí o rozpočtové skladbě (2002) druhově člení příjmy na: daňové příjmy, nedaňové příjmy, kapitálové příjmy a přijaté transfery.

Do **daňových příjmů** se řadí především podíly na sdílených daních, výnosy ze svěřených daní, místních daní a správních daní<sup>7</sup>.

Mezi **nedaňové příjmy** řadíme především příjmy z pronájmu majetku, z přebytku hospodaření příspěvkových organizací, příjmy z vlastní činnosti, kam se se řadí např. příjmy za odvoz komunálních odpadů zpoplatňovaných na základě smluvního vztahu s majiteli nemovitostí, příjmy z úroků, přijaté splátky půjčených prostředků (podle rozpočtové skladby se sem ale neřadí splátky stanovených půjček, které se řadí do třídy 8 s názvem „financování“), příjmy z prodeje majetku, nejedná-li se o majetek, který je uveden ve třídě 3 kapitálové příjmy), pokuty atd.

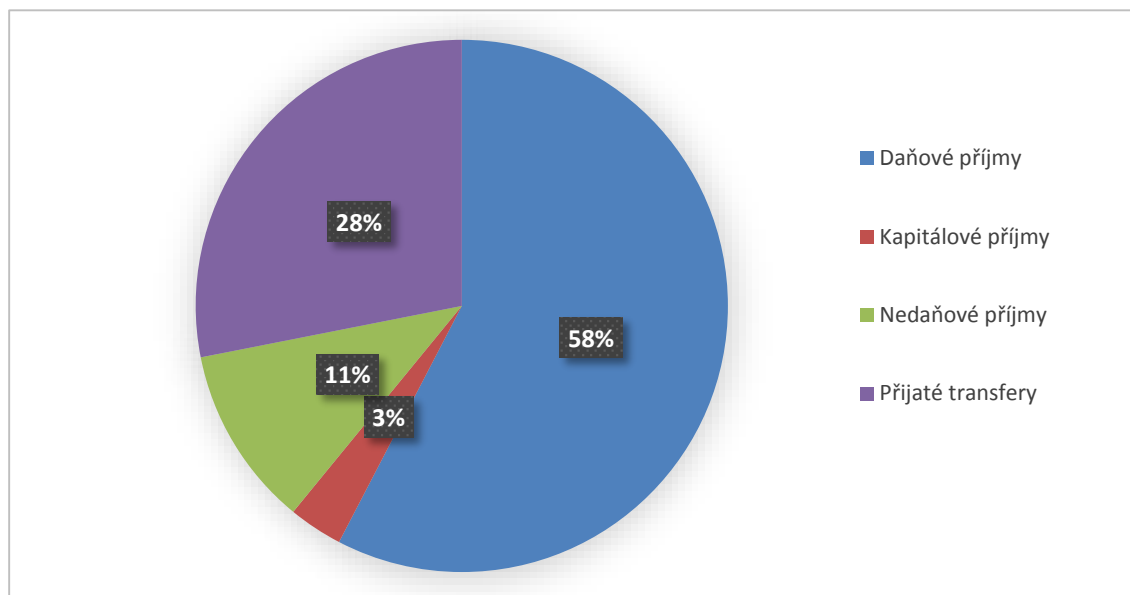
Do **kapitálových příjmů** se řadí pouze vlastní příjmy sloužící k financování investičních akcí. Mezi kapitálové příjmy tak nemůžeme řadit investiční dotace či transfery, které řadíme právě do 4. třídy. Příkladem kapitálových příjmů jsou příjmy z prodeje dlouhodobého majetku a příjmy z prodeje akcií, dluhopisů nebo majetkových podílů.

Poslední třídou jsou **přijaté transfery**, které slouží k financování jak samostatné, tak přenesené působnosti. Přijaté transfery se dělí na investiční a neinvestiční. V obou typech přijatých transferů dále rozlišujeme, kým byly transfery poskytnuty. Jedná se např. o transfery ze státního rozpočtu, z rozpočtu obcí, krajů, regionálních rad, z Národního fondu atd. Jedním z nejznámějších transferů je příspěvek na výkon státní správy v přenesené působnosti, který je každoročně určován na základě velikosti správního obvodu a míry přenesené působnosti, kterou obec vykonává, případně na podílu velikosti správního centra a velikosti správního obvodu.

Na obrázku 4 vidíme rozložení příjmů obcí ČR za období 2010–2014. Jde vidět, že zásadním zdrojem příjmů jsou příjmy daňové a tvoří téměř 60 % veškerých

<sup>7</sup> Oficiálně se místním daním a správním daním říká místní poplatky a správní poplatky.

příjmů. Kapitálové příjmy tvoří pouze 3 % celkových příjmů a hrají tak v rozpočtech obcí jen doplňkovou roli.



**Obr 4. Procentní zastoupení jednotlivých tříd příjmů obcí ČR za období 2010–2014**

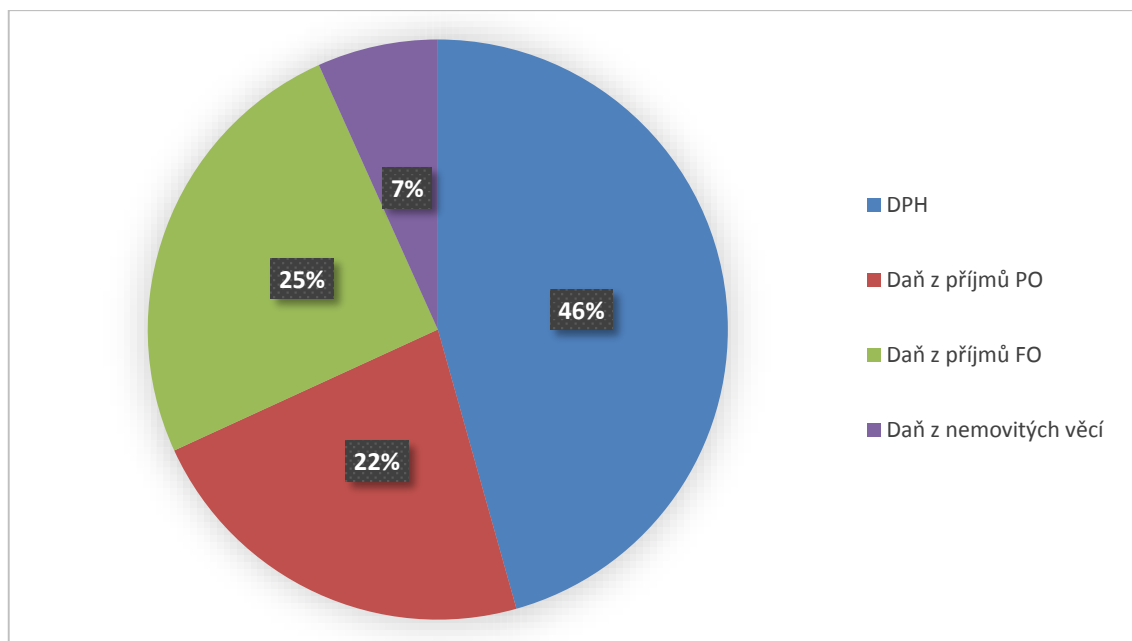
Zdroj: Ministerstvo financí ČR, 2015a

## 5.1 Daňové příjmy

První 3 třídy jsou označovány jako příjmy vlastní, nicméně je diskutabilní, zda se tak dají všechny příjmy, spadající do těchto tříd, označovat. Jak již bylo řečeno, nederivační typ sdílených daňových příjmů lze označit za dotaci. A Česká republika využívá právě tento typ rozdělování sdílených daní.

Na obrázku 5 vidíme zastoupení jednotlivých druhů daní pro všechny obce ČR za rok 2014. Ze statistiky byly vynechány různé položky, které jinak dle rozpočtové skladby spadají do daňových příjmů, avšak jsou vzhledem k ostatním uvedeným daním zanedbatelné (nepředstavují ani 4 sta tisíciny procenta částky připadající na DPH). Jednalo se např. o daně darovací nebo poplatek za látky poškozující nebo ohrožující ozónovou vrstvu Země.





**Obr 5. Zastoupení jednotlivých druhů daní pro všechny obce ČR za rok 2014**

Zdroj: Ministerstvo financí ČR, 2015a

České obce jsou tedy většinově financovány ze sdílených daní. Podíl sdílených daní obcí na celkových příjmech činil za rok 2014 necelých 51 % (Ministerstvo financí ČR, 2015a).

Způsob financování obcí upravuje zákon o rozpočtovém určení daní (2000). Výše podílů, které obce dostávají dle tohoto zákona, jsou uvedeny v tabulce 1.

**Tab 1. Procentní podíly obcí na celostátně vybíraných daních**

Daň	Procentní výnos
Celostátní hrubý výnos daně z přidané hodnoty	20,83 %
Celostátní hrubý výnos daně (záloh na daň) z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti, odváděné zaměstnavatelem jako plátcem daně podle zákona o daních z příjmů	22,87 % + 1,5 %
Celostátní hrubý výnos daně (záloh na daň) z příjmů fyzických osob vybírané srážkou podle zvláštní sazby	23,58 %
Celostátní hrubý výnos ostatních daní (záloh na daň) z příjmů fyzických osob (ze samostatné výdělečné činnosti)	14,148 %
Celostátní hrubý výnos daně z příjmů právnických osob kromě daně z příjmů právnických osob v případech, kdy poplatníkem je příslušný kraj nebo obec	23,58 %
Výnosy záloh daně z příjmů fyzických osob, které neodvádějí zaměstnavatelé (ze samostatné výdělečné činnosti)	30 %
Daň z příjmů právnických osob v případech, kdy poplatníkem je příslušná obec	100 %
Výnos daně z nemovitých věcí, nacházející se na území příslušné obce	100 %

Zdroj: Zákon o rozpočtovém určení daní (2000)

Z tabulky 1 je patrné, z jakých daní získávají jednotlivé obce podíly. U daně z přidané hodnoty, daně z příjmů právnických osob (ať už vlastněných obcemi či nikoli), daně z příjmů fyzických osob vybírané srážkou a daně z nemovitých věcí jsou podíly jasné. Bližší vysvětlení vyžadují podíly na dani z příjmů fyzických osob ze samostatné výdělečné činnosti a daně z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti.

Celý výnos daně z příjmů fyzických osob ze **samostatné výdělečné činnosti** se nejdříve rozděluje mezi obce (30 %), státní rozpočet (10 %) a zbytek (60 %), který se následně znovu rozděluje mezi obce (23,58 %), státní rozpočet a kraje. Podíl 30 % je mezi jednotlivé obce rozdělen podle bydliště podnikatele.

Co se týče daně z příjmů fyzických osob ze **závislé činnosti**, získávají obce jednak 22,87% podíl a rovněž podíl ve výši 1,5 %, který se mezi jednotlivé obce rozděluje v závislosti na poměru počtu zaměstnanců v obci k celkovému počtu zaměstnanců v České republice.

Pouze 30% podíl na dani z příjmů fyzických osob ze samostatné výdělečné činnosti je rozdělován mezi jednotlivé obce pomocí derivačního typu rozdělování a sleduje se tak původ daně. Kypetová (2012) navíc uvádí, že formulace zákona je velmi nešťastná a motivační složka v podobě 30 % může být (a často skutečně je) demotivační. Ve chvíli, kdy si zaměstnanec podá dobrovolně daňové přiznání, stává se z pohledu zákona o rozpočtovém určení daní podnikatelem a jeho příjmy se tak ze 30 % stávají příjmem obce, ve které má trvalý pobyt. V takovém případě se však obec podílí ze 30 % také na vrácení přeplatku a obec tak musí vrátet peníze, které nikdy neobdržela.

U 1,5% podílu na dani z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti je celkový výnos rozdělován mezi jednotlivé obce pomocí období derivačního typu rozdělování a sleduje se tak původ daně částečně<sup>8</sup>. Všechny ostatní sdílené daně jsou rozdělovány nederivačním způsobem, a to na základě 4 kritérií<sup>9</sup>:

- výměry katastrálních území obce<sup>10</sup> (3 %)
- počtu obyvatel obce (10 %)
- počtu dětí a žáků navštěvujících školu zřizovanou obcí (7 %)
- násobku postupných přechodů (80 %)

Pro Prahu, Brno, Plzeň a Ostravu se sdílené daně rozdělují teoreticky stejně, tedy podle výměry katastrálního území, počtu obyvatel, počtu žáků a násobku postupných přechodů. První tři kritéria se dokonce počítají úplně stejným způsobem jako u všech ostatních obcí, nicméně poslední kritérium postupných přechodů, kterým se u Prahy, Brna, Plzně a Ostravy říká přepočítací koeficient, se počítá odlišně. Vzhledem k tomu, že toto kritérium má váhu 80 %, můžeme konstatovat, že změna v rozdělení sdílených daní pro Prahu, Brno, Plzeň a Ostravu je zásadní<sup>11</sup>.

Násobek postupných koeficientů se počítá na základě počtu obyvatel obce, přičemž jsou stanoveny 4 velikostní skupiny obcí (0–50, 51–2000, 2001–30000 a 30001 a více). Vzorce pro výpočet stanovuje zákon o rozpočtovém určení daní (2000). Tyto vzorce jsou sestaveny tak, aby větší obce dostávaly větší část celostátního výnosu daní. O tom svědčí fakt, že čím více obyvatel obec má, tím větší je rozdíl mezi podílem násobku postupných přechodů této obce na součtu násobků postupných přechodů všech obcí a podílem obyvatel této obce na celkovém počtu obyvatel ve všech obcích. Smyslem postupných přechodů je tak kompenzovat větším obcím jejich postavení, coby metropole či centra městské aglomerace, neboť z mnohých lokálních veřejných statků, které financují tato velká města, mají užitek i obyvatelé okolních obcí.

Tabulka 2 ukazuje příklady obcí napříč všemi čtyřmi velikostními skupinami. Údaje byly počítány za rok 2014. Podíly na populaci a podíly na postupných přechodech byly pro snazší porovnávání násobeny číslem 10<sup>9</sup>. Poslední sloupec ukazuje rozdíl mezi podílem na postupných přechodech a podílem počtu obyvatel obce na celkovém počtu obyvatel v obcích (opět násobený číslem 10<sup>9</sup>). Můžeme pozorovat, že s klesajícím počtem obyvatel klesá i rozdíl mezi podílem na postupných přechodech a podílem na populaci a později se stává dokonce záporným. Překlopení do záporné hodnoty nastává u obce Malinová s 82 obyvateli. Rovněž si

---

<sup>8</sup> Je otázkou, zda se tento způsob rozdělování dá skutečně považovat aspoň částečně za derivační typ. Existuje zde spojitost mezi daní z příjmů fyzických osob a počtem zaměstnanců v obci, ale již se neřeší, odkud vybraná daň pochází a v podstatě se tak jedná o standardní nederivační způsob rozdělování podle kritéria počtu zaměstnanců, jehož cílem je motivovat obce ke zvyšování zaměstnanosti v obci.

<sup>9</sup> V závorkách jsou uvedeny váhy jednotlivých kritérií.

<sup>10</sup> Maximálně však lze započítat 10 ha na každého obyvatele obce.

<sup>11</sup> Pokud by se podíly na sdílených daních u těchto měst počítaly stejně jako u ostatních obcí, došlo by ke snížení podílů, a to zejména u Prahy, kde by podíl namísto dnešních 28 % činil 15 %.

však můžeme povšimnout, že u tří nejméně osídlených obcí dochází opět k růstu rozdílu mezi sledovanými podíly. K tomuto zlomu, kdy rozdíl mezi sledovanými podíly opět roste, dochází mezi obcí Zblovce a Kratušín. Důvodem je, že Zblovce mají 50 obyvatel a objevují se tak na hranici s další velikostí skupinou obcí.

**Tab 2. Rozdíl mezi podílem postupných přechodů obcí na sumě postupných přechodů a podílem počtu obyvatel obcí na celkové populaci (údaje za rok 2014)**

Název obce	Počet obyvatel	Násobek postupných přechodů	Podíl na populaci násobený 10 <sup>9</sup>	Podíl na postupných přechodech násobený 10 <sup>9</sup>	Rozdíl v podílech
Liberec	102 301	133 185,8	11 036 637,6	13 984 824,1	2 948 186,5
Olomouc	99 489	129 343,7	10 733 267,9	13 581 401,1	2 848 133,2
Ústí n. Labem	93 523	121 192,4	10 089 632,2	12 725 490,2	2 635 858,1
...					
Slaný	15 386	17 561,2	1 659 902,7	1 843 966,9	184 064,2
Klášteřec n. Ohří	14 902	17 003,5	1 607 686,9	1 785 405,6	177 718,8
...					
Mrlínek	280	296,1	30 207,5	31 091,2	883,7
Lhotka	279	295,0	30 099,6	30 978,9	879,2
...					
Čilá	18	18,0	1 941,9	1 890,0	-51,9
Vysoká Lhota	17	17,0	1 834,0	1 785,0	-49,0
Březina	2	2,0	215,8	210,0	-5,8

Zdroj: Český statistický úřad (2014b), zákon o rozpočtovém určení daní (2000)

Je třeba poznamenat, že ačkoli rozpočtové určení daní obsahuje i motivační prvky v podobě obdoby derivačního způsobu rozdělování sdílených daní, představují příjmy takto získané jen zanedbatelnou část celkových příjmů. Celkové příjmy obcí v roce 2014 byly 272,912 mld. Kč (Ministerstvo financí ČR, 2015a). Inkaso daně z příjmu fyzických osob podávajících přiznání činilo v tomtéž roce 1,128 mld. Kč (Finanční správa ČR, 2015b). Třicetiprocentní podíl na těchto příjmech, který se pak mezi obce rozděluje dle bydliště podnikatele, tedy činí 338,4 mil. Kč, což představuje 0,12 % celkových příjmů a 0,2 % daňových příjmů, resp. 0,24 % příjmů ze sdílených daní.

Podobně je tomu u 1,5% podílu na dani z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti, kde je tento podíl rozdělován podle počtu zaměstnanců v obci. Celkové inkaso této daně činí 130,867 mld. Kč. Podíl, který se rozděluje mezi jednotlivé obce podle počtu zaměstnanců, je tedy 1,963 mld. Kč, což představuje 0,7 % celkových příjmů, 1,2 % daňových příjmů, resp. 1,4 % sdílených daní.

Navíc, jak již bylo řečeno výše, 1,5% podíl nelze označit za čistě derivační způsob rozdělování. Rozdělení sice závisí na počtu zaměstnanců v obci, avšak dále už se nesleduje, kde tito zaměstnanci bydlí a jak vysoké daně tito zaměstnanci pla-

tí, a není tedy sledován přímý původ daně, jako je tomu u 30% podílu daně z příjmů fyzických osob ze samostatné výdělečné činnosti.

Výnos daně z nemovitých věcí sice představuje pouze necelých 7 % daňových příjmů a necelá 4 % celkových příjmů obcí, nicméně díky větší daňové pravomoci může tato daň představovat hlavní zdroj příjmů. Daň z nemovitých věcí je svěřenou daní a obec tak inkasuje 100% výnos daně z nemovitých věcí, které se nacházejí na jejím katastrálním území. Zákon České národní rady o dani z nemovitých věcí (1992) umožňuje obcím stanovovat nebo upravovat několik různých koeficientů, které ve výsledku ovlivní celkovou výši inkasa této daně. Obce mohou např. zvýšit o jednu kategorii základní koeficient, kterým se násobí základní sazba daně u staveb, nebo mohou stanovit pro jednotlivé druhy staveb koeficient ve výši 1,5, kterým se rovněž násobí základní sazba daně.

Největší vliv na zvýšení inkasa daně má však tzv. místní koeficient podle § 12, kterým se násobí v celé obci celková výsledná daň za všechny druhy nemovitostí s výjimkou orné půdy, chmelnic, vinic, zahrad, ovocných sadů a trvalých travních porostů. Každá obec ho může obecně závaznou vyhláškou určit ve výši 2, 3, 4 nebo 5. Toho využívají především obce, na jejichž území se rozkládají rozlehlé budovy vlastněné velkými firmami. Typickým příkladem jsou např. obce Temelín nebo Dukovany. Obě dvě obce stanovily svůj koeficient ve výši 5, protože se na jejich území nacházejí jaderné elektrárny. V případě Temelína v roce 2014 tvořila daň z nemovitých věcí více než 70 % daňových příjmů, resp. 46 % celkových příjmů. U Dukovan byly tyto hodnoty podobné, konkrétně 67 % daňových příjmů a 53 % celkových příjmů. Daň z nemovitých věcí se však může stát významným zdrojem příjmů i u mnoha jiných obcí, např. Trnávka, Hrušovany, Modřice aj. (Ministerstvo financí ČR, 2015a).

## 5.2 Dotace a transfery

Přijaté transfery jsou druhou nejvýznamnější příjmovou položkou rozpočtů českých obcí. Dotace slouží především k financování činností v rámci přenesené působnosti, kterou obce vykonávají (tyto činnosti jsou navíc částečně financovány správními poplatky a sdílenými daněmi). Vzhledem k tomu, že v rámci reformy veřejné správy vzrostl rozsah přenesené působnosti obcí, existují tlaky na zvyšování dotací (Provazníková a Sedláčková, 2009, s. 147). Tyto tlaky se projeví v roce 2001, kdy přijaté transfery vzrostly o více než 75 % (Provazníková a Sedláčková, 2009, s. 154). Od roku 2011 však začalo docházet k poklesu přijatých transferů.

Provazníková a Sedláčková (2009) uvádějí několik základních typů dotací, které jsou obcím ČR poskytovány. Jedná se o **dotace**, které jsou schváleny a definovány přímo ve **státním rozpočtu na příslušný rok**. Tyto dotace představují stabilní a předvídatelný příjem, protože na ně obce mají nárok i v případě neplnění státního rozpočtu. Jedná se především o souhrnný finanční vztah státního rozpočtu

obcím v úhrnech po jednotlivých krajích. Tento souhrnný finanční vztah se dá zařadit i do následující skupiny (dotace z kapitoly všeobecná pokladní správa).

**Dotace z kapitoly všeobecná pokladní správa** jsou poskytovány v případě, kdy nelze poskytnuté dotace řadit dle odvětvového členění, resp. které nelze zařadit pod konkrétní ministerstvo, nicméně od roku 2007 dochází k postupným přesunům dotací z této kapitoly pod kapitoly jednotlivých ministerstev. Z kapitoly všeobecné pokladní správy lze vyplácet i mimořádné dotace podle potřeb a vývoje státního rozpočtu. Rovněž mohou být z této kapitoly poskytovány návratné finanční výpomoci. Jak již bylo řečeno v předchozím odstavci, teoreticky se sem řadí i tzv. transfery v rámci souhrnného dotačního vztahu. To znamená, že ta část dotací z kapitoly všeobecná pokladní správa, která je vyplácena obcím v rámci souhrnného finančního vztahu, představuje první typ dotace, které jsou schváleny a definovány přímo ve státním rozpočtu na příslušný rok a o kterém mluví Provazníková a Sedláčková (2009).

**Dotace z rozpočtových kapitol jednotlivých ministerstev** bývají nenárokové a mohou být jak běžné, tak kapitálové. Zde hrají významnou roli běžné dotace od Ministerstva práce a sociálních věcí, protože obce vyplácejí některé sociální dávky namísto státu (průtokové transfery). Ministerstva rovněž vyhláší grantové programy, v jejichž rámci se musí obce o dotaci přihlásit. Udělení je v kompetenci ministerstva (Provazníková a Sedláčková, 2009).

**Dotace ze státních mimorozpočtových fondů** bývají většinou účelové a kapitálové. Většinu těchto dotací poskytují Státní zemědělský intervenční fond, Státní fond životního prostředí, Státní fond dopravní infrastruktury a Státní fond rozvoje bydlení (Provazníková a Sedláčková, 2009). Správce fondu pak určuje podmínky pro udělení dotace (Peková, 2011).

**Dotace od krajů** mohou obce získávat buď v rámci samostatné působnosti, kdy kraj dobrovolně poskytne dotaci obci, chce-li kraj podpořit určitou oblast, nebo v rámci přenesené působnosti, kdy kraj pouze přerozděluje dotace získané ze státního rozpočtu jednotlivým obcím (Provazníková a Sedláčková, 2009).

**Dotace z Evropské unie** bývají přísně účelové a se spoluúčastí. Jsou určeny na podporu projektů naplňující cíle operačních programů, které na sedmileté období vyjednává vláda ČR s Evropskou komisí. Jedná se např. o budování cyklotras, rozvoj lidských zdrojů, budování kanalizací atd. Hlavním cílem dotací EU je konvergence regionů EU (Provazníková a Sedláčková, 2009).

Peková (2011, s. 482) uvádí, že důležitou roli nehraje pouze zdroj dotace a podmínky jejího poskytnutí, ale rovněž je důležitý způsob uvolňování dotací. Neúčelové neinvestiční a běžné účelové dotace bývají uvolňovány měsíčně během rozpočtového roku, zatímco investiční účelové dotace lze většinou čerpat na základě věcného plnění účelu, na který byla dotace poskytnuta.

V roce 2014 byl obsahem finančních vztahů státního rozpočtu k rozpočtům obcí pouze příspěvek na výkon státní správy a dotace na vybraná zdravotnická zařízení. Celkový **příspěvek na výkon státní správy činil 8,2 mld. Kč** a představoval tak 12 % celkových transferů, které byly vyplaceny obcím a DSO (Minister-

stvo financí ČR, 2015b). Dotace na vybraná zdravotnická zařízení představovala zanedbatelnou částku. V minulosti však součástí finančních vztahů státního rozpočtu k rozpočtům obcí bylo mnoho jiných dotací (příspěvků), které sloužily na různé účely. Jak je vidět např. v zákoně o státním rozpočtu České republiky na rok 2006 (2005) nebo jak uvádí Provazníková a Sedláčková (2009), v minulosti byly vypláceny dotace na domovy důchodců, dotace na ústavy sociální péče, dotace na výkon zřizovatelských funkcí převedených z okresních úřadů obcím nebo příspěvek na školství.

### 5.2.1 Příspěvek na výkon státní správy

Postup výpočtu výše příspěvku na výkon státní správy je vždy součástí zákona o státním rozpočtu. Je počítán na základě stanovených vzorců a koeficientů. Příspěvek pro hlavní město Prahu se počítá odlišným způsobem, a to zejména z toho důvodu, že Praha vykonává přenesenou působnost nejen jako obec, ale zároveň i jako kraj (Provazníková a Sedláčková, 2009, s. 151). Města Brandýs nad Labem – Stará Boleslav, Černošice, Nýřany, Šlapanice, Brno, Ostrava a Plzeň získávají navíc ještě pevně stanovený příspěvek k příspěvku vypočtenému podle vzorců.

Vzorec pro výpočet výše příspěvku pro obce s výjimkou obcí s rozšířenou působností:

$$P = \frac{B}{A + \sqrt{SO}} \times SO$$

P je výše příspěvku, A a B jsou koeficienty stanovené zákonem o státním rozpočtu a SO představuje počet obyvatel správního obvodu vyjádřený v tisících. Tabulka 3 ukazuje výše koeficientů A a B dle toho, jakou míru přenesené působnosti obec vykonává. **Pro každou úroveň působnosti se vypočte samostatný příspěvek.** Takto vypočtené příspěvky se následně sečtou a zaokrouhlí dle matematických zásad na stokoruny.

**Tab 3. Výše koeficientů A a B dle působnosti obce**

Ř.	Rozsah působnosti	A	B
1	Základní působnost	37,19298422	6 849 363,486
2	Působnost matričního úřadu	156,54520760	15 415 649,930
3	Působnost stavebního úřadu	79,64388323	13 651 966,350
4	Působnost pověřeného obecního úřadu	294,03445430	30 603 755,440

Zdroj: Zákon o státním rozpočtu České republiky na rok 2014 (2013)

Koeficienty A a B jsou stanoveny v závislosti na rozsahu přenesené působnosti a celkové výše prostředků na státní příspěvek. Na rok 2015 nedošlo k žádné změně ve vzorci či v koeficientech oproti předchozímu roku.

Pro příklad si uvedeme postup výpočtu příspěvku na státní správu pro obec Lipůvka, která je matričním úřadem. Dle vyhlášky Ministerstva vnitra, kterou se

provádí zákon č. 301/2000 Sb., o matrikách, jménu a příjmení a o změně některých souvisejících zákonů (2001) tvoří správní obvod matričního úřadu obce Lipůvka tyto obce (v závorce jsou uvedeny počty obyvatel): Lužany (401), Lipůvka (1241), Milonice (193), Svinošice (337), Újezd u Černé Hory (259) a Závist (133). Celkový počet obyvatel obvodu matričního úřadu je tedy 2564 (Ministerstvo vnitra České republiky, 2014).

Nejdříve se vypočte výše příspěvku pro základní působnost ( $P_1$ ), následně výše příspěvku pro působnost matričního úřadu ( $P_2$ ) a nakonec se tyto dva příspěvky sečtou a zaokrouhlí na stokoruny.

$$P_1 = \frac{6\,849\,363,486}{37,19298422 + \sqrt{1,241}} \times 1,241 = 221\,893,2098$$

$$P_2 = \frac{15\,415\,649,930}{156,54520760 + \sqrt{2,564}} \times 2,564 = 249\,931,1533$$

Po zaokrouhlení je tedy výše příspěvku 471 800 Kč, což potvrzuje i výpočet Ministerstva vnitra České republiky (2014).

Příspěvek na výkon státní správy se počítá jiným způsobem pro obce s rozšířenou působností. Koeficienty A a B mají jiné hodnoty a navíc se kalkuluje s dalším koeficientem C, jenž se dosazuje do druhého zcela jiného vzorce. Tento vzorec počítá podíl počtu obyvatel správního centra a správního obvodu a zvýhodňuje obce, které mají malé správní centrum. Druhý vzorec podle Provazníkové a Sedláčkové (2009) tak částečně kompenzuje skutečnost, že malé obce získávají menší podíl na sdílených daních. Tabulka 4 ukazuje výši koeficientů A, B a C dle působnosti.

**Tab 4. Výše koeficientů A, B a C dle působnosti obce pro obce s rozšířenou působností**

Ř.	Rozsah působnosti	A	B	C
1	Základní působnost	51,61623651	1049236,450	0
2	Působnost matričního úřadu	188,15503150	6129265,023	5139,847748
3	Působnost stavebního úřadu	52,36425042	4782091,854	9503,536255
4	Působnost pověřeného obecního úřadu	62,83943527	8737025,680	12115,63996
5	Působnost obce s rozšířenou působností	3,256188813	3857031,565	29827,05584

Zdroj: Zákon o státním rozpočtu České republiky na rok 2014 (2013)



Druhý vzorec pro výpočet příspěvku u obcí s rozšířenou působností:

$$P' = C \times \left(1 - \frac{SC}{SO}\right) \times SO$$

Obce s rozšířenou působností tak přičítají k předchozím výpočtům také částku vypočtenou podle druhého vzorce. Abychom ukázali i přičtení pevné částky, vypočteme výši příspěvku pro město Brno. Počet obyvatel Brna vyjádřený v tisících k 1. 1. 2013 byl 378,327. Správní obvod každé působnosti vykonává město Brno pouze pro sebe samo. Nejdříve tedy vypočteme 5 příspěvků pro každou působnost.

$$P_1 = \frac{1049236,450}{51,61623651 + \sqrt{378,327}} \times 378,327 = 5\,585\,647,70$$

$$P_2 = \frac{6129265,023}{188,15503150 + \sqrt{378,327}} \times 378,327 = 11\,169\,572,32$$

$$P_3 = \frac{4782091,854}{52,36425042 + \sqrt{378,327}} \times 378,327 = 25\,192\,473,47$$

$$P_4 = \frac{8737025,680}{62,83943527 + \sqrt{378,327}} \times 378,327 = 40\,168\,308,42$$

$$P_5 = \frac{3857031,565}{3,256188813 + \sqrt{378,327}} \times 378,327 = 64\,263\,479,84$$

Dále je třeba vypočítat příspěvek podle druhého vzorce s dosazením koeficientu C, nicméně vzhledem k tomu, že správní obvod obce s rozšířenou působností Brno tvoří pouze Brno, bude podíl velikosti správního centra a správního obvodu roven jedné. Závorka tak bude rovna nule a celá výše příspěvku podle druhého vzorce P' bude také rovna nule. Pro příklad uvedu výpočet pouze pro působnost matričního úřadu. U všech ostatních působností bude hodnota závorky ve vzorci stejná a tím pádem bude stejná i výše všech příspěvků vypočtených podle druhého vzorce P'.

$$P'_2 = 5139,847748 \times \left(1 - \frac{378,327}{378,327}\right) \times 378,327 = 0$$

Na závěr je třeba přičíst ke všem příspěvkům jednorázový příspěvek stanovený přímo v zákoně o státním rozpočtu. Tento příspěvek pro Brno činí 176 439 263 Kč. Součet všech příspěvků tedy činí 322 818 744,76 Kč. Po zaokrouhlení na stokoruny je konečný celkový příspěvek 322 818 700 Kč, což potvrzuje i výpočet Ministerstva vnitra České republiky (2014).

### 5.3 Návrtné příjmy

Dle rozpočtové skladby jsou návratné příjmy zařazeny do skupiny 8 a jsou tak odděleny od ostatních transferů. Po roce 1990 se začaly české obce opět zadlužovat. Jak bude řečeno v dalších kapitolách, obce se v období komunistického režimu téměř vůbec nezadlužovaly, ale po obnovení samosprávy začalo opět docházet k nárůstu dluhů. Peková (2011) vidí příčiny růstu zadlužení ve finančně nákladných investicích, které musely obce po získání samosprávy provádět, v malých vlastních příjmech, kterými by mohly obce tyto investice financovat, v malých zkušenostech obecních zastupitelstev se zadlužením a ve snadném získání úvěru, protože obce byly považovány za méně rizikové klienty.

Úvěry mohou být krátkodobé, střednědobé a dlouhodobé. Krátkodobé úvěry slouží především k překlenutí období nesouladu mezi příjmy a výdaji během rozpočtového roku. Tyto situace jsou běžné a úvěry poskytuje většinou banka, u které obec vede účty. Střednědobé a dlouhodobé úvěry jsou poskytovány na nákladné investiční projekty, z nichž některé mohou být v budoucnu ziskové a některé nikoli. Problém nastává v situaci, kdy obec financuje střednědobým či dlouhodobým úvěrem běžné výdaje (Peková, 2011).

Obec **ručí** za své závazky nemovitým majetkem, budoucími rozpočtovými příjmy, třetí osobou, cennými papíry nebo určitou kombinací těchto způsobů. V ČR se využívají většinou úvěry od soukromých bank, především od České spořitelny, která si udržuje dominantní postavení, nicméně narůstá význam i ostatních bank, které poskytují obcím úvěry. Významné postavení má i Komerční banka a ČSOB (Ministerstvo financí ČR, 2015b). Čerpány jsou i úvěry od Evropské investiční banky (Peková, 2011) a dle Ministerstva financí ČR (2015b) tyto úvěry čerpají statutární města. Ministerstvo financí ČR (2015b) dále uvádí, že „zhruba pro polovinu poskytnutých úvěrů a půjček jejich poskytovatelé nevyžadovali ručení. Pokud bylo ručení vyžadováno, nejčastěji šlo o ručení směnkou, majetkem obce nebo budoucími příjmy rozpočtu obce.“

Dalším zdrojem návratných příjmů jsou **komunální dluhopisy** nicméně i jejich užití je v ČR regulováno a není příliš obvyklé. Dle Ministerstva financí ČR (2015b) tvořily v roce 2014 komunální dluhopisy 13,3 % celkového dluhu obcí. Zákon o dluhopisech (2004) připouští vydání komunálních dluhopisů pouze po předchozím schválení Ministerstva financí.

Peková (2011) uvádí, že využívání úvěrů je vynucováno i investicemi z fondů EU, protože prostředky jsou od EU poskytnuty až po uznání nákladů, a tak jsou obce nuceny si nejdříve vypůjčit. Problém může nastat v případě neuznání dotace z fondů EU, kdy pak obec musí splatit úvěr ze svých vlastních prostředků.

**Návratné finanční výpomoci** představují zdroj financování, kdy obec získá prostředky od jiného veřejného subjektu, nejčastěji ze státního rozpočtu či od státních mimorozpočtových fondů. Tyto půjčky jsou zpravidla účelové a nízké úročené.

V minulosti stát nereguloval zadlužení obcí, nicméně dnes již existují kritéria, dle kterých se hodnotí riziko finančních problémů obcí. Ministerstvo financí

využívá dva ukazatele: **celková likvidita**, která měří podíl oběžných aktiv ke krátkodobým závazkům, a **podíl cizích zdrojů k celkovým aktivům**. Zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů (2000) zároveň předpokládá, že obec bude sestavovat vyrovnaný rozpočet. V případě sestavení schodkového rozpočtu musí uvést zdroje krytí schodku. Stát reguluje zadlužení i již zmíněnou potřebou předchozího schválení emise komunálních dluhopisů. Psychologickou regulací je i § 38 zákona o obcích (2000), který říká, že stát neručí za závazky obce, nicméně je otázka, zda by stát skutečně nechal obec zkrachovat. Přestože obec Prameny, která se v 90. letech dostala do obrovských dluhů, je dodnes zadlužená, Karlovarský kraj jí přislíbil pomoc a podobně se vyjadřoval i prezident Miloš Zeman (Plechátá, 2015). Deklarace neručení za závazky jiných subjektů je většinou skutečně pouhá deklarace, jak dokazuje skutečnost, že státy eurozóny pomohly Řecku navzdory tomu, že primární právo výslovně zakazovalo sanovat ostatní členské státy jiným členským státem nebo Unii jako celkem v článku 125 Smlouvy o fungování EU.

#### 5.4 Nedaňové příjmy a kapitálové příjmy

**Nedaňové příjmy** a vlastní kapitálové příjmy nepředstavují významné položky v rozpočtech obcí. Mezi podstatné nedaňové příjmy patří zejména příjmy z vlastní činnosti, které v roce 2014 představovaly 24 % všech nedaňových příjmů a příjmy z pronájmu majetku, které tvořily nedaňové příjmy z více než jedné třetiny. Dalšími významnými položkami jsou výnosy z finančního majetku, kam řadíme především příjmy z podílů na zisku a dividend a příjmy z úroků (14 % nedaňových příjmů). Mezi okrajové nedaňové příjmy patří např. splátky úroků a sankční platby (Ministerstvo finanční ČR, 2015a).

**Kapitálové příjmy** jsou ze 76 % tvořeny příjmy z prodeje dlouhodobého majetku, kde hrají hlavní roli příjmy z prodeje pozemků (včetně jejich částí, tj. např. budov, pokud cenu nelze rozdělit). Příjmy z prodeje dlouhodobého finančního majetku představují jen 3 % celkových (vlastních) kapitálových příjmů. Mezi okrajové kapitálové příjmy patří přijaté dary a příspěvky na pořízení dlouhodobého majetku, které dohromady tvoří 9 % kapitálových příjmů (Ministerstvo finanční ČR, 2015a).

#### 5.5 Výhody a nevýhody současného systému financování obcí

Současný systém financování obcí v ČR je založen především na daňových příjmech a transferech. Kapitálové příjmy a nedaňové příjmy tvoří okrajové položky a mezi tyto příjmy patří zejména příjmy plynoucí z majetku obce, tedy z prodeje majetku a jeho pronájmu.

Daňové příjmy jsou založeny především na sdílených daních, kdy obce získávají do svých rozpočtů menší podíly více druhů celostátně vybíraných daní. Systém je o to složitější, když je jeden druh daně obcím přiřazován v rámci několika podílů, které jsou pak následně mezi jednotlivé obce přerozdělovány na základě

jiných hledisek. Základní přerozdělování většiny daní mezi jednotlivé obce je také složitější, protože je založeno na 4 různých kritériích, přičemž se kritérium s největší vahou počítá na základě složitých algoritmů, které jsou stanoveny zákonem.

Celý systém se tak stává nepřehledným a orientace v něm není jednoduchá. Svůj díl na tom nese i skutečnost, že současný systém byl několikrát měněn (viz kapitola 6. Historie financování českých obcí) a přestože došlo na přelomu tisíciletí k zásadní reformě financování územní samosprávy, současný systém obsahuje stále některé prvky z předchozího systému. To sice samo o sobě nemusí být špatné, pokud tyto prvky přispívají k naplňování daných cílů, ale nese to s sebou právě riziko nepřehlednosti a složitosti celého systému.

Přijaté transfery, z nichž důležitou úlohu hraje příspěvek na výkon státní správy, jsou tvořeny z velké části také investičními transfery. Většina investičních transferů je vyplácena v souvislosti s projekty spolufinancovaných EU. Stát tak obcím pomocí transferů nejen hradí část nákladů spojených s přeneseným výkonem státní správy, ale také jim pomáhá s financováním projektů pro jejich rozvoj.

Přílišná složitost rozpočtového určení daní je jedním z negativ současného systému. Přestože jsou daně přerozdělovány i na základě motivačních prvků a v systému nechybí ani sledování původu daně, příjmy získané na těchto základech představují téměř zanedbatelnou částku z celkového objemu daňových příjmů. K tomu je zákon formulován tak, že se v některých případech může stát 30% motivační složka spíše demotivační. Daně jsou navíc přerozdělovány především na základě postupných přechodů, které zvýhodňují větší obce oproti menším, zatímco ostatní 3 kritéria, jež mají vliv na výsledný podíl obce na daňových příjmech, mají dohromady váhu pouze 20 %. Stát tak přerozděluje daně na základě počtu obyvatel obce upraveného dle vlastních priorit. Negativem je i to, že obce mají velmi malou možnost, jak ovlivnit celkové inkaso daně. Obce mají možnost získávat příjmy i z jiných zdrojů, ale jak již bylo prezentováno, tyto zdroje nepředstavují stěžejní příjmy. Příjmy obcí jsou založeny na daňových příjmech a na příjmy z těchto daní má obec jen malý vliv. Každá obec se tak musí spokojit se situací, před jakou byla postavena. Nederivační způsob rozdělování sdílených daní se tak velmi blíží dotacím.

Pozitivní stránkou současného systému je, že systém zajišťuje, aby každá obec měla určitou hranici příjmů na obyvatele, a to i přes svou malou velikost. Sídelní struktura českých obcí je velmi specifická. Současný systém tak umožňuje existenci i velmi malých obcí, které by v jiných státech mohly mít problém se zajištěním dostatečných příjmů. Samotný systém, kdy je využíváno nederivačního typu přerozdělení daní v sobě navíc obsahuje určitý vyrovnávací mechanismus a stát tak nemusí vyplácet ze svého rozpočtu územně vyrovnávací dotace. Rozdíly mezi obcemi a regiony jsou tak tímto systémem zmenšovány, ačkoli tomu nemusí být vždy, jak bude vysvětleno níže. Dalším pozitivem je i samotná velikost daňových příjmů a jejich složení. Stát přenechává obcím relativně velkou část výnosu daní a navíc nezakládá sdílené daně jen na jedné či dvou daních, ale v rámci udržení jisté

stability příjmů přerozděluje vícero daní, vč. DPH. Pozitivem je i rozšířená daňová pravomoc obcí u daně z nemovitých věcí, která však z agregátního hlediska nevytváří významné příjmy.

To, že však existují rozdíly mezi jednotlivými obcemi v současném systému, dokazuje příklad obcí Libčice nad Vltavou a Nová Bystřice. Obě tyto obce mají přibližně stejný počet obyvatel na úrovni 3300. Avšak Nová Bystřice dostává z daně z příjmů fyzických osob ze samostatné výdělečné činnosti, ze závislé činnosti, daně z příjmů právnických osob a DPH o 17 % více peněz na obyvatele než Libčice nad Vltavou. To je způsobeno zejména tím, že přes stejné koeficienty postupných přechodů obou obcí má Nová Bystřice lepší ostatní kritéria jako je počet zaměstnanců v obci, katastrální výměra a počet žáků navštěvujících školu zřizovanou obcí.

Ještě větší rozdíly mezi sebou mají např. obce Strýčice a Nimpšov, které mají shodně 59 obyvatel. Obec Strýčice má dvakrát až čtyřkrát větší příjmy ze sdílených daní než Nimpšov. Tento velký rozdíl je způsoben velkým počtem žáků škol, které Strýčice zřídily. Tyto školy navštěvuje 160 žáků, což je o 170 % víc, než kolik je obyvatel obce.

Tabulka 5 ukazuje, jakých rozdílů mohou v současném systému obce nabývat. V tabulce byly sledovány 3 obce z různých velikostních kategorií. Je patrné, že nejmenší obec Lubnice má nejvyšší příjmy na obyvatele. Nejhůře je na tom obec Chropyně s 5027 obyvateli.

**Tab 5. Výnos jednotlivých druhů daní na obyvatele v Plzni, Chropyni a Lubnici za rok 2014 (v Kč)**

	Plzeň	Chropyně	Lubnice	Index Lubnice/ Plzeň	Index Lubnice/ Chropyně
Počet obyvatel	169 033	5 027	62	–	–
Daň z příjmů FO z kapitálových výnosů	466	239	694	1,49	2,91
Daň z příjmů FO ze samostatné výd. čin.	173	53	85	0,49	1,59
Daň z příjmů FO ze závislé činnosti	4 330	1 960	6 217	1,44	3,17
Daň z příjmů PO	4 457	2 285	6 643	1,49	2,91
DPH	8 995	4 637	13 511	1,50	2,91

Zdroj: Ministerstvo financí ČR (2015a), Vyhláška Ministerstva financí o podílu jednotlivých obcí na stanovených procentních částech celostátního hrubého výnosu daně z přidané hodnoty a daní z příjmů (2015)

## 6. Historie financování českých obcí

Postavení českých obcí v minulosti prošlo mnohými změnami a spolu s vývojem tohoto postavení se vyvíjel i způsob financování a zdroje příjmů. V období 1948–1992 daňové příjmy představovaly pouze zlomek všech příjmů (Peková, 2004). Většinu tohoto období však obce neexistovaly v podobě, jak je známe dnes. Obecní zřízení bylo obnoveno v roce 1990 s pádem komunistického režimu. Tehdy existovaly namísto obcí národní výbory, které představovaly de facto dekoncentrované jednotky státní správy.

### 6.1 Před vznikem samostatné ČR

#### 6.1.1 Do roku 1918

Na území ČR se objevovaly první snahy o zřízení ucelené územní samosprávy od roku 1848. Právo na sebeurčení obcí bylo uzákoněno říšskou ústavou z roku 1849, kdy začala platit zásada, že základem svobodného státu je svobodná obec. Na konci 19. století vznikaly zákony, které upravovaly územní samosprávu v Čechách, na Moravě i ve Slezsku. Územní samospráva byla třístupňová: obce, okresy a země (Peková, 2011, s. 299).

Postupem času narůstal rozsah územní samosprávy (jejich kompetencí) a tím také rostl tlak na zvyšování příjmů rozpočtů územních samospráv. Příjmy byly založeny především na přirážkách k celostátně vybíraným daním, kdy horní hranice přirážky nebyla zákonem upravena, a dávkách, což byla obdoba dnešních místních daní. Až po roce 1918 začal stát poprvé poskytovat územní samosprávě (konkrétně zemím) prostředky ze státního rozpočtu. Vzhledem k tomu, že existovaly rozdíly v daňové kapacitě, začal na našem území fungovat systém solidarity a stát i země poskytovaly dotace nižším úrovním samosprávy, resp. přebíraly některé jejich úkoly (tamtéž, s. 300–302).

#### 6.1.2 Období 1918–1938

V tomto období docházelo k decentralizaci kompetencí na úroveň územní samosprávy, nicméně fiskální decentralizace zaostávala. Rostly kompetence obcí a tím pádem i výdaje, avšak příjmy se těmto výdajům nepřizpůsobovaly. Obce se začaly velmi zadlužovat. Důvodem však nebyly pouze stagnující příjmy. Peková (2011) uvádí, že se u územních svazků, jak se tehdy samosprávným celkům říkalo, projevoval morální hazard a docházelo k neustálému navyšování výdajů. Nebyly vytvářeny finanční rezervy ani v době konjunktury, a tak stát převzal dohled nad hospodařením územní samosprávy.

Začaly se schvalovat zákony, které ukládaly zejména obcím, ale i okresům, jaké příjmy mají být využity jako první a v jakých případech je možné, aby obce získávaly i jiné příjmy. Výdaje obcí tak měly být primárně financovány výnosy z

obecního majetku a ziskem obecních výdělečných podniků. Rozpočet se také povinně dělil na řádný a mimořádný (Peková, 2011, s. 304–307).

Obce získávaly i přiděly z výnosu státních daní (sdílené daně). Jednalo se např. o třetinu výnosu daně pozemkové nebo 5 % výnosu daně obrátové a daně přepychové (tamtéž, s. 308).

Po roce 1927 docházelo k reformě dohledu vyšších orgánů nad rozpočty nižších úrovní vlád. Tento dohled značně zesílil a zároveň byly zřízeny **zemské vyrovnávací fondy** na pomoc oddlužení obcí a okresů. Vyšší orgány získaly vysoké pravomoci v oblasti obecních rozpočtů a mohly ho upravovat, zavádět nové dávky a především upravovat hospodaření s obecním majetkem bez ohledu na názor obce. Aby se zamezilo zneužívání zemských vyrovnávacích fondů, byly vyjmenovány daně, ke kterým mohly územní samosprávy určovat přírážky a zároveň byly stanoveny **horní limity přírážek** (u obcí např. 200 %, výjimečně 300 % pokud příjmy nestačily k úhradě splátek dříve čerpaných půjček). Spolu s možností vyšších dozorcích orgánů ovlivňovat obecní rozpočty měla tato pravidla zamezit zneužívání zemských vyrovnávacích fondů (tamtéž, s. 309–311).

Ačkoli byla daňová pravomoc obcí značně omezena, voliči mohli podat námitku do 14 dnů proti zavedení nové dávky (tamtéž, s. 312).

Rozlišovaly se příspěvky a poplatky. **Příspěvky** měly daňový charakter a představovaly poplatek za samotnou existenci nějakého veřejného statku, tedy za možnost využívání, zatímco **poplatky** se vyznačovaly určitou protihodnotou (vodné, stočné,...), popřípadě se jednalo o de facto správní poplatky za úkony obecní správy, např. za prohlídku masa (tamtéž, s. 313).

Z tehdejšího systému dávek se po roce 1948 vyvinul systém místních poplatků, který po mnoha úpravách existuje dodnes. Tehdejší dávka ze psů je téměř stejná jako dnešní poplatek ze psů (tamtéž).

Přese všechna opatření nadále rostla dluhová služba obcí i okresů, a tak se začaly objevovat centralizační tendence, které se projeví zejména po velké hospodářské krizi z 30. let. Po roce 1930 opět docházelo k omezování pravomocí obcí. Bylo například zakázáno, aby si obce braly dlouhodobý úvěr na financování běžných výdajů, jak bylo tehdy běžné. Od roku 1936 se navíc omezilo další uzavírání nových půjček. Rovněž se zvyšovaly maximální limity přírážek k daním a stanovila se pravidla pro poskytování speciálních přírážek v konkrétních situacích (např. 50% přírážka v případě, že již byly maximální přírážky daní využity a příjmy nestačily na umořování dluhu u investičních půjček). Takové speciální přírážky určovalo zastupitelstvo obce, nicméně mohl je nařídít i vyšší správní úřad (tamtéž).

Dále se navyšovaly dotace od vyšších územních svazků, které měly sloužit především k úpravě zadlužení. Často byl nutný souhlas vyššího územního svazku k uzavření nové úvěrové smlouvy. Vzhledem k neustále se opakující a neudržitelné zadluženosti územní samosprávy, došlo k vytvoření tzv. **zemských pomocných fondů**, samostatných právnických osob, které sloužily především k umořování dluhu obcí a okresů. Tyto zemské pomocné fondy mohly převzít celý dluh, část dluhu nebo ho jednorázově uhradit. Země neměly příliš velké problémy se zadlu-

žením, protože se u nich dodržovala zásada, že objem rozpočtových příjmů je zároveň rozpočtovým omezením. Země tak hospodařily i s přebytky (tamtéž, s. 319–325).

### 6.1.3 Období 1939–1990

V letech 1938–1945 došlo k nahrazení přírážek k přímým daním dotacemi ze státního rozpočtu, což bylo projevem centralizačních tendencí Protektorátu a válečného hospodářství (Peková, 2011).

Po roce 1948 zanikla územní samospráva. Tehdejší územní svazky se přetrafovaly už dříve do národních výborů, ale po roce 1948 se tyto národní výbory staly orgány státní moci. Jejich majetek byl znárodněn a jejich rozpočty se staly součástí státního rozpočtu v rámci kapitoly Ministerstva vnitra. Ačkoli se později rozpočty opět relativně osamostatnily, nadále byly finančně napojeny na státní rozpočet. Stát zároveň tyto národní výbory oddlužil tím, že dluhy převzal na sebe, a národním výborům zákonem zakázal uzavírat nové půjčky (tamtéž, s. 327–329).

Dotace a transfery tvořily většinu příjmů obcí, resp. národních výborů až do 90. let. Zásadou veřejných rozpočtů byla jejich vyrovnanost. Protože bylo cílem zajistit na všech místech stejnou úroveň veřejných služeb, poskytovaly se často globální i účelové dotace. Zároveň však byla uplatňována zásada propadnutí nevyužitých příjmů, takže často docházelo k neefektivnímu využívání finančních zdrojů (tamtéž).

Po roce 1989 došlo ke změně režimu a k obnovení obecního zřízení. Rozsáhlou reformou procházela celá veřejná správa, kdy docházelo k decentralizaci i dekoncentraci veřejné moci. Některý majetek ČR byl de facto navrácen obcím, aby se obnovil základní předpoklad jejich samostatnosti (tamtéž).

Reforma veřejné správy měla několik etap. Významným milníkem byl rok 1993, kdy došlo k rozpadu ČSFR na ČR a SR. Postupem času došlo k vytvoření vyšších územně samosprávných celků, jejichž existence se předpokládala už v Ústavě ČR z roku 1993. Rovněž docházelo k přenášení kompetencí na územní samosprávu. Zejména ke konci roku 2002 došlo k přenosu kompetencí ze zrušených okresních úřadů (přetrafované okresní národní výbory) na nově vzniklé kraje a na obce s pověřeným obecním úřadem a obce s rozšířenou působností (tamtéž).

## 6.2 Období 1993–1995

V období 1993–1995 získávaly obce příjmy ze svěřených a sdílených daní. Svěřenou daní byla **daň z nemovitosti**, stejně jako je tomu dnes. Nicméně platila jiná pravidla. Tehdy např. neexistoval místní koeficient, takže daňová pravomoc byla oproti dnešku menší. Sto procent výnosu této daně plynulo obci za nemovitosti, které se nacházely na jejím území. Velkým rozdílem oproti současnosti tkví v další svěřené dani, a sice **dani z příjmů fyzických osob** ze samostatné výdělečné čin-



nosti (**podnikatelů**). Obec tak získávala daňové příjmy, které platili ti podnikatelé, kteří měli na území obce trvalý pobyt (Provazníková a Sedláčková, 2009).

Sdílenou daní byla **daň z příjmů fyzický osob ze závislé činnosti**, nicméně způsob sdílení této daně byl odlišný. Tato daň se rozdělovala mezi tehdy existující okresní úřad (dekoncentrovaná jednotka státní správy) a obce, které do daného okresu spadaly. Děлил se tak vždy celookresní výnos, nikoli celostátní, jako je tomu dnes. V roce 1993 se mezi obce rozdělovalo 40 % celookresního výnosu této daně a v každém dalším roce se tento podíl zvyšoval ve prospěch obcí. V roce 1994 50 % připadalo obcím a v roce 1995 jim připadalo už 55 %. Zbytek plynul okresnímu úřadu. Podíl, určený obcím, pak byl rozdělován mezi jednotlivé obce podle podílu počtu obyvatel v obci na celkovém počtu obyvatel okresu (Provazníková a Sedláčková, 2009), tedy čistě nederivačním způsobem, avšak vzhledem k tomu, že se výnos rozděloval na úrovni okresu a nikoli celého státu, daně alespoň minimálním způsobem sledovaly svůj původ.

Od roku 1994 získávaly obce 100 % výnosu daně z příjmů právnických osob, byla-li poplatníkem sama obec. Tato daň plyne obcím dodnes. Další zdroj daňových příjmů představovaly správní poplatky, které obec musela ze zákona vybírat za poskytování veřejných služeb ať už v rámci přenesené nebo samostatné působnosti, a místní poplatky, u kterých bylo zcela na obci, zda je bude využívat či nikoli. Výši místních poplatků mohla obec stanovit v rozpětí stanovené zákonem (Provazníková a Sedláčková, 2009).

Rozdělování daňových příjmů na úrovni okresu mělo podle Provazníkové a Sedláčkové (2009, s. 126) své stinné stránky. Tím, že daň z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti byla vázána na celookresní výnos, docházelo k **rozevírání nůžek** mezi chudými a bohatými regiony a následně k tomu, že obce, které by se daly považovat za stejné (velikostně, sociálně, demograficky atd.), měly zcela jiné příjmy jen kvůli tomu, že každá z nich byla v jiném okresu: jedna v chudém okresu, kde celookresní výnos byl malý, a tak byla malá i zbylá část pro obce, a druhá v bohatém, kde si obce rozdělovaly velkou část výnosu daně (Provazníková a Sedláčková, 2009).

Problémem však nebyly pouze sdílené daně z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti. Úskalím daně z příjmů fyzických osob podnikatelů byl fakt, že se daň vybírala podle **trvalého bydliště podnikatele**, nikoli podle skutečného místa provozování živnosti. Tím docházelo k přetahování mezi obcemi o umístění trvalého bydliště např. za levnější pozemky pro výstavbu domů, aby obec získávala větší příjmy. Problémem byly i **vratky daní** v případě, že podnikatel platil ke konci roku menší daň, než kterou zaplatil na zálohách. To způsobovalo finanční nestabilitu obcí (Provazníková a Sedláčková, 2009).

Uvedené problémy vedly k novele zákona o rozpočtových pravidlech republiky.

### 6.3 Období 1996–2000

Zásadní změnu prodělala **daň z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti**. Podíl obcí na celookresním výnosu daně se snížil na 30 %. Okresnímu úřadu plynulo rovněž 30 % a zbývajících 40 % plynulo do státního rozpočtu. Třicetiprocentní podíl připadající obcím se však rozděloval mezi jednotlivé obce dvojím způsobem. Dvě třetiny z 30 % (tedy 20 % celookresního výnosu) se dělilo jako v předchozím období podle počtu obyvatel. Jedna třetina (tedy 10 % celookresního výnosu) se vracela do obcí, kde sídlila plátcova pokladna (Provazníková a Sedláčková, 2009). Částečně tak byl zaveden derivační způsob rozdělování této sdílené daně.

Novou sdílenou daní se stala **daň z příjmů právnických osob** (těch právnických osob, u nichž nebyla poplatníkem obec). Obce získaly podíl na této dani jako kompenzaci za ztrátu většího podílu daně z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti. Podíl obcí činil 20 % na celostátním výnosu daně z příjmů právnických osob. Mezi jednotlivé obce se tento podíl rozděloval podle počtu obyvatel obce k celkovému počtu obyvatel státu (Provazníková a Sedláčková, 2009).

Přestože cílem těchto změn bylo napravit nevýhody předchozího způsobu financování, i nadále přetrvávala většina problémů. Změna neodstranila nerovnoměrný daňový výnos obcí v rámci území. Navíc byly znevýhodněny malé obce, které neměly na svém území sídlo plátcovy pokladny. Stát poskytoval územně vyrovnávací dotace podle toho, jak se odchyloval výnos daně na jednoho obyvatele od průměru. Novela navíc neřešila přetrvávající daňovou konkurenci u daně z příjmů fyzických osob podnikatelů a její nevýhody (Provazníková a Sedláčková, 2009).

Na přetrvávající problémy upozorňoval Blažek (1996) ještě před novelizací zákona. Blažek (1996) ve své studii přišel na to, že před rokem 1996 existoval kladný korelační koeficient mezi celkovými výdaji (příjmy) na obyvatele a podílem investic na celkových výdajích okresů. To znamená, že čím je okres bohatší, tím relativně více investic provádí, což nadále může rozevírat nůžky mezi bohatými a chudými okresy. Rozdíly v investičních výdajích na obyvatele byly v roce 1994 mezi jednotlivými okresy markantní, a to i po abstrakci od extrémních minimálních a maximálních hodnot.

Způsob přerozdělování daně z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti (rozdělování celookresního výnosu) považuje Blažek (1996) za správný, protože okresy podle jeho zjištění představovaly uzavřené pracovní trhy<sup>12</sup>, a tak je přerozdělování výnosu daní na úrovni okresů opodstatněné. Desetiprocentní podíl daně z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti, rozdělovaný podle plátcovy pokladny, navíc kompenzuje náklady spojené s podnikatelskými aktivitami a stimuluje obce k vytváření příznivých podmínek pro podnikání. Blažek upozorňoval, že novelou zákona sice dojde ke snížení meziokresních rozdílů, ale současně dojde k prohlou-

---

<sup>12</sup> Devadesát procent ekonomicky aktivních obyvatel pracovalo v okrese svého bydliště. Navíc značný podíl na zbývajících 10 % měla velká města.

bení rozdílů uvnitř okresů (mezi jednotlivými obcemi), což se ukázalo jako pravdivý předpoklad.

Blažek však zásadní problém vidí v tom, že vlastní příjmy obcí, které tehdy tvořily 75 % celkových příjmů a v evropském kontextu tak představovaly velmi vysoký podíl, se nedají ve skutečnosti považovat za vlastní, protože obce nedisponovaly prakticky žádnou daňovou pravomocí. Negativní daňová konkurence mezi českými obcemi, o které často mluví Provazníková a Sedláčková, tak ve skutečnosti není pravou daňovou konkurencí. Tím, že systém přidělování daní, který začal fungovat po vzniku samostatné ČR, byl založen na předpokladu konkurence mezi obcemi a zásluhovosti na výnosu daní, a současně obcím nebyla poskytnuta možnost si vzájemně konkurovat pomocí ovlivňování daňových sazeb (např. formou přírůžek), docházelo k situacím, o kterých se Provazníková a Sedláčková (2009) negativně vyjadřují, konkrétně k nekalým praktikám obcí přilákat podnikatele k trvalému pobytu v obci.

Ačkoli by se tak mohlo zdát, že zkušenosti ČR s daňovou konkurencí neodpovídají zjištěním Sorensen (2014), o kterých bylo pojednáno v podkapitole 3.1.2 Decentralizovaný model fiskálního federalismu, je třeba si uvědomit, že Sorensen předpokládá nejen decentralizaci kompetencí, ale i fiskální decentralizaci, jež je typická právě možností ovlivňovat daňové sazby. Daňová pravomoc českých obcí byla (a i dnes stále je) velmi nízká a jak říká Blažek (1996), vlastní příjmy obcí se z tohoto důvodu nedají ve skutečnosti považovat za vlastní. Zvyšující se rozdíly mezi českými okresy tak v podstatě potvrzují výsledky Sorensovy studie.

Přese všechny nevýhody a negativní důsledky novely Blažek (1996) doporučoval zákon o rozpočtových pravidlech republiky (předchůdce zákona o rozpočtovém určení daní) dále neměnit, aby mohly obce fungovat ve stabilním prostředí. Negativní dopady navrhoval řešit např. upřednostněním chudých obcí v rozhodování o účelových investičních dotacích. Nicméně systém financování prošel kompletní změnou, jak bude pojednáno v následující podkapitole.

## 6.4 Období od roku 2001

Vzhledem k potřebě napravit nerovnosti mezi obcemi, existenci nestabilních příjmů obcí a potřebě legislativně upravit financování nových krajů (vyšších územně samosprávných celků) vzniklých v rámci reformy veřejné správy, byl zákon o rozpočtových pravidlech republiky rekonstruován a vznikl tak zcela nový zákon, který nahrazoval původní. Způsob financování prošel razantní změnou a v upravené podobě existuje dodnes (Provazníková a Sedláčková, 2009).

Obcím zůstaly jako svěřené daně daň z nemovitostí a daň z příjmů právnických osob, kdy byla poplatníkem sama obec. Sdílenými daněmi se staly:

- daň z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti

- daň z příjmů fyzických osob podnikatelů<sup>13</sup>
- daň z příjmů fyzických osob vybíraná srážkou
- daň z příjmů právnických osob<sup>14</sup>
- daň z přidané hodnoty

Obcím připadalo 20,59 % z celostátního výnosu uvedených daní. Jednotlivým obcím byly podíly přerozdělovány podle počtu obyvatel, přičemž výsledný podíl byl upraven přepočítacím koeficientem, jehož smyslem bylo zohlednit skutečnost, že s rostoucím počtem obyvatel roste rozsah přenesené působnosti obce.

Přepočítací koeficienty byly rozděleny do 14 kategorií. Díky tomu, že se mezi sdílené daňové příjmy zapojily i jiné daně, zejména DPH, staly se tak příjmy obcí stabilnější. Zrušení vazby na celookresní výnos snížilo i rozdíly mezi jednotlivými obcemi. Provazníková a Sedláčková (2009, s. 134) uvádějí, že ačkoli tento záměr nebyl nikdy vysloven nahlas, přepočítací koeficienty byly stanoveny tak, aby nejmenší obce získávaly menší finanční prostředky na obyvatele, což mělo obce motivovat ke slučování. Důvod slučování je, jak uvádějí Peková, Pilný a Jetmar (2012, s. 137), prostý. Velký počet malých obcí je ekonomicky neefektivní, protože malé obce nemohou dosáhnout úspor z rozsahu a do svého rozpočtu získávají malé finanční prostředky, což komplikuje mj. plánování dlouhodobých investičních záměrů.

Přepočítací koeficienty byly předchůdcem dnešních koeficientů, resp. násobků postupných přechodů. Jak už vyplývá ze změny názvu, zásadní problém ve stanovení přepočítacích koeficientů nastal u větších měst s počtem obyvatel okolo 100 000. Tato města stejného významu (České Budějovice, Liberec, Hradec Králové, Pardubice, Zlín atd.) dosahovala počtu obyvatel těsně pod 100 000 a jediné město, které tuto hranici přesahovalo, byla Olomouc. Ta na základě zařazení do vyšší velikostní kategorie získávala příjmy na obyvatele o 20 % vyšší než ostatní města. Tento stav vedl k tomu, že se města snažila přilákat více lidí s trvalým pobytem na jejich území, aby se tak města přehoupala do větší velikostní kategorie. Motivace měla formu např. finanční odměny za přihlášení k trvalému pobytu (Provazníková a Sedláčková, 2009, s. 134).

Nový zákon tak sice vedl k odstranění problémů předchozího systému, ale zavedl problémy nové, a tak zákon postupem času procházel mnoha novelami.

První novela zavedla kromě legislativní úpravy financování krajů také některé změny pro obce. Sedmdesátiprocentní výnos daně z příjmů fyzických osob podnikatelů byl snížen na 60 % a 10 % nově plynulo do státního rozpočtu. Novela také přinesla 1,5% podíl obcí na dani z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti, kdy byl podíl rozdělován podle podílu počtu zaměstnanců v obci k počtu zaměstnanců v ČR, aby se zvýšila motivace obcí na zaměstnanosti (Provazníková a Sedláčková, 2009).

---

<sup>13</sup> Sdíleno bylo pouze 70 % výnosu. Třiceti procentní výnos byl ponechán obcím dle bydliště podnikatele (je tedy sledován původ daně).

<sup>14</sup> Kromě právnických osob vlastněné obcí.

Úpravu přepočítacích koeficientů přinesla až další novela schválená v souvislosti se zákonem o stabilizaci veřejných rozpočtů. Novela přidala kritéria při přerozdělování sdílených daní mezi jednotlivé obce. Do té doby se totiž příjmy přerozdělovaly podle počtu obyvatel upraveného o přepočítací koeficienty, jak bylo uvedeno výše, ale nyní se zohledňovala i celková výměra obce a prostý počet obyvatel. Tato dvě nová kritéria měla váhu po 3 % a váha přepočítacích koeficientů se tak snížila na 94 %. Kritérium výměry mělo zvýhodnit obce s nízkou hustotou (s malým počtem obyvatel, ale velkou rozlohou). Provazníková a Sedláčková (2009, s. 89) totiž říkají, že nízká hustota obyvatel zvyšuje režijní náklady institucí, např. škol. Navíc došlo k úpravě koeficientů tím způsobem, že se snížily skokové rozdíly mezi jednotlivými velikostními kategoriemi (vznikly koeficienty postupných přechodů). K tomu byl snížen počet velikostních kategorií ze 14 na 4. Tento nový způsob počítání koeficientů se však nepoužil pro Prahu, Brno, Plzeň a Ostravu (Provazníková a Sedláčková, 2009).

## 7. Územní samospráva v zahraničí

V roce 2011 existovalo napříč státy EU téměř 90 400 subjektů, které představovaly jakoukoli formu vlády nižší než ústřední (Boulanger a Brenner, 2012). Jedná se tedy o 90 400 obcí, komunit, okresů, krajů, regionů, provincií, států atp. Každý stát však řeší územní samosprávu odlišně. Spousta aspektů řešení veřejné správy jsou podobné napříč většinou států, nicméně v detailech se často liší nejen kompetencemi jednotlivých úrovní vlád, ale také financováním těchto vlád a jejich vzájemnými vztahy.

V Evropské unii existují 3 státy, které jsou federacemi a jsou tak tvořeny relativně samostatnými státy, jež představují nejvyšší úroveň samosprávy. Jedná se o Německo, Belgie a Rakousko. Ostatní státy jsou unitární (Boulanger a Brenner, 2012). Španělsko má strukturu vykazující prvky federace (autonomní společenství mají vlastní parlament, vládu a autonomní statut, což je obdoba ústavy), nicméně je oficiálně považováno za unitární stát a bývá tak často označováno za kvazi-federaci (Agranoff, 2010). Velmi specifické postavení regionů bychom našli také ve Velké Británii, jež je typická asymetrickou mírou decentralizace jednotlivých území, v Itálii, v Portugalsku a ve Finsku (Boulanger a Brenner, 2012).

Jedenáct zemí EU má pouze jednu úroveň místní vlády, devět zemí má dvě úrovně místních vlád a sedm zemí se těší tříúrovňové struktuře místních vlád. Pokud má země pouze jednu úroveň, jedná se vždy o obce. Dvouúrovňová soustava zahrnuje kromě obcí i větší regiony (ve formě krajů, žup, států,...). Tříúrovňová soustava zahrnuje navíc prostřední stupeň ve formě okresů, provincií atp. Tyto údaje byly získány od Boulanger a Brennera (2012), jejichž publikace však zahrnuje tehdy ještě nečlenský stát Chorvatsko. To podle CEMR (2012) má dvouúrovňovou samosprávu, kterou tvoří obce a župy.

Ve srovnání s ostatními státy EU jsou české obce velmi malé. O tom svědčí i fakt, že Česká republika je jedna z pěti zemí EU, ve kterých se nachází téměř 80 % všech obcí. Nejvíce jich je ve Francii (41 %), zatímco v ČR je situováno 7 % všech obcí (Boulanger a Brenner, 2012). O malé velikosti českých obcí svědčí i tabulka 6, ve které třetí sloupec ukazuje průměrný počet obyvatel obce. Je vidět, že ČR má nejmenší průměrný počet obyvatel připadající na jednu obec. Přibližně stejný průměr má Francie. Na druhé straně spektra je Velká Británie, v jejíž průměrné obci bydlí více než 150 000 obyvatel.

V posledních 10 letech se obecní struktura výrazně měnila. V mnoha státech docházelo ke slučování obcí. Například v Dánsku proběhlo povinné sloučení obcí v roce 2007. Počet obcí se tehdy snížil o více než 63 %, přičemž se nejednalo o první sloučování. Rovněž v roce 1970 došlo ke snížení počtu obcí z 1388 na 275 (Koudelka, 2007). V roce 2009 došlo v Litvě dokonce k více než 81% snížení počtu obcí (Boulanger a Brenner, 2012).

V Řecku došlo k radikální redukci počtu obcí v rámci úsporných opatření. V Německu, Finsku a Lucembursku je proces slučování postupný. Státy volí různé nástroje, jak slučování obcí dosáhnout. Španělsko plánuje slučování podpořit tím,

že bude kompetence obcí určovat podle jejich velikosti<sup>15</sup>. Finsko chce urychlit současně platnou koncepci slučování obcí. Existují však i striktní opatření jako v případě Lucemburska, které stanovuje dolní hranici počtu obyvatel obce na 3000 (tamtéž).

Ačkoli proces slučování je aktuálním tématem mnoha států, vyskytují se i země, u kterých ke slučování nedochází, přestože by bylo potřebné. To je případ Francie, která má ze všech států EU největší počet obcí. Alternativou ke slučování je i spolupráce mezi obcemi v různých oblastech. K podpoře této spolupráce dochází např. v Itálii, Velké Británii, Irsku, Nizozemí nebo Portugalsku (tamtéž).

**Tab 6. Počet subjektů jednotlivých úrovní místních vlád napříč státy EU a průměrná velikost obce podle počtu obyvatel v roce 2010**

Stát	První úroveň	Průměrná velikost obce	Druhá úroveň	Třetí úroveň
Belgie	589	18 480	10	6
Bulharsko	264	28 540		
Česká republika	6 249	1 680	14	
Dánsko	98	56 590	5	
Estonsko	226	5 930		
Finsko	336	15 960	2	
Francie	36 697	1 770	101	27
Irsko	114	39 260		
Itálie	8 094	7 470	110	20
Litva	119	18 820		
Lotyšsko	60	54 780		
Lucembursko	106	4 780		
Maďarsko	3 177	3 150	19	
Malta	68	6 120		
Německo	11 553	7 080	301	16
Nizozemí	418	39 740	12	
Polsko	2 479	15 400	379	16
Portugalsko	308	34 540	2	
Rakousko	2 357	3 560	9	
Rumunsko	3 181	6 740	41	
Řecko	325	34 780	13	
Slovensko	2 930	1 850	8	
Slovinsko	210	9 760		
Španělsko	8 166	5 680	52	17
Švédsko	290	32 340	20	
Velká Británie	406	152 680	28	3

Zdroj: Dexia Crédit Local (2012)

<sup>15</sup> Podobnou strategii použilo i Dánsko, které obcím, jež se nechtěly sloučit, odmítlo předat nové kompetence.

Uvedené úrovně však nemusí vždy odpovídat klasické představě územní samosprávy. Například Finsko má oficiálně 2 úrovně územní samosprávy, kdy druhou úroveň tvoří dvě oblasti. Mohlo by se tak zdát, že se bude jednat o dvě přibližně stejná území (např. severní část a jižní část) s vlastními kompetencemi a příjmy, nicméně Finsko má de facto jen jednu úroveň územní samosprávy, a sice obecní. Dvě oblasti se statutem regionu jsou tvořeny autonomní oblastí Åland a experimentálním regionem Kainuu, který už dnes neexistuje.

Je třeba si také uvědomit, že míra decentralizace může být asymetrická, jako třeba ve Velké Británii a Belgii, kdy jsou jednotlivým jednotkám vyšších úrovní samosprávy přenechány různé kompetence.

## 7.1 Polsko

Polsko je unitární stát s rozlohou 312 679 km<sup>2</sup>, kde žije téměř 38,5 mil. obyvatel. HDP na obyvatele dosahuje v jednotkách PPS 68 % průměru EU. Polsko mělo po druhé světové válce podobný systém jako Československo. Komunistický režim, který v Polsku vládl přes 40 let, odstranil samosprávu a převládala centralizace, kdy vyšší územní jednotky kontrolovaly nižší, a o všech důležitých záležitostech rozhodovala komunistická strana. Demokracie byla obnovena stejně jako ve všech dnes postkomunistických evropských státech po roce 1989. Prvním krokem k obnově územní samosprávy byla obnova obecního zřízení.

Územní samospráva Polska je vzhledem k jeho velikosti i historickým souvislostem třístupňová. Jako v každém státě jsou základními územními jednotkami obce (někdy je pro obec též užíván původní polský název „gmina“). Polsko čítá přibližně 2500 obcí s průměrným počtem obyvatel přesahující 15 500. Ekvivalentem našich českých krajů jsou tzv. vojvodiny (regiony), kterých je celkem 16. Prostřední úroveň územní samosprávy tvoří okresy, jichž je 380.

Jednotlivé stupně územní samosprávy jsou na sobě nezávislé. Žádný stupeň územní samosprávy nemůže oslabovat výkon jiného stupně. Stupně samosprávy si nejsou vzájemně podřízené. Obce mohou mezi sebou spolupracovat při poskytování veřejných statků a služeb. Povinné úkoly mohou být samosprávě svěřeny pouze na základě zákona. Samosprávy mají právo na vlastní majetek, mají právní osobnost a mohou vydávat vlastní právní předpisy (Sauer, 2013).

**Obecní** zastupitelstvo sestává ze zastupitelů, kteří jsou voleni na dobu 4 let prostřednictvím všeobecného, rovného volebního práva. Z řad zastupitelů jsou voleny komise, které připravují a vykonávají rozhodnutí zastupitelstva. Kompetence obcí se týkají zejména těchto oblastí: místní hromadná doprava, sociální služby, bytová politika, životní prostředí, kultura, mateřské školy a základní školy (CEMR, 2012); dále pak např. místní komunikace, zásobování pitnou vodou, kanalizace, udržování místní zeleně, ochrana před požáry a povodněmi atd. (Sauer, 2013). Podle Dmochowské (2014) plynou výdaje obcí především do vzdělávání (41 % celkových výdajů), sociální oblasti a zdravotnictví (21 % celkových výdajů) a všeobecné správy (11 % celkových výdajů). Zbylých 27 % je využito na bytovou politi-



ku, dopravu a komunikace, sport, kulturu, zemědělství atd. Šedesát pět měst má navíc speciální status a jsou zároveň i okresy. Vykonávají tak i kompetence okresů<sup>16</sup>. Mezi těchto 65 obcí patří i hlavní město Varšava.

Na úrovni **okresů** je opět voleno na základě všeobecného, rovného práva zastupitelstvo na dobu 4 let. Z řad zastupitelů okresu je volena okresní rada, která je exekutivním orgánem okresu. Mezi kompetence okresů patří zejména: budování silnic, střední školy, civilní ochrana, životní prostředí, zaměstnanost, zdravotnictví (zahrnuje např. řízení okresních nemocnic), spolupráce s neziskovými organizacemi, rodinná politika atd. (Sauer, 2013; CEMR, 2012).

Zastupitelstvo **vojvodiny** je opět voleno stejným způsobem na dobu 4 let. Rada vojvodiny je volena zastupitelstvem včetně jejího předsedy (marszałek). Předseda zastupuje vojvodinu na národním i mezinárodním poli. Důležitou úlohu hraje i guvernér (wojewoda) vojvodiny. Ten je jmenován předsedou polské vlády a ve vojvodině zastupuje zájmy ústřední polské vlády. Kompetence vojvodiny se dotýkají těchto oblastí: ekonomický rozvoj, vyšší vzdělávání, životní prostředí, zaměstnanost, sociální politika, regionální rozvoj, nemocnice vojvodiny atd. (Sauer, 2013; CEMR, 2012).

### 7.1.1 Vlastní příjmy polských obcí

Podle polské ústavy tvoří příjmy územní samosprávy jak vlastní příjmy, tak globální (obecné) dotace i účelové dotace. Podle Sauera (2013) je fiskální decentralizace v Polsku založena na 4 hlavních attributech:

- zásadní role podílu na dani z příjmů fyzických osob a právnických osob
- existence regulovaných vlastních místních daní
- nezpochybnitelná role globálních dotací jakožto hlavního mezivládního transferu
- vyrovnávání rozdílů v příjmech prostřednictvím obecných dotací

Fiskální decentralizace je však nerovnoměrná, co se týče jednotlivých úrovní vlád. Obce jsou totiž jediné, které mohou uvalovat místní daně a poplatky. Okresy a vojvodiny jsou tak mnohem více závislé na sdílených daních než obce, které se mohou rovněž spoléhat právě na místní daně. Skladba vlastních příjmů územních rozpočtů, kam se počítají prakticky všechny příjmy územních rozpočtů, které nejsou dotacemi ať už obecnými či účelovými, je zobrazena v tabulce 7. Daně z příjmů FO a PO jsou sdílenými daněmi. Uvedené údaje jsou kalkulovány pouze za obce bez zahrnutí obcí se zvláštním postavením, které vykonávají i kompetence okresů.

---

<sup>16</sup> Princip je podobný situaci v ČR, kdy hlavní město Praha je obcí a současně krajem.

**Tab 7. Skladba vlastních příjmů jednotlivých úrovní územní samosprávy v Polsku (údaje za rok 2014)**

	Daň z příjmů FO	Daň z příjmů PO	Příjmy z majetku	Místní daně a poplatky	Ostatní
Obce	33,52 %	1,68 %	6,70 %	37,95 %	20,15 %
Okresy	51,31 %	1,97 %	4,80 %	-	41,92 %
Vojvodiny	17,38 %	63,61 %	2,84 %	-	16,17 %

Zdroj: Central Statistical Office of Poland, 1995–2015

Z tabulky vidíme, že vlastní daně a poplatky, které uvalují polské obce na své občany, tvoří téměř 40 % vlastních příjmů obecních rozpočtů, zatímco sdílené daně představují 35 % vlastních příjmů. Na úrovni okresů však sdílené daně představují 53 % a na úrovni vojvodin 81 % vlastních příjmů.

Na úrovni obcí jsou velmi důležitým zdrojem příjmů také majetkové daně, konkrétně daň z nemovitostí, která představovala v roce 2013 i 2014 více než 28 % vlastních příjmů (Central Statistical Office of Poland, 1995–2015; Dmochowska, 2014). Sazbu daně z nemovitých věcí určuje zastupitelstvo, přičemž zákon stanovuje maximální sazby. Hodnota sazeb se určuje ve zlotých na 1m<sup>2</sup> podle typu nemovitosti<sup>17</sup> (Polsko, 1991).

Podíl obcí na sdílených daních je 39,34 % celostátního výnosu daně z příjmů fyzických osob a 6,71 % celostátního výnosu daně z příjmů právnických osob. Okresní podíly jsou 10,25 % daně z příjmů fyzických osob, resp. 1,4 % daně z příjmů právnických osob. Podíly vojvodin tvoří 1,6 %, resp. 14 %.

Obce si mezi sebou rozdělují daný podíl podle skutečného výběru na jejich území. Jinými slovy, každá obec získává ty daňové příjmy, které zaplatí její obyvatelé (Polsko, 2003). V Polsku je tedy využíván derivační způsob rozdělování daní. Daň z příjmů právnických osob je rozdělována taktéž derivačním způsobem, přičemž je přihlíženo k faktu, že jedna firma může mít více pracovišť v různých obcích. V tom případě každé obci náleží určitá procentuální část zaplacené daně v závislosti na poměru počtu zaměstnanců pracoviště vůči celkovému počtu zaměstnanců právnické osoby (Polsko, 2007). Tabulka 8 v podkapitole Finsko ukazuje způsob rozdělení výnosu daně mezi jednotlivé obce (Finsko se k dani z příjmů právnických osob staví stejným způsobem).

Přestože vlastní daně obcí tvoří relativně velkou část příjmů a podíl na sdílených daních, který rovněž představuje velkou část příjmů, je rozdělován derivačním způsobem, **polské obce mají velmi omezenou daňovou pravomoc**. Jejich podíl na místních daních je velký, ale obce nemohou určovat daňový základ, úlevy ani jiná pravidla. Ty určuje celostátně platný zákon, včetně horních limitů daňových sazeb. Obce tak mohou neomezeně pouze snižovat své místní daně a de facto je tak úplně zrušit, což aspoň částečně rozšiřuje možnosti jejich daňové konkuren-

<sup>17</sup> Například pro pozemek sloužící pro podnikání je maximální sazba 0,62 z<sup>ł</sup>/1m<sup>2</sup>, pro budovu určenou k bydlení 0,51 z<sup>ł</sup>/1m<sup>2</sup> nebo pro budovu sloužící k podnikání 17,31 z<sup>ł</sup>/1m<sup>2</sup>.

ce. Podíly na daních z příjmů fyzických osob a právnických osob jsou určovány rovněž zákonem a neumožnění rozhodovat o vlastních sazbách snižuje možnost obcí ovlivnit celkové výnosy těchto daní. Polské obce využívají snižování daní, přestože je jejich daňová pravomoc nízká. V roce 2012 snižování místních daní vyústilo v pokles celkových příjmů o téměř 5 % (Kotarba a Kołomycew, 2014).

### 7.1.2 Dotace polských obcí

Neodmyslitelným zdrojem příjmů jsou globální (obecné) dotace. Tyto dotace mohou obce použít teoreticky na cokoli a nejsou tak vázány na žádný specifický účel. Globální dotace tvoří 3 části: dotace na vzdělání, vyrovnávací dotace (fungující na základě vertikálních finančních vztahů) a vyvažující dotace (fungující na základě horizontálních finančních vztahů).

Dominantní jsou **dotace na vzdělání**, jež tvoří více než  $\frac{3}{4}$  všech globálních dotací. Přestože není tato dotace vázána na vzdělání, její užití se tímto způsobem předpokládá. Dotace na vzdělání nesmí být nižší než v předchozím roce; může tedy pouze růst nebo zůstat na stejné úrovni (Sauer, 2013).

**Vyrovnávací dotace** představují téměř 18 % globálních dotací. Tato dotace vyrovnává rozdíly v daňových příjmech mezi stejnými jednotkami každé vládní úrovně a je financována kompletně ze státního rozpočtu (Sauer, 2013). Dotace je poskytnuta na základě rozdílu mezi daňovými příjmy na obyvatele a průměrnými daňovými příjmy ostatních jednotek stejné vládní úrovně. Pokud tedy daňové příjmy obce rostou, klesá i tato část dotace. Nicméně rozhodnutí obce o zrušení nebo snížení svých daní či uvalení výjimky nemá prakticky žádný dopad na výši dotace, protože takováto dobrovolná snížení daní se neberou v potaz a nemají tak vliv na zvýšení dotace. Tato klauzule má své opodstatnění, protože v případě, že by tento mechanismus nefungoval, docházelo by k tomu, že by obce rušily své daně a výpadek příjmů by jim byl nahrazen vyrovnávací dotací (Kotarba a Kołomycew, 2014). Dotace je poskytována, pokud daňové příjmy na obyvatele nedosahují celonárodního průměru 92 %. Čím více se daňové příjmy od průměru odchyľují, tím větší část této odchylky je kryta. Některé vyrovnávací dotace jsou rovněž poskytnuty obcím s nízkou hustotou a daňovou kapacitou pod 150 % národního průměru (Sauer, 2013).

**Vyvažující dotace** představují 5 % celkových globálních dotací. O nároku na dotaci rozhoduje několik faktorů, např. míra nezaměstnanosti, HDP na obyvatele, výměra veřejných komunikací na obyvatele, výdaje na regionální železniční dopravu. Na dotace přispívají obce s daňovou kapacitou větší než 150 % národního průměru (Sauer, 2013).

Některé obce dostávají i kompenzující dotaci za snížení příjmů v důsledku výjimek z majetkových daní v tzv. zvláštních ekonomických zónách. Co se týče **účelových dotací**, jsou většinou vyhrazeny pro úkoly, které byly samosprávám svěřeny státem. Nevyžadují spoluúčast ani o ně nemusí obce žádat. Představují 10,3 % celkových příjmů (tamtéž).

## 7.2 Finsko

Finsko je unitární stát s rozlohou 338 432 km<sup>2</sup>, na které žije 5,5 mil. obyvatel. Jedná se o vyspělý stát, a jakožto skandinávská země je často porovnáváno s ostatními severskými zeměmi jako Norsko, Švédsko, Dánsko a Island. Finské HDP na obyvatele v jednotkách PPS dosahuje úrovně 110 % průměru EU.

Finsko má de facto pouze jednu úroveň územní samosprávy. Švédsky mluvící oblast Åland má speciální postavení dané finskou ústavou a je tak označována za region působící v rámci Finska. Jako samostatný region má vlastní vládu, jejíž hlavou je prezident, a také zákonodárny sbor. V letech 2005–2012 existoval na východě státu region Kainuu, který však byl pouze experimentem, jenž měl pomoci řešit problémy územní samosprávy (CEMR, 2012).

Občané volí zastupitelstvo obce na 4 roky. Zastupitelstvo pak jmenuje radu obce a volí starostu. Rada obce se stará o administrativní činnost a řídí obecní finance (CEMR, 2012).

André a García (2014) uvádějí, že je Finsko jednou z nejvíce decentralizovaných zemí OECD. Velký rozsah kompetencí obcí je doplňován i velkým podílem vlastních příjmů, což potvrzuje i asociace Local and regional government Finland (2014), která uvádí, že v roce 2012 tvořily daňové příjmy 45 % celkových příjmů obcí, zatímco státní dotace se podílely na celkových příjmech jen z 18 %. Podle André a Garcíi (2014) vysokou míru decentralizace zaručuje finská ústava. O velké míře autonomie nesevčí pouze jeden z největších podílů výdajů obcí na HDP, ale i míra, s jakou mohou obce ovlivňovat výdaje na vzdělání a zdravotní péči. Podle Gonanda, Joumarda a Price (2007) je míra decentralizace v oblasti vzdělání ve Finsku jedna z největších v rámci OECD. K podobným závěrům dochází i Paris, Marion a Lihan (2010) v oblasti zdravotnictví.

Finské obce mají široké kompetence také kvůli tomu, že jsou prakticky jedinou úrovní územní samosprávy. Jsou jim tak svěřeny i kompetence, které se běžně svěřují vyšším úrovním územní samosprávy (André a García, 2014). Mezi oblastmi spadající do působnosti obce patří: primární i sekundární zdravotní péče, sociální služby, vzdělávání, kultura, sportovní vyžití, územní plánování, infrastruktura (silnice, zásobování pitnou vodou, nakládání s odpady,...), podpora podnikání a zaměstnanosti, zdaňování (CEMR, 2012). Velikost daňové pravomoci je ve srovnání v ČR nebo Polskem velká, jak bude vysvětleno níže.

Ačkoli je poskytování veřejných služeb záležitostí především obcí, existuje zde i závazek ústřední vlády k zajištění přístupu ke stejné kvalitě těchto služeb prostřednictvím transferů, regulací a národních standardů. Obce mají sice velkou autonomii v organizování veřejných služeb, nicméně 75 % obecních výdajů je spojeno s činnostmi, které ústřední vláda svěřila obcím (André a García, 2014).

Výdaje finských obcí plynou zejména do sociálních služeb a zdravotnictví<sup>18</sup> (57 % celkových výdajů) a školství a kultury (21 % celkových výdajů). Ostatní výdaje, kam spadají např. výdaje na místní komunikace nebo pronájem, tvoří 19 % celkových výdajů. Administrativa se podílí na celkových výdajích ze 3 %. Základní vzdělávání pokrývá více než 57 % výdajů na školství a kulturu (Kuntien käyttökustannukset ja -tuotot tehtävittäin vuonna 2013 ja muutos edelli-sestä vuodesta, 2014).

Finské obce jsou v porovnání s obcemi ostatních evropských zemí relativně velké. Průměrný počet obyvatel připadající na jednu obec je 17 200. Nicméně je třeba poznamenat, že téměř 40 % obcí spadá do velikostní kategorie 1–5 tis. obyvatel (Statistics Finland, 2015). Mezi obcemi funguje rozvinutý systém spolupráce, která může mít různou formu. Obce např. vytvářejí novou právnickou osobu, kterou společně financují, a ta poskytuje služby občanům všech financujících obcí, případně může jedna obec za úplatu poskytovat veřejné služby i pro jiné obce (André a García, 2014).

### 7.2.1 Problémy finských obcí a reforma PARAS

Přestože jsou finské obce relativně velké a navíc mezi nimi funguje dobrovolná spolupráce v zajišťování veřejných služeb, začaly se objevovat problémy s financováním obcí. Velikost obcí totiž nedokázala dostatečně vyvážit fakt, že jejich autonomie a kompetence, kterými obce disponují, jsou skutečně rozsáhlé.

Financování finských obcí je založeno především na místních daních z příjmů fyzických osob. Funguje tak daňová konkurence mezi obcemi, přestože jsou příjmy obcí vyrovnávány přes systém státních dotací (o příjmech bude pojednáno níže). Příjmy obcí jsou tedy závislé do velké míry na daňové kapacitě. Vzhledem k tomu, že ve Finsku začalo docházet ke změnám demografické struktury a migraci, kdy se zejména mladí lidé začali stěhovat z malých venkovských obcí do větších, začala se finanční situace malých a odlehlých obcí komplikovat a to jak z hlediska příjmů, tak z hlediska výdajů (André a García, 2014).

Tím, že se snižoval počet obyvatel, snižovala se i daňová kapacita obcí. Současně však začaly růst výdaje na sociální služby a zdravotnictví, protože v malých obcích zůstávali pouze starší lidé a rozdíly mezi obcemi ve výdajích na obyvatele se zvětšovaly. Průměrné výdaje ve 20 % obcí s nejnižší hustotou obyvatel jsou o 17 % vyšší než průměrné výdaje ostatních (80 %) obcí (André a García, 2014; Blöchliger a Vammalle, 2012).

Malé obce tak začaly mít problém s udržení kvalitou veřejných služeb a současně si některé obce stěžovaly, že národní standardy regulující kvalitu veřejných služeb na ně uvalují příliš velké finanční břemeno. Další obce se navíc potýka-

---

<sup>18</sup> Bohužel nelze příliš oddělit sociální výdaje a výdaje na zdravotnictví, protože tyto dvě oblasti se podle uvedené tabulky, kterou zpracoval Statistický úřad Finska, prolínají. Pokud bychom však oddělili výdaje na primární zdravotní péči a na specializovanou zdravotní péči, sociální výdaje by představovaly 30 % a dva výše oddělené zdravotní výdaje by dohromady představovaly 27 % celkových výdajů.

jí s obrovským poklesem příjmů, zejména z důvodu propadu daně z příjmů právnických osob (tamtéž).

André a García (2014) uvádějí, že obce tyto problémy řešily zvyšováním místních daní a zvyšováním zadlužení, nicméně poukazují, že míra zdanění je ve Finsku velmi vysoká v porovnání s ostatními státy OECD a nadále zde neexistuje už příliš velký prostor pro další zvyšování daní. Problém může být podle autorů řešen jen strukturálními reformami.

Zásadní reforma, která se začala významnějším způsobem řešit v roce 2005, se nazývá PARAS. Jejím primárním cílem byla restrukturalizace veřejných služeb, jejichž kvalita začala z výše zmíněných důvodů klesat. Tato restrukturalizace tkvěla právě ve zvětšování obcí, které by tyto služby lépe poskytovaly. Byly stanoveny velikosti obcí pro různé úkoly (např. 20 000 obyvatel pro primární zdravotní péči, 50 000 obyvatel pro sekundární vzdělávání). Vzhledem k historii a povaze finských obcí nebylo průchozí použít donucovacích prostředků jako např. v Dánsku, kdy se při slučování obcí stanovil termín, do jakého se obce měly domluvit mezi sebou, s kým se chtějí sloučit. Finské obce se mohly sloučit nebo vytvořit novou jednotku, které by byl svěřen daný úkol, resp. navázat spolupráci s jinou obcí. V každém případě musely obce dát vládě do roka vědět, jakou formou hodlají naplnit cíl reformy.

Přestože byla obcím dána volnost, jakou formu reformy si zvolí, bylo finskou vládou preferováno slučování obcí, a tak byl vytvořen i mechanismus, který slučování finančně zvýhodňoval. Za sloučení obcí byla poskytována dotace, jejíž výše závisela na 3 faktorech:

- načasování slučování (čím dříve sloučení proběhlo, tím větší částka dotace byla vyplacena)
- počet slučujících se obcí (čím více, tím lépe)
- výsledný počet obyvatel (po přesáhnutí hranice 20 000 obyvatel byla vyplacena větší částka dotace a současně se částka zvětšovala, čím menší byla původní velikost obcí)

I díky finanční motivaci se počet obcí ke konci roku 2009 snížil ze 415 na 348. Velké obce původně souhlasily se slučováním s okolními malými obcemi, protože docházelo k externalitám, které by se sloučením v podstatě odstranily. Tyto malé obce se naopak obávaly, že přijdou o své postavení, a proto se stavěly proti reformě (Blöchliger a Vammalle, 2012). André a García (2014) nicméně upozorňují, že některé velké obce nemusejí mít tak velký zájem na slučování s obcemi, na které je uvaleno příliš velké finanční břemeno, protože by pak musely velkou část tohoto břemene převzít. Dobrovolnost pak vede k neracionálnímu a neefektivnímu slučování, kdy se slučují malé obce samy mezi sebou a vytváří tak jakési okolí velkých měst. Že reforma vyústila v toto neefektivní slučování, potvrzují i Blöchliger a Vammalle (2012).

Podle Blöchliger a Vammalle (2012) existovalo více variant reformy, např. vytvoření okresů s 100–200 tis. obyvateli, které by byly ovládány sněmy zastupitelstev jednotlivých obcí a byly by financovány zčásti obcemi a zčásti ústřední vlá-

dou. Celá reforma byla dohodnuta i s opozicí, což se ukázalo jako výborný nápad, protože v roce 2007 došlo ke změně vlády.

Aby se co nejvíce potlačily případné protesty proti reformě, bylo finskou vládou garantováno, že v následujících 5 letech nedojde k propouštění úředníků. Tato garance však znemožňuje prokázat, zda došlo ke snížení nákladů. Naopak se prokázalo, že se náklady zvýšily, protože pracovníkům, kteří začali pracovat v nové obci, se zvýšil plat. Transakční náklady slučování jsou navíc velmi vysoké a mohou tak pohltit značnou část jednorázové dotace motivující ke slučování. Systém vyrovnávacích dotací navíc umožňuje i nadále malým obcím, aby poskytovaly veřejné služby na podobné úrovni jako ostatní obce, a tak je potlačena motivace k dobrovolnému slučování, které reforma vyžaduje (Blöchliger a Vammalle, 2012). Slučování obcí má podle André a Garcíi (2014) také politické překážky, kdy se residenti své obce obávají o oslabení místní demokracie.

### 7.2.2 Daňové příjmy finských obcí

Fiskální autonomie finských obcí je rozsáhlá. Hlavním zdrojem příjmů obcí jsou daňové příjmy, kam patří daň z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti, daň z nemovitých věcí a daň z příjmů právnických osob. Podle *Local and regional government Finland (2014)* tvoří daň z příjmů fyzických osob 39 % celkových příjmů, zatímco daň z nemovitých věcí a daň z příjmů právnických osob se podílejí na celkových příjmech po 3 %. Druhým významným zdrojem příjmů finských obcí jsou příjmy z prodeje zboží a služeb, které představují 26 % celkových příjmů. Státní dotace tvoří 18 % příjmů, přijaté úvěry 7 % příjmů a 4 % představují ostatní příjmy.

Podle webu finského Ministerstva financí obsahuje **daň z příjmů fyzických osob** ze závislé činnosti i některé daně podnikatelů, nicméně by se mělo jednat spíše o výjimky (Finnish Ministry of finance, 2015). Příjmy fyzických osob jsou zdaňovány na úrovni státu progresivně<sup>19</sup>. Velkou část celkové odvedené daně však tvoří obecní daňová sazba, která už je proporcionální. Daňové sazby obce určují většinou mezi 16,5–21,5 %, přičemž daňová pravomoc je skutečně velká, protože neexistují žádná zákonná omezení pro výši daňové sazby. Obec může svou daňovou sazbu stanovit na 0 % a stejně tak i 100 %<sup>20</sup>.

**Daň z nemovitých věcí** může obec stanovit v rámci rozmezí daného zákonem. Daňové sazby jsou různé podle druhu nemovitosti. Záleží, zda se jedná o zastavěnou nebo nezastavěnou plochu, nemovitost určenou k bydlení, k podnikání nebo k výrobě elektrické energie. Rozmezí základní sazby daně z nemovitostí je 0,6–1,35 % (Finnish Ministry of finance, 2015).

**Daň z příjmů právnických osob** je už spíše sdílenou daní, nicméně při přerozdělování mezi obce je respektován původ daně. Celostátní daňovou sazbu, ur-

<sup>19</sup> Daňové sazby jsou 0 %, 6,5 %, 17,5 %, 21,5 %, 29,75 % a 31,75 % podle velikosti ročního příjmu (Income taxes abroad: Finland, 2015).

<sup>20</sup> Daňová sazba 100 % je nereálná nejen kvůli tomu, že by při takové daňové sazbě nikdo (legálně) nepracoval, ale i proto, že by výsledná daňová sazba byla vyšší než 100 %.

čenu zákonem, ve výši 20 % nemohou obce nijak ovlivnit. Podíly, které plynou do státního rozpočtu, rozpočtu obce a rozpočtu církve, jsou rovněž stanoveny zákonem. Obcím plyne 28,06 % daně z příjmů právnických osob. Má-li firma více pracovišť situovaných do více obcí, výnos daně za danou firmu je jednotlivým obcím rozdělen podle počtu zaměstnanců konkrétního pracoviště. V tabulce 8 je uveden příklad, jakým způsobem se mezi jednotlivé obce přerozdělí daň ve výši 100 000 EUR zaplacená jednou firmou, která má 4 pracoviště ve 4 různých obcích.

**Tab 8. Příklad na přerozdělení daně z příjmů právnických osob zaplacené jednou firmou s několika pracovišti situovanými do více obcí**

Pracoviště	Počet zaměstnanců	Daňový příjem
Firma jako celek	1000	100 000 EUR
Pracoviště v obci A	500	50 000 EUR
Pracoviště v obci B	250	25 000 EUR
Pracoviště v obci C	150	15 000 EUR
Pracoviště v obci D	100	10 000 EUR

Závažným problémem u daně z příjmů právnických osob je, že obec může být teoreticky závislá na existenci jedné firmy a při jejím bankrotu dojde k podstatnému zhoršení finanční situace. Nejen že poklesnou příjmy obce, ale často také vinou uzavření firmy dojde ke zvýšení nezaměstnanosti v obci, čímž rostou sociální výdaje. André a García (2014) uvádějí jako příklad město Salo, které dokazuje nebezpečí závislosti na dani z příjmů právnických osob. Ve městě Salo s 55 000 obyvateli fungovala klíčová produkční síť Nokie, která zde zaměstnávala 5000 pracovníků. Výroba však skončila v roce 2012. Propad zisků Nokie způsobil prudký propad daně z příjmů právnických osob z 60 mil. EUR v roce 2010, což představovalo okolo 28 % celkových daňových příjmů, na 9 mil. EUR v roce 2012. Stejně tak vzrostla nezaměstnanost z 6 % (měřeno v polovině roku 2008) na více než 14 % (měřeno začátkem roku 2013).

### 7.2.3 Vyrovnávací mechanismus

Vzhledem k tomu, že míra fiskální decentralizace je ve Finsku velká a mohou se tak vyskytovat velké rozdíly mezi jednotlivými obcemi v daňových příjmech na obyvatele způsobené rozdílnou daňovou kapacitou, používá finská vláda vyrovnávací mechanismus. Tento vyrovnávací mechanismus se skládá se dvou částí: blokové dotační programy a vyrovnávání příjmů.

Blokové dotační programy jsou založeny na porovnávání nákladů veřejných služeb, zatímco vyrovnávání příjmů se snaží vyrovnávat rozdíly v příjmech (potažmo v daňové kapacitě). Zajímavostí je, že finský vyrovnávací mechanismus je založen z 90 % na blokových dotačních programech, tedy na vyrovnávání rozdílných podmínek, které ovlivňují v jednotlivých obcích velikost nákladů veřejných služeb (Moisio, Loikkanen a Oulasvirta, 2010).



**Blokové dotační programy** jsou založeny na kalkulaci nákladů pomocí vzorců, do jejichž výpočtu vstupují různé faktory dle typu veřejných služeb. Například pro dotaci na zdravotní péči se berou v potaz kritéria: věková struktura, nemocnost a rozloha obce (vč. faktoru hustoty zalidnění). Vzorce jsou následně použity pro výpočet odhadovaných nákladů pro konkrétní oblasti veřejných služeb. Na základě výpočtu nákladů u každé obce jsou pak vypočítány celorepublikové průměrné náklady. Velikost dotace odpovídá částce, která přesahuje určitou procentuální hranici vypočteného průměru (v případě sociálních služeb a zdravotnictví je tato hranice 65 %, v případě školství 58 %). Dotaci tak dostávají obce, které mají vyšší náklady než 65%, resp. 58% hranice celorepublikového průměru. Blokované dotační programy jsou zcela financovány z ústředního státního rozpočtu. Mezi blokované dotační programy patří také obecná dotace, jejíž výše je závislá na několika attributech, např. zda jde o venkovskou nebo městskou oblast (tamtéž).

**Vyrovňování příjmů** je založeno na výpočtu potenciálních daňových příjmů, které by mohla obec získat, pokud by stanovila své daňové sazby na úrovni celorepublikového průměru daňových sazeb. Pokud potenciální daňové příjmy obce nedosahují 91,86 % průměrných potenciálních daňových příjmů na obyvatele, obec dostane takovou dotaci, aby hranice 91,86 % dosáhla. Tyto dotace sice přerozděluje Ministerstvo financí, nicméně jsou plně financovány obcemi, které 91,86% hranici potenciálních daňových příjmů dosahují. Příspěvek těchto obcí je ve výši 37 % částky, která přesune tuto hranici. Systém tak de facto zkoumá daňovou kapacitu obcí a na jejím základě vyrovnává příjmy (tamtéž).

Přestože jsou blokované dotační programy financovány z ústředního rozpočtu (vertikální finanční vztahy) a vyrovnávání příjmů je financováno obcemi (horizontální finanční vztahy), samotné obce nic nepošílají. Celý systém funguje tím způsobem, že se bloková dotace určena obci snižuje o částku příspěvku, kterou musí tato obec zaplatit do fondu vyrovnávání příjmů. Nedostane tedy celou částku blokované dotace, na kterou má nárok, ale zároveň nemusí platit do fondu, ze kterého dostávají obce příjmově vyrovnávací dotace. Podobně je tomu, pokud je obec příjemce obou částí vyrovnávacího systému. Vyplacené dotace dojdou v rámci jedné platby (tamtéž).

André a García (2014) uvádějí, že pokud by obce pod hranicí 91,86 % zvýšily své daňové příjmy, došlo by k poklesu dotací, což je demotivující. Obce nejsou motivovány zvětšovat svou daňovou základnu a vylepšovat daňovou kapacitu.

Moisio, Loikkanen a Oulasvirta (2010) navíc uvádějí, že finský vyrovnávací mechanismus bývá často kritizován, protože je založen na vyrovnávání nákladů, které je méně transparentní než systém založený na vyrovnávání příjmů.

### 7.3 Slovensko

Slovensko je unitární stát s rozlohou 49 035 km<sup>2</sup> a počtem obyvatel dosahující 5,4 mil. HDP na obyvatele v PPS dosahuje 76 % průměru EU. Jedná se o postkomunis-

tický stát, ve kterém byla územní samospráva obnovena ve stejné době jako v České republice, protože tehdy byly obě republiky součástí jedné federace.

Územní samospráva je dvouúrovňová. Kromě přibližně 2900 obcí existuje i 8 samosprávných krajů. Zvláštní postavení má mít každé město, které má více než 100 000 obyvatel, takže v současnosti se speciálním zákonem řídí Bratislava a Košice (Láštic, 2010). Slovenské obce mají podobné postavení jako jejich české protějšky. Mají právní osobnost, hospodaří s vlastním majetkem a jsou spravovány zastupitelstvem voleným jednou za 4 roky. V určitých detailech se samozřejmě liší, např. zřízení obecní rady není na Slovensku povinné a je zcela na zastupitelstvu, jestli radu obce zvolí nebo ne.

Systém veřejné správy je podobný jako v ČR. Na Slovensku došlo k zásadní změně veřejné správy v letech 1998–2004, kdy vznikly vyšší územní celky (samosprávné kraje) a byly zrušeny okresní úřady, které představovaly dekoncentrované jednotky státní správy. Mnoho kompetencí pak přešlo na územní samosprávu a zásadní změnou prošlo také financování územní samosprávy.

Situace s kraji byla rovněž podobná, ačkoli ne natolik atypická jako v ČR. Osm krajů mělo jak krajský úřad spadající pod státní správu, tak i úřad samosprávného kraje. Dnes už však krajské úřady státní správy neexistují a navíc po celou dobu bylo území krajů stejné jak pro státní správu, tak pro samosprávu, na rozdíl od krajského zřízení v ČR, kdy dodnes existuje 14 samosprávných krajů a současně 7 krajů, podle kterých se určuje místní příslušnost některých orgánů státní správy.

Slovenské obce mají samostatnou i přenesenou působnost. Na Slovensku je tedy využíván rovněž smíšený model veřejné správy. V rámci reformy veřejné správy došlo k decentralizaci kompetencí i k fiskální decentralizaci. Ještě před reformou bylo financování obcí značně závislé na státních dotacích a každoročně určených výších příjmů, které stát obcím přenechá (nikoli na obecných pravidlech). Podle Láštice (2010) došlo k přesunu od účelových dotací ke sdíleným daním a vlastním daňovým příjmům až během vlády v letech 2002–2006. Netolický (2007) uvádí, že do roku 2005 byly slovenské obce financovány prostřednictvím zákona o státním rozpočtu, ve kterém se vždy uváděly konkrétní příjmy. Například podíl z výnosu daně z příjmů fyzických osob se stanovil každý rok pevnou částkou, nikoli procentem.

Výdaje slovenských obcí směřují do vzdělávání (38 % celkových výdajů), všeobecné správy (24 % celkových výdajů) a hospodářství a životního prostředí (18 % celkových výdajů). Sociální oblast a zdravotnictví dohromady pokrývají pouze 4 % výdajů. Zbylých 16 % plyne např. do kultury, náboženství, veřejné bezpečnosti nebo bytové politiky (Ministerstvo financí, 2015a).

Obce povinně sestavují střednědobý víceletý rozpočet (konkrétně na 3 následující roky) a každý rozpočet musí povinně členit na běžný a kapitálový. Rozpočet se musí sestavovat vyrovnaný nebo přebytkový, ale existují určité výjimky. Například kapitálový rozpočet může být schodkový, pokud je schodek kryt návratnými zdroji, přebytkem běžného rozpočtu nebo zůstatky finančních prostředků

obce získaných v minulých letech. Běžný rozpočet může být sestaven jako schodkový pouze v případě, že se v běžných výdajích plánuje použití nevyčerpaných účelových prostředků minulých let poskytnutých ze státního rozpočtu, rozpočtu EU nebo na základě zvláštních právních předpisů (zákon o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov, 2004).

### 7.3.1 Příjmy slovenských obcí

V současnosti zákon o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov (2004) přiznává obcím podíl pouze na jedné dani, a sice na dani z příjmů fyzických osob. Podíl obcí činí 68,5 %, přičemž ještě před rokem 2015 tento podíl činil 65,4 %. Klimovský (2013) však upozorňuje na nevhodný způsob rozdělování podílu mezi jednotlivé obce. Způsob rozdělení totiž nemá pevná pravidla a není dán zákonem, nýbrž o něm rozhoduje vláda svým nařízením. Způsob rozdělování je tak sice flexibilnější, ale snižuje jistotu obcí.

Podle vládního nařízení je podíl rozdělován mezi jednotlivé obce dle těchto kritérií (v závorce je uvedena váha kritéria v procentech):

- počet obyvatel obce, z toho 57 % přepočtený koeficientem nadmořské výšky (23 %)
- počet obyvatel obce přepočtený velikostním koeficientem (32 %)
- počet žáků (40 %)
- počet obyvatel obce, kteří dovršili věk 62 let (5 %)

Počet obyvatel přepočtený velikostním koeficientem má podobný smysl jako koeficient postupných přechodů v ČR. Je zohledňováno, že čím větší obec je, tím větší díl přenesené působnosti vykonává a současně se s rostoucí velikostí obce zvětšuje pravděpodobnost externalit, kdy větší obec produkuje služby i pro okolní menší obce. Klimovský (2013) však uvádí, že rozdíly mezi velikostními koeficienty jsou příliš malé a nemotivují obce ke slučování, což bylo původním záměrem velikostních koeficientů.

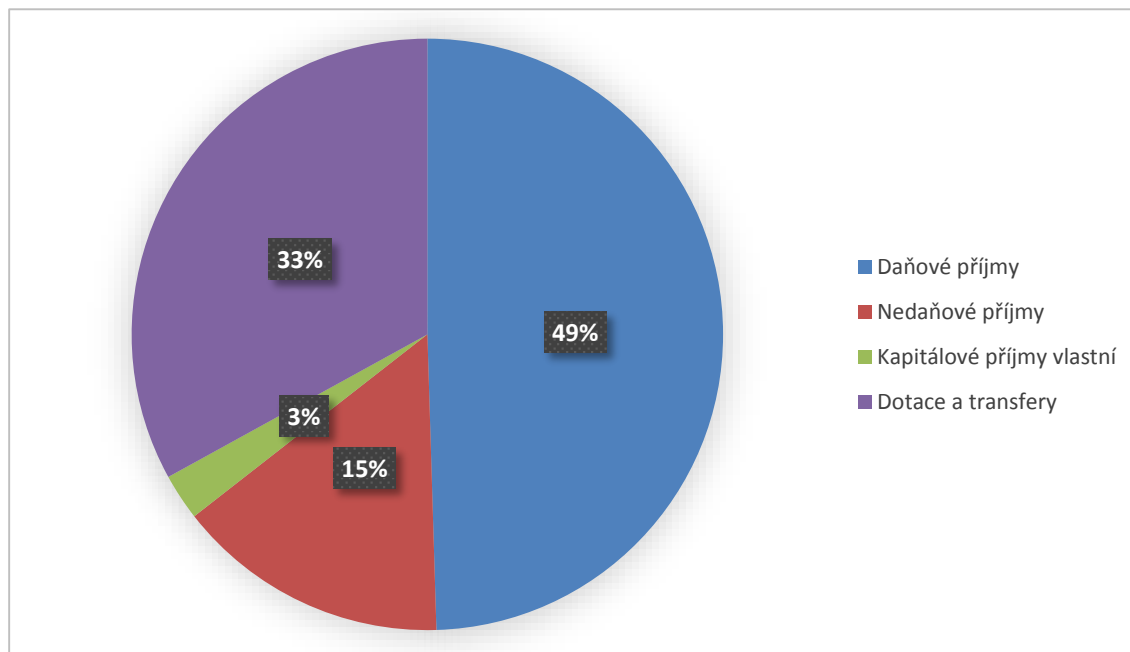
Slovenská vláda zároveň chtěla zohlednit, že vysokohorské oblasti mají zejména v zimě vyšší náklady na veřejné služby. Počet žáků škol je zohledněn, protože obce zajišťují základní vzdělávání a počet obyvatel nad 62 let zohledňuje zvýšené náklady na veřejné služby v oblasti opatrovatelské péče.

Podle zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov (2004) tvoří příjmy obcí kromě podílu na dani z příjmů fyzických osob dále:

- místní daně a poplatky
- nedaňové příjmy plynoucí z vlastnictví majetku (prodej, pronájem) a činnosti obce
- dotace ze státního rozpočtu a účelové dotace z rozpočtu krajů nebo jiných obcí
- úroky, sankce, dary a výnosy z dobrovolných sbírek

- prostředky z rozpočtu EU
- další příjmy (např. na základě zvláštních právních předpisů)

Mezi místní daně a poplatky patří i daň z nemovitých věcí, která představuje 18 % daňových příjmů obcí, jak ukazuje obrázek 7.

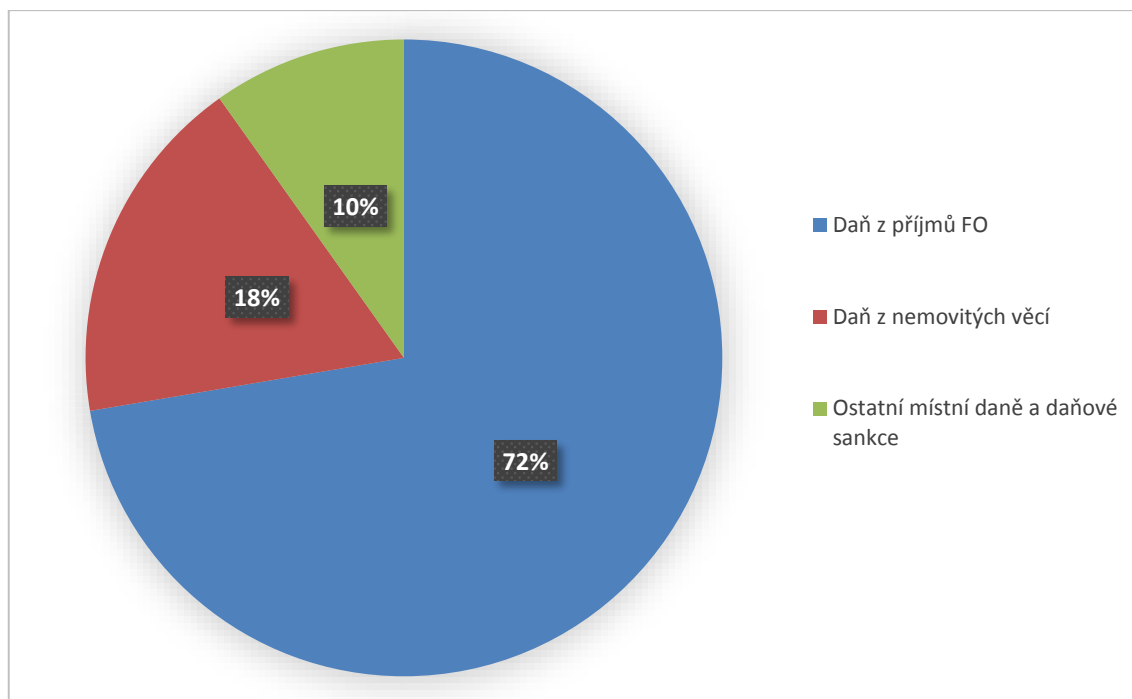


**Obr. 6. Složení příjmů slovenských obcí za rok 2014**

Zdroj: Ministerstvo financí SR, 2015b

Na obrázku 6 vidíme, že skladba příjmů slovenských obcí je podobná se skladbou příjmů českých obcí, nicméně slovenské obce mají větší podíl na dotacích a transferech, který je vyvážený menším podílem daňových příjmů. Zajímavější pohled poskytuje obrázek 7, který ukazuje, že téměř 75 % daňových příjmů tvoří podíl na výnosu daně z příjmů fyzických osob. Důvodem je skutečnost, že daň z příjmů fyzických osob je jediná sdílená daň. Oproti českému prostředí představuje vysoký podíl také daň z nemovitých věcí.

Financování slovenských obcí je tedy založeno na vysokém podílu jedné daně, zatímco české obce jsou financovány nižšími podíly vícero daní, aby byla zajištěna stabilita příjmů. Slovensko zvolilo daň z příjmů fyzických osob díky její dynamice (Láštic, 2010), zatímco ČR během reformy určila jako jednu ze sdílených daní také daň z přidané hodnoty, jejíž výnos je relativně stabilní.



**Obr 7. Složení daňových příjmů slovenských obcí za rok 2014**

Zdroj: Ministerstvo financií SR, 2015b

**Dotace** slovenským obcím slouží především ke krytí nákladů spojených s výkonem přenesené funkce. Tyto dotace představovaly v roce 2013 více než 57 % celkových dotací. Dotace jsou poskytovány jak ze státního rozpočtu, tak z kapitol jednotlivých ministerstev a přibližně 15 % z jejich celkové sumy bylo určeno obcím na financování činností v jejich samostatné působnosti (Ministerstvo financií SR, 2015b).

Dotace určené na přenesený výkon působnosti státní správy jsou určeny konkrétně na matriční činnost, evidenci obyvatelstva, školství, životní prostředí, volby do samospráv, dopravy a působnost na úseku stavebního pořádku. Největší díl dotace na přenesený výkon však s 97,82 % představuje školství. Zbývá necelá 2 % celkové částky slouží ke krytí ostatních vyjmenovaných činností (zákon o štátnom rozpočte na rok 2015, 2014).

**Daň z nemovitých věcí** se dělí na daň z pozemků, daň ze staveb a daň z bytů. Nejvýznamnější je daň ze staveb, která v roce 2014 představovala 69 % celkového výnosu daně z nemovitých věcí. Sazby jednotlivých daní jsou celostátně určeny, ale podle zákona o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady (2004) může obec svým nařízením téměř neomezeně sazby zvyšovat či snižovat. Zákonodárce stanovil omezení pouze v rozdílech mezi jednotlivě stanovenými sazbami daně pro různé části obce nebo pro různé předměty daně. Obec totiž svým nařízením může nejen určit sazbu daně jinou, než kterou předpokládá zákon, ale může určovat i různé sazby podle typu nemovitosti nebo různé sazby pro jednotlivé části obce. Zákon tak většinou ukládá,

že sazba daně nesmí překročit určitý násobek<sup>21</sup> nejnižší sazby stanovené nařízením obce. Omezení v absolutní hodnotě sazby daně zákon stanovuje u daně z některých pozemků (např. orná půda, chmelnice, vinice nebo hospodářské lesní pozemky a rybníky) a u pozemků funkčně spojených se stavbou jadrového zařízení.

Dá se říct, že obce mají u daně z nemovitých věcí relativně velkou daňovou pravomoc, protože výši sazeb mohou určovat téměř neomezeně.

## 7.4 Estonsko

Estonsko je pobaltský stát s rozlohou 45 000 km<sup>2</sup>, kde žije 1,3 mil. obyvatel. HDP na obyvatele v PPS jednotkách dosahuje 73 % průměru EU. Jeho historie je podobná s postkomunistickými státy s tím rozdílem, že Estonsko bylo až do 90. let okupováno Rudou armádou a bylo součástí Sovětského svazu. Po získání nezávislosti, přijalo Estonsko novou ústavu, v níž se odklonilo od pozůstatků sovětské nadvlády a snažilo se směřovat více do EU. Estonsko je známé svou vysokou úrovní elektronizace veřejné správy (OECD, 2011).

Estonsko je unitární stát s jednoúrovňovou územní samosprávou, kterou tvoří přibližně 220 **obcí** s průměrným počtem obyvatel téměř 6000 (medián necelestých 1700). Obce se rozdělují na vesnice a města. Obecní zastupitelstvo je voleno na 4 roky a má např. právo odvolat svého předsedu i starostu obce, který předsedá obecní radě, jež představuje výkonný orgán obce. Obecní zastupitelstvo může vytvářet výbory. Mezi hlavní veřejné oblasti, ve kterých se obce angažují, patří: vzdělávání, sociální zabezpečení, zdravotnictví, kultura, sport, sociální bydlení, veřejná doprava, zásobování pitnou vodou, životní prostředí, svoz odpadů nebo pozemní komunikace (CEMR, 2012). Zákon o organizaci územní samosprávy navíc vyjmenovává další činnosti, které má obec zajišťovat. Jedná se např. o knihovny a muzea. Podle zákona má obec zajišťovat i jiné úkoly místního charakteru, které jim byly svěřeny zákonem nebo které nebyly svěřeny zákonem nikomu jinému. Na základě zákona nebo dohody mezi státem a obcí může být přenesena státní správa na obce (přenesená působnost). V takovém případě by měl stát poskytnout obci odpovídající finanční prostředky (Estonsko, 1993a).

Estonsko se správně dělí na 15 **okresů**. Ty představují pouze dekoncentrované jednotky státní správy; nejsou tedy žádnou úrovní územní samosprávy. V čele okresu stojí správce, který je jmenován ústřední vládou na návrh Ministra regionálních a místních záležitostí. Vláda okresu je složena ze zaměstnanců podřízených správci. Jedná se o nevolený orgán. Úkolem okresu je především přispívat k regionálnímu rozvoji, dohlížet na obce (např. zda postupují v souladu se zákony a zda správně plní úkoly v rámci přenesené působnosti) a poskytovat jim odbornou pomoc. Rozložení jednotlivých agentur státních orgánů není jednotné. Každé ministerstvo si vytváří vlastní strukturu svých státních organizačních složek.

---

<sup>21</sup> Většinou se jedná o 5 násobek nebo 10 násobek.

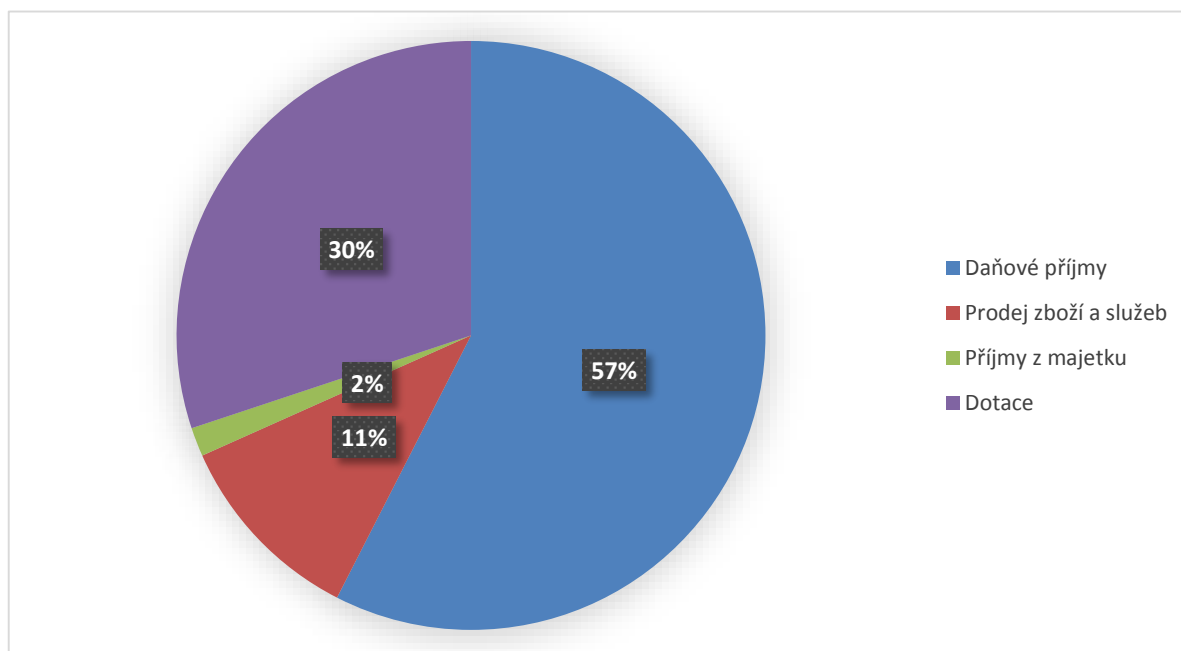
Výdaje estonských obcí směřují zejména na vzdělávání, ekonomiku, sport, kulturu a náboženství, všeobecnou správu a sociální zabezpečení. V rámci ekonomických výdajů jsou dominantní položkou výdaje na dopravu, které jsou dokonce jakožto podskupina výdajů větší než hlavní skupina výdajů všeobecná správa, dále pak výdaje na zemědělství a energii. Stěžejní jsou výdaje na **vzdělávání**, které představují téměř 44 % veškerých výdajů estonských obcí, přičemž obce se starají o základní i střední školy. Data byla zjišťována pouze za rok 2014, nicméně v předchozích letech (zkoumáno až do roku 2008) se struktura výdajů výrazně neměnila (Statistics Estonia, 2015; OECD, 2011).

Estonské obce na rozdíl od obcí jiných evropských států nemají od roku 2001 žádnou právní zodpovědnost za poskytování zdravotní péče.

Podle OECD (2011) se předpokládá, že všechny obce musí zajišťovat stejné základní služby, nicméně podle Meruska a Olleho (2013) neexistují žádné státní standardy a obce tak mají relativně velkou volnost v poskytované kvalitě.

#### 7.4.1 Příjmy estonských obcí

Pokud bychom se podívali na strukturu příjmů estonských obcí, zjistili bychom, že se výrazně neliší od ČR či SR ani od jiných evropských států. Obrázek 8 ukazuje složení příjmů estonských obcí za rok 2014 dle Statistického úřadu Estonska. Převážnou většinu příjmů tvoří daňové příjmy a druhým velmi významným zdrojem příjmů jsou státní dotace či transfery. Další druhy příjmů jsou už odlišné od druhového členění příjmů českých obcí a nelze je srovnávat. Lze však konstatovat, že příjmy z majetku, které zahrnují jak prodej majetku, tak i ostatní příjmy z něj plynoucí (např. pronájem), jsou nízké.



**Obr 8. Složení příjmů estonských obcí za rok 2014**

Zdroj: Statistics Estonia (2015)

Specifikum Estonska však musíme hledat v daňových příjmech. Estonské obce získávají daňové příjmy ze 3 hlavních zdrojů:

- daň z příjmů fyzických osob (resp. podíl na výnosu)
- pozemková daň
- vlastní místní daně

Více než 91 % daňových příjmů, resp. 53 % celkových příjmů představuje daň z příjmů fyzických osob. Výnos pozemkové daně činí 7 % daňových příjmů a výnos z ostatních daní, kam spadají prakticky jen vlastní místní daně<sup>22</sup>, představují 1 % daňových příjmů.

Estonské obce tak těží pouze z jedné sdílené daně, a sice daně z příjmů fyzických osob, kam se však řadí téměř všechny příjmy, které fyzická osoba může nabýt. Jedná se tedy o příjmy ze závislé činnosti, příjmy z podnikání, příjmy z převodu majetku, příjmy z nájemného, příjmy z úroků, dividend, výher aj. (Estonsko, 1999).

Zásadní rozdíl je v rozdělování daně mezi jednotlivé obce. Zatímco slovenské obce si část výnosu přerozdělují především podle počtu obyvatel, estonský způsob přerozdělení je založen na derivačním způsobu. Obec tedy získává ty daňové příjmy, které zaplatí její obyvatelé. Samotné Ministerstvo financí Estonska na svých stránkách dokonce systém prezentuje tak, že obcím připadá 11,6 % z hrubých příjmů jejich obyvatel. Postup je tedy podobný, jako u finských obcí s tím podstatným rozdílem, že finské obce mají neomezenou pravomoc určovat místní sazby daně z příjmů, zatímco v Estonsku je obecní sazba daně z příjmů určena ústřední vládou a je ve všech obcích stejná. Vzhledem k tomu, že v současnosti (2015) je sazba daně z příjmů fyzických osob stanovena na 20 %, obce získávají 58 % celkového výnosu daně (Tax Rates, 2015).

Jak je vidět, daňová pravomoc estonských obcí je velmi omezená, což potvrzují i Merusk a Olle (2013), kteří ve svém článku tvrdí, že obce získávají příliš malé příjmy vzhledem k tomu, jaký rozsah úkolů musejí vykonávat. Přílišná centralizace daňové pravomoci podle autorů navíc snižuje fiskální autonomii obcí. Raju (2011) uvádí, že tento systém je příčinou velkých rozdílů v příjmech na obyvatele. Mezi obyvateli Estonska totiž existují velké rozdíly v příjmech a tím pádem existují i velké rozdíly mezi průměrnými příjmy mezi jednotlivými obcemi, což způsobuje, že jedna obec má mnohem nižší příjmy než jiná.

Raju (2011) navíc kritizuje i období české slevy na poplatníka, která v současnosti v Estonsku činí 1848 EUR ročně a v následujícím roce má stoupnout. Zvyšování slevy značným způsobem ovlivňuje příjmy obcí, aniž by se k tomu mohly obce vyjádřit, protože slevy určuje ústřední vláda. Nicméně tento problém už není aktuální, protože Ministerstvo financí Estonska na svých stránkách uvádí, že jaké-

---

<sup>22</sup> V roce 2014 se jednalo o daň z reklamy, daň ze zábavy, parkovací poplatky a daň za uzavření silnic, ulic, náměstí a jiných veřejných míst, kterou platí pořadatelé akce, kvůli níž se tato veřejná místa uzavírají.



koli změny v daňové politice se promítnou pouze do státního rozpočtu (Personal income tax, 2015).

Podle Raju (2011) není ani myslitelné širší využití majetkových daní, protože obyvatelstvo je příliš chudé na to, aby tyto daně platilo. Podle autora je prakticky možné zdanit pouze nemovitost od určité hranice její hodnoty, jenže takto hodnotné nemovitosti se nacházejí především ve velkých městech, nikoli v malých obcích, kde by právě bylo třeba využít těchto dodatečných příjmů.

V současnosti plyne do obecních rozpočtů pozemková daň, jejíž daňovou sazbu v rámci zákonem stanovených mantinelů 0,1–2,5 % určuje obecní zastupitelstvo. Obec přitom může uplatňovat různé sazby daně v rámci různých ekonomických zón nebo podle účelu využití katastrální jednotky (Estonsko, 1993b). Pozemková daň představovala v roce 2014 jen 4 % celkových příjmů, resp. 7 % daňových příjmů obcí.

Vzhledem k výše uvedenému Raju (2011) navrhuje například rozdělovat daně z příjmů fyzických osob tak, aby obce s průměrnou mzdou pod průměrem Estonska získávaly vyšší podíl na sdílených daních (tedy více než 11,6 % hrubých mezd svých obyvatel) a naopak. Jedná se v podstatě a jistý typ vyrovnávacího mechanismu, který se snaží srovnávat rozdíly v daňové kapacitě a který je de facto založen na horizontálních finančních vztazích.

#### 7.4.2 Vyrovnávací mechanismus

Je jasné, že Estonsko se potýká s problémem, se kterým se potýkala i Česká republika. Financování obcí je závislé na daňové kapacitě, protože jsou daně přidělovány derivačním způsobem, a současně obce nemají možnost určovat vlastní sazby daně. Takový systém logicky vytváří nerovnosti mezi obcemi, protože nefunguje žádný vyrovnávací mechanismus (ve formě změny daňové sazby, která by přilákala nové obyvatele a navýšila daňovou základnu).

V Estonsku je využíván systém státních dotací, aby byly vzniklé rozdíly aspoň částečně vyrovnávány. Ze státního rozpočtu plynou estonským obcím 3 typy dotací:

- vyrovnávací fond
- fond podpory
- dotace pro podporu konkrétních aktivit

Prostředky z **vyrovnávacího fondu** mohou být použity libovolně a neváží se na žádný specifický účel. Slouží k vyrovnávání možností obce vykonávat jí svěřené úkoly. V rámci vyrovnávacího fondu se výše dotace pro obec počítá na základě porovnání odhadnutých nákladů a odhadnutých daňových výnosů. Pokud jsou náklady vyšší než vypočtené výnosy, je vyplacena dotace ve výši dorovnání<sup>23</sup> (Estonsko, 2014b). Na velikost odhadnutých nákladů mají vliv např. tato kritéria: věková struktura obce (je zjišťován počet obyvatel ve věkových skupinách 0–6 let, 7–18

---

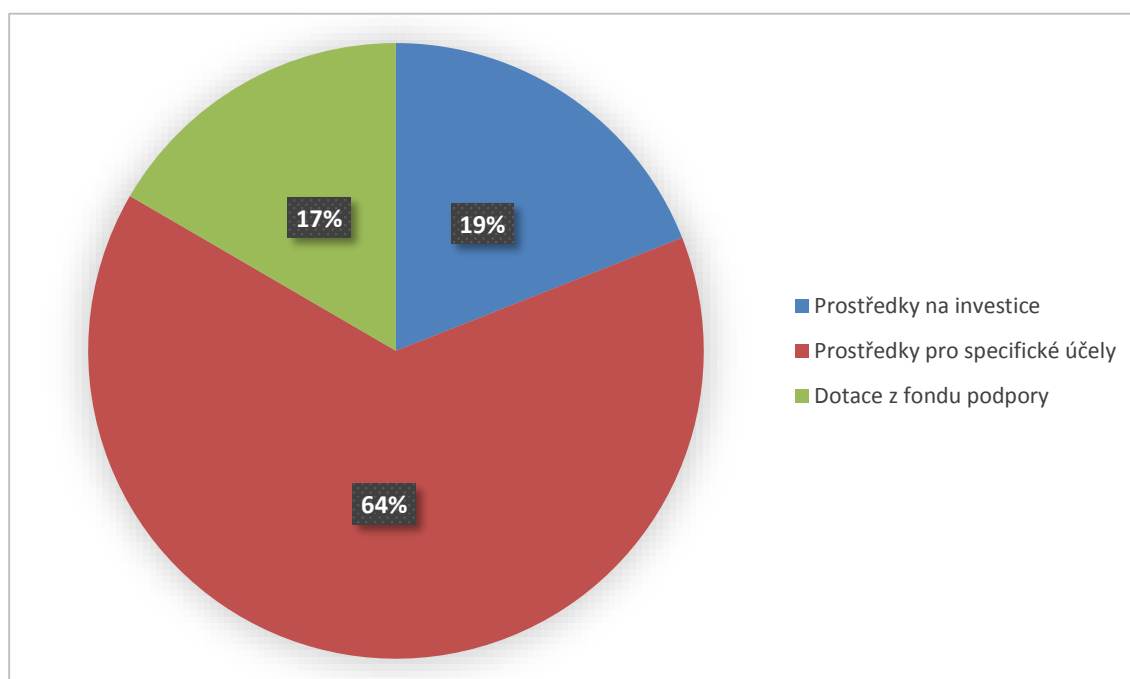
<sup>23</sup> Zákon však uvádí, že tato podpora musí být vynásobena koeficientem míry podpory, což znamená, že je kryta pouze určitá část rozdílu mezi odhadnutými výnosy a náklady.

let, 19–64 let a 65 let a více), délka silnic nebo počet osob se zdravotním postižením (Estonsko, 2014a).

**Fond podpory** slouží k finanční podpoře oblastí, které jsou specifikovány v zákonech nebo v zákoně o státním rozpočtu. Tyto dotace však mohou být poskytnuty pouze na základě zákonem daných kritérií (Estonsko, 2014b).

**Dotace pro podporu konkrétních aktivit** může být poskytnuta libovolně jednotlivými ministerstvy podle potřeb obce a může sloužit k financování investičních i provozních výdajů. Investiční dotace však může být poskytnuta, pokud je poskytována na investici, jejíž potřebnost předem definovala obec ve svém plánu rozvoje, plán rozvoje obce a rozpočtový výhled obce jsou zpracovány na dobu, kterou vyžaduje zákon a obec je schopna pokrýt případné spolufinancování investice (tamtéž).

Bohužel Statistický úřad Estonska neukazuje velikost jednotlivých druhů dotací. Rozlišuje sice dotace také na 3 typy, nicméně ty nekorespondují s rozdělením, které uvádí zákon. Obrázek 9 ukazuje složení dotací poskytnutých ze státního rozpočtu.



**Obr 9. Dotace poskytnuté estonským obcím ze státního rozpočtu v roce 2014**

Zdroj: Statistics Estonia (2015)

Je evidentní, že největší část prostředků plyne na specifické účely. Tato skutečnost potvrzuje předpoklad slabé fiskální autonomie estonských obcí. Jejich závislost na státních dotacích už sama o sobě oslabuje jejich fiskální pozici, ale fakt, že většina dotací plyne na specifické účely, vypovídá o tom, že ústřední vláda může mít velký vliv na rozhodování obce.

## 8. Komparace systémů

V této kapitole budou porovnány stávající systémy financování obcí v České republice a ostatních státech, o kterých bylo pojednáno v předchozí kapitole. Pokusím se rovněž zhodnotit, které atributy jsou vhodné a ze kterých bychom si mohli vzít příklad. Obsahem srovnání bude vždy řešení územní samosprávy, kompetence obcí, příjmy obcí a vyrovnávací mechanismy.

### 8.1 Komparace řešení územní samosprávy

Všechny sledované státy jsou státy unitární. Kromě Finska se jedná také o státy postkomunistické. Přes podobnou minulost se vývoj jednotlivých států ubíral vždy vlastním směrem.

Ve všech státech je ústavou zajištěná autonomie obcí. Obce jsou všude ve více či méně upravené podobě spravovány zastupitelstvem, které je voleno občany obce na určité, většinou čtyřleté, funkční období. V ČR, Polsku a na Slovensku, kde existuje vícestupňová územní samospráva, zároveň právní předpisy říkají, že jednotlivé úrovně územní samosprávy jsou na sobě nezávislé. Obce tedy nejsou podřízené krajům a jejich rozhodnutím. Z formulací jednotlivých právních aktů někdy naopak vyplývá, že nižší územní celky jsou důležitější než vyšší, když jim přiznává všechny kompetence, které nejsou výlučným právem vyšších územních celků.

V tabulce 9 je porovnání jednotlivých zemí podle počtu stupňů územní samosprávy, podle toho, zda mají obce přenesenou působnost, podle průměrného počtu obyvatel obce a podle mediánu počtu obyvatel obce.

**Tab 9. Řešení územní samosprávy v ČR, Estonsku, Finsku, Polsku a na Slovensku**

	Počet stupňů územní samosprávy	Přenesená působnost	Průměrný počet obyvatel obce	Medián počtu obyvatel obce
ČR	2	Ano	1 685	426
Estonsko	1	Ano	5 876	1 682
Finsko	1	Ano	17 261	5 954
Polsko	3	Ano	15 522	7 544
Slovensko	2	Ano	1 944	654

Obce ve všech zemích mohou vykonávat nějakou formu přenesené působnosti. V případě Finska sice nebyla zjištěna přímo skutečnost, zda obce vykonávají funkci za stát, avšak mnoho úkolů je přeneseno na ně a stát v některých případech stanovuje přesná pravidla a normy pro způsob poskytování veřejných služeb, takže i Finsko de facto splňuje definici přenesené působnosti.

Česká republika a Slovensko mají kromě obcí také samosprávné kraje. Polsko vzhledem ke své velikosti má i samosprávné okresy, takže má jako jedna z mála zemí třístupňovou územní samosprávu. Finsko má sice oficiálně samostatný (a samosprávný) region Åland, ale dále se nečlení na další samosprávné regiony a má tak de facto jen jednu úroveň územní samosprávy.

Tabulka 10 ukazuje, jaký význam hrají obce v národním hospodářství. V tabulce jsou uvedeny podíly výdajů územní samosprávy na HDP země a v dalším sloupci jsou uvedené výdaje územní samosprávy v eurech na obyvatele. Výdaje na obyvatele však nejsou přepočítány do PPS jednotek, takže o významu územních samospráv mají nižší vypovídací hodnotu než procentuální podíl na HDP.

**Tab 10. Význam obcí podle procenta výdajů na HDP a výdajů na obyvatele v ČR, Estonsku, Finsku, Polsku a na Slovensku (rok 2009)**

	Výdaje územních samospráv jako podíl na HDP	Výdaje územních samospráv na obyvatele v €
<b>ČR</b>	11,9	1 689
<b>Estonsko</b>	10,0	1 071
<b>Finsko</b>	22,5	7 546
<b>Polsko</b>	15,0	1 391
<b>Slovensko</b>	7,3	884

Zdroj: Dexia Crédit Local (2012)

Z tabulky 10 je patrné, že velký význam hrají obce ve Finsku, protože jejich výdaje přesahují 22 % HDP. S velkým rozdílem je na druhém místě Polsko. Finské obce tak hrají velmi důležitou úlohu v národním hospodářství a ve veřejné správě jako takové. Význam finských obcí v národním hospodářství navíc umocňuje fakt, že daný podíl se v případě Finska týká pouze obcí, zatímco např. v ČR, Polsku nebo na Slovensku jsou tyto výdaje počítány nejen za obce, ale také za ostatní stupně územní samosprávy.

Průměrný počet obyvatel obce je nejnižší v ČR a SR. Medián počtu obyvatel je u všech států mnohem nižší než aritmetický průměr, což dokazuje, že velká část populace žije v menších obcích. České a slovenské obce ale opět dosahují extrémních hodnot v mediánu.

Tabulka 11 ukazuje procentuální zastoupení obcí v jednotlivých státech. Z tabulky lze vysledovat kolik procent obcí, spadajících do dané velikostní kategorie, v zemi existuje. Obdobně bylo zjištěno i procento počtu obyvatel, kteří žijí v obcích dané velikostní kategorie. Každý sloupec zvlášť byl škálově podbarven pro snazší orientaci. Čím zelenější podbarvení buňka sloupce má, tím relativně větší hodnotu buňka obsahuje. Naopak červené podbarvení značí nízkou hodnotu buňky v porovnání s ostatními buňkami daného sloupce. Oranžové podbarvení značí střední hodnoty. Kvůli snazšímu porovnání byly velikostní kategorie obcí sestaveny pro všechny státy stejně, přestože by se daly některé sousedící kategorie u některých států sloučit. Údaje o počtu obyvatel v obcích jednotlivých států byly

získány ke stejnému datu (buď 31. 12. 2014 nebo 1. 1. 2015), kromě Estonska, odkud údaje pocházejí z 1. 1. 2014. Rozdíl v období, ze kterého byly údaje získány, tak činí maximálně 12 měsíců.

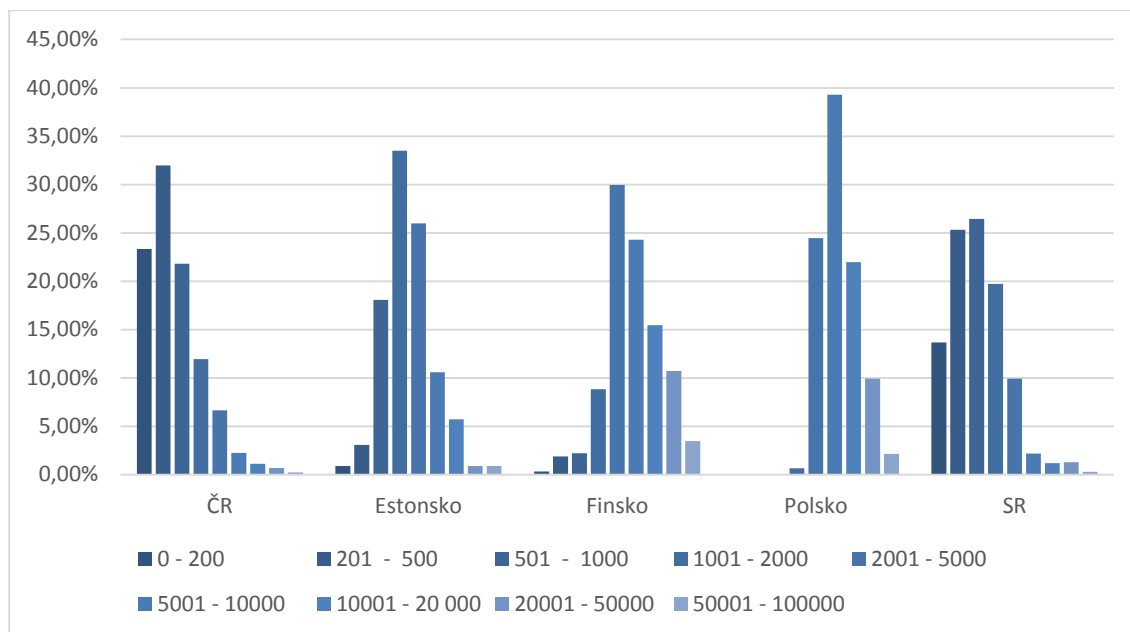
**Tab 11. Procentuální zastoupení obcí a obyvatel v jednotlivých velikostních kategoriích v ČR, Estonsku, Finsku, Polsku a na Slovensku**

Počet obyvatel	ČR		Estonsko		Finsko		Polsko		Slovensko	
	Obce	Obyvatelé	Obce	Obyvatelé	Obce	Obyvatelé	Obce	Obyvatelé	Obce	Obyvatelé
0-200	23 %	2 %	1 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	14 %	1 %
201-500	32 %	6 %	3 %	0 %	2 %	0 %	0 %	0 %	25 %	5 %
501-1 000	22 %	9 %	18 %	2 %	2 %	0 %	0 %	0 %	26 %	10 %
1 001-2 000	12 %	10 %	33 %	8 %	9 %	1 %	1 %	0 %	20 %	14 %
2 001-5 000	7 %	12 %	26 %	14 %	30 %	6 %	24 %	6 %	10 %	15 %
5 001-10 000	2 %	9 %	11 %	13 %	24 %	10 %	39 %	18 %	2 %	7 %
10 001-20 000	1 %	9 %	6 %	14 %	15 %	13 %	22 %	20 %	1 %	8 %
20 001-50 000	1 %	12 %	1 %	6 %	11 %	19 %	10 %	19 %	1 %	18 %
50 001-100 000	0 %	10 %	1 %	12 %	3 %	14 %	2 %	9 %	0 %	10 %
100 001-200 000	0 %	3 %	0 %	0 %	2 %	13 %	1 %	8 %	0 %	0 %
200 001-500 000	0 %	6 %	0 %	31 %	1 %	13 %	0 %	9 %	0 %	12 %
500 001-1 000 000	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	11 %	0 %	7 %	0 %	0 %
1 000 001 a víc	0 %	12 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	5 %	0 %	0 %

Zdroj: Central Statistical Office of Poland (1995–2015), Český statistický úřad (2015), Statistics Estonia (2015), Statistics Finland (2015), Štatistický úrad SR (2015)

Z tabulky 11 je patrné, že se ČR skládá převážně z malých obcí. Vůbec nejvíce obcí (skoro třetina všech obcí v zemi) má pouze 201–500 obyvatel, zatímco v Estonsku, Finsku a Polsku je tento podíl zanedbatelný. Slovensko má podobnou velikostní strukturu jako ČR, nicméně ani na Slovensku nejsou obce tak malé jako v České republice. Největší obce má pravděpodobně Polsko. Jeho relativně největší podíl je nejnižší z uvedených států (39 % obcí náleží do velikostní kategorie 5 001–10 000 obyvatel).

Poněkud lepší, avšak méně podrobný náhled poskytuje obrázek 10, kde jsou velikostní kategorie obcí zobrazeny ve sloupcových grafech. V grafu byly vynechány kategorie 100 001 obyvatel a více, protože jejich podíl byl příliš malý ve všech státech. Období, ze kterých byly údaje získány, jsou stejná jako v případě tabulky 11.



**Obr 10. Velikostní struktura obcí v ČR, Estonsku, Finsku, Polsku a na Slovensku**

Zdroj: Central Statistical Office of Poland (1995–2015), Český statistický úřad (2015), Statistics Estonia (2015), Statistics Finland (2015), Štatistický úrad SR (2015)

Obrázek 10 znovu ukazuje, že většina obcí v ČR i SR spadá do velmi malých velikostních kategorií, zatímco např. v Polsku má většina obcí mnohem více obyvatel. ČR je tedy svou velikostní strukturou specifická. Slovensko je v tomto ohledu České republice nejbližší, což je zřejmě následkem skutečnosti, že ČR a SR byly ještě před necelými 25 lety součástí společného státu, který v upravených podobách existoval více než 75 let.

Je otázkou, jaká velikostní struktura je ta správná. Otázce velikosti obcí se hodně věnovalo zejména Finsko, které se snažilo (a dodnes stále snaží) vytvářet větší obce, které by byly schopné poskytovat rozsáhlé spektrum veřejných služeb svým občanům. I jiné severské státy se přiklání k myšlence, že větší obce dokáží zajistit kvalitnější služby (např. Dánsko). Nemusí však platit vždy, že určitá velikostní struktura, která je vhodná pro jeden stát, je vhodná i pro státy ostatní. Každá země má svá specifika; liší se v míře decentralizace kompetencí i v historickém vývoji. V každém případě je však nutné při formování systému financování obcí přihlížet k velikostní struktuře.

## 8.2 Komparace kompetencí obcí

Když se podíváme na aktivity, ve kterých se obce angažují podle publikace CEMR (2012), zjistíme, že napříč jednotlivými státy se tyto aktivity příliš neliší. Obce téměř všude zasahují do oblastí svozu odpadů, veřejné zeleně, veřejného pořádku, základních škol, zdravotnictví, veřejného osvětlení, místních komunikací atd. Není překvapením, že oblasti, které obce řeší, jsou napříč státy téměř totožné. Vždyť

všechny státy vycházejí přibližně ze stejné teorie, aby byla veřejná správa co nejlíže občanovi, a z principu subsidiarity. Je logické, že na základě těchto východisek jsou pak obcím svěřeny většinou ty samé úkoly.

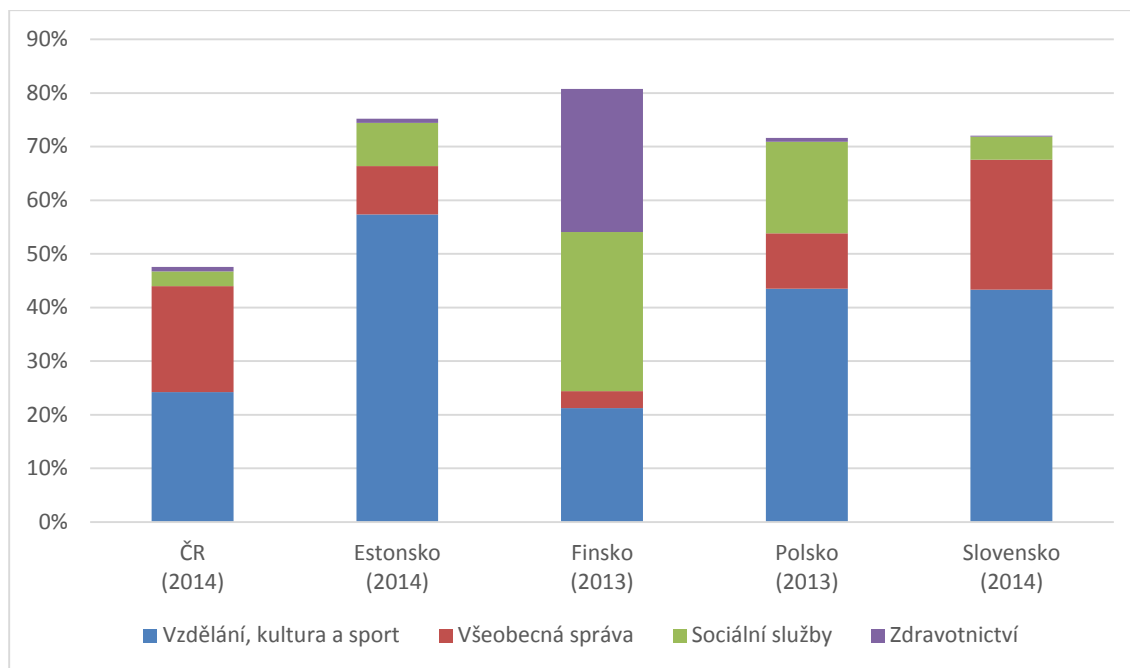
Nezáleží však jen na aktivitách obce, ale i na jejich důležitosti, na spolupráci s jinými subjekty veřejné správy a na míře, v jaké mohou obce tyto aktivity organizovat a ovlivňovat.

Obrázek 11 porovnává jednotlivé druhy výdajů obcí napříč sledovanými státy. Údaje byly získány ze statistických ročenek jednotlivých států, případně z jiných zdrojů. Bohužel však každý stát rozlišuje výdaje podle svých vlastních měřítek, a tak byly sledovány jen ty kategorie výdajů, které byly přístupné u všech států. Jedná se o kategorie:

- vzdělání, kultura a sport
- všeobecná správa
- sociální služby
- zdravotnictví

I tak však může docházet k určitým odchýlkám, protože každý stát může do konkrétní kategorie výdajů řadit výdaje, které jiný stát řadí do kategorie jiné. Typickým příkladem jsou např. výdaje na sociální služby a zdravotnictví, jež jsou Statistickým úřadem Finska vedeny v rámci jedné kategorie. Při oddělení jednotlivých výdajů v rámci této společné kategorie je obtížné určit, jaké výdaje spadají pod sociální oblast a jaké výdaje spadají pod zdravotnictví. A například Statistický úřad Polska ve své statistické ročence podrobněji nečlení kategorie „zdravotnictví“ a „sociální pomoc“, což znemožňuje určení způsobu polské klasifikace výdajů.

Sledování jen těchto 4 kategorií výdajů, k nimž byla přístupná data ve všech státech, navíc vede k tomu, že u některých států tyto kategorie představují dohromady přes 80 % veškerých výdajů, ale třeba v ČR tyto výdaje nezastupují ani polovinu celkových výdajů. Data navíc byla získána z různých období (2013 a 2014). Roky, ze kterých údaje pocházejí, jsou uvedeny v závorce pod názvem státu. Je třeba mít na paměti, že z výše uvedených důvodů má srovnání svá omezení.



**Obr 11. Srovnání výdajů obcí v ČR, Estonsku, Finsku, Polsku a na Slovensku**

Zdroj: Dmochowska (2014), Kuntien käyttökuksannukset ja -tuotot tehtävittain vuonna 2013 ja muutos edelli-sestä vuodesta (2014), Ministerstvo financí ČR (2015a), Ministerstvo financí SR (2015b), Statistics Estonia (2015)

Z grafu je vidět, že nejmenší výdaje na **všeobecnou správu** (administrativu) má Finsko, kde tyto výdaje představují pouze 3 % celkových výdajů. V ČR tento podíl dosahuje 20 % a na Slovensku dokonce 24 %.

Ve všech sledovaných státech představují **výdaje na vzdělání** velký podíl na celkových výdajích. Nejmarkantnější je tento podíl v Estonsku. Ačkoli je podíl výdajů na vzdělání ve Finsku nejmenší ze všech sledovaných států, neznamená to, že by se finské obce staraly o vzdělání méně než obce jiných států. Finsko má totiž velmi vysoký podíl i na sociálních službách, což relativně snižuje význam výdajů na vzdělání. Navíc celkové výdaje finských obcí jsou (vzhledem k HDP) v porovnání s ostatními státy vyšší, jak ukazuje tabulka 10, což znamená, že celkové výdaje na vzdělání jsou významné i přes jejich nízký podíl na celkových výdajích.

Finské obce rovněž významně financují **zdravotnictví**, které ve všech ostatních sledovaných státech představuje takřka zanedbatelnou skupinu výdajů (v žádném státě nedosahuje ani 1 % celkových výdajů). Svoji roli zde hraje i fakt, že Finsko má jen jednu úroveň územní samosprávy, a tak se musí starat o více záležitostí. Polské obce se totiž z celé územní samosprávy podílejí na výdajích na zdravotnictví jen ze 14 %. Zbýlých 86 % výdajů plyne z rozpočtů samosprávných okresů a vojvodin. Estonsko má sice taktéž jednu úroveň samosprávy, ale jak bylo řečeno v podkapitole 7.4 Estonsko, estonské obce nemají od roku 2001 právní zodpovědnost za poskytování zdravotní péče.

**Sociální výdaje** jsou opět nejvyšší ve Finsku. Obce ze svých rozpočtů financují sociální oblast ze 30 %. Na druhém místě je Polsko. U ostatních států výdaje



nedosahují ani 10 %; v ČR je tento podíl ve výši 3 % vůbec nejnižší ze sledovaných států.

Z obrázku 11 tak můžeme vyzorovat zejména to, že výdaje na vzdělání jsou ve všech státech významnou položkou a většinou budou v rámci této skupiny výdajů financovány základní školy, jež jsou tradičně v gesci obcí. Další na první pohled viditelnou skutečností je celkový význam finských obcí v otázkách poskytování veřejných služeb. Finské obce hrají v ekonomice mnohem větší úlohu než jejich zahraniční protějšky.

Určení aktivit, které jsou pro obce důležité v různých zemích, není těžké, protože v tomto případě se můžeme orientovat pomocí číselných údajů, jež můžeme následně porovnávat. Těžší je určení **míry decentralizace kompetencí**, kterou nemůžeme hodnotit pomocí čísel. Míra decentralizace je do značné míry subjektivní veličina. Existují některé číselné údaje, které bychom mohli použít pro její určení, ale jak říká Sorens (2014), ne vždy číselné údaje poskytují věrohodný obraz. V Dánsku je podíl daňových příjmů vlád nižších úrovní na celkových daňových příjmech státu vysoký, což by značilo velkou fiskální decentralizaci, nicméně autonomie územní samosprávy je minimální a dánské obce musí tyto příjmy využívat na programy, které určuje ústřední vláda.

Mohli bychom aspoň pro hrubou představu použít údaje z tabulky 10, která ukazuje, jak velké jsou výdaje obcí vzhledem k HDP. Nicméně pro určení míry decentralizace kompetencí je nutné brát v potaz i jiné faktory, protože velké výdaje ještě neznamenají velkou autonomii. Jak bylo zmíněno v podkapitole 7.2 Finsko, OECD vypracovalo 2 studie, ve kterých zkoumá míru decentralizace kompetencí, avšak pouze v oblasti zdravotnictví a vzdělání. Sami autoři však upozorňují, že výsledky studií nelze brát jako závazné indikátory pro určení míry decentralizace dané oblasti. Pouze poskytují obrázek o míře decentralizace podle kritérií, které si autoři sami určili pro své potřeby (Paris, Marion a Lihan, 2010; Gonand, Joumard a Price, 2007).

Podle těchto studií je decentralizace kompetencí v oblasti zdravotnictví nejvyšší ve Finsku, kde finské obce rozhodují nebo spolurozhodují téměř o každém ze 14 aspektů určených autory. Naopak nejnižší decentralizaci v této oblasti má Slovensko, kde mají obce vliv pouze na jediný aspekt. V ČR a Polsku bylo konečné skóre mnohonásobně nižší než u Finska a za Estonsko chybí údaje. V oblasti vzdělání byly výsledky téměř stejné. Finské obce se z 29 sledovaných států, resp. oblastí umístily na 1. místě v míře decentralizace vzdělání, zatímco české a polské obce obsadily poslední dvě místa. Údaje za Estonsko a Slovensko v této studii chybí (tamtéž).

### 8.3 Komparace příjmů obcí

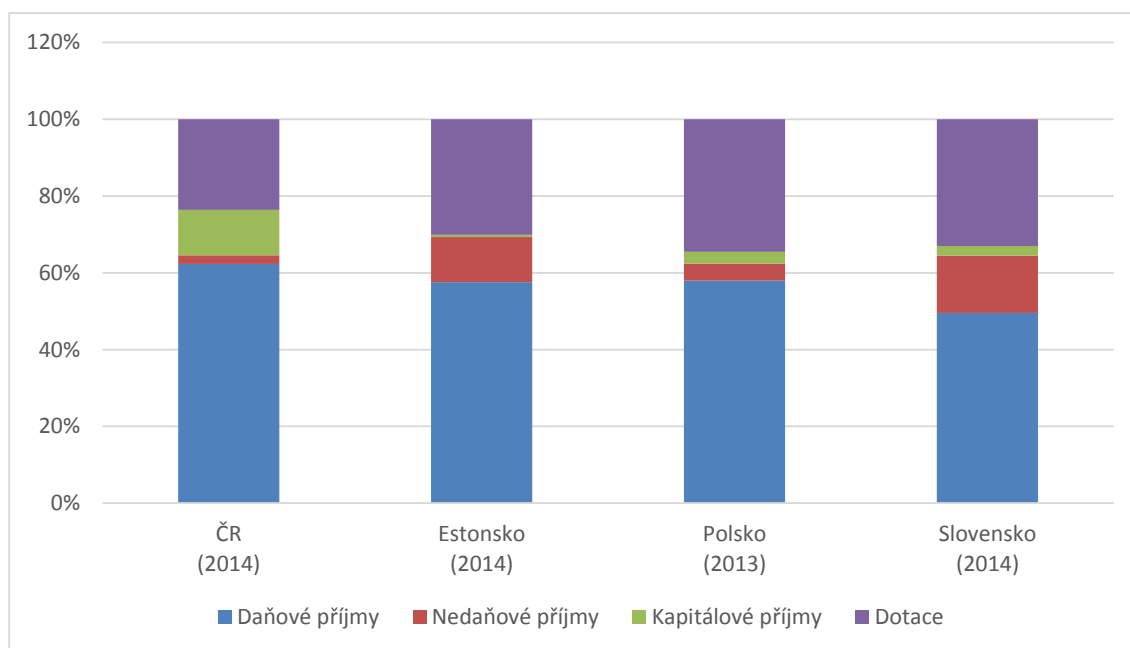
V této podkapitole bude provedeno porovnání příjmů obcí jednotlivých států nejen, co se týče jejich skladby, ale také co se týče daňové pravomoci obcí. Vzhledem k tomu, že ve všech státech jsou jako podstatný zdroj využívány sdílené daně, po-

zornost bude zaměřena rovněž na jejich výši a hlavně způsob jejich rozdělování mezi jednotlivé obce.

Složení celkových příjmů obcí napříč sledovanými státy ukazuje obrázek 12. Z porovnání muselo být vyřazeno Finsko, protože jeho skladba příjmů ať už podle Statistického úřadu Finska, nebo podle Asociace finských místních a regionálních vlád, je značně specifická a jednotlivé příjmy nelze přiřadit do daných skupin. Data byla získána opět z různých období, která jsou napsaná přímo v grafu pod názvem státu. Skupiny příjmů byly sestaveny tak, jak je známe z ČR, tedy:

- daňové příjmy
- nedaňové příjmy
- kapitálové příjmy (pouze vlastní)
- dotace

Stejně jako u výdajů, bylo i zařazení příjmů do stejných kategorií velmi obtížné. Finsko poskytuje data značně odlišná než ostatní státy, a tak lze o zařazení do konkrétních skupin polemizovat. Podobně tomu bylo u Estonska, kde se podrobněji nedělily výdaje z prodeje zboží a služeb a je tak možné, že některé vlastní kapitálové příjmy budou zařazeny do nedaňových příjmů.



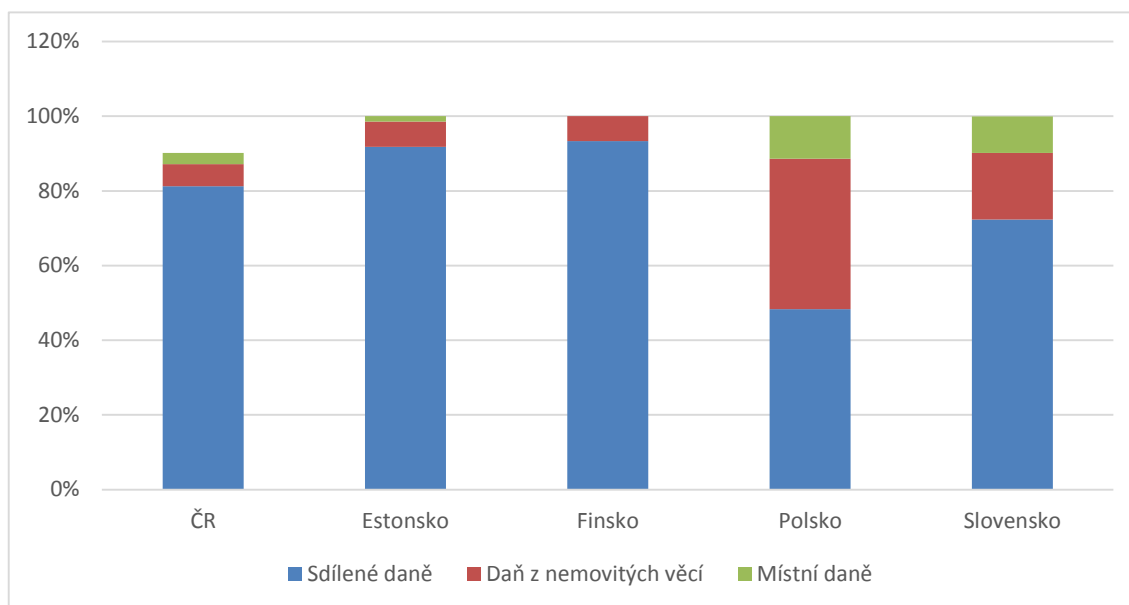
**Obr 12. Srovnání celkových příjmů obcí v ČR, Estonsku, Finsku, Polsku a na Slovensku**

Zdroj: Dmochowska (2014), Ministerstvo financí ČR (2015a), Ministerstvo financí SR (2015b), Statistics Estonia (2015)

Na obrázku 12 vidíme, že daně představují hlavní zdroj příjmů obcí ve všech sledovaných státech. Podíl daňových příjmů na celkových příjmech obcí činil v průměru přes 50 %. V případě Finska, tvořily daňové příjmy 45 % celkových příjmů (Local and regional government Finland, 2014). Významným zdrojem příjmů

jsou také dotace, ačkoli ve Finsku představují pouze 18 % celkových příjmů. Druhý nejnižší podíl dotací měly české obce s podílem 24 %.

Obrázek 13 ukazuje složení daňových příjmů obcí napříč sledovanými státy. České obce řadí mezi daňové příjmy i jiné příjmy, které oficiálně nespádají do žádné ze 3 kategorií sledovaných daňových příjmů, proto sloupec u ČR nedosahuje 100 %. Mezi zbylých 10 % daňových příjmů patří např. odvody z výherních automatů nebo poplatky a odvody v oblasti životního prostředí.



**Obr 13. Srovnání daňových příjmů obcí v ČR, Estonsku, Finsku, Polsku a na Slovensku**

Zdroj: Dmochowska (2014), Kuntien käyttökuustannukset ja -tuotot tehtävittäin vuonna 2013 ja muutos edelli-sestä vuodesta (2014), Ministerstvo financí ČR (2015a), Ministerstvo financí SR (2015b), Statistics Estonia (2015)

Ačkoli i složení daňových příjmů nemusí vždy přesně odpovídat daným skupinám, protože každý stát může pod danou kategorii řadit jiné příjmy, můžeme z obrázku 13 vyčíst, že sdílené daně tvoří podstatnou část celkových daňových příjmů. Nejmenšího podílu dosahují polské obce, které na druhé straně profitují na dani z nemovitých věcí. Majetkové daně jsou pro slovenské obce taktéž významné, ale v ostatních státech daň z nemovitých věcí nepředstavuje významnou položku<sup>24</sup>.

Tabulka 12 ukazuje podíly obcí na sdílených daních napříč sledovanými státy. U Finska nelze podíl určit, protože finské obce si určují vlastní daňové sazby. Podíl obcí se tak může měnit podle místní politiky obcí. Rovněž u ČR nelze přesně určit stanovený podíl, protože jsou zákonem stanoveny různé podíly podle toho, o jaké daně z příjmů FO se jedná. Navíc jsou využívány různé motivační nástroje, a

<sup>24</sup> Ačkoli, jak už bylo řečeno v podkapitole 5.1 Daňové příjmy, daň z nemovitých věcí se díky velké daňové pravomoci může stát významným zdrojem příjmů. Avšak zatímco v ČR může dosáhnout podíl daně z nemovitých věcí 56 % celkových příjmů, např. v Estonsku nejvyššího podílu dosáhlo město Torgu (20 % celkových příjmů v roce 2014).

tak je i jedna daň sdílena s obcemi vícekrát, přičemž je každý podíl přerozdělován mezi jednotlivé obce různými způsoby.

**Tab 12. Podíly obcí na sdílených daních v ČR, Estonsku, Finsku, Polsku a na Slovensku**

	ČR	Estonsko	Finsko	Polsko	Slovensko
<b>Daň FO</b>	specifické	58 %	specifické	39,34 %	68,5 %
<b>Daň PO</b>	23,58 %	0 %	28,06 %	6,71 %	0 %
<b>DPH</b>	20,83 %	0 %	0 %	0 %	0 %

Estonsko a Slovensko se spoléhají pouze na jednu sdílenou daň, zatímco ČR má systém sdílených daní ze všech sledovaných států vůbec nejsložitější. ČR je navíc jedinou ze sledovaných zemí, která využívá jako sdílenou daň i DPH.

Důležitější je však **způsob rozdělování** sdílených daní mezi jednotlivé obce. Ve způsobu rozdělování jsou si nejmíce podobné ČR a Slovensko. Tyto státy založily přerozdělení daní především na počtu obyvatel s tím, že mezi kritéria, která určují konečné rozdělení, zařazují i jiné aspekty, kterými chtějí podpořit určité oblasti nebo srovnat nevýhodné postavení některých obcí. Estonsko, Finsko a Polsko založily přerozdělení daní mezi jednotlivé obce na derivačním způsobu. V těchto státech se tedy sleduje původ daně, ovšem jediné Finsko dává možnost obcím, aby si určovaly vlastní daňové sazby (v případě daně z příjmů FO). Daňová pravomoc finských obcí je tak ze všech sledovaných států nejvyšší.

V Estonsku nemožnost určovat vlastní daňové sazby vede k neustálým problémům jednotlivých obcí, které se potýkají s obrovskými rozdíly příjmů na obyvatele. Estonská situace si vyžaduje buď lepší shora určený vyrovnávací mechanismus, který by vyrovnával rozdíly v daňové kapacitě obcí, nebo systém automatického vyrovnání prostřednictvím libovolně stanovených daňových sazeb, jak ho využívá Finsko. Nicméně z příkladu Finska víme, že ani neomezená možnost obcí určovat vlastní daňové sazby při derivačním způsobu rozdělování daní není zárukou bezproblémového financování. Vysoké národní standardy a demografický vývoj mohou způsobit problémy ve financování základních služeb.

V Polsku a Estonsku je velmi obtížné ovlivnit celkový výnos sdílených daní. Obce těchto dvou států mohou vytvářet vhodné podmínky pro rozvoj zaměstnanosti a podnikání ve své obci a tím nepřímou posílit příjmovou stránku svého rozpočtu, ale tyto úkony se nevyrovnají možnostem určovat vlastní daňové sazby.

Ve Finsku je daň z příjmů PO rozdělována taktéž derivačním způsobem, ale obce už nemohou určovat vlastní daňové sazby a mohou tak posilovat vlastní daňové příjmy z této daně pouze vytvářením vhodných podmínek pro podnikání.

Co se týče **daně z nemovitých věcí**, zde je daňová pravomoc obcí ve všech státech relativně vysoká. V ČR i na Slovensku mohou obce přímo ovlivňovat inkaso daně prostřednictvím vlastních rozhodnutí. Podobně je tomu v Estonsku a Finsku, kde si obce mohou určovat vlastní daňové sazby v rámci zákonem stanovených mantinelů. Polské obce určují také vlastní daňové sazby a jejich daňová pravomoc

je vyšší v tom smyslu, že mohou daň z nemovitých věcí úplně zrušit (zákon stanovuje pouze horní limity daňových sazeb).

Při rozhodování mezi derivačním a nederivačním způsobem rozdělování mohou být vedeny různé polemiky. Ze samotné podstaty derivačního způsobu vyplývá, že je spravedlivější, protože odpovídá vlastnímu přičinění obcí na celkovém inkasu daně. Na druhou stranu, tento způsob s sebou nese riziko velkých rozdílů mezi obcemi, které samotné obce mohou v některých případech jen málo ovlivnit. Ať už je však rozhodnuto jakkoli, v případě, že je využíván derivační způsob, je zapotřebí obcím také umožnit určovat vlastní daňové sazby, aby mohly reagovat na svoji situaci. Daňová konkurence nese spoustu výhod, zejména celkové snižování daní pro občany nebo ovlivnění velikosti populace v nezalidněné nebo naopak přeplněné obci. Daňová konkurence s sebou nese i nevýhody, avšak v této práci už byly představeny studie, které obavy z těchto nevýhod přinejmenším zmírňují.

#### 8.4 Komparace vyrovnávacích mechanismů

Každý stát potřebuje nějaký systém, který bude vyrovnávat rozdíly mezi obcemi. Ačkoli např. ČR neposkytuje žádné vyrovnávací dotace tak jako Estonsko, Finsko nebo Polsko, můžeme mluvit o existenci vyrovnávacího mechanismu. Samotný způsob rozdělování sdílených daní mezi jednotlivé obce v sobě zahrnuje vyrovnávací mechanismus, protože poskytuje příjmy na základě (přepočteného) počtu obyvatel.

Polsko využívá vyrovnávací a vyvažující dotace. Vyrovnávací dotace jsou financované kompletně ze státního rozpočtu a měří rozdíl v odhadnutých daňových příjmech obcí. Dotace je poskytnuta, pokud daňové příjmy obce nedosahují 92 % průměru. Vyvažující dotace jsou financovány z rozpočtu obcí s daňovou kapacitou nad 150 % průměru a sleduje se několik faktorů (nezaměstnanost, infrastruktura), tedy podmínky obcí. Obě tyto dotace však představují malou část z celkového vyrovnávacího mechanismu, kam patří i dotace na vzdělání. Tato dotace však (i když je oficiálně neúčelová) je určena na konkrétní činnost, nikoli na vyrovnávání rozdílů mezi obcemi.

Finsko využívá v rámci svého vyrovnávacího mechanismu taktéž dvě formy dotací. Jednak to jsou blokované dotační programy, které zkoumají nákladovost veřejných služeb, a jednak to jsou vyrovnávací dotace, které sledují daňovou kapacitu. Zatímco pro polské obce je stěžejní vyrovnávání příjmů a vyrovnávání rozdílných podmínek je okrajovou záležitostí, pro finské obce jsou důležité rozdílné podmínky a rozdíl v daňové kapacitě je okrajovou záležitostí. V obou zemích však platí, že ta větší část dotací z vyrovnávacího mechanismu je financována ze státního rozpočtu, zatímco tu menší financují obce s nadprůměrně dobrými podmínkami.

V Estonsku je využívána jen jedna forma přímého vyrovnávání, a to prostředky z vyrovnávacího fondu. V rámci tohoto fondu dochází k odhadu nákladů a výnosů obcí a případný rozdíl, resp. část tohoto rozdílu je obcím ze státního rozpočtu dorovnána.

V ČR a na Slovensku je systém vyrovnávání zakomponován přímo do způsobu rozdělování sdílených daní. Dotace, které jsou obcím poskytovány, jsou z velké části založeny pouze na financování činností, jež obce vykonávají v rámci přenesené působnosti. V ČR byla v minulosti poskytována územní vyrovnávací dotace podle toho, jak se odchyloval výnos daně na jednoho obyvatele od průměru. Této dotace se však využívalo v době, kdy ještě velká část výnosu daně byla přerozdělována derivačním způsobem (zejména daň z příjmů FO podnikatelů).

Uvedené systémy jsou víceméně automatické s pevnými pravidly. Stát však může rozdíly mezi obcemi vyrovnávat i ad hoc prostřednictvím dalších, většinou účelových dotací. Ze státního rozpočtu tak mohou být poskytovány investiční i neinvestiční dotace především těm obcím, které se potýkají s nízkými příjmy i přes automatické vyrovnávací mechanismy.

Každý vyrovnávací mechanismus je jiný a odpovídá potřebám státu. Transparentnější jsou vyrovnávací mechanismy Finska, Polska a Estonka, protože u nich lze přesně určit výši poskytnutých dotací a také jejich zdroj. V ČR a na Slovensku se už těžce zjišťuje, jestli se na vyšších příjmech obcí podílejí jiné obce nebo samotný stát, který krátí své příjmy v rámci určení podílu sdílených daní. Ve Finsku je navíc systém považován spíše za netransparentní z toho důvodu, že je založen na sledování podmínek obcí, nikoli na příjmech. Mechanismus tak může být snadno upraven ve prospěch určité skupiny obcí.

Jako vhodný mechanismus se jeví finské vyrovnávací dotace, které zkoumají daňovou kapacitu obcí a na základě tohoto kritéria pak dorovnávají příjmy obcí. Takový mechanismus pak zmírňuje negativní dopady těch obcí, které nemají dobré podmínky pro zvětšování daňové kapacity.

## 9. Návrh systému

Nalézt optimální řešení financování obcí je téměř nemožné. Všechny systémy, které si lze představit, mají svá pozitiva a negativa. A i při výběru systému, jenž bude navrhovatel považovat za nejlepší, musíme brát v potaz jeho praktické zavádění. Ne každý způsob se dá prakticky uskutečnit navzdory jeho dokonalým teoretickým východiskům. Člověk musí rovněž brát ohled na historické souvislosti společnosti, v níž chce nový systém navrhnout. Návrh systému, který bude uměle udržován při životě přes deklarovaný nesouhlas společnosti, je špatným návrhem. Systém bez důvěry a bez přijetí společností nemůže prakticky fungovat tak, jak se od něj očekává, třebaže jsou jeho mechanismy komplementární s potřebami společnosti.

V předchozích kapitolách bylo věnováno mnoho času analýze a komparaci systémů financování obcí ve vybraných státech Evropy. Rozebrán byl též stávající systém fungující v ČR a systém, jenž na území ČR fungoval v minulosti. Mohli jsme si povšimnout, že český (i slovenský) systém je poněkud odlišný od ostatních sledovaných států. Budeme-li hodnotit daňovou pravomoc podle kritéria způsobu získávání příjmů a přerozdělování sdílených daní, zjistíme, že české obce mají nižší daňovou pravomoc než jejich zahraniční protějšky. Je běžné, že jednotlivé obce získávají ty daňové příjmy, které se vyberou od jejich občanů nebo na jejich území. V ČR je takovéto ocenění přičinění obcí potlačeno a daňové příjmy jsou přerozdělovány pomocí kritéria počtu obyvatel upraveného na základě priorit stanovených ústřední vládou.

Než vůbec dojde k návrhu nového systému, rád bych podotkl, že stávající systém nepovažuji za nefunkční. Svou funkcionalitu systém prokazuje tím, že se obce nepotýkají s většími problémy, které by ohrožovaly jejich existenci. Vždy budou existovat odlišné názory na úpravu přerozdělení daní (malé obce budou prosazovat větší příjmy pro malé obce na úkor větších a větší obce budou prosazovat větší příjmy pro velké obce na úkor menších z různých důvodů), ale stávající systém, který v upravené podobě funguje 15 let, se jako celek nestává terčem ostré kritiky.

Ačkoli se tedy dá stávající systém považovat za udržitelný, neznamena to, že je systémem optimálním. Nebo přinejmenším, že by nestálo za to se zamyslet nad jeho úpravou, která by přinesla zlepšení ve fungování veřejné správy.

Přestože si jsem vědom negativ daňové konkurence a jejího démonizování předními českými odborníky na financování územní samosprávy (Peková, Provazníková, Sedláčková) a přestože nezpochybňuji ani věcnou argumentaci těchto autorek, přistupuji k možnosti zavedení daňové konkurence v ČR otevřeně; zároveň však obezřetně. Finské zkušenosti nasvědčují, že daňová konkurence může mezi obcemi fungovat. Nefunkčnost Tieboutovy „volby nohou“, kterou někteří autoři předpokládají, a obavy z některých negativních dopadů daňové konkurence navíc byly zpochybněny studiemi Sorensen (2014), Felda a Reuliera (2009) či Heyndelse a Vuchelena (1998), prezentovanými v podkapitole 3.1.2 Decentralizovaný model fiskálního federalismu.

Zavedení daňové konkurence má své opodstatnění, které plyne z mnoha jejích pozitiv. Daňová konkurence je obecně spravedlivější, i když zrovna spravedlnost není pojem, který by se dal hodnotit stoprocentně objektivně. Daňová konkurence však spíše přispívá k lepší funkci celého systému veřejné správy než k zajištění existence všech samostatných obcí. Zvýšení efektivity a hospodárnosti, snižování daní a větší nabídka veřejných služeb patří k základním výstupům působení daňové konkurence.

Abych tedy využil těchto výstupů, rozhodl jsem se zavést možnost daňové konkurence u daně z příjmů fyzických osob. Původní záměr byl nerozlišovat mezi tím, zda se jedná o příjmy ze závislé činnosti, o příjmy z podnikání nebo třeba příjmy z pronájmu. Nicméně vinou nedostupnosti dat je počítání se všemi složkami daně z příjmů FO složité. **Daně z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti a podnikatelů** tak budou jediné, které se budou mezi obce rozdělovat derivačním způsobem. A aby se zamezilo nekalým praktikám obcí, ke kterým se české obce uchýlovaly v 90. letech, a aby se zabránilo vzniku potíží, se kterými se potýkají estonské obce, bude v rámci nového systému obcím umožněno určovat **vlastní daňové sazby** z příjmů, které budou platné pro jejich obyvatele. Ideálně by se možnost určení sazeb neměla omezovat a obcím by měla být ponechána naprostá volnost bez mantinelů, ale považuji za vhodné alespoň při zavádění systému mantinely stanovit, aby se zabránilo unáhleným rozhodnutím některých zastupitelstev.

Jelikož se současný český systém rozdělování daní dá považovat za složitý, byly provedeny v rámci návrhu nového systému pokusy o co největší jednoduchost. Původní záměr počítal s tím, že by se odváděla daň z příjmů FO pouze obcím a státu (měla by tak jen dvě části). Nicméně vzhledem k tomu, že současný systém při rozdělování daní mezi obce výrazným způsobem zvýhodňuje Prahu, Brno, Plzeň a Ostravu, byla provedena ještě dodatečná úprava, která zavádí třetí odvod z daně z příjmů FO a to do speciálního fondu, ze kterého budou vypláceny dodatečné příjmy Praze, Brnu, Plzni a Ostravě<sup>25</sup>.

Státní sazba daně z příjmů fyzických osob by se snížila ze současných 15 % na 3,6 %. Daňová sazba pro speciální fond sloužící pro potřeby financování Prahy, Brna, Plzně a Ostravy by byla na úrovni 2,4 %. Obce by současně měly možnost svou obecně závaznou vyhláškou určit místní daňovou sazbu v rozmezí 5–13 %. Celková daňová sazba pro fyzické osoby by tak nemohla být nižší než 11 % a současně nemohla přesáhnout 19 %. Daňová sazba by se tak nově mohla pro fyzickou osobu snížit či zvýšit o 4 p. b.

Tabulka 13 ukazuje změny v příjmech u daně z příjmů FO ze závislé činnosti a podnikatelů, daně z příjmů PO bez započtení PO, které jsou zřizovány obcemi, resp. kraji, a DPH. Hodnoty jsou v miliardách Kč. Vycházelo se z hodnot z roku 2014 a nové příjmy byly upraveny v souladu s novými pravidly a novými podíly na sdílených daních (viz níže).

---

<sup>25</sup> Tento třetí odvod musel být proveden, protože na základě propočtů by dle nového systému tyto 4 obce přišly až o 30 % celkových příjmů. Lze si jen těžko představit, že by návrh takového systému byl politicky průchozí.



**Tab 13. Změny ve sdílených daních pro obce, kraje a státní rozpočet v mld. Kč**

	Původní příjmy			Nové příjmy			Změna příjmů		
	Obce	Kraje	Stát	Obce	Kraje	Stát	Obce	Kraje	Stát
<b>Daň z příjmů FO</b>	33,8	12,3	98,2	109,7	0	34,6	+75,9	-12,3	-63,6
<b>Daň z příjmů PO</b>	33,4	12,1	89,4	0	13,5	121,4	-33,4	+1,4	+32,0
<b>DPH</b>	67,6	24,6	230,2	25,2	35,8	261,5	-42,5	+11,2	+31,3
Celková změna							+0,05	+0,21	-0,25
Procentní změna celkových příjmů							0,02 %	0,14 %	-0,02 %

Zdroj: Ministerstvo financí ČR, 2015a

V roce 2014 činil výnos určený pro obce z daně z příjmů FO ze závislé činnosti a podnikatelů 33,8 mld. Kč. V roce 2014 bylo celé inkaso daně 144,3 mld. Kč. Pokud bychom toto inkaso rozdělili na 24 % (státní daňová sazba 3,6 %) a 60 % (obecní daňová sazba 9 %), stát by získal podle nového systému 34,6 mld. Kč, zatímco obce 86,6 mld. Kč. Po započtení zbývajících 16 % (daňová sazba speciálního fondu 2,4 %) by se příjmy obcí zvýšily na 109,7 mld. Kč. Ovšem zisk pro obce je nejistý, protože nelze předem určit, jaká bude průměrná daňová sazba. V tomto jednoduchém výpočtu se navíc počítá s tím, že o veškeré slevy na dani včetně daňových zvýhodnění se budou dělit obce a stát, nicméně stálo by za zvážení, zda by aspoň slevy na poplatníka neměly být břemenem pouze pro státní rozpočet, jak je toho využíváno v Estonsku<sup>26</sup>.

Obcím by se tak zvýšil výnos daně z příjmů FO o 75,9 mld. Kč, tedy téměř o 225 %. Daň z příjmů FO by pro obce představovala více než 40 % veškerých příjmů (podle současného systému se jednalo o 12 %). Ovšem pouze 86,6 mld. Kč (32 % celkových příjmů) by obce získávaly derivačním způsobem. Celkové příjmy obcí by tak z jedné třetiny byly závislé na daňovém příjmu, jehož výnos může obec do velké míry ovlivnit.

Vzhledem k tomu, že je třeba zajistit, aby se změnou systému financování obcí výrazně nezměnily příjmy krajů a státu, je třeba upravit podíly u zbývajících sdílených daní. V rámci nového systému tedy byly **upraveny podíly u daně z příjmů PO a daně z přidané hodnoty**. Podíl obcí na dani z příjmů PO bude nulový<sup>27</sup> a u DPH klesne na 7,8 %. Podíly krajů se zvýší na 10 % u daně z příjmů PO a 11,1 % u DPH. Do státního rozpočtu by tak plynulo 90 % daně z příjmů PO a 81,1 % výnosu DPH.

Kromě značně posílené daně z příjmů FO by obcím z významných sdílených daní plynul už jen výnos DPH, jenž by se snížil o více než 63 % na 25,2 mld. Kč. Vý-

<sup>26</sup> Vzhledem k výši slevy by pak ale stát nemusel dostávat téměř žádné daňové příjmy a stále by určité břemeno slev musely převzít obce, proto budeme v tomto modelu uvažovat o situaci, kdy se o dané slevy dělí státní rozpočet s rozpočty obcí.

<sup>27</sup> Předpokládáme však, že by do rozpočtu obcí i nadále plynulo inkaso daně z příjmů PO v případech, kdy by poplatníkem byla příslušná obec.

znam DPH by se tak v rozpočtech obcí snížil na 9 % celkových příjmů (z původních 25 %).

Navzdory snaze, aby změna systému neměla příliš velký vliv na rozpočty ostatních subjektů veřejné správy, došlo k mírným úpravám v příjmech obcí, krajů a státu. Celkové příjmy ze tří daňových příjmů, v nichž byly provedeny změny (tedy daně z příjmů FO, daně z příjmů PO a DPH) by se u obcí zvýšily o 46 mil. Kč (0,02 % celkových příjmů), u krajů by se zvýšily o 208 mil. Kč (0,14 % celkových příjmů) a u státu by došlo ke snížení o 254 mil. Kč (0,02 % celkových příjmů).

Pravidla pro **daň z nemovitých věcí** byla ponechána dle stávajícího systému. Stálo by za zvážení upravit jednotlivé formulace zákona. Zejména by se jednalo o zjednodušení, kdy by se zrušily různé koeficienty (místní koeficient, koeficient ve výši 1,5) a obcím by bylo umožněno stanovit vlastní daňové sazby v rámci zákonných mantinelů. Nicméně v tomto případě se jedná pouze o technickou záležitost.

Zvolení vhodného systému financování obcí závisí do velké míry na úkolech a kompetencích, které jsou obcím svěřeny a které jsou z historického hlediska nevypustitelné. Obecně platí, že čím menší je decentralizace kompetencí, tím více by měly obce být závislé na dotacích a transferech. Existence vlastních příjmů je stěžejní v případech, kdy obce oplývají velkou rozhodovací pravomocí. Přestože rozhodovací pravomoc českých obcí v oblasti zdravotnictví a vzdělávání byla vyhodnocena jako nízká, zatímco u finských obcí jako jedna z nejvyšších v rámci většiny sledovaných států OECD, je nutno podotknout, že i finské obce musí dodržovat přísné standardy a státní regulace v poskytování veřejných služeb. Přesto je jejich daňová pravomoc rozsáhlá.

Jsem si vědom rozdílů v decentralizaci kompetencí, a právě proto byla ponechána určitá část sdílených daní v nederivačním režimu přerozdělování. Výnos DPH se mezi jednotlivé obce tedy bude rozdělovat stejně jako doposud, zejména na základě koeficientů postupných přechodů. Obdobně tomu bude u dalších daní, které nepředstavují významný zdroj příjmů (např. daňové příjmy vybírané srážkou). V tomto ohledu však musíme brát v potaz další záležitost.

Veřejná správa v ČR je založena na smíšeném modelu, kdy obce vykonávají přenesenou působnost. A jak již bylo řečeno, je těžké oddělit financování samostatné působnosti od přenesené působnosti, když obě působnosti vykonává stejná entita (Peková, Pilný a Jetmar, 2012). V současnosti je přenesená působnost financována ze státního rozpočtu. Výpočet je každoročně aktualizován v rámci zákona o státním rozpočtu na následující rok<sup>28</sup>. Ovšem úkolem vypočteného příspěvku, který obce ze státního rozpočtu získávají, není pokrýt celkové výdaje na činnosti v rámci přenesené působnosti, což už vyplývá ze samotného názvu „příspěvek“. Předpokládá se, že obce budou financovat výdaje na přenesenou působnost také ze sdílených daní, které získávají. I to je důvod snahy o to, aby hodnota sdílených daní plynoucí obcím zůstala přibližně stejná i po změně systému. Obce tak budou i na-

<sup>28</sup> Podrobnosti výpočtu byly rozebrány v kapitole 5.2.1 Příspěvek na výkon státní správy.

dále financovat přenesenou působnost z příspěvku ze státního rozpočtu a ze sdílených daní.

## 9.1 Vyrovnávací mechanismus

V předchozí kapitole byly rozebrány hlavní charakteristiky navrženého systému financování obcí. Zásadní rozdíl oproti stávajícímu systému je posílení vlastních daňových příjmů obcí a zavedení možnosti daňové konkurence mezi obcemi, kdy by obce mohly lákat občany na své nízké daňové sazby a zvětšovat tak svou daňovou základnu, potažmo získávat dodatečné daňové příjmy do svých rozpočtů.

Přestože je myšlenkou celého systému právě konkurenční boj obcí o získání nebo udržení poplatníků daně a územně vyrovnávací dotace takový systém narušují, lze si jen těžko představit, že by navržený systém fungoval právě bez tohoto vyrovnávacího mechanismu. Je všeobecně známo, že ne všechny obce mají stejnou výchozí pozici a stejné podmínky pro pěstování své daňové základny. Ačkoli by mohl někdo oponovat, že rozdílné podmínky obcí nejsou dostatečným důvodem pro existenci vyrovnávacího mechanismu, je třeba brát ohled na společenskou i politickou průchodnost změny systému, bez nichž by nový systém neměl praktické využití.

Sestavování vyrovnávacího mechanismu bylo inspirováno zejména polským vyrovnávacím mechanismem a menší částí finského mechanismu, založeného na příjmech. Svou roli hraje i tzv. negativní daň z příjmů, na jejíž filosofii je vyrovnávací mechanismus založen. Negativní daň z příjmů je založena na myšlence, že je poskytována pouze jedna sociální dávka občanům, kteří vydělávají méně než je společensky stanovená mez. Na rozdíl od většiny standardních sociálních dávek se však celkový příjem fyzické osoby zvyšuje, pokud se zvyšuje jeho vlastní příjem. Výše sociální dávky tedy klesá, pokud roste příjem, ale pokles není tak výrazný jako při běžně poskytovaných sociálních dávkách, které de facto nahrazují příjem, jenž fyzické osobě chybí do dané hranice příjmů. Člověk je tak motivován na tom, aby si zajistil co nejvíce vlastních příjmů, protože s každým růstem vlastních příjmů na tom bude lépe, než kdyby mu příjmy nevzrostly (Stejskal, 2008).

**Výše dotace na obyvatele ( $X$ )** by se vypočetla podle následujícího vzorce:

$$X_i = 0,6 \times (0,9 \times DP_p - DP_i),$$

kde  $X_i$  je výše dotace na obyvatele pro  $i$ -tou obec,  $DP_p$  jsou průměrné daňové příjmy na obyvatele vypočtené jako průměr daňových příjmů na obyvatele za všechny obce ČR a  $DP_i$  jsou daňové příjmy na obyvatele  $i$ -té obce, přičemž za daňové příjmy se pro účely výpočtu dotace považují jen ty daňové příjmy, které jsou rozdělovány derivačním způsobem, tedy daň z příjmů FO ze závislé činnosti a podnikatelů.

Jako hranice, od které bude obec dostávat vyrovnávací dotaci, bylo stanoveno 90 % průměrných daňových příjmů na obyvatele. Nedosahuje-li obec ani 90 %, má nárok na dotaci. Výše dotace je rovna 60 % rozdílu mezi hodnotou 90 % průměrných daňových příjmů na obyvatele a skutečnými daňovými příjmy na obyvatele.

měrných daňových příjmů na obyvatele a daňovými příjmy na obyvatele dané obce. Obec tak získá pouze část rozdílu mezi 90% hranicí a svými daňovými příjmy.

Důvodem, proč nemá být proplacen celý rozdíl mezi minimální hranicí a skutečnými daňovými příjmy, je, aby vyrovnávací mechanismus obsahoval motivační prvek, který je základem myšlenky negativní daně z příjmu. Pokud by byl proplacen celý rozdíl, znamenalo by to, že všechny obce s daňovými příjmy na obyvatele nižšími než je stanovená hranice by dostávaly tak velkou dotaci, že by jejich výsledné daňové příjmy na obyvatele byly stejné. V takovém případě by žádná obec neměla motivaci si zajistit vyšší daňové příjmy a vzhledem k možnostem snižovat vlastní daňovou sazbu by pak mohlo docházet k situacím, kdy by obce de facto ulevovaly vlastním občanům a vypadlé příjmy by pak nahradila nová dotace.

Do fondu vyrovnávacího mechanismu, z něž budou financovány tyto dotace, by přispívaly obce, které by měly nadprůměrné daňové příjmy na obyvatele. Hranice, od níž by obce povinně přispívaly chudším (nebo lépe řečeno méně vybaveným) obcím, by byla 100 % průměrných daňových příjmů na obyvatele. Všechny obce, jejichž daňové příjmy na obyvatele dosahují aspoň průměru všech obcí, by se části svých daňových výnosů musely vzdát ve prospěch obcí s nižšími daňovými příjmy. Vzorec pro výpočet **individuálního příspěvku obce** na obyvatele ( $Y$ ) je následující:

$$Y_i = 0,4 \times (DP_i - DP_p),$$

kde  $Y_i$  je výše příspěvku na obyvatele pro  $i$ -tou obec,  $DP_i$  jsou daňové příjmy na obyvatele  $i$ -té obce a  $DP_p$  jsou průměrné daňové příjmy na obyvatele vypočtené jako průměr daňových příjmů na obyvatele za všechny obce ČR.

Obec s nadprůměrnými daňovými příjmy na obyvatele by tak do fondu platila pouze 40 % částky svých daňových příjmů na obyvatele, jež by přesahovala průměrné daňové příjmy na obyvatele.

Obce s daňovými příjmy na obyvatele mezi 90 % a 100 % průměrných daňových příjmů na obyvatele mají v tomto ohledu nulovou fiskální pozici. Takové obce nemají nárok na vyrovnávací dotaci, ale současně nemají povinnost přispívat do fondu vyrovnávacího mechanismu.

Aby mohlo být ověřeno fungování vyrovnávacího mechanismu, byla sestavena tabulka s 6253 obcemi, v níž byl pro každou obec samostatně stanoven počet obyvatel, procento pracujících, průměrná mzda a místní sazba daně z příjmů FO.

**Počet obyvatel** byl použit v jednotlivých obcích podle skutečnosti k 1. 1. 2015, data byla získána od ČSÚ (Český statistický úřad, 2015).

Údaje o **procentu pracujících lidí** v jednotlivých obcích jsou dostupná pouze na základě sčítání lidu, které bylo provedeno v roce 2011. Z veřejné databáze ČSÚ (Obyvatelstvo podle pohlaví a podle ekonomické aktivity, 2011) tak byla získána data o procentu zaměstnaných vč. zaměstnaných studentů a důchodců a na základě těchto údajů byl určen rozptyl těchto ekonomicky aktivních na 30 % až

57 %. Tyto podíly byly rovnoměrně rozloženy mezi jednotlivé obce, aby v každé velikostní kategorii byly zastoupeny všechny možnosti ekonomické aktivity.

Pátrání po **průměrné mzdě** skončilo neúspěchem. Kontaktoval jsem několik státních orgánů s žádostí o poskytnutí informace o průměrné mzdě v jednotlivých obcích nebo alespoň v jednotlivých okresech, ale neúspěšně. ČSÚ, Ministerstvo práce a sociálních věcí (včetně Úřadu práce ČR) ani finanční úřady nedisponují potřebnými daty. Průměrná mzda tak byla zjištěna za rok 2014 v jednotlivých krajích (Počet zaměstnanců a průměrné hrubé měsíční mzdy - mezikrajské srovnání, 2015). Průměrnou mzdu jsem opět rovnoměrně rozmístil k jednotlivým obcím kromě mzdy v Praze, která byla samostatně použita pro Prahu.

**Místní sazba daně** z příjmů FO byla v obcích použita zcela náhodně na základě generátoru čísel. Výhodou je, že se výše sazby neustále neopakuje jako třeba u procenta pracujících, nicméně nevýhodou je, že při počtu 6253 se průměrná místní sazba zákonitě blíží 9 % (generátor měl za úkol pro každou obec vygenerovat celé číslo v rozmezí od 5 do 13). Na druhou stranu nemáme žádné relevantní informace o tom, jaké místní sazby daně by obce určovaly, a tak lze za jediný logický výsledek považovat právě náhodnou funkci. Tedy že průměrná místní sazba bude ve výši 9 %. V tomto konkrétním případě místní sazba dosáhla průměru 9,01 %.

Na základě daných hodnot byly vypočítány daňové příjmy na obyvatele každé obce a následně stanovena výše dotace, resp. příspěvku pro každou obec.

Celkem **620 obcí** (9,9 %) se nacházelo v intervalu **<0,9;1> DP<sub>p</sub>**. Jejich fiskální pozice byla tedy nulová.

Dalších **2858 obcí** (45,7 %) se nacházelo **pod 90 % DP<sub>p</sub>** a získaly tak nárok na vyrovnávací dotaci.

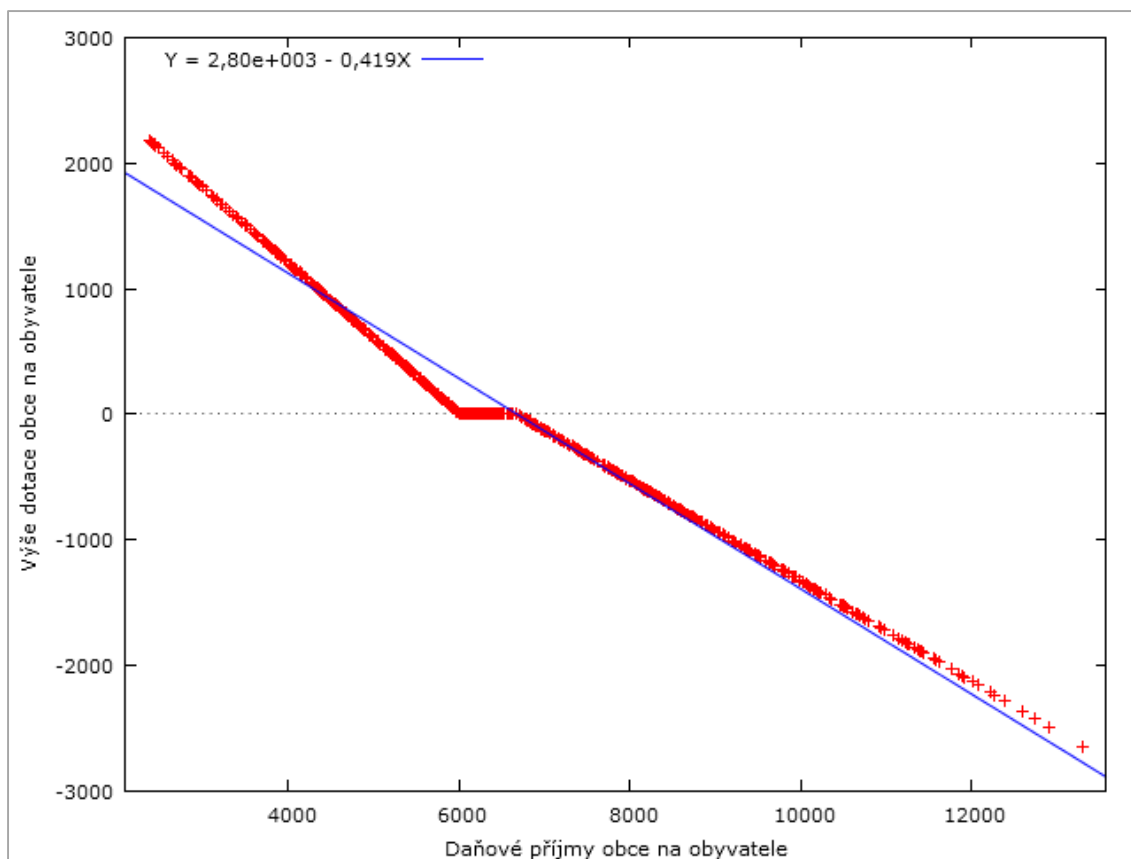
Zbývajících **2775 obcí** (44,4 %) se nacházelo **nad DP<sub>p</sub>** a dostaly se tak do pozice plátce.

Úhrn celkových dotací (částky se znaménkem plus) a příspěvků (částky se znaménkem mínus) činí -259 mil. Kč, což znamená, že fond vyrovnávacího mechanismu je v přebytku. Tento přebytek by mohl být navrácen přispívajícím obcím podle podílu jejich příspěvku. Největší část by získala Plzeň, Brno a Ostrava, jejichž příspěvky do fondu vyrovnávacího mechanismu tvoří necelou čtvrtinu všech příjmů fondu<sup>29</sup>.

Obrázek 14 obsahuje graf znázorňující závislost výše dotace na obyvatele na velikosti daňových příjmů obce na obyvatele. Vidíme, že výše dotace klesá s růstem daňových příjmů na obyvatele až do chvíle, kdy tyto příjmy dosáhnou 90 % průměrných daňových příjmů na obyvatele. Až do plné výše DP<sub>p</sub> je dotace nulová. Dotace se přehoupne do záporné hodnoty ve chvíli, kdy DP<sub>i</sub> přesáhnou DP<sub>p</sub> a stávají se tak příspěvkem do fondu vyrovnávacího mechanismu.

---

<sup>29</sup> Velký podíl dotace by platila zřejmě i Praha, které však byla generátorem přiřazena velmi nízká místní daňová sazba a Praha se tak dostala do nulové fiskální pozice.

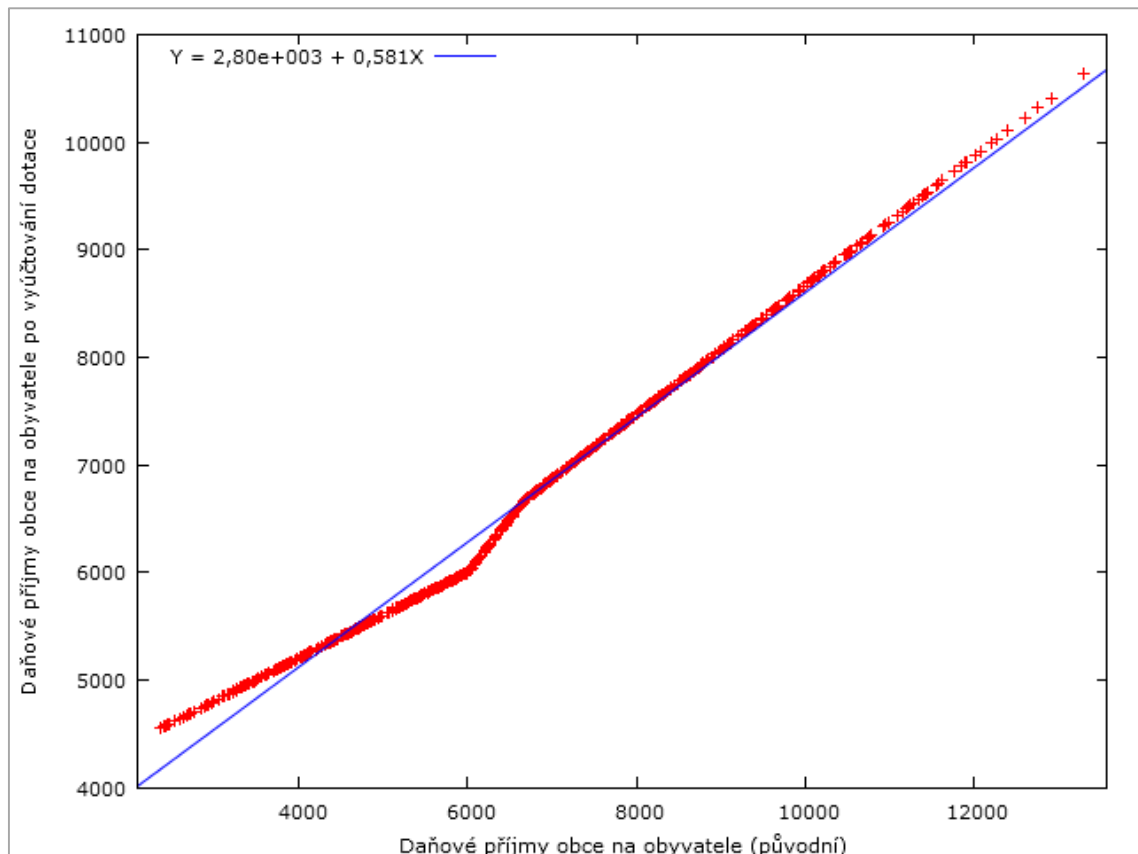


**Obr 14. Závislost výše dotace na obyvatele na velikosti daňových příjmů obce na obyvatele**

Obrázek 15 ukazuje závislost mezi daňovými příjmy obce na obyvatele a celkovými daňovými příjmy obce na obyvatele upravenými o výši dotace (příspěvku). Vidíme, že daňové příjmy na obyvatele po vyúčtování dotace obecně rostou, pokud rostou i původní daňové příjmy. Křivka je v celém svém průběhu rostoucí, přičemž růst je nejvyšší u obcí, které se nacházejí v nulové fiskální pozici. Růst daňových příjmů po zaúčtování dotace je pomalejší u obcí s daňovými příjmy na obyvatele pod stanovenou hranicí než u obcí s nadprůměrnými daňovými příjmy na obyvatele. Tyto skutečnosti jsou logickým důsledkem toho, že obcím je vyplácena dotace pouze ve výši 60 % rozdílu, zatímco obce s nadprůměrnými příjmy platí jen 40 % daného rozdílu.

Lze tak pozorovat, že v jakékoli části křivky je pro obec vždy lepší, pokud zvýší své vlastní daňové příjmy na obyvatele. Případné snížení místní daňové sazby, které by vedlo ke snížení daňových příjmů obce na obyvatele, by tak mělo na obecní rozpočet negativní vliv. Obci by byla sice vyplácena vyšší dotace, ale celkově by si obec touto změnou pohoršila. Pokud by však obec dokázala určit správnou místní sazbu daně z příjmů, která by společně s dalšími změnami v obci (např. zlepšení veřejných služeb) přilákala dostatečný počet vydělávajících a pracujících občanů, došlo by snížením místní sazby daně k dostatečnému zvýšení celkových daňových příjmů na obyvatele.

Pokud by se obec navíc přehoupla do pásma s nadprůměrnými daňovými příjmy na obyvatele, stále by zvýšení vlastních daňových příjmů vedlo ke zvyšování celkových příjmů i přes povinnost odvádět část výnosu svých daní do fondu vyrovnávacího mechanismu. Růst vlastních příjmů by byl navíc rychlejší než v případě, kdy by se obec nacházela v pásmu pod 90% hranicí průměrných daňových příjmů na obyvatele, což pro obec může mít dodatečný motivační účinek k navyšování vlastních daňových příjmů na obyvatele.



**Obr 15. Závislost daňových příjmů na obyvatele po vyúčtování dotace na původních daňových příjmech obce na obyvatele**

V rámci sestavování vyrovnávacího mechanismu bylo uvažováno také o jiných situacích, např. aby vyrovnávací mechanismus byl založen na potenciálních daňových příjmech. Ty by se počítaly pro každou obec tak, že by se základ daně vynásobil celorepublikovou průměrnou daňovou sazbou. Dotace a povinné příspěvky by tak byly předepisovány na základě ekonomicko-sociálních podmínek jednotlivých obcí (na velikosti průměrné mzdy, míře nezaměstnanosti,...). Takový model by se však potýkal s tím problémem, že by obcím s podprůměrnou místní daňovou sazbou při růstu potenciálních daňových příjmů (např. přijetím opatření, která by vedla ke zvýšení zaměstnanosti nebo zvýšení průměrné mzdy v obci<sup>30</sup>) klesaly celkové daňové příjmy na obyvatele i po proplacení dotace.

<sup>30</sup> Takovým opatřením by mohlo být právě samotné snížení místní daňové sazby.

Výše popsaná situace, kdy by obcím klesaly daňové příjmy po vyúčtování dotace, by trvala až do okamžiku, kdy by potenciální daňové příjmy na obyvatele dosáhly max. stanovené hranice, do které by se ještě obcím vůbec dotace vyplácela. Důvodem je, že nižší místní daňová sazba přinese menší dodatečné příjmy, než by byl pokles dotace, která by byla závislá na potenciálních daňových příjmech. Zvýšení zdaňovaného základu v obci by přineslo větší potenciální příjmy na obyvatele než skutečné daňové příjmy, protože potenciální daňové příjmy by se počítaly na základě průměrné (vyšší) daňové sazby, zatímco skutečné daňové příjmy by se počítaly na základě podprůměrné (nižší) daňové sazby.

Je třeba mít na paměti, že modely sestavené v rámci ukázky fungování vyrovnávacího mechanismu, jehož základní charakteristiky byly představeny a zároveň popsány na obrázcích 14 a 15, jsou značně zjednodušující. Potřebná data nebyla dostupná v takovém formátu, aby mohl být sestaven věrohodnější model a i v případě perfektně dostupných dat o ekonomické aktivitě (a jejích složkách) a průměrné mzdě by se nedal sestavit model popisující skutečnost, protože by tu stále zůstávala nevyřešená otázka stanovení místní daňové sazby a změn v daňové základně obcí, které by nastaly v důsledku úprav daňových sazeb. Proto je třeba s výsledky pracovat obezřetně.

## 9.2 Praktické dopady nového systému

V této podkapitole bude názorně demonstrováno na příkladech konkrétních obcí, jak by je změna systému ovlivnila. Obce byly vybrány zcela náhodně. Sledováno bylo pouze to, aby se neopakovaly obce z jednoho kraje a jedné velikostní kategorie.

Tabulka 14 ukazuje změny 5 vybraných obcí napříč velikostními kategoriemi. První 4 řádky (pod hlavičkou tabulky) obsahují základní údaje obce pro výpočet nových daňových příjmů obce. Místní daňová sazba byla všem obcím přiřazena ve výši 9 %. Následujících 6 řádků obsahuje porovnání mezi původními a novými příjmy u daně z přidané hodnoty, daně z příjmů PO a FO. U daně z příjmů PO jsou započítány pouze příjmy bez PO zřizovaných danou obcí. U daně z příjmů FO jsou započítány i příjmy z kapitálových výnosů, které se budou i nadále rozdělovat dle starého systému. Poslední 3 řádky obsahují informace o daňových příjmech na obyvatele před vyúčtováním dotace, o celkové výši dotace, resp. příspěvku obce a procentuální změně celkových příjmů.

Z tabulky 14 je patrné, že u všech obcí došlo k poklesu daně z přidané hodnoty (o necelých 46 % na základě úpravy podílu) a rovněž došlo ke kompletnímu výpadku daně z příjmů PO, které se dle navrženého modelu mezi obce nerozdělují.

Pozornost by měla být věnována poslednímu řádku, podle něhož celkové příjmy všech vybraných obcí poklesly. Tato změna se týkala i ostatních obcí, pro které byly provedeny výpočty (celkem se sledovaly změny pro 23 obcí). Aby mohlo být ověřeno, z jakého konkrétního důvodu k poklesům došlo, musely by být provedeny výpočty pro všechny obce ČR, což je prakticky nemožné. Data o procentu za-



městnaných obyvatel obce se nedají získat v rámci jednoho výstupu, ale musí se zjišťovat jednotlivě pro každou obec zvlášť. Získaná data jsou navíc zjednodušená. Průměrnou mzdu počítá ČSÚ pro zaměstnance, ale v modelu se počítá i s příjmy OSVČ. Navíc bylo využito faktického snížení sazby daně o necelých 42 %, a to na základě statistiky Finanční správy ČR (2015a), podle níž činila v daňových přiznáních za rok 2013 výsledná předepsaná daň po uplatnění všech snížení základů daně a slev na daních 8,8 % z původního základu daně. Na základě této hodnoty byl proveden přepočítání výsledného inkasa daně, protože nelze předpokládat, že by obec reálně získala 9 % z 1,34 násobku průměrné hrubé mzdy každého svého pracujícího obyvatele. Právě tato statistika nemusí být zcela přesná, protože je založena na údajích z roku 2013 a pouze v rámci podaných daňových přiznání. Z propočtu tak vypadly příjmy těch, kteří daňové přiznání nepodávali. Pokud by došlo pouze k 32% snížení sazby daně (namísto 42% snížení), tak by u některých obcí došlo dokonce ke zvýšení celkových příjmů.

**Tab 14. Změny v rámci nového systému financování u obcí Blažejovice, Kostelec u Holešova, Chlumeck nad Cidlinou, Přerov a Liberec**

	Blažejovice	Kostelec u Holešova	Chlumeck nad Cidlinou	Přerov	Liberec
Počet obyvatel	113	975	5 403	44 278	102 562
Podíl pracujících	41,8 %	42,8 %	42,9 %	41,5 %	43,7 %
Průměrná hrubá mzda	24 823	21 882	22 485	22 041	23 137
Místní daňová sazba	9,0 %	9,0 %	9,0 %	9,0 %	9,0 %
DPH původní	522 061	5 070 584	24 943 593	217 714 296	527 918 886
DPH nové	238 984	2 321 160	11 418 422	99 663 018	241 665 294
Daň z příjmů PO původní	269 295	2 498 252	12 837 766	107 011 959	259 654 624
Daň z příjmů PO nové	0	0	0	0	0
Daň z příjmů FO původní	296 795	2 383 699	18 430 189	120 282 405	299 447 999
Daň z příjmů FO nové	768 423	6 025 693	34 243 880	266 873 867	681 797 345
Daňové příjmy FO na obyvatele dle navrženého systému	6 551	5 913	6 090	5 775	6 383
Celková výše dotace	0	55 737	0	6 195 561	0
Změna celkových příjmů	-2,7 %	-7,1 %	-10,7 %	-8,8 %	-8 %

Zdroj: Český statistický úřad (2015), Ministerstvo financí ČR (2015a), Obyvatelstvo podle pohlaví a podle ekonomické aktivity v obci (2011), Počet zaměstnanců a průměrné hrubé měsíční mzdy - mezikrajské srovnání (2015)

Ve skutečnosti se dá předpokládat, že vypočtené nové daňové příjmy FO jsou podhodnocené, protože podle tabulky ze Sčítání lidu, domů a bytů Obyvatelstvo podle pohlaví a podle ekonomické aktivity (2011) činil podíl pracujících osob v ČR 43 %. Pokud zbývající statistiky vezmeme ze stejných období a stejných zdrojů jako u obcí, pro něž byly výpočty provedeny, zjistíme, že celostátní inkaso daně z příjmů FO by mělo být 125,3 mld. Kč, přičemž skutečné inkaso daně z příjmů FO ze závislé činnosti a z podaných daňových přiznání dosáhlo v roce 2014 výše 132 mld. Kč.

Případný výpadek příjmů by obce mohly řešit i zvýšením své místní daňové sazby. Například v případě Kostelce u Holešova by místní sazba daně z příjmů musela vzrůst z 9 % na 12,5 %. Takový růst se může zdát vysoký, ale je třeba počítat s tím, že reálnou daňovou sazbu snižujeme o 42 %. Zvýšení sazby o 3,5 p. b. by tak reálně znamenal růst o 2,03 p. b. V Blažejovicích by téměř stejných celkových pří-

jmů bylo dosaženo i po zvýšení sazby daně o 1,5 p. b., což reálně znamená růst o 0,89 p. b.

Přes výše zmíněné argumenty by zvyšování daňové sazby nemělo být řešením problému, obzvláště v případě, kdy je celý systém financování obcí založen na myšlence konkurenčního boje mezi obcemi, který má vyústit ve snižování daní. Předpokladem celého systému je, že obce budou motivované zvyšovat svou daňovou základnu, čímž si samy zajistí dodatečné příjmy do svých rozpočtů. Zároveň budou hledat i způsoby snižování nákladů.

V případě, že by se i tak objevovaly obce s podstatnými finančními problémy, které by vznikly v důsledku změny systému, mohlo by být využito i myšlenky Blažka (1996) prezentované v podkapitole 6.3 Období 1996–2000, podle níž by byly upřednostněny chudé obce při rozhodování o investičních dotacích.

### 9.2.1 Zvláštní postavení Prahy, Brna, Plzně a Ostravy

Během prezentace návrhu systému bylo řečeno, že 2,4 % ze zdanitelného základu daně bude na celostátní úrovni odváděno do speciálního fondu, z něhož mají být dodatečně financována 4 velká města ČR, tedy Praha, Brno, Plzeň a Ostrava. Tento odvod by činil celkem 26 mld. Kč. Podíly, jednotlivých měst byly určeny dle současných podílů, na jejichž základě se rozdělují daňové příjmy dle současného systému.

Celkem se tato města podílejí na výnosu sdílených daní z necelých 40 % (Vyhláška Ministerstva financí o podílu jednotlivých obcí na stanovených procentních částech celostátního hrubého výnosu daně z přidané hodnoty a daní z příjmů, 2015). Podíl každého města byl jednotlivě podělen hodnotou 40 a následně upraven tak, aby změna v celkových příjmech byla do nejnižší. Praha by získávala 73 % prostředků fondu, Brno 12 %, Plzeň 5 % a Ostrava 10 %.

V případě Prahy je též potřeba počítat i s příjmy, které získává jako kraj. I tyto příjmy musely být upraveny, protože došlo k jejich zvýšení v rámci úpravy systému rozdělování sdílených daní.

Tabulka 15 ukazuje změny u Prahy, Brna, Plzně a Ostravy v rámci nového systému. Tabulka byla sestavena stejně jako tabulka 14, ale obsahuje 3 řádky navíc. Úpravu o krajské příjmy (týká se jen Prahy), dodatečné příjmy z fondu, které představují příjmy ze speciálního fondu vypočtené na základě jejich podílů, a celkovou daň z příjmů FO po přičtení příjmů ze speciálního fondu. Do součtu celkových příjmů se nepočítají dodatečné krajské příjmy Prahy, protože ty se týkají DPH a daně z příjmů PO.

Z tabulky 15 je patrné, že Praha, Brno a Plzeň mají nadprůměrné daňové příjmy a podílejí se tak na financování fondu vyrovnávacího mechanismu. Ostrava je naopak příjemcem dotace, protože její daňové příjmy FO nedosahují ani 90 % průměru. Změny v celkových příjmech měst jsou minimální, což je způsobeno především tím, že speciální fond, ze kterého jsou těmto městům vypláceny dodatečné příjmy, byl sestaven speciálně pro jejich potřeby a není tak obecný.

Celá existence tohoto speciálního fondu by měla mít pouze dočasný charakter nebo být pouze pojistkou při zavádění systému. Předpokladem je, že by tato velká města neměla mít příliš velký problém v získávání daňových příjmů a pokud by se tento fakt potvrdil, mohl by být fond pro Prahu, Brno, Plzeň a Ostravu odstraněn. Na druhou stranu je třeba si uvědomit, že tato 4 města vykonávají velký díl přenesené státní správy, což je důvodem jejich speciálního postavení v současném právním řádu. Při zavádění nového systému by měla být věnována velká pozornost analýze jejich příjmů.

**Tab 15. Změny v rámci nového systému financování u Prahy, Brna, Plzně a Ostravy**

	Praha	Brno	Plzeň	Ostrava
<b>Počet obyvatel</b>	1 259 079	377 440	169 033	294 200
<b>Podíl pracujících</b>	46,3 %	44,5 %	44,8 %	40,9 %
<b>Průměrná hrubá mzda</b>	31 633	23 950	23 794	22 833
<b>Místní daňová sazba</b>	9,0 %	9,0 %	9,0 %	9,0 %
<b>DPH původní</b>	18 980 654 645	3 435 094 654	1 520 523 359	2 667 641 564
<b>DPH nové</b>	8 688 769 429	1 572 482 402	696 049 590	1 221 165 598
<b>Daň z příjmů PO původní</b>	9 279 908 270	1 689 599 971	753 367 547	1 320 936 832
<b>Daň z příjmů PO nové</b>	0	0	0	0
<b>Daň z příjmů FO původní</b>	10 948 796 867	1 886 978 047	839 866 914	1 454 449 312
<b>Daň z příjmů FO před úpravou</b>	12 658 247 433	2 716 068 825	1 216 248 226	1 872 990 204
<b>Úprava krajských příjmů</b>	1 562 553 842	0	0	0
<b>Dodatečné příjmy z fondu</b>	16 856 136 317	2 770 871 723	1 154 529 885	2 309 059 769
<b>Daň z příjmů FO po úpravách</b>	29 514 383 750	5 486 940 548	2 370 778 110	4 182 049 974
<b>Daňové příjmy FO na obyvatele dle nového systému</b>	9 246	6 728	6 730	5 896
<b>Celková výše dotace</b>	-1 294 781 085	-8 002 138	-3 667 431	19 804 735
<b>Změna celkových příjmů</b>	-2,8 %	0,3 %	-0,9 %	-0,2 %

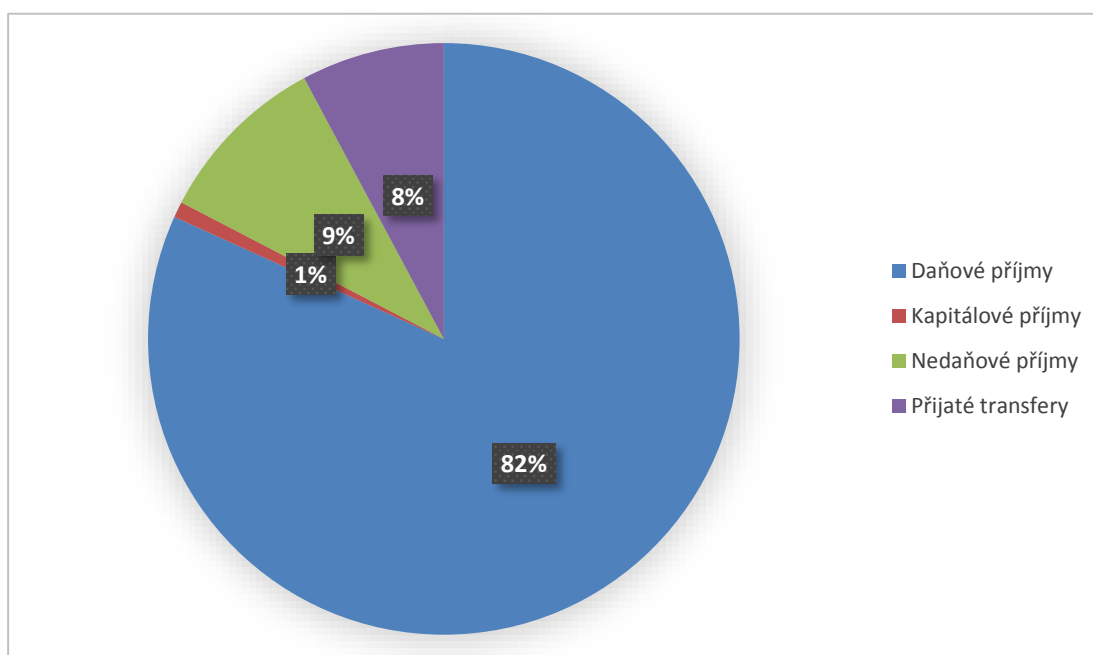
Zdroj: Český statistický úřad (2015), Ministerstvo financí ČR (2015a), Obyvatelstvo podle pohlaví a podle ekonomické aktivity v obci (2011), Počet zaměstnanců a průměrné hrubé měsíční mzdy - mezikrajské srovnání (2015)

### 9.2.2 Sychrov a Stojice

Tato podkapitola slouží k demonstraci změn u konkrétní obce. Byla vybrána obec z velikostní kategorie 201–500, protože tato velikostní kategorie je v ČR nejvíce zastoupená a výsledky obce tak mohou reprezentovat výsledky u relativně největšího počtu obcí ČR.

Sychrov je malá obec v okrese Liberec s 201 obyvatel. Celkové příjmy v roce 2014 dosáhly 4,9 mil. Kč, zatímco výdaje činily 4,3 mil. Kč, přičemž z 81 % se jednalo o výdaje běžné, což je nadprůměrná hodnota.

Složení celkových příjmů ukazuje obrázek 16. Z obrázku je patrné, že obec má ve svém rozpočtu vysoký podíl daňových příjmů ve výši 82 %, čímž o 24 p. b. přesahuje průměr všech obcí za období 2010–2014. Podíl všech ostatních příjmů je podprůměrný a v roce 2014 obec neměla téměř žádné kapitálové příjmy. Podíl na přijatých transferech je rovněž podprůměrný, což může být způsobeno tím, že obec nedostávala žádné investiční transfery, které v průměru za všechny obce představovaly v roce 2014 přes 40 % celkových přijatých transferů.



**Obr 16. Složení celkových příjmů obce Sychrov za rok 2014**

Zdroj: Ministerstvo financí ČR, 2015a

Podle vyhlášky Ministerstva financí o podílu jednotlivých obcí na stanovených procentních částech celostátního hrubého výnosu daně z přidané hodnoty a daní z příjmů (2015) v Sychrově pracuje celkem 165 lidí. Nicméně to pro účely navrženého systému není podstatné. Důležité je, kolik lidí, kteří v Sychrově bydlí, pracuje bez ohledu na to, kde se jejich místo pracoviště nachází. Podle tabulky ze Sčítání lidu, domů a bytů z roku 2011 Obyvatelstvo podle pohlaví a podle ekonomické aktivity v obci (2011) činil v Sychrově podíl zaměstnaných vč. zaměstnaných studentů či důchodců 42,1 % z celkového počtu obyvatel. Vzhledem k tomu, že se obec nachází v Libereckém kraji, za průměrnou mzdu lze považovat 23 137 Kč.

Na základě navrženého systému by došlo k několika zásadním změnám ve složení i velikosti příjmů obce. Daň z příjmů FO činí podle současného modelu 601 258 Kč. Pokud bychom vypočítali příjmy na základě situace obce a místní daňové sazby na úrovni 9 %, obec by nově vybrala na svém území 1 236 034 Kč.

K tomu je třeba připočíst také daň z kapitálových výnosů ve výši 58 651 Kč, která by byla rozdělována jako dosud.

Změna by se dotkla i DPH a daně z příjmů PO. Zároveň by muselo dojít k vyúčtování vyrovnávací dotace, která byla pro obec Sychrov vypočtena na základě ukázkového modelu z předchozí kapitoly. DPH by pokleslo z 1,1 mil. Kč na 522 tis. Kč. Daň z příjmů PO (mimo zřízených obcí) ve výši 560 tis. Kč by nebyla vyplacena.

Daňové příjmy na obyvatele by dle nového systému činily 6 149 Kč a obec Sychrov by se tak nacházela těsně nad hranicí maxima, do kterého má obec nárok na dotaci. Výše dotace, resp. příspěvku by byla nulová. Celkově by však příjmy poklesly o 485 tis. Kč (9,9 % celkových příjmů), což už lze považovat za podstatný rozdíl. Obec Sychrov má totiž v současnosti (pro rok 2015) nadprůměrný podíl na sdílených daních (DPH, FO, PO) a velmi vysoký podíl na 1,5 % podílů obcí na dani z příjmů FO, který se rozděluje podle počtu zaměstnanců v obci. Počet zaměstnanců v obci je totiž o 345 % vyšší, než je průměr vypočtený za všechny obce se stejným počtem obyvatel 201 (Vyhláška Ministerstva financí o podílu jednotlivých obcí na stanovených procentních částech celostátního hrubého výnosu daně z přidané hodnoty a daní z příjmů, 2015).

Přestože pro obec Sychrov představuje nová situace zhoršení, nelze přesně říct, zda by se jednalo o skutečné snížení příjmů o 485 tis. Kč. Výpočty jsou provedeny na základě odhadů, jejichž možné chyby byly vysvětleny v kapitole 9.2 Praktické dopady nového systému. Navíc i v případě, že by se jednalo o snížení o 485 tis. Kč, neznamenalo by to pro obec výrazné problémy, neboť v roce 2014 obec vytvořila přebytek ve výši 578 tis. Kč a nejednalo se o přebytek ojedinělý. Kladný rozdíl mezi celkovými příjmy a výdaji Sychrov vytvářel minimálně od roku 2010. Obava, že by Sychrov ztrátou příjmů nemohl financovat své potřeby, je tudíž lichá<sup>31</sup>.

Zhoršení situace se navíc projevuje zejména z toho důvodu, že Sychrov je současným systémem zvýhodněn. Pokud bychom se podívali na jinou obec s 201 obyvatelem, která má naopak podle vyhlášky Ministerstva financí o podílu jednotlivých obcí na stanovených procentních částech celostátního hrubého výnosu daně z přidané hodnoty a daní z příjmů (2015) podprůměrné podíly na sdílených daních (obec Stojice z Pardubického kraje), zjistili bychom, že by celkové příjmy této obce vzrostly o 0,13 % a to i po odečtení příspěvku, který by obec musela zaplatit do vyrovnávacího fondu. Se změnou systému financování obcí se tak logicky změnil

---

<sup>31</sup> Pochopitelně však nelze ospravedlnit snižování příjmů obcí tvrzením, že by se obec nedostala do vážných finančních potíží. Přestože by Sychrov mohl i nadále vytvářet rozpočtové přebytky, je třeba vzít v potaz i možnost, že jsou rozpočtové přebytky vytvářeny za účelem financování navýšených kapitálových (investičních) výdajů v budoucnosti a reforma by tak mohla potenciálně investiční plány obce přinejmenším zkomplikovat. Upozornění na přebytek vyšší než by byla případná ztráta příjmů, má pouze ukázat, že by v tomto konkrétním případě finanční důsledky změny systému nebyly fatální.

způsob, kterým se určují obce s výhodou a bez výhody. Priority jsou dle navrženého systému jiné, než tomu je v současném systému.

### 9.3 Zavedení systému do praxe

Aby mohl nově navržený systém fungovat, je třeba splnit několik předpokladů a zamyslet se nad jeho samotnou implementací.

Z publikace Blöchliger a Vammalle (2012) jasně vyplývá, že zavádění nového systému, který mění finanční vztahy mezi jednotlivými subjekty veřejné správy, je žádoucí, aby byla reforma provedena v období (silného) **ekonomického růstu**. Tento požadavek má psychologický i praktický význam. Jednak je společnost otevřenější změnám a riskantním krokům vlády v době, kdy se zemi jako celku daří, a jednak silný ekonomický růst může kompenzovat případné negativní dopady, které by změna systému mohla přinést. Většina zemí, které výrazným způsobem reformovaly územní samosprávu, se v té době nacházela v době ekonomického růstu. Reformy tak probíhaly většinou před lety 2007–2008. Vzhledem ke kladným zkušenostem ostatních zemí je tedy žádoucí, aby případné zavedení systému do praxe proběhlo v době konjunktury.

Dalším velmi důležitým předpokladem je, aby celá reforma byla projednána a dohodnuta s **opozicí** a samozřejmě i se zástupci obcí a krajů. Reforma nemá žádný smysl, pokud s ní opozice nesouhlasí, protože v případě jejího nástupu do čela země, může být reforma zrušena. Česká republika má s touto problémovou situací své vlastní zkušenosti, např. když byla penzijní reforma z roku 2013 schválena přes odpor opozice, která od začátku deklarovala, že reformu zruší hned, jak k tomu bude mít příležitost. Projednání s opozicí je tak velmi důležitým předpokladem, bez něhož je dlouhodobá existence systému nereálná.

Při zavádění systému by ústřední vláda měla počítat s případnými neočekávanými výdaji, které by musela obcím krýt v případě fatálních výpadků příjmů. To souvisí s prvním předpokladem, podle něhož je žádoucí, aby byla reforma uskutečněna v době ekonomického růstu. Vláda by měla vypracovat **analýzu krizových scénářů** a vyčlenit některé prostředky pro potřeby jejich financování.

Systém financování obcí, který byl navržen v této diplomové práci, je založen na daňové konkurenci. Přestože z různých studií<sup>32</sup> vyplývá, že negativa daňové konkurence se mnohdy neprokazují a daňová konkurence jako taková přispívá k rychlejší konvergenci regionů (namísto předpokládaného opaku), měli bychom brát ohled i na zkušenosti z první republiky. V kapitole historie financování českých obcí bylo pojednáno o nezodpovědném hospodaření českých obcí, které mohly stanovovat místní přírážky k některým celostátním daním, čímž si vzájemně daňově konkurovaly. Lze předpokládat, že došlo k obecnému poučení obcí a jejich hospodaření není natolik problémové jako před 90 lety, nicméně vzhledem k velikosti českých obcí, resp. kvality jejich odborného vedení a jejich vysokému

---

<sup>32</sup> Sorens (2014), Feld a Reulier (2009), Heyndels a Vuchelen (1998).



počtu je třeba předpokládat, že u některých obcí může dojít k problémovému chování.

Z předchozího odstavce vyplývá, že by měl fungovat určitý **systém kontroly hospodaření** obcí, který by dokázal včas odhalit finanční problémy. Na Slovensku může v konkrétních případech být obci nařízen ozdravný režim, a pokud tento režim nemá výsledky, může se obec vyskytnout v nucené správě, kdy celé řízení obce je v rukách nuceného správce (Láštic, 2010). Systém kontroly, který by byl založen na podílu nesplacených závazků po splatnosti vůči skutečným běžným příjmům předchozího roku, jako je tomu na Slovensku, je jedním z mnoha, který by mohl fungovat i v ČR v případě změny systému. Česká republika však využívá svého vlastního systému, kdy u obcí sleduje ukazatel celkové likvidity a podíl cizích zdrojů k celkovým aktivům. V případě detekce nežádoucích hodnot jsou obce osloveny dopisem a je jim nabídnuta pomoc (především poradenská a analytická).

Je otázkou, zda by měl být systém kontroly represivnější. V případě daňové konkurence, kdy obce budou více zodpovídat za své příjmy, by bylo žádoucí, aby systém kontroly fungoval jako doposud a byl založen na poskytnutí pomoci v řešení problému namísto uvalení obce do nucené správy, jak se děje na Slovensku nebo se dělo za první republiky. Zásah do místní samosprávy je porušením základních principů státu a nemělo by k němu být přistupováno. Míra represe však závisí na prioritách státu. Je podstatné, zda je obcím dána svoboda s plnou odpovědností i se všemi negativy, které může tato svoboda přinést, nebo je dbán důraz na stabilitu a vyrovnanost veřejných rozpočtů i za cenu ztráty svobodného rozhodování obce. V každém případě by nástroje měly být zaměřeny spíše na prevenci než následné řešení problémů.

Navržený systém financování obcí předpokládá, že obec bude získávat příjmy, které zaplatí její občané. Prakticky by se tak mělo jednat o občany, kteří mají na území obce zřízen **trvalý pobyt**. Otázka trvalého pobytu je však velmi problematická a sama ČR s ní má špatné zkušenosti, když docházelo k nekalým praktikám obcí, které finančně lákaly vysoko příjmové občany k přepsání trvalého pobytu na jejich území. Dnešní právní úprava umožňuje, aby člověk žil jinde, než má nahlášen trvalý pobyt. Nicméně Ministerstvo vnitra ČR navrhuje změnu zákona o evidenci obyvatel tak, aby lidé měli nahlášen trvalý pobyt pouze tam, kde skutečně žijí (Nováková, 2015). Tato změna zákona by pro fungování navrženého systému financování obcí byla vhodná, ovšem je otázkou, jak stát zajistí dodržování této nové povinnosti. Otázce trvalého pobytu, případně jiných druhů pobytu (přechodné bydliště atd.) by však měla být věnována pozornost, protože pokud bude umožněno a akceptováno, aby měl kdokoli zapsán trvalý pobyt v obci, kde ve skutečnosti nežije, nemůže ani správně fungovat navržený systém.

Je vhodné rovněž právně ošetřit **míru volnosti obcí v určování místní daňové sazby** z příjmů. Mělo by se zamezit častým změnám, aby nedocházelo k tomu, že obec sníží daňovou sazbu a po přilákání nových obyvatel ji opětovně zvýší. Stálo by za to se zamyslet nad systémem, ve kterém by obec mohla měnit místní daňovou sazbu vždy k určitému datu v roce, např. k 1. lednu. Současně by nová sazba

daně nemohla být oproti bezprostředně předchozí sazbě větší než určitá mez. Příkladem by mohly být 2 p. b. Obec by tak např. mohla 1. 1. 2016 snížit svou místní sazbu daně z 9 % na 5 %, ale pokud by chtěla sazbu daně znovu zvýšit k 1. 1. 2017 (což je první datum, od kterého by vůbec mohla provést změnu sazby), mohla by ji zvýšit max. na 7 %. Pokud by chtěla obec zvýšit sazbu daně na 9 %, mohla by tak učinit až v následujícím roce, tedy k 1. 1. 2018 a pouze v případě předchozího zvýšení na 7 %<sup>33</sup>. Vhodné by bylo i ustanovení, podle kterého by nová sazba daně musela být schválena nejpozději 3 měsíce před její účinností, aby se ekonomické subjekty mohly na změnu připravit.

V návrhu systému nebylo uvažováno o **daňových slevách** a o celkovém daňovém systému. Ve výpočtech nových daňových příjmů obcí samozřejmě bylo s existencí daňových slev počítáno, jak bylo vysvětleno v podkapitole 9.2 Praktické dopady systému, ale pokud by byl zaveden navržený systém financování obcí, stálo by rovněž za zvážení, zda by se neměla přehodnotit celá soustava daňových slev a zda by i o jejich existenci neměly rozhodovat obce namísto státu. Ve výpočtech bylo také nepřímo počítáno se 7% **solidární daní**, která by se podle sestavených algoritmů měla rovnoměrně rozdělovat mezi obec, stát a speciální fond pro Prahu, Brno, Plzeň a Ostravu. Sedmiprocentní daň z příjmů přesahující 48násobek průměrné mzdy stanovené podle zákona upravujícího pojistné na sociální zabezpečení by se tak rozdělila na základě podílu místní daňové sazby vůči celkové daňové sazbě platné pro daného poplatníka.

V neposlední řadě by se před zavedením navrženého systému měly vzít v potaz **roční zúčtování daní** a daňová přiznání, kdy se spouště poplatníků vrací zálohy na dani. Finanční správa by obcím mohla poskytnout data o těchto přeplatcích na dani a odborné rady, aby se s těmito vratkami počítalo při plánování rozpočtových příjmů. V každém případě však nově navržený systém bude pro obce představovat lepší variantu, než současný, kdy se obce musejí často podílet na vrácení přeplatků daně u poplatníků, kteří měli po celý rok převážně příjmy ze závislé činnosti a dobrovolně si ke konci roku podali daňové přiznání, čímž se stali z hlediska zákona o rozpočtovém určení daní podnikateli.

---

<sup>33</sup> V případě zvláštních okolností by byla možnost zvýšit sazbu i nad rámec zákona, ale pouze se souhlasem nadřízeného orgánu (např. krajského úřadu nebo Ministerstva financí ČR).

## 10. Diskuze

Oblast financování obcí je velmi problematická. O tom svědčí i fakt, že dodnes se vedou odborné diskuze o úpravě rozpočtového určení daní a i po 22 letech vzniku samostatné ČR a po 12 letech od druhé fáze reformy veřejné správy, za jejíž počátek je považováno zrušení okresních úřadů, není současný model považován za dokonalý. Různí se nejen názory jednotlivých zastupitelstev obcí, ale také odborníků a politiků.

V rámci této diplomové práce byl navržen nový systém financování obcí, který vychází z teoretických poznatků daňové konkurence, analýzy financování obcí ČR, resp. ČSR v minulosti a vybraných evropských států. Už na tomto místě je třeba upozornit na to, že informace o systému financování územních samosprávných celků v jednotlivých státech byly čerpány zejména z odborných článků. Tyto články byly psány pod záštitou OECD nebo univerzit daných zemí a to lidmi, kteří se problematikou zabývají. Věrohodnost zdrojů je tak sice vysoká, nicméně i zde existuje možnost odlišné interpretace nebo úplné vynechání některých pojmů či jevů, které autoři nemuseli ve svých pracích považovat za podstatné. Přesto se dají považovat uvedené zdroje za dostatečně věrohodné, protože se obecně předpokládá, že veškeré důležité jevy a specifika jednotlivých zemí budou těžištěm těchto odborných publikací.

Odchylek bychom si měli být vědomi zejména u prováděných výpočtů v kapitole 9. Návrh systému. Tabulka s 6253 obcemi, která sloužila pro výpočet dotací, resp. příspěvků jednotlivých obcí na základě vypočtených daňových příjmů na obyvatele, může být zavádějící. Celá tabulka pracuje pouze s odhady. Jsou využity průměrné hrubé mzdy na přepočtený počet zaměstnanců a to pouze za kraje, takže ačkoli bychom měli disponovat pro nejpřesnější výpočet 6253 různými hodnotami, je pracováno pouze se 14 hodnotami (z toho se neustále opakuje pouze 13 hodnot, protože hodnota pro Prahu byla využita samostatně pro Prahu). Údaje o procentu pracujících byly použity také náhodně a neodpovídaly skutečným hodnotám v jednotlivých obcích. I kdyby tyto hodnoty odpovídaly dostupným datům, stále by se jednalo o data z roku 2011 a navíc ani metodika sběru dat při sčítání lidu, domů a bytů nezajišťuje, aby nedošlo k určitým chybám. Procento pracujících nebylo přepočteno na celé osoby, ale to je vzhledem k samotným odhadům procent zanedbatelná odchylka. Velký vliv na věrohodnost tabulky s 6253 obcemi sloužící pro výpočet dotací, resp. příspěvků jednotlivých obcí měla také místní daňová sazba, jejíž změna byla obcím náhodně přiřazena bez ohledu na jejich specifické podmínky a možnosti a navíc byla uvažována ceteris paribus, takže nezahrnuje změny v daňovém základu obcí způsobené snížením, resp. zvýšením místní daňové sazby. Tabulku je tak třeba brát jako statickou.

K obdobným zjednodušením při výpočtech došlo také při zkoumání dopadu změny systému na příjmy vybraných 23 obcí, z nichž bylo 9 prezentováno v tabulkách 14 a 15. Průměrná hrubá mzda na fyzické osoby byla použita pro obec

podle toho, v jakém se nacházela kraji, procento pracujících a místní daňová sazba byly použity stejným způsobem jako v tabulce s 6253 obcemi.

Je pravděpodobné, že vinou nedostupnosti dat v takové míře podrobnosti, jakou vyžadují potřeby této práce, došlo k faktickému snížení příjmů u 22 ze 23 sledovaných obcí (navýšení příjmů potkalo jen Brno, které však získávalo dodatečné příjmy ze speciálního fondu). V rámci přiblížení reality byla zredukována nominální daňová sazba na reálnou daňovou sazbu na 58 % její původní hodnoty. Tato redukce však byla provedena rovněž na základě nekompletních dat a výpočet provedený za účelem zjištění, zda by tato redukce odpovídala skutečnému inkasu daně v roce 2014, nasvědčoval tomu, že redukce byla příliš velká. To může být důsledkem skutečnosti, že redukce byla provedena na základě dat z podaných daňových priznání, při kterém častěji dochází ke snižování základů daně než při ročním zúčtování daní.

Svou roli na snížení příjmů obcí může hrát i to, že Praze, Brnu, Plzni a Ostravě byl během sestavování systému přidělen speciální fond, ze kterého budou těmto 4 městům přiřazeny dodatečné příjmy, protože by bez tohoto fondu městům poklesly celkové příjmy až o 40 %. Nicméně výše prostředků vyváděných do fondu byla pro města ušita na míru. Proto je taky snížení celkových příjmů těchto měst mnohem nižší než u ostatních sledovaných obcí. Vzhledem k tomu, že část snížených příjmů mohla být způsobena příliš velkou redukcí místní daňové sazby a vzhledem k tomu, že velká města by se neměla potýkat s případným odlivem svých obyvatel v důsledku zvýšení své místní daňové sazby<sup>34</sup>, nemusel by být fond pro Prahu, Brno, Plzeň a Ostravu v takové velikosti, v jaké byl navržen. Tím pádem by obcím plynulo více prostředků, aniž by se zvýšilo daňové zatížení obyvatel.

V neposlední řadě je třeba se zamyslet i nad samotnými předpoklady systému. Navržený model financování obcí vychází z pozitivních stránek daňové konkurence. Vyrovňovací mechanismus byl sestaven tak, aby každá obec získala aspoň nějaké příjmy v případě, že by jí vlastní situace (ekonomická, sociální, demografická,...) neumožňovala navýšit své vlastní příjmy. Zároveň byl však vyrovňovací mechanismus sestaven tak, aby obec byla motivovaná zvyšovat své vlastní daňové příjmy, protože při zvýšení daňových příjmů by sice vždy došlo k poklesu poskytnuté dotace, ale tento pokles by byl v absolutní hodnotě menší než růst vlastních daňových příjmů. Tím se teoreticky zamezuje tomu, aby zastupitelstvo populisticky snižovalo místní sazbu daně, protože by takové snížení bez předpokládaných pozitivních dopadů v podobě přilákání velkých daňových základů zapříčinilo vždy nižší příjmy na obyvatele než v původní situaci. Je ovšem otázka, zda budou občané obce analyzovat důsledky rozhodnutí svých zastupitelů. K jejich rozpoznání by tak

---

<sup>34</sup> Příkladem je švýcarské město Curych, které využívá jednu z nejvyšších daňových sazeb v kantonu, oproti obci Rüschiikon, které využívá nejnižší sazbu. Rüschiikon má hustotu zalidnění 1840/km<sup>2</sup>, zatímco Curych 4290/km<sup>2</sup> (Swiss Federal Statistical Office, 2013). Lidé žijí v Curychu evidentně z jiných důvodů, a tak si město může dovolit využívat větší daňové sazby. Pro srovnání: hustota zalidnění činí 2538/km<sup>2</sup> v Praze, resp. 1640/km<sup>2</sup> v Brně (Vybrané ukazatele pro územně analytické podklady za obec, 2014).

mohlo dojít až příliš pozdě. Částečným řešením by tak mohlo být zavedení obecního lidového veta, kdy by občané mohli při shromáždění dostatečného množství podpisů uspořádat referendum o zrušení obecně závazné vyhlášky, která upravila místní daňovou sazbu. Případné zrušení vyhlášky v referendu by však mělo mít za následek i automatické rozpuštění zastupitelstva a vyhlášení nových voleb, aby samotná hrozba rozpuštění nutila zastupitelstvo více přemýšlet před úpravou daňové sazby.

Jak bylo řečeno v předchozím odstavci, vyrovnávací mechanismus je založen na ekonomické motivaci, ale je otázka, zda by tato motivace byla dostatečná. V současnosti je využíváno rovněž ekonomické motivace, když jsou koeficienty postupných přechodů zvýhodňovány větší obce. Ovšem tato ekonomická motivace se mívá účinkem. V ČR se počet slučovaných obcí blíží nule (Český statistický úřad, 2014a).

Navržený systém vychází z teoretických poznatků a dobrých zkušeností v zahraničí. Nicméně celý systém je značně odlišný od systému, který funguje v současnosti. Jeho fungování je založeno na zcela jiné filosofii, než je tomu dnes. Ačkoli byly v kapitole 9. Zavedení systému do praxe brány v potaz další okolnosti, které je třeba vyřešit před zavedením nového systému, mělo by se s navrženým systémem pracovat obezřetně. Bylo by vhodné odhadnout změny pro jednotlivé obce znovu po sesbírání dostatečného množství dat, která jsou v současnosti nedostupná. Pozornost by také měla být věnována analýze místních daňových sazeb. Využití dotazníkové šetření v této oblasti by určitě mohlo být vhodnou metodou.

## 11. Závěr

Cílem této diplomové práce bylo odhalit pozitiva a negativa současného systému financování daní a na základě teoretických poznatků, analýzy a komparace systémů využívaných ve více zemích navrhnout nový systém, v jehož rámci by české obce mohly být financovány.

Za hlavní výhody současného systému považuji to, že téměř každá obec může současným systémem získat dostatečné příjmy potřebné pro svůj chod. Příjmová stránka rozpočtu je založena na sdílených daních, přičemž stát obcím přiděluje velké množství těchto daní, a to jak z hlediska výše podílů, tak z hlediska počtu jednotlivých druhů daní. Díky velké diverzifikaci jsou tak příjmy obcí relativně stabilní. Za pozitivní rovněž považuji možnost obcí ovlivňovat celkovou výši odváděné daně z nemovitých věcí, která ze 100 % plyne do rozpočtu obce, ačkoli je třeba zdůraznit, že majetkové daně agregátně nepředstavují významný zdroj příjmů. Samotný nederivační způsob rozdělování sdílených daní navíc sám o sobě vyrovnává příjmy na obyvatele jednotlivých obcí a zmenšuje tak rozdíly mezi „chudými“ a „bohatými“.

Nevýhodami jsou především přílišná složitost a nepřehlednost současného systému a minimální sledování původu daně, které tak vede k nedocení obce za výši inkasa daně. S tím je spojená také chybějící daňová pravomoc obcí (kromě daně z nemovitých věcí). Nevýhodou je rovněž špatná formulace zákona, která z motivační složky, která jako jediná motivuje obce k zajištění vlastních příjmů a kterou může aspoň částečně obec ovlivnit, dělá ve skutečnosti složku demotivační. Rozdělování daní mezi jednotlivé obce je určováno uměle na základě prioritních oblastí ústřední vlády a ze sdílených daní tak dělá ve skutečnosti spíše státní dotace. Navíc i přes vyrovnávání zakomponované přímo v systému existují v určitých případech značné rozdíly mezi jednotlivými obcemi v daňových příjmech na obyvatele.

Systém navržený v této diplomové práci představuje velmi rozsáhlou reformu obecních příjmů. Financování je dle návrhu založeno na značném posílení daně z příjmů FO na úkor ostatních sdílených daní a současně na daňové konkurenci mezi obcemi. Obce tak budou muset projevit mnohem větší aktivitu, aby získaly dostatečné zdroje pro financování svých výdajů. Předpokladem je, že tento nový systém ovlivní hospodaření obcí, které tak budou hledat nové možnosti, jak snížit výdaje a zefektivnit řízení celé obce. Vyrovnávací mechanismus, který je součástí navrženého systému financování obcí, a speciální fond pro Prahu, Brno, Plzeň a Ostravu, který by měl sloužit spíše jako pojistka a mít tím pádem pouze dočasný charakter, zajišťují, aby nedocházelo k neúměrným rozdílům mezi jednotlivými obcemi. K tomu byl navíc obcím přenechán i menší podíl na DPH, který by se i nadále rozděloval dle současného systému, a zajišťoval by tak určité příjmy bez ohledu na přičinění obce.

Nový systém byl sice navržen tak, aby se agregátní příjmy všech obcí neměnily, ale přesto je návrh bez pochyby velmi smělý, protože vychází z odlišných teo-

retických východisek a předpokladů než systém současný. Jeho dopad by mohl být větší, než se může zdát, a je zásadní otázka, zda by politické elity byly schopny vůbec o zavedení takového systému uvažovat. Pokud by se však zákonodárci takové možnosti otevřeli, před zavedením navrženého systému by mělo určitě dojít k důkladnější analýze jeho dopadů a jeho případné úpravě.

## 12. Literatura

- AGRANOFF, Robert, c2010. *Local governments and their intergovernmental networks in federalizing Spain*. Ithaca: McGill-Queen's University Press, xiii, 318 p. ISBN 978-0-7735-3623-4.
- ANDRÉ, Christophe a Clara GARCÍA, 2014. Local Public Finances and Municipal Reform in Finland. *OECD Economics Department Working Papers* [online]. (1121), OECD Publishing. [cit. 2015-09-06]. Dostupné z: <http://dx.doi.org/10.1787/5jz2qt0zj024-en>
- BLAŽEK, Jiří, 1996. Financování místních rozpočtů v České republice od roku 1996: dilema mezi principem solidarity a zásluhovosti. In: HAMPL, Martin. *Geografická organizace společnosti a transformační procesy v České republice*. 1. vyd. Praha: DemoArt, s. 333-341. ISBN 80-902154-2-4.
- BLÖCHLIGER, Hansjörg a Camila VAMMALLE, 2012. *Reforming Fiscal Federalism and Local Government Beyond the Zero-Sum Game* [online]. Paris: OECD Publishing, [cit. 2015-09-11]. ISBN 978-926-4119-970. Dostupné z: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264119970-en>
- BOULANGER, André (ed.) a Andrew BRENNER (překl.), 2012. *Subnational public finance in the European Union*. La Défense (Paris). Dostupné také z: [http://www.ccre.org/docs/Note\\_CCRE\\_Dexia\\_EN.pdf](http://www.ccre.org/docs/Note_CCRE_Dexia_EN.pdf)
- CEMR, 2012. *Local and Regional Government in Europe: Structures and Competences*. Paris. Dostupné také z: [http://www.ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/local\\_government\\_structuresandcompetences\\_2012\\_en.pdf](http://www.ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/local_government_structuresandcompetences_2012_en.pdf)
- CEMR, 2013. *A figure-based portrait of local and regional Europe*. Brusel. Dostupné také z: [http://www.ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/FINAL\\_CEMR\\_factsheets\\_2013\\_EN.pdf](http://www.ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/FINAL_CEMR_factsheets_2013_EN.pdf)
- Central Statistical Office of Poland*, © 1995-2015 [online]. [cit. 2015-09-13]. Dostupné z: <http://stat.gov.pl/en/>
- ČESKÝ STATISTICKÝ ÚŘAD, 2014a. *Malý lexikon obcí ČR 2014: Územní změny proti stavu k 1. 1. 2013*. Praha, 2014. Dostupné také z: <https://www.czso.cz/documents/10180/20556339/32019914101.pdf/823b2d69-82c8-4762-889f-cb9485b88f4e?version=1.0>
- ČESKÝ STATISTICKÝ ÚŘAD, 2014b. *Počet obyvatel v obcích České republiky k 1. 1. 2014*. Praha, [cit. 2015-08-15]. Dostupné také z: <https://www.czso.cz/documents/10180/20556283/1300721403.xlsx/b42e0565-80c4-4e77-b7e9-bf062314346e?version=1.0>
- ČESKÝ STATISTICKÝ ÚŘAD, 2015. *Počet obyvatel v obcích v ČR k 1.1.2015*. Praha. Dostupné také z: <https://www.czso.cz/csu/czso/pocet-obyvatel-v-obcich-k-112015>



- DEXIA CRÉDIT LOCAL, 2012. *EU subnational governments: 2010 key figures*. Dostupné také z: [http://www.ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/FINAL\\_CEMR\\_factsheets\\_2012\\_EN.pdf](http://www.ccre.org/img/uploads/piecesjointe/filename/FINAL_CEMR_factsheets_2012_EN.pdf)
- DMOCHOWSKA, Halina (ed.), 2014. CENTRAL STATISTICAL OFFICE OF POLAND. *Statistical Yearbook of the Republic of Poland 2014*. Varšava. Dostupné také z: [http://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/en/defaultaktualnosci/3328/2/9/1/statistical\\_yearbook\\_of\\_the\\_rep\\_of\\_poland\\_2014.pdf](http://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/en/defaultaktualnosci/3328/2/9/1/statistical_yearbook_of_the_rep_of_poland_2014.pdf)
- ESTONSKO, 1993a. Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus (Local Government Organisation Act). In: *RT*, číslo 37, 558. Dostupné také z: <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/525062015004/consolide>
- ESTONSKO, 1993b. Maamaksuseadus (Land Tax Act). In: *RT*, číslo 24, 428. Dostupné také z: <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/ee/Riigikogu/act/519012015004/consolide>
- ESTONSKO, 1999. Tulumaksuseadus (Income Tax Act). In: *RT*, číslo 101, 903. Dostupné také z: <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/ee/Riigikogu/act/518062015017/consolide>
- ESTONSKO, 2014a. 2015. aasta riigieelarve seadus (The 2015 State Budget Law). In: *RT*, číslo 556. Dostupné také z: <https://www.riigiteataja.ee/akt/129122014079>
- ESTONSKO, 2014b. Riigieelarve seadus (State Budget Act). In: *RT*, číslo 2. Dostupné také z: <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/ee/504072014004/consolide>
- FELD, Lars P. a Emmanuelle REULIER, 2009. Strategic Tax Competition in Switzerland: Evidence from a Panel of the Swiss Cantons. *German Economic Review* [online]. **10**(1): 91-114 [cit. 2015-08-11]. ISSN 14656485. Dostupné z: <http://web.b.ebscohost.com/ehost/detail/detail?vid=4&sid=d0f62f03-dc6d-444d-a9e4-cc3e0db16e64%40sessionmgr198&hid=109&bdata=Jmxhbmc9Y3Mmc2l0ZT1laG9zdC1saXZl#>
- FINANČNÍ SPRÁVA ČR, 2015a. *Vybrané údaje z daňových přiznání daně z příjmů fyzických osob*. Praha. Dostupné také z: [http://www.financnisprava.cz/assets/cs/prilohy/d-udaje-z-danovych-priznani/DAP\\_DPFO.xls](http://www.financnisprava.cz/assets/cs/prilohy/d-udaje-z-danovych-priznani/DAP_DPFO.xls)
- FINANČNÍ SPRÁVA ČR, 2015b. *Vývoj inkasa vybraných daní v ČR v letech 1993-2014*. Praha, [cit. 2015-08-15]. Dostupné také z: [http://www.financnisprava.cz/assets/cs/prilohy/d-udaje-z-vyberu-dani/Inkasa\\_dani\\_1993-2014.xls](http://www.financnisprava.cz/assets/cs/prilohy/d-udaje-z-vyberu-dani/Inkasa_dani_1993-2014.xls)
- Finnish Ministry of finance*, 2015 [online]. [cit. 2015-09-18]. Dostupné z: <http://vm.fi/en/frontpage>

- GONAND, Frédéric, Isabelle JOUMARD a PRICE, 2007. Public spending efficiency: Institutional indicators in primary and secondary education. *OECD Economics Department Working Papers* [online]. (543) [cit. 2015-09-17]. Dostupné z: <http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=eco/wkp%282007%293>
- HEYNDELS, Bruno a Jef VUCHELEN, 1998. Tax Mimicking among Belgian Municipalities. *National Tax Journal* [online]. **51**(1): 89-101 [cit. 2015-09-06]. ISSN 00280283. Dostupné z: <http://content.ebscohost.com/ContentServer.asp?T=P&P=AN&K=0459061&S=L&D=eoh&EbscoContent=dGJyMNHr7ESeprQ40dвуOLCmr02ep7FSs6y4TbaWxWXS&ContentCustomer=dGJyMPGsskq0p7VMuePfgeyx43vt5AAA>
- Income taxes abroad: Finland, 2015. *EUROPA: EU website* [online]. [cit. 2015-10-27]. Dostupné z: [http://europa.eu/youreurope/citizens/work/taxes/income-taxes-abroad/finland/index\\_en.htm](http://europa.eu/youreurope/citizens/work/taxes/income-taxes-abroad/finland/index_en.htm)
- KADEČKA, Stanislav, 2007. České obecní zřízení a jeho vývoj po roce 2000. In: *Územní samospráva v České republice a Evropě: sborník příspěvků z mezinárodní konference "Územní samospráva v České republice a v Evropě - její problémy a perspektivy v XXI. století" : Třešť, 21.-22.11.2006*. 1. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s. 131-148. ISBN 978-80-7380-028-4.
- KADEČKA, Stanislav, 2005. Je rozhodování obce ve vlastní věci opravdu nepodjaté? *Právní rozhledy: časopis pro všechna právní odvětví*, Praha: C. H. Beck, roč. 13, č. 13, s. 477-484. ISSN 1210-6410.
- KLIMOVSKÝ, Daniel, 2013. Financovanie obcí v podmienkach Slovenskej republiky. *Obec a finance* [online]. (5) [cit. 2015-10-09]. Dostupné z: [https://www.researchgate.net/publication/258555677\\_Financovanie\\_obc\\_v\\_podmienkach\\_Slovenskej\\_republiky#full-text](https://www.researchgate.net/publication/258555677_Financovanie_obc_v_podmienkach_Slovenskej_republiky#full-text)
- KOTARBA, Bogusław a Anna KOŁOMYCEW, 2014. Financial independence of local government units in Poland. *Journal of Universal Excellence* [online]. **3**(4) [cit. 2015-09-13]. Dostupné z: [http://www.fos.unm.si/media/pdf/RUO\\_2014\\_32\\_Kolomycew.pdf](http://www.fos.unm.si/media/pdf/RUO_2014_32_Kolomycew.pdf)
- KOUDELKA, Zdeněk, 2007. *Samospráva*. Praha: Linde, 399 s. ISBN 978-80-7201-665-5.
- KUBÁTOVÁ, Květa. *Daňová teorie a politika*. 5., aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2010, 275 s. ISBN 978-80-7357-574-8.
- Kuntien käyttökuksannukset ja -tuotot tehtävittäin vuonna 2013 ja muutos edellisestä vuodesta, 2014. *Tilastokeskus* [online]. [cit. 2015-10-23]. Dostupné z: [http://www.stat.fi/til/ktt/2013/ktt\\_2013\\_2014-11-07\\_tau\\_001\\_sv.html](http://www.stat.fi/til/ktt/2013/ktt_2013_2014-11-07_tau_001_sv.html)
- Kypetová, Jaroslava, 2012. Hubenější léta odkrývají chybné nastavení sdílených daní. *Obec a finance*, Praha: TRIADA spol. s r. o., No 1. ISSN 1211-4189.
- LÁŠTIC, Erik, 2010. *Územní samospráva (učební text)*. 1. vyd. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislavě. ISBN 978-80-223-2827-2.

- LOCAL AND REGIONAL GOVERNMENT FINLAND, 2014. *Total expenditures of municipalities and income estimate for 2012*. Dostupné také z: [http://www.localfinland.fi/en/authorities/municipal-finances/Documents/Annex%202\\_.pdf](http://www.localfinland.fi/en/authorities/municipal-finances/Documents/Annex%202_.pdf)
- MACH, Petr, 2004. Daňová konkurence musí být zachována. In: LOUŽEK, Marek a Ivan MIKLOŠ. *Daňová konkurence: sborník textů*. Vyd. 1. Praha: CEP - Centrum pro ekonomiku a politiku, s. 61-70. ISBN 80-86547-29-9.
- MERUSK, Kalle a Vallo OLLE. Problems of Estonian Local Government in 2013 and Co-operation as an Instrument of Their Resolution. *Juridica International: Juridica International* [online]. 2013, (XX) [cit. 2015-10-16]. Dostupné z: <http://www.juridicainternational.eu/index.php?id=15332>
- MINISTERSTVO FINANCÍ ČR, [2015a]. *Monitor Státní pokladny*. <http://monitor.statnipokladna.cz/2015>
- MINISTERSTVO FINANCÍ ČR, 2015b. *Návrh státního závěrečného účtu České republiky za rok 2014 (část F)*. Praha, [cit. 2015-08-23]. Dostupné také z: [http://www.mfcr.cz/assets/cs/media/Statni-zaverecny-ucet\\_2014\\_Priloha-F.pdf](http://www.mfcr.cz/assets/cs/media/Statni-zaverecny-ucet_2014_Priloha-F.pdf)
- MINISTERSTVO FINANCÍ SR, 2015a. *Hospodárenie obcí a vyšších územných celkov za rok 2014*. Bratislava. Dostupné také z: [http://www.finance.gov.sk/Components/CategoryDocuments/s\\_LoadDocument.aspx?categoryId=10215&documentId=13251](http://www.finance.gov.sk/Components/CategoryDocuments/s_LoadDocument.aspx?categoryId=10215&documentId=13251)
- MINISTERSTVO FINANCÍ SR, 2015b. *Hospodárenie obcí a vyšších územných celkov za rok 2014: Příloha č. 1*. Bratislava. Dostupné také z: [http://www.finance.gov.sk/Components/CategoryDocuments/s\\_LoadDocument.aspx?categoryId=10215&documentId=13252](http://www.finance.gov.sk/Components/CategoryDocuments/s_LoadDocument.aspx?categoryId=10215&documentId=13252)
- MINISTERSTVO VNITRA ČESKÉ REPUBLIKY, 2014. *Příspěvek na výkon státní správy*. Praha, [cit. 2015-08-23]. Dostupné také z: <http://www.mvcr.cz/clanek/prispevek-na-vykon-statni-spravy-2014.aspx>
- MOISIO, Anti, LOIKKANEN a OULASVIRTA, 2010. *Public services at the local level: The Finnish way* [online]. Helsinki [cit. 2015-09-16]. ISBN 978-951-561-919-8. Dostupné z: [http://www.vatt.fi/file/vatt\\_publication\\_pdf/valm.rap.2.pdf](http://www.vatt.fi/file/vatt_publication_pdf/valm.rap.2.pdf)
- MUSGRAVE, Richard Abel a Peggy B MUSGRAVE, 1994. *Veřejné finance v teorii a praxi*. 1. vyd. Praha: Management Press, 14, 581 s. ISBN 80-856-0376-4.
- Nejvyšší správní soud zpřísnil pravidla pro posuzování podjatosti úředníků, 2013. *Nejvyšší správní soud* [online]. [cit. 2015-10-08]. Dostupné z: [http://www.nssoud.cz/Nejvyssi-spravni-soud-zprisnil-pravidla-pro-posuzovani-podjatosti-uredniku/art/922?tre\\_id=135](http://www.nssoud.cz/Nejvyssi-spravni-soud-zprisnil-pravidla-pro-posuzovani-podjatosti-uredniku/art/922?tre_id=135)
- NETOLICKÝ, Martin, 2007. Slovenský model rozpočtového určení daní - vzor nebo inspirace. *Obec a finance*, Praha: TRIADA spol. s r. o., XII., No 5. ISSN 1211-4189.

- NERUDOVÁ, Danuše. *Harmonizace daňových systémů zemí Evropské unie*. 3., přeprac. a rozš. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011, 319 s. ISBN 978-80-7357-695-0.
- NOVÁKOVÁ, Lucie, 2015. Nový zákon bude mít řadu výhod pro občany. *Ministerstvo vnitra České republiky* [online]. [cit. 2015-11-12]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/novy-zakon-bude-mit-radu-vyhod-pro-obcany.aspx>
- Obyvatelstvo podle pohlaví a podle ekonomické aktivity, 2011. *Veřejná databáze* [online]. Praha: Český statistický úřad, 2015 [cit. 2015-11-10]. Dostupné z: [https://vdb.czso.cz/vdbvo2/faces/cs/index.jsf?page=vystup-objekt&evo=&str=&vyhltext=&zo=N&pvo=OTCR113&udIdent=&pvoch=&verze=1&nahled=N&sp=N&nuid=&zs=&skupId=&filtr=G~F\\_M~F\\_Z~F\\_R~F\\_P~S~\\_null\\_null\\_&pvoc=&katalog=30713&z=T](https://vdb.czso.cz/vdbvo2/faces/cs/index.jsf?page=vystup-objekt&evo=&str=&vyhltext=&zo=N&pvo=OTCR113&udIdent=&pvoch=&verze=1&nahled=N&sp=N&nuid=&zs=&skupId=&filtr=G~F_M~F_Z~F_R~F_P~S~_null_null_&pvoc=&katalog=30713&z=T)
- Obyvatelstvo podle pohlaví a podle ekonomické aktivity v obci, 2011. *Veřejná databáze* [online]. Praha: Český statistický úřad, 2015 [cit. 2015-11-07]. Dostupné z: [https://vdb.czso.cz/vdbvo2/faces/cs/index.jsf?page=vystup-objekt-parametry&z=T&f=TABULKA&katalog=30713&zo=N&pvo=OTOB113&verze=1&nahled=N&sp=A&filtr=G~F\\_M~F\\_Z~F\\_R~F\\_P~S~\\_null\\_null\\_&u=v133\\_VU\\_ZEMI\\_43\\_554979&str=v133](https://vdb.czso.cz/vdbvo2/faces/cs/index.jsf?page=vystup-objekt-parametry&z=T&f=TABULKA&katalog=30713&zo=N&pvo=OTOB113&verze=1&nahled=N&sp=A&filtr=G~F_M~F_Z~F_R~F_P~S~_null_null_&u=v133_VU_ZEMI_43_554979&str=v133)
- OECD, 1998. *Harmful Tax Competition: An Emerging Global Issue* [online]. Paris: OECD Publishing, [cit. 2015-11-13]. Dostupné z: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264162945-en>
- OECD, 2011. *Estonia: towards a single government approach* [online]. Paris: OECD Public Governance Reviews, 398 p. [cit. 2015-10-17]. ISBN 92-641-0486-0. Dostupné z: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264104860-en>
- PARIS, Valérie, Marion DEVAUX a Lihan WEI, 2010. Health Systems Institutional Characteristics: A Survey of 29 OECD Countries. *OECD Health Working Papers* [online]. (50) [cit. 2015-09-17]. Dostupné z: <http://dx.doi.org/10.1787/5kmfxfq9qbnr-en>
- PEKOVÁ, Jitka, 2004. *Hospodaření a finance územní samosprávy*. Vyd. 1. Praha: Management Press, 375 s. ISBN 80-726-1086-4.
- PEKOVÁ, Jitka, 2011. *Finance územní samosprávy: teorie a praxe v ČR*. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 587 s. ISBN 978-80-7357-614-1.
- PEKOVÁ, Jitka, Jaroslav PILNÝ a Marek JETMAR, 2012. *Veřejný sektor - řízení a financování*. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 485 s. ISBN 978-80-7357-936-4.
- Personal income tax, 2015. *Ministry of Finance of Estonia* [online]. [cit. 2015-10-16]. Dostupné z: <http://www.fin.ee/personal-income-tax>

- PLECHATÁ, Jana, 2015. Nejzadluženější obec Česka si zvolila nové vedení. Usmíří se místní? *iDNES.cz* [online]. [cit. 2015-11-13]. Dostupné z: [http://zpravy.idnes.cz/vysledky-vleb-v-pramenech-na-chebsku-d79-/domaci.aspx?c=A150927\\_115014\\_domaci\\_cen](http://zpravy.idnes.cz/vysledky-vleb-v-pramenech-na-chebsku-d79-/domaci.aspx?c=A150927_115014_domaci_cen)
- Počet zaměstnanců a průměrné hrubé měsíční mzdy - mezikrajské srovnání, 2015. *Veřejná databáze* [online]. Praha: Český statistický úřad, 2015 [cit. 2015-11-01]. Dostupné z: [https://vdb.czso.cz/vdbvo2/faces/cs/index.jsf?page=vystup-objekt&zo=N&pvo=MZD06-7&z=T&f=TABULKA&verze=-1&nahled=N&sp=N&skupId=853&filtr=G~F\\_M~F\\_Z~F\\_R~F\\_P~\\_S~\\_null\\_null\\_&katalog=30852&pvo=MZD06-7](https://vdb.czso.cz/vdbvo2/faces/cs/index.jsf?page=vystup-objekt&zo=N&pvo=MZD06-7&z=T&f=TABULKA&verze=-1&nahled=N&sp=N&skupId=853&filtr=G~F_M~F_Z~F_R~F_P~_S~_null_null_&katalog=30852&pvo=MZD06-7)
- POLSKO, 1991. Ustawa o podatkach i opłatach lokalnych. In: *Dziennik Ustaw RP*, poz. 31, nr 9. Dostupné také z: <http://isap.sejm.gov.pl/Download?id=WDU19910090031&type=3>
- POLSKO, 2003. Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. In: *Dziennik Ustaw RP*, poz. 1966, nr 203. Dostupné také z: <http://isap.sejm.gov.pl/Download?id=WDU20032031966&type=3>
- POLSKO, 2007. Rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie rozliczeń dochodów z tytułu udziału jednostek samorządu terytorialnego we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych. In: *Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej*, poz. 1693, nr 203. Dostupné také z: <http://isap.sejm.gov.pl/Download;jsessionid=AA9D2233A6552214ECB062C8A355DFC1?id=WDU20072301693&type=2>
- PROVAZNÍKOVÁ, Romana a Olga SEDLÁČKOVÁ, 2009. *Financování měst, obcí a regionů: teorie a praxe*. 2., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: Grada, 304 s. Finance (Grada). ISBN 978-80-247-2789-9.
- PSP ČR, 2003. *Sněmovní tisk 201/0: Vládní návrh na vydání správní řád*. [cit. 2015-10-08]. Praha. Dostupné také z: <http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=6278>
- RAJU, Olev, 2011. Economic Crisis and Local Government Budget in Estonia. *Human Resources: The Main Factor of Regional Development* [online]. (5) [cit. 2015-10-16]. ISSN 2029-5103. Dostupné z: <http://content.ebscohost.com/ContentServer.asp?T=P&P=AN&K=77845916&S=R&D=bth&EbscoContent=dGJyMMTo50Sep7Q4zdnyOLCmr02eprBSs6q4TLCWxWXS&ContentCustomer=dGJyMPGsskq0p7VMuePfgex43vt5AAA>
- Roháč, Dalibor, 2006. *Evidence and Myths about Tax Competition*. [cit. 2015-11-13] *New Perspectives on Political Economy*, Praha: Liberální institut, No 2. ISSN 1801-0938. Dostupné z: [http://pcpe.libinst.cz/nppe/2\\_2/nppe2\\_2\\_3.pdf](http://pcpe.libinst.cz/nppe/2_2/nppe2_2_3.pdf)
- SAUER, Adam, 2013. *The System of the Local Self-Governments in Poland*. [cit. 2015-09-06]. Dostupné také z: [http://www.amo.cz/editor/image/produkty1\\_soubory/rp\\_par-in-ua-and-by\\_2013\\_3\\_poland.pdf](http://www.amo.cz/editor/image/produkty1_soubory/rp_par-in-ua-and-by_2013_3_poland.pdf)

- SORENS, Jason, 2014. Does Fiscal Federalism Promote Regional Inequality? An Empirical Analysis of the OECD, 1980-2005. *Regional Studies* [online]. **48**(2): 239-253 [cit. 2015-08-07]. ISSN 00343404. Dostupné z: <http://eds.b.ebscohost.com/eds/Citations/FullTextLinkClick?sid=0e22c94a-a944-4a0b-af5a-03b7b8ba1d04@sessionmgr111&vid=0&id=pdfFullText>
- Statistics Estonia, 2015. [online]. [cit. 2015-10-16]. Dostupné z: <http://www.stat.ee/en>
- STATISTICS FINLAND, 2015. *Population by sex and area 31.12.2014 and increase of population*. Helsinky. Dostupné také z: [http://pxnet2.stat.fi/PXWeb/pxweb/en/StatFin/StatFin\\_vrm\\_vaerak/010\\_v\\_aerak\\_tau\\_123.px/table/tableViewLayout1/?rxid=35510e5f-5843-4308-9830-8b0342727586](http://pxnet2.stat.fi/PXWeb/pxweb/en/StatFin/StatFin_vrm_vaerak/010_v_aerak_tau_123.px/table/tableViewLayout1/?rxid=35510e5f-5843-4308-9830-8b0342727586)
- STEJSKAL, Jan, 2008-. *Daňová teorie a politika: pro kombinovanou formu studia*. Vyd. 1. Pardubice: Univerzita Pardubice, 2 sv. (94, 87 s.). ISBN 978-80-7395-097-2.
- SWISS FEDERAL STATISTICAL OFFICE, 2013. *Regional portraits 2013: Communes*. Neuchâtel. Dostupné také z: <http://www.media-stat.admin.ch/maps/profile/data/226/en/pdf/Regional-portraits-2013-Communes.pdf>
- ŠSTATISTICKÝ ÚRAD SR, 2015. *Stav a pohyb obyvateľstva v SR*. Bratislava. Dostupné také z: [http://slovak.statistics.sk/wps/wcm/connect/bf166ff5-801e-49e6-9467-d8152508aed6/Stav\\_a\\_pohyb\\_obyvatelstva\\_v\\_SR\\_2014.zip?MOD=AJPERES&attachment=true&CACHE=NONE&CONTENTCACHE=NONE](http://slovak.statistics.sk/wps/wcm/connect/bf166ff5-801e-49e6-9467-d8152508aed6/Stav_a_pohyb_obyvatelstva_v_SR_2014.zip?MOD=AJPERES&attachment=true&CACHE=NONE&CONTENTCACHE=NONE)
- Tax Rates, 2015. *Estonian Tax and Customs Board* [online]. [cit. 2015-10-16]. Dostupné z: <http://www.emta.ee/index.php?id=3274>
- TIEBOUT, Charles, 1956. A Pure Theory of Local Expenditures. *The Journal of Political Economy* [online]. **64**(5): 416-424 [cit. 2014-10-26]. Dostupné z: <http://www.jstor.org/discover/10.2307/1826343?uid=3737856&uid=2&uid=4&sid=21104406333791>
- TROJANOVÁ, Vladimíra, 2009. PPP jako fiskální iluze. In *Bílá místa teorie a černé díry reforem ve veřejném sektoru. Sborník příspěvků z mezinárodního vědeckého semináře pořádaného Katedrou veřejné ekonomie*. Brno: Masarykova univerzita v Brně. Ekonomicko-správní fakulta. Katedra veřejné ekonomie. s. 241 - 248. ISBN 978-80-7399-657-4
- Vybrané ukazatele pro územně analytické podklady za obec, 2014. *Veřejná databáze* [online]. Praha: Český statistický úřad, 2015 [cit. 2015-11-14]. Dostupné z: [https://vdb.czso.cz/vdbvo2/faces/cs/index.jsf?page=vystup-objekt-parametry&z=T&f=TABULKA&katalog=31716&z=N&pvo=UAP01&verze=-1&nahled=N&sp=A&filtr=G~F\\_M~F\\_Z~F\\_R~F\\_P~S~\\_null\\_null\\_&c=v94\\_RP2014&u=v4\\_VUZEMI\\_43\\_554979&str=v4](https://vdb.czso.cz/vdbvo2/faces/cs/index.jsf?page=vystup-objekt-parametry&z=T&f=TABULKA&katalog=31716&z=N&pvo=UAP01&verze=-1&nahled=N&sp=A&filtr=G~F_M~F_Z~F_R~F_P~S~_null_null_&c=v94_RP2014&u=v4_VUZEMI_43_554979&str=v4)

- Vyhláška Ministerstva dopravy a spojů, kterou se provádí zákon o pozemních komunikacích, 1997. In: *Sbírka zákonů ČR*, č. 104, 36.
- Vyhláška Ministerstva financí o podílu jednotlivých obcí na stanovených procentních částech celostátního hrubého výnosu daně z přidané hodnoty a daní z příjmů, 2015. In: *Sbírka zákonů ČR*, č. 213, 88.
- Vyhláška Ministerstva financí o rozpočtové skladbě, 2002. In: *Sbírka zákonů ČR*, č. 323, 118.
- Vyhláška Ministerstva vnitra, kterou se provádí zákon č. 301/2000 Sb., o matrikách, jménu a příjmení a o změně některých souvisejících zákonů, 2001. In: *Sbírka zákonů ČR*, č. 207, 77.
- Zákon České národní rady o dani z nemovitých věcí, 1992. In: *Sbírka zákonů ČR*, č. 338, 71.
- Zákon o dluhopisech, 2004. In: *Sbírka zákonů ČR*, č. 190, 63.
- Zákon o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady, 2004. In: *Zbierka zákonov SR*, č. 582, 247.
- Zákon o obcích, 2000. In: *Sbírka zákonů ČR*, č. 128, 38.
- Zákon o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní), 2000. In: *Sbírka zákonů ČR*, č. 243, 73.
- Zákon o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov územnej samospráve a o zmene a doplnení niektorých zákonov, 2004. In: *Zbierka zákonov SR*, č. 564, 238.
- Zákon o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov, 2004. In: *Zbierka zákonov SR*, č. 583, 248.
- Zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, 2000. In: *Sbírka zákonů ČR*, č. 250, 73.
- Zákon o státním rozpočtu České republiky na rok 2006, 2005. In: *Sbírka zákonů ČR*, č. 543, 185.
- Zákon o státním rozpočtu České republiky na rok 2014, 2013. In: *Sbírka zákonů ČR*, č. 475, 184.
- Zákon o štátnom rozpočte na rok 2015, 2014. In: *Zbierka zákonov SR*, č. 385, 112.

## A Seznam zkratk

CEMR	Council of European Municipalities and Regions
ČR	Česká republika
ČSÚ	Český statistický úřad
DP <sub>p</sub>	Daňové příjmy na obyvatele průměrné
DP <sub>i</sub>	Daňové příjmy na obyvatele i-té obce
EU	Evropská unie
FO	Fyzické osoby
OECD	Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj
PO	Právnícké osoby
PPS	Standard kupní síly
PSP ČR	Poslanecká sněmovna České republiky