

Česká zemědělská univerzita v Praze

Provozně ekonomická fakulta

Katedra ekonomiky



Diplomová práce

Fiskální federalismus ve vybraných zemích EU

Fiscal federalism in selected European countries

Autor:

Bc. Markéta Langová

Vedoucí práce:

Ing. Jiří Čermák, Ph.D.

© 2015 ČZU v Praze

ČESKÁ ZEMĚDĚLSKÁ UNIVERZITA V PRAZE

Katedra ekonomiky

Provozně ekonomická fakulta

ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE

Markéta Langová

Provoz a ekonomika

Název práce

Fiskální federalismus ve vybraných zemích EU

Název anglicky

Fiscal federalism in selected European countries

Cíle práce

Hlavním cílem práce je analýza a komparace systémů financování územních samospráv v ČR a ve Spolkové republice Německo. Dílčím cílem v teoretické části diplomové práce je na základě teoretických poznatků, získaných z odborné literatury a odborných článků, analyticky porovnat a zhodnotit systém veřejné rozpočtové soustavy v České republice s modelem aplikovaným ve Spolkové republice Německo. Dílčím cílem praktické části práce je analýza alokovaného objemu finančních prostředků v rámci vlastních daňových pravomocí a ze systému sdílení daní ve dvou vybraných obcích (v ČR a v Německu) a jejich komparace za zvolené časové období s ohledem na specifika systému financování v obou zemích.

Metodika

Práce bude rozdělena na 3 hlavní části. První část bude teoretická (literární rešerše), která bude založena na analýze dokumentů, s jejichž pomocí se studentka seznámí se stavem řešené problematiky. Základním pramenem informací bude odborná literatura, případně odborné časopisy a periodika. Při zpracování DP bude v teoretické části použita metoda obsahové analýzy, doplněná metodami indukce a dedukce.

Druhá část bude analytická. Založena bude na využití primárních a sekundárních dat. Na základě zkoumaného problému dojde ke zpřesnění cíle práce. Součástí bude též i obecná charakteristika vybraných obcí. Bude provedena cílená analýza hospodaření na zejména příjmové straně rozpočtu obou obcí za zvolenou časovou řadu. Primární data budou získána z finančních výkazů vybraných obcí. V praktické části práce se uplatní metoda analýzy a následné syntézy, které budou dále využity pro komparaci jednotlivých systémů.

Závěrečná část bude obsahovat formulace výsledků práce a případné návrhy opatření a doporučení.

Doporučený rozsah práce

60 – 90 stran

Klíčová slova

Fiskální federalismus, veřejný sektor, decentralizace, veřejný rozpočet, veřejné finance, kompetence územní samosprávy.

Doporučené zdroje informací

- BIZIOLI, Gianluigi, Claudio SACCHETTO a Arjan M LEJOUR. Tax aspects of fiscal federalism: a comparative analysis. Amsterdam: IBFD, c2011, xxvi, 770 p. ISBN 90-872-2110-X.
- BRENNAN, Geoffrey a James M BUCHANAN. The power to tax: analytical foundations of a fiscal constitution. Cambridge: Cambridge University Press, 1980, xiv, 231 p. ISBN 05-212-3329-1.
- EDITED BY JUNGHUN KIM, Jörgen Lotz, Claudio SACCHETTO a Arjan M LEJOUR. Measuring fiscal decentralisation concepts and policies: a comparative analysis. Paris: OECD, 2013, xxvi, 770 p. ISBN 978-926-4174-849.
- JACKSON, P. Ekonomie veřejného sektoru: teorie a praxe. 1. vyd. Praha: Eurolex Bohemia, 2003, 733 s. Finance (Grada Publishing). ISBN 80-864-3209-2.
- JÍLEK, Milan. Fiskální decentralizace, teorie a empirie: teorie a praxe. Vyd. 1. Praha: ASPI, 2008, 426 s. Finance (Grada Publishing). ISBN 978-807-3573-553.
- MUSGRAVE, Richard A. Veřejné finance v teorii a praxi: teorie a praxe. 1.vyd. Praha: Management Press, 1994, 581 s. Finance (Grada Publishing). ISBN 80-856-0376-4.
- PEKOVÁ, Jitka. Finance územní samosprávy: teorie a praxe v ČR. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011, 587 s. ISBN 978-807-3576-141.
- PEKOVÁ, Jitka. Veřejná správa a finance veřejného sektoru: teorie a praxe. 3., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: ASPI, 2008, 712 s. Finance (Grada Publishing). ISBN 978-80-7357-351-5.
- PROVAZNÍKOVÁ, Romana. Financování měst, obcí a regionů: teorie a praxe. 1. vyd. Praha: Grada, 2007, 280 s. Finance (Grada Publishing). ISBN 978-802-4720-975.

Předběžný termín obhajoby

2015/06 (červen)

Vedoucí práce

Ing. Jiří Čermák, Ph.D.

Elektronicky schváleno dne 6. 10. 2014

prof. Ing. Miroslav Svatoš, CSc.

Vedoucí katedry

Elektronicky schváleno dne 6. 10. 2014

Ing. Martin Pelikán, Ph.D.

Děkan

V Praze dne 25. 03. 2015

Čestné prohlášení

Prohlašuji, že svou diplomovou práci "Fiskální federalismus ve vybraných evropských zemích" jsem vypracovala samostatně pod vedením Ing. Jiřího Čermáka, Ph.D. a s použitím odborné literatury a dalších informačních zdrojů, které jsou citovány v práci a uvedeny v seznamu literatury na konci práce. Jako autorka uvedené diplomové práce dále prohlašuji, že jsem v souvislosti s jejím vytvořením neporušila autorská práva třetích osob.

V Praze dne 31.3.2015

Poděkování

Ráda bych touto cestou poděkovala Ing. Jiřímu Čermákovi, Ph.D. za cenné připomínky a odborné rady, kterými významně přispěl k vypracování diplomové práce. Dále bych ráda poděkovala obcím Dobřany a Barbing za poskytnutí potřebné dokumentace pro praktickou část práce.

Fiskální federalismus ve vybraných zemích EU

Fiscal federalism in selected European countries

Souhrn

Předložená diplomová práce “Fiskální federalismus ve vybraných zemích EU” je zaměřena na komparaci systémů financování územních samospráv v České republice a ve Spolkové republice Německo. Nejdříve vysvětluje teorii fiskálního federalismu a pojmů souvisejících. Dále práce popisuje základní členění veřejných rozpočtů. Poté se zaměřuje na strukturu veřejné správy v České republice a Německu s přihlédnutím k historickému vývoji na daném území. V další části práce je analyzován rozpočet vybraných obcí v ČR a v Německu, přičemž důraz je kladen především na příjmovou stránku. Závěrečná část práce obsahuje konečné porovnání obou systémů financování ze získaných poznatků a vyvození příslušných závěrů.

Summary

The presented thesis “Fiscal federalism in selected European countries” is focused on comparison of the financing systems of local government in the Czech Republic and Federal Republic of Germany. At first, it explains the theory of fiscal federalism and related terms. In the following the thesis describes the basic classification of public budget. Then it focuses on structure of the public administration in the Czech Republic and Germany with regard to historic development in these areas. In the following is analyzed the budget of selected municipalities in the Czech Republic and Germany with an emphasis on the revenue side. The final part includes the comparison of both financing systems and draws the relevant conclusions.

Klíčová slova:

Fiskální federalismus, fiskální decentralizace, veřejný sektor, veřejné finance, kompetence územní samosprávy

Keywords:

Fiscal federalism, fiscal decentralization, public sector, public finance, competence of local government

Obsah

1	Úvod.....	10
2	Cíl práce a metodika	11
3	Fiskální federalismus	13
3.1	Teorie fiskálního federalismu a její význam	13
3.1.1	Teoretická východiska fiskální decentralizace	14
3.1.2	Struktura veřejné správy	18
3.2	Decentralizace funkcí veřejných financí.....	19
3.2.1	Decentralizace alokační funkce veřejných financí	20
3.2.2	Decentralizace redistribuční funkce veřejných financí.....	21
3.2.3	Decentralizace stabilizační funkce veřejných financí.....	21
3.3	Modely fiskálního federalismu	22
3.3.1	Horizontální model	22
3.3.2	Vertikální model	23
3.3.2.1	Centralizovaný model.....	23
3.3.2.2	Decentralizovaný model.....	24
3.3.2.3	Kombinovaný model	24
3.3.2.4	Model fiskálního federalismu v ČR	25
3.4	Zásady fiskálního federalismu	26
3.5	Fiskální decentralizace	27
3.5.1	Decentralizace daňových příjmů	29
3.5.2	Sdílení daní	30
3.5.3	Dotace jako příjem územního rozpočtu	31
3.6	Princip subsidiarity.....	33
4	Rozpočty územních samosprávních celků.....	35
4.1	Příjmy rozpočtů územních samospráv	35

4.1.1	Daňové příjmy	36
4.1.2	Nedaňové příjmy.....	36
4.2	Výdaje rozpočtů územních samospráv.....	37
5	Systemy financování územních samosprávních celků ve vybraných zemích	39
5.1	System veřejné správy ve Spolkové republice Německo	39
5.1.1	Organizace místní správy v Německu	41
5.1.2	Financování územních samospráv v Německu.....	43
5.2	System veřejné správy v České republice	50
5.2.1	Historický vývoj postavení a financování územních samospráv	51
5.2.1.1	Rozpočtové určení daní v letech 2001-2002	52
5.2.1.2	Rozpočtové určení daní v letech 2003 – 2007.....	53
5.2.1.3	Rozpočtové určení daní v letech 2008 - 2012	54
5.2.2	Financování územních samospráv v České republice od roku 2013	56
6	Hospodaření obcí v Německu a České republice	62
6.1	Barbing.....	62
6.2	Dobřany.....	66
6.2.1	Struktura příjmů rozpočtu	67
6.2.1.1	Daňové příjmy	68
6.2.1.2	Nedaňové příjmy	71
6.2.1.3	Kapitálové příjmy	72
6.2.1.4	Přijaté transfery	72
6.2.2	Struktura výdajů rozpočtu.....	73
7	Závěr	75
	Seznam použité literatury	79
	Ostatní zdroje.....	80
	Seznam tabulek.....	81

Seznam schémat.....	81
Seznam grafů	82

1 Úvod

V historickém vývoji územních samospráv lze ve většině evropských zemí najít období, která jsou charakteristická značnými centralizačními tendencemi, tedy omezováním pravomocí a postavení územních samospráv. S postupným vývojem moderních států, především v oblasti politické a ekonomické, dochází i ke změnám ve struktuře státní správy, která by měla být co nejefektivnější. Se strukturálními změnami přišly i změny v postavení územních samospráv a v úkolech, které by měly spadat do její kompetence. Ve většině evropských zemí postupně vznikla víceúrovňová veřejná správa, kde se dělí o výkon veřejné správy několik úrovní.

Ústředním tématem teorie fiskální federalismu od druhé poloviny 20. století je proces decentralizace funkcí veřejných financí na nižší úrovně veřejné vlády. Ty jsou schopné obyvatelům zajistit obyvatelům daného území dostatečnou úroveň veřejných statků a zabezpečit jejich financování. V souvislosti s financováním územních samospráv je nutné respektovat skutečnost, že politické uspořádání státu odpovídá tomu rozpočtovému. Struktura příjmů a výdajů rozpočtu by měla být sestavena takovým způsobem, aby bylo docíleno maximálního efektu při zabezpečování veřejných statků a služeb na jakékoliv vládní úrovni. Z centrálního rozpočtu by měly být zajišťovány národní veřejné statky a služby, zatímco z místních rozpočtů by měly být financovány statky a služby místního charakteru. Vzhledem k nedostatečným výnosům místních daní je nezbytné, aby docházelo k rozdělení určitých částí výnosů hlavních daní mezi jednotlivé úrovně. Tento proces lze vyzorovat v několika evropských zemích a samotná otázka financování územních samospráv je v současné době zcela klíčová v oblasti veřejných financí.

Cílem diplomové práce je porovnat poněkud odlišné systémy veřejné správy v České republice a ve Spolkové republice Německo, kdy hlavní odlišnosti lze najít především ve struktuře státní správy a dále v samotném způsobu financování jednotlivých územních samospráv.

2 Cíl práce a metodika

Hlavním cílem předložené diplomové práce je analýza a komparace systémů financování územních samospráv v České republice a ve Spolkové republice Německo. Hlavní cíl je pak naplněn prostřednictvím následujících dílčích cílů v teoretické a praktické části diplomové práce.

- vymezit základní pojmy související s teorií fiskálního federalismu, fiskální decentralizací a s financováním územních samospráv
- přiblížit a analyzovat systémy financování územních samospráv ve Spolkové republice Německo a v České republice s ohledem na jejich historický vývoj
- analyzovat alokovaný objem finančních prostředků v rámci vlastních daňových pravomocí a ze systému sdílení daní ve dvou vybraných obcích (v ČR a v Německu) a jejich komparace za zvolené časové období s ohledem na specifika systému financování v obou zemích
- na základě provedené analýzy navrhnout úpravy stávajícího systému financování územních samospráv v České republice

Práce je napsána podle následujícího metodologického postupu. První část je literární rešerše, která je založena na analýze dokumentů, s jejichž pomocí se autorka seznámila se stavem řešené problematiky. Základem je definování hlavních pojmů diplomové práce, konkrétně fiskální decentralizace a fiskálního federalismu. Následuje přiblížení jednotlivých teoretických přístupů k dané problematice a vymezení praktické aplikace decentralizace. Základním pramenem informací je odborná literatura, odborné časopisy a periodika. Při zpracování diplomové práce je v teoretické části použita metoda obsahové analýzy, doplněná metodami indukce a dedukce.

Praktická část práce je založena na využití primárních a sekundárních dat. Nejprve jsou charakterizovány vybrané systémy financování územních samospráv a jejich fungování. Jako hlavní zdroj relevantních dat jsou použity odborné publikace a články, databázové servery OECD, národní statistické úřady, ministerstva financí a ostatní významné státní instituce. Dále je součástí práce též obecná charakteristika vybraných obcí. Je provedena cílená analýza hospodaření zejména na příjmové straně rozpočtu obou

obcí za zvolenou časovou řadu. Primární data jsou získána z finančních výkazů vybraných obcí. V praktické části je uplatněna metoda analýzy a následné syntézy, které jsou dále využity pro komparaci jednotlivých systémů. Závěrečná část obsahuje formulace výsledků práce a případné návrhy opatření a doporučení.

Pro provedení analýzy v rámci jednotlivých systémů financování územních samospráv byly v rámci Evropské unie zvoleny Česká republika a dále Spolková republika Německo, která je svou formou uspořádání místní správy podobná systému v ČR. Pro analýzu alokovaného objemu finančních prostředků v rámci rozpočtů obcí v ČR a Německu byly vybrány následující obce z uvedených důvodů:

- Dobřany – počet obyvatel (do 10 000), které zjednoduší celý proces analýzy. Dále z důvodu lokace v blízkosti německých hranic a bydliště autorky práce.
- Barbing – město je situováno v okrese Regensburg, blízko hranic s Českou republikou a počtem obyvatel je srovnatelně velké s Dobřany.

3 Fiskální federalismus

V následující kapitole bude vysvětlen vznik a podstata teorie fiskálního federalismu, která měla velký podíl na rozdělení pravomocí a odpovědností za poskytování veřejných statků a služeb ve veřejném sektoru mezi centrální a regionální úrovní vlády. S tím souvisí i proces decentralizace jednotlivých funkcí veřejných financí a způsob financování územních samosprávních celků. Na závěr kapitoly bude vysvětlen princip subsidiarity a jeho právní ukotvení v Evropské Unii.

3.1 Teorie fiskálního federalismu a její význam

V současné době není veřejný sektor jak ve federativních tak unitárních státech uspořádán do jednotného nebo centralizovaného systému. Obvyklým jevem je rozvrstvení na řadu různých úrovní veřejné vlády, z nichž každá zajišťuje veřejné statky a další množinu funkcí a s tím spojené pravomoci přijímat rozhodnutí. V takovém systému se stát dělí o veřejnou správu s veřejnoprávními korporacemi zemí, regionů, měst a obcí, což má také za následek existenci vícestupňového uspořádání veřejných rozpočtů a vztahů mezi nimi. Podle Pekové (2011) je existence fiskálního federalismu založena právě na víceúrovňové úrovni vlády a na procesu optimálního rozdělení pravomocí a odpovědností. Podle obecné definice rozlišujeme čtyři úrovně vlády¹: ústřední vláda, regionální úroveň, místní vláda (města, municipality, hrabství) a nadnárodní vláda (EU). Výskyt jednotlivých úrovní je dán vnitřním státoprávním uspořádáním státu. V České republice je veřejná správa tvořena ústřední vládou a územními samosprávnými celky (obce, kraje), které mají svoji vlastní, ale i přenesou působnost. V Německu je veřejná správa tvořena silnou ústřední vládou, regionální úroveň je nahrazena existencí federativních zemí, nižší úrovně jsou tvořeny okresy a obcemi.

Samotná teorie fiskálního federalismu vznikla po 2. světové válce především díky ekonomům z anglosaských zemí. Ti se zasloužili o její rozpracování a aplikování získaných poznatků do praxe. Vývoj teorie fiskálního federalismu probíhal ve dvou etapách v 50. – 60. let 20. století a v období od 70. let 20. století. Hlavním důvodem pro

¹ PROVAZNÍKOVÁ, Romana, Olga SEDLÁČKOVÁ. *Financování měst, obcí a regionů: teorie a praxe*. Praha: Grada, 2009, s. 13

vznik teorie byla neefektivní alokace finančních prostředků, které zabezpečují veřejné statky v rámci veřejného sektoru.

Teorie se snaží najít takovou míru decentralizace netržních činností státu mezi ústřední vládní úrovní a úrovní municipální, která by byla hospodárná a přinesla občanům co největší užitek. Dále zkoumá optimální míru decentralizace funkcí veřejných financí (alokační, redistribuční a stabilizační) pro zvýšení efektivnosti při jejich využívání. Souvisí s vertikální a horizontální strukturou různých vládních úrovní a optimalizací vazeb mezi nimi. Důležitým bodem je také stanovení daňových pravomocí na jednotlivých úrovních, optimální přiřazení veřejných příjmů (daňové určení) a využití transferů (dotací).²

Pochopení podstaty fiskálního federalismu je významné především z toho důvodu, že se teorie zabývá nejen finančními vazbami mezi státem a územními samosprávami, ale také přidělením odpovědnosti a kompetencí při rozhodování. Proces decentralizace je v posledních desetiletích zajímavé také sledovat z pohledu vztahu k Evropské Unii.

3.1.1 Teoretická východiska fiskální decentralizace

Termín fiskální federalismus jako první použil v R. Musgrave, o další rozpracování teorie se zasloužil například W. Oates ve svém díle *Fiskální federalismus*, který chápal pojem federalismus vedle politického hlediska i z hlediska ekonomického. Částečně se této problematice věnovali J. Buchanan (teorie veřejné volby a teorie klubů), F. CH. Tiebout, a německý ekonom P.B. Spahn.

Při úvahách o fiskální decentralizaci je nezbytné se zamyslet nad následujícími otázkami: Které kompetence a odpovědnosti je v rámci systému vhodné decentralizovat? Jaká velikost decentralizovaných úrovní vlád je nejefektivnější? Jaké by měly být horizontální a vertikální vztahy mezi jednotlivými vládními úrovněmi? A nakonec kolik úrovní veřejné vlády by mělo v systému existovat? Odpovědi na tyto otázky lze najít v teoretických přístupech jednotlivých autorů. Jelikož fiskální decentralizace je součástí

² PEKOVÁ, Jitka. *Finance územní samosprávy: teorie a praxe v ČR*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011, s. 85-87.

teorie fiskálního federalismu, všechna uvedená teoretická východiska jsou zároveň teoretickými základy pro fiskální federalismus.³

Lokalizační teorie vychází z paralel mezi soukromým a veřejným sektorem zejména z hlediska nákladů. Optimální velikost územní samosprávy při poskytování veřejných statků bude z velké části záviset na následujících faktorech:⁴

- Na výši cestovních nákladů, jelikož při vysokých cestovních nákladech dochází ke snížení dostupnosti veřejných statků, což je řádný argument pro existenci většího počtu územních samospráv o menší velikosti.
- Na velikosti poptávky po místních veřejných statcích na osobu, přičemž vyšší poptávka po místních veřejných statcích umožňuje rovněž existenci většího počtu menších územních samospráv.
- Na hustotě populace, kde platí úměra čím vyšší hustota zalidnění, tím vyšší hustota poptávky a tedy vyšší počet územních samospráv o menší velikosti.
- Na úsporách z rozsahu, které plynou z produkce veřejných statků. Větší územní samosprávy jsou schopny veřejné statky zabezpečit efektivněji, jelikož mohou spotřebitelům nabídnout statky stejné kvality, ale při nižší úrovni zdanění. Úspory z rozsahu tak dokonce můžou převýšit i vznikající cestovní náklady.
- Na úsporách ze sortimentu, které mohou být argumentem pro větší velikost územních samospráv, jelikož poskytují větší sortiment veřejných statků a pro spotřebitele to znamená úsporu jak v čase, tak v cestovních nákladech.

Richard Musgrave v díle „Veřejné finance v teorii a praxi“ uvádí, že bychom k fiskálnímu systému neměli přistupovat jako k systému, který má pouze jednu úroveň, nýbrž jako k systému, ve kterém se fiskální operace uskutečňují na více úrovních.⁵ Systém s více úrovněmi je podle nich výsledkem historického vývoje a zeměpisných faktorů. Musgrave dále zmiňuje, že poskytované veřejné statky by měly odpovídat preferencím obyvatel dané oblasti a také úhrada nákladů na zabezpečování těchto statků by měla být v režii daných oblastí. Statky s širokým dosahem by měla zajišťovat ústřední vláda, naopak

³ JÍLEK, Milan. *Fiskální decentralizace, teorie a empirie*. Vyd. 1. Praha: ASPI, 2008, s. 28-29

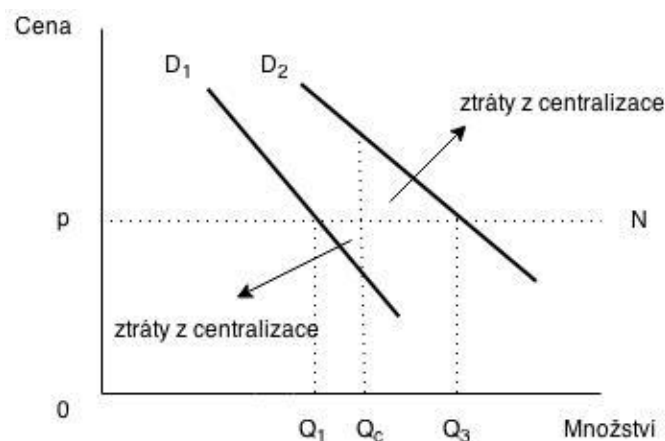
⁴ JÍLEK, Milan. *Fiskální decentralizace, teorie a empirie*. Vyd. 1. Praha: ASPI, 2008, s. 28-29.

⁵ MUSGRAVE, R. A., MUSGRAVEOVÁ, P. B. *Veřejné finance v teorii a praxi*. Praha: Management Press, 1994, s. 415.

statky s místním dosahem místní úroveň vlády. Musgrave dospěl ve své úvaze o fiskálním federalismu k závěru, že hlavním bodem fiskálního federalismu je alokační funkce veřejných financí, jelikož může být v různých oblastech státu rozdílná. Distribuční a stabilizační funkce sledují cíle, které by měly být zajišťovány na centrální úrovni.

Tzv. Oatsův decentralizační teorém odvozuje přínosy, které lze získat fiskální decentralizací při alokaci veřejných statků. Wallace Oates vychází z Musgravovy definice funkcí veřejných financí a určení typu vládní úrovně, která by měla být pověřena výkonem dané funkce. Jako jedinou vhodnou funkci k aplikaci fiskální decentralizace je funkce alokační.

Obrázek č. 1: Ztráty efektu z fiskální centralizace⁶



Vysvětlivky: D_1 a D_2 - poptávková křivka po veřejném statku v 1. a 2. obci
 Q_c - centrálně poskytované množství
 Q_1 a Q_2 - úroveň spotřeby v 1. a 2. obci
 P - konstantní náklady na hlavu

Pramen: Oates W. E. Fiskální federalismus: přehled teoretického výzkumu a praktických výsledků. *Finance a úvěr*, 1991, č. 6.

Decentralizační teorém se stal jedním ze základních argumentů decentralizační politiky státu. Ukazuje, že při rozdílné struktuře poptávky po veřejných statcích může dojít jejich centralizováním ke ztrátám z efektu užitku. Velikost případných ztrát je závislá na rozdílnosti poptávek v obou oblastech (čím jsou rozdíly menší, tím menší jsou ztráty pro

⁶ Ztráta efektu pro každého rezidenta z 1. oblasti představuje překročení nákladů na poskytnutí služby (dodatečná finanční zátěž); ztráta efektu pro každého rezidenta z 2. oblasti představuje náklady na neposkytnuté služby (vynucená úspora).

všechny) a na cenové elasticitě poptávkových křivek (čím je poptávka strmější, tím větší bude ztráta).

F. CH. Tiebout ve své práci⁷ uvedl předpoklad, že občan je ve své podstatě plně mobilní, tudíž na základě svých preferencí a ochotě platit daně zvolí pro něj ideální místo k bydlení, Jednotlivci tedy „volí svými nohama“. Ve společnosti existuje velké množství navzájem si konkurujících komunit, které nabízejí odlišný výběr veřejných statků a jednotlivec má možnost zvolit tu komunitu, která mu poskytne požadovanou úroveň veřejných statků, přičemž disponuje dostatečným kapitálem. Dalším předpokladem modelu je, že občan má dostatek informací o příjmech a výdajích územních samospráv a je schopen na ně reagovat. Velikost komunity je omezena počtem obyvatel, pro které jsou veřejné statky produkovány s minimálními náklady. V čele komunity stojí „manažer“, který se snaží optimálním způsobem naplnit preference obyvatel.

Buchananovu teorii klubů⁸ lze využít pro stanovení pareto-optimálního množství poskytovaného veřejného statku a velikosti společenství, které dané statky spotřebovává. Buchanan předpokládal, že jednotlivci mohou vytvořit klub pro poskytování klubových statků, jehož účelem by bylo využít úspory z rozsahu při produkci klubových statků, sdílet náklady na zabezpečování klubových statků či uspokojit potřebu sdílet podobné preference a záliby s jinými členy.

Brennan a Buchanan⁹ označují ve své decentralizační hypotéze veřejný sektor jako „Leviathan“, tzn. subjekt, který se snaží maximalizovat své příjmy a moc na úkor občanů. „Leviathan“ prosazuje své monopolní postavení, především svou pravomoc v oblasti daní. Oba autoři chápou fiskální decentralizaci jako nástroj, který může omezit takové chování a tím dosáhnout optimální velikosti veřejného sektoru.

⁷ Tiebout, CH. M. A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy*, vol. 64, 1956.

⁸ James M. BUCHANAN. An Economic Theory of Clubs. *Economica*, vol. 32, No. 125, 1965.

⁹ BRENNAN, Geoffrey a James M BUCHANAN. *The power to tax: analytical foundations of a fiscal constitution*.

3.1.2 Struktura veřejné správy

Jak již bylo zmíněno výše, fiskální federalismus je založen na existenci víceúrovňové veřejné vlády, která se obecně rozděluje na 4 úrovně (na každé úrovni se jedná o kombinaci všech vládních jednotek – úřadů, institucí a orgánů)¹⁰:

- Ústřední vláda (v unitárních státech) či federální vláda; zahrnuje všechny volené orgány (ministerstva, úřady, pobočky a další části centrální vlády). V některých zemích je část činností přenesena na decentralizované jednotky, které mají určitou pravomoc a odpovědnost při poskytování některých služeb. Jelikož takové administrativní jednotky nejsou schopny získávat finanční zdroje, získávají je z rozpočtu ústřední úrovně a jsou v konečném důsledku považovány za „prodlouženou ruku ústřední vlády“.
- Regionální úroveň (může jít o státy, provincie, země, hrabství, regiony, okresy atd.). Regionální úroveň nemusí existovat ve všech zemích, nicméně ve federativních zemích je jasně vymezena a tyto stupně mají jednoznačně definované pravomoci (např. Rakousko, Německo, Belgie)¹¹. V unitárních státech je často obtížné zjistit, co je mezistupněm mezi ústřední vládou a municipální vládou.¹² Kritériem pro vymezení středního stupně je volnost, autonomie v řízení a pravomoc v získávání finančních zdrojů pro financování vlastních potřeb. Střední stupně veřejné správy jsou součástí územní samosprávy.
- Místní vláda (municipální) ve většině zemí představuje základní stupeň územní samosprávy – obec, město, hrabství atd. Má své vlastní kompetence a pravomoci při zabezpečování vymezeného okruhu veřejných statků, které jsou dané zákonem. Neexistuje jednotný systém místní vlády, v každé zemi je její podoba ovlivněna především historickým vývojem. V některých zemích je uplatněna vícestupňová územní samospráva (jednostupňová např. ve Finsku, Slovinsku a Estonsku, dvoustupňová v České republice a Rakousku, třístupňová ve Francii, Itálii, Španělsku a Německu).

¹⁰ PEKOVÁ, Jitka. *Finance územní samosprávy: teorie a praxe v ČR*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011, s. 92-94.

¹¹ FOSSATI, F., PANELLA, G. *Fiscal federalism in the European Union*. London: Routledge, 1999, s. 17,

¹² Jasně oddělenou regionální úroveň lze najít ve Francii, Itálii a Španělsku.

- Nadnárodní vláda, která je v Evropě reprezentována Evropskou Unií. Ta má nejen koordinační funkci, ale také do značné míry ovlivňuje legislativu v jednotlivých členských zemích. Ze svého postavení koordinuje hospodářské, sociální, finanční, stabilizační a měnové politiky v rámci unie.

V každé zemi nemusí být zastoupeny všechny vládní úrovně, záleží na státoprávním uspořádání, zda se jedná o unitární či federativní stát, nebo zda není země součástí vyššího ekonomického seskupení. Veřejná vláda je souhrnem volených orgánů (rozhodují o stěžejních zákonech) a výkonových orgánů (zajišťují realizaci rozhodnutí, které provedly volené orgány).

Každá z uvedených úrovní veřejné správy sestavuje svůj vlastní rozpočet a ty společně tvoří základní kostru soustavy veřejných rozpočtů dané země. Systém veřejných rozpočtů do jisté míry odráží státoprávní uspořádání země a úkolem fiskálního federalismu je přidělit příjmy a výdaje na zabezpečování potřebných veřejných statků a služeb jednotlivých vládních úrovním a to při respektování všech pravomocí, kompetencí a odpovědností.¹³

3.2 Decentralizace funkcí veřejných financí

Pod pojmem veřejné finance jsou v odborné literatuře označovány finanční vztahy a operace probíhající na jedné straně mezi orgány a institucemi veřejné správy a na straně druhé mezi ostatními subjekty, pod kterými si lze představit domácnosti, firmy, občany či neziskové organizace. Obsahem zmíněných specifických finančních vztahů a operací je především zabezpečení veřejných statků, profinancování transferů a stimulovat ekonomické subjekty k určitému chování. Pro financování uvedených činností vzniká fiskální systém, jehož náplní je zajištění dostatečného množství finančních zdrojů, které by zabezpečilo financování veřejných výdajů a důležitým krokem je následná kontrola jejich plnění.

¹³ PROVAZNÍKOVÁ, Romana, Olga SEDLÁČKOVÁ. *Financování měst, obcí a regionů: teorie a praxe*. Praha: Grada, 2009, s. 14

Jak už bylo zmíněno výše podstatou teorie fiskálního federalismu je nalézt takové využití funkcí veřejných financí na jednotlivých vládních úrovních, které by bylo optimální. Veřejné finance zajišťují tři základní funkce. Jednak zajišťují veřejné statky, tzn. proces rozdělení zdrojů v ekonomice a rozhodnutí o struktuře veřejných financí (funkce alokační), dále poskytují transfery (funkce redistribuční) a v neposlední řadě ovlivňují ekonomické subjekty k určitému chování, tzn. využít veřejných financí jako nástroje k zajištění vytýčených jako je vysoká zaměstnanost či rozumná míra ekonomického růstu (funkce stabilizační). Zatímco decentralizace alokační funkce na územní samosprávu pokračovala v průběhu 20. století, decentralizace redistribuční a stabilizační funkce je velmi omezena a měla by být zajišťována především centrální úrovní vlády.

3.2.1 Decentralizace alokační funkce veřejných financí

V důsledku decentralizace alokační funkce se na zabezpečování veřejných statků podílí spolu se státní úrovní také jednotlivé nižší vládní úrovně a územně samosprávné celky. Volba decentralizace by měla vycházet z prostorového užitku jednotlivých statků, tzn. statky, z kterých má prospěch celé obyvatelstvo daného státu by měly být zajišťovány na nejvyšší úrovni vlády (např. obrana, zdravotnictví) a naopak statky, z kterých má užitek jen obyvatelstvo určitého prostorově vymezeného celku by měly být zabezpečeny na nižší úrovni vlády (např. svoz odpadu).

Z uvedeného vyplývá, že každá vláda by měla zabezpečovat ty statky, z kterých se užitek projeví na jejím území. Obyvatelé daného území by měly za takové statky platit, což podněcuje zavedení jak celostátních daní, tak místních poplatků. Je zřejmé, že nižší vládní úrovně mohou lépe a efektivněji reagovat na specifika ekonomiky, jelikož znají preference občanů, jejich potřeby a ochotu podílet se na financování veřejných statků. Užitek z užívání veřejných statků je prostorově omezený, nicméně v praxi dochází k přelévání užitku mezi jednotlivými vládními úrovněmi. Povinností ústřední vlády je zajistit alespoň standardní úroveň preferovaných veřejných statků pro obyvatele na celém území státu. Obecně by se do procesu decentralizace neměly zahrnovat takové veřejné statky, z nichž plyne užitek pro obyvatele celého státu (obrana, státní správa, komunikační systémy) a

statky při jejichž užití dochází k četným pozitivním externalitám.¹⁴ Základní jednotky územních samospráv – obce – mohou také zajišťovat národní veřejné statky, z kterých má užitek celé obyvatelstvo (školství, třídění odpadu, veřejné zdravotnictví) anebo lokální veřejné statky, které obce zabezpečují pro své občany a jejich užití je místně omezeno (péče o veřejné komunikace a zeleň, městská hromadná doprava). Obce s menším počtem obyvatel mohou mít problémy se zvládnutím úkolů, které jim byly v rámci decentralizovaného systému kompetencí přiřazeny a nejsou schopny efektivně alokovat zdroje v lokálním veřejném sektoru. Proto dochází k procesu centralizace slučováním malých obcí do krajů, které opět mohou zajišťovat statky národního i regionálního charakteru¹⁵.

3.2.2 Decentralizace redistribuční funkce veřejných financí

Podstatou redistribuční funkce je přerozdělit důchod mezi obyvatelstvo a tím eliminovat důchodové a sociální nerovnosti ve společnosti, tedy zlepšit distribuční spravedlnost. Je řízena na národní úrovni, která disponuje zákonodárnou mocí, proto nedochází k její výrazné decentralizaci na územní samosprávy (územní samosprávy nemají zákonodárnou moc, tudíž jejich rozhodovací pravomoc je omezená). Nástroji přerozdělování jsou například progresivní zdanění, sociální výdaje státního rozpočtu, sociální zabezpečení atd.¹⁶ O některých doplňkových nástrojích, například sociální výpomoc, mohou rozhodovat samotné orgány územní samosprávy. Pro redistribuční funkci je využíván především státní rozpočet. Jakým způsobem a v jaké míře dochází k přerozdělování důchodu, závisí z velké míry na uplatněném modelu fiskálního federalismu.

3.2.3 Decentralizace stabilizační funkce veřejných financí

Stabilizační funkce je stejně jako funkce redistribuční v kompetenci především vlády a představuje důležitou složku státního rozpočtu. Státní rozpočet je využíván při

¹⁴PEKOVÁ, Jitka. *Finance územní samosprávy: teorie a praxe v ČR*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011, s. 99.

¹⁵PEKOVÁ, Jitka. *Finance územní samosprávy: teorie a praxe v ČR*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011, s. 97-102

¹⁶PEKOVÁ, Jitka. *Finance územní samosprávy: teorie a praxe v ČR*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011, s. 102

zasahování do fungování hospodářského mechanismu. Stát pomocí výdajů stimuluje nedostatečnou agregátní poptávku tím, že sám vytváří poptávku po produktech ze soukromého sektoru (formou veřejných zakázek) a využívá je poté k produkci veřejných statků. Tímto mechanismem působí na objem výroby, zaměstnanost, zmírnění cyklických výdajů a hospodářský růst. Územní samosprávné celky se zapojují do celého procesu tím, že se snaží vytvářet dobré podmínky pro fungování soukromého sektoru, vytvářejí nové pracovní příležitosti a utvářejí partnerské vazby se soukromým sektorem¹⁷.

3.3 Modely fiskálního federalismu

V rámci teorie fiskálního federalismu byly vymezeny modely, které se liší v tvorbě zdrojů na příjmové straně rozpočtů a následnou možností uspokojování potřeb na straně výdajové. Jednotlivé modely fiskálního federalismu lze využít pro hodnocení míry finanční samostatnosti jednotlivých nižších vládních úrovní v konkrétním uspořádání. Odborná literatura rozlišuje 2 základní modely fiskálního federalismu horizontální a vertikální. Vertikální model může mít dále podobu centralizovaného, decentralizovaného či kombinovaného modelu. Modely fiskálního federalismu se ve své čisté formě vyskytují pouze v teoretické rovině a v čase se vyvíjejí.

3.3.1 Horizontální model

Horizontální či kooperativní model fiskálního federalismu respektuje zásady spolupráce na horizontální úrovni, mezi obcemi (regiony či zeměmi) na principu solidarity. Obce (země), které jsou bohatší, mohou poskytnout dotace těm chudším. Daňová politika a daňová legislativa jsou jednotné a centralizované, čímž se zamezuje daňové konkurenci. Role ústřední úrovně veřejné správy je velmi silná s rozsáhlou oblastí vlivu. Tento model představuje specifický typ federativního uspořádání ve Spolkové republice Německo¹⁸.

¹⁷ PROVAZNÍKOVÁ, Romana, Olga SEDLÁČKOVÁ. *Financování měst, obcí a regionů: teorie a praxe*. Praha: Grada, 2009, s. 51-52

¹⁸ Spahn, B. *Financování federální vlády a vlád zemských, In finance a úvěr, 1991* [online]. [cit. 2014-07-29]. Dostupné z: http://journal.fsv.cuni.cz/storage/2629_199108ps.pdf

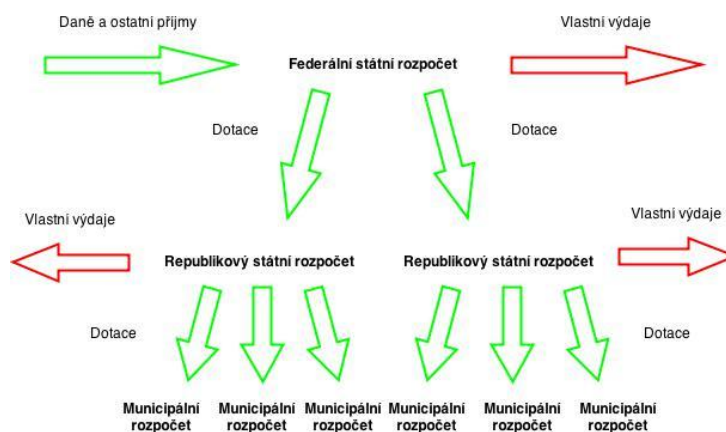
3.3.2 Vertikální model

Vertikální model fiskálního federalismu se opírá o Musgraveovu teorii veřejné správy nazývanou „koláčový model“¹⁹. V tomto modelu jsou významné vztahy po vertikální linii. Charakteristickým znakem modelu je autonomie jednotlivých úrovní vlády a ponechání prostoru pro nezávislou fiskální politiku na každé úrovni (aplikován např. v USA, Kanadě, Austrálii).

3.3.2.1 Centralizovaný model

Centralizovaný model fiskálního federalismu je charakteristický nízkou mírou finanční soběstačnosti nižších úrovní vlády²⁰. Předpokládá plynulý chod nejvýznamnějších příjmů do státního rozpočtu a následné přerozdělení zdrojů formou dotací do rozpočtů nižších úrovní po vertikální linii. Pouze ústřední rozpočet je soběstačný, vlastní příjmy nižších úrovní nejsou schopny plně pokrýt jejich výdaje a tím jsou odkázány na dotace z vyšších úrovní. Pomocí účelových dotací může stát významně ovlivňovat činnost a hospodaření nižších vládních úrovní a také kontrolovat územní samosprávy. Centralizovaný model fiskálního federalismu lze schematicky vyjádřit následovně:

Schéma č. 1: Centralizovaný model fiskálního federalismu



Pramen: PEKOVÁ, Jitka. *Finance územní samosprávy: teorie a praxe v ČR*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011, s. 146

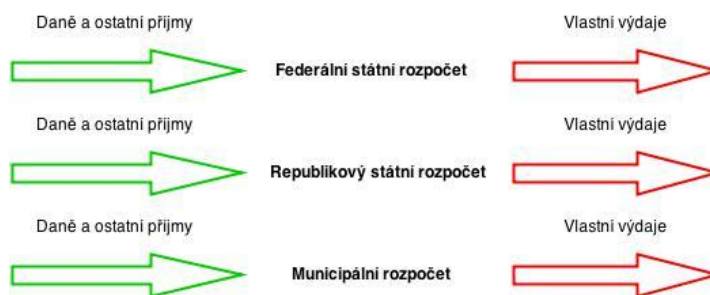
¹⁹Centrální vláda by měla vykonávat především stabilizační a redistribuční funkci veřejných financí. Alokační funkce v kompetenci místní vlády.

²⁰Uplatňován například v Československu před rokem 1990.

3.3.2.2 Decentralizovaný model

Decentralizovaný model fiskálního federalismu je založen na úplné finanční soběstačnosti nižších vládních úrovní bez existence přerozdělovacích procesů uvnitř rozpočtové soustavy. V praxi by to znamenalo, že i nejnižším úrovním vlády by bylo vyčleněno dostatečné vysoké množství příjmů, které by zajistilo pokrytí výdajů po celý rok. V důsledku toho, by i nižší úrovně vlády měly vlastní daňové pravomoci.²¹ Jelikož většina příjmů má daňový charakter, jejich zvýšení by mělo za následek růst daňového zatížení. Finanční soběstačnost během rozpočtového roku kolísá z důvodu měnících se potřeb a objemem příjmů. Dochází tak k časovému nesouladu mezi tokem příjmů a tokem výdajů, který lze vyřešit krátkodobým bankovním úvěrem. I tady ale musí být zjevný předpoklad pro splácení úvěru.

Schéma č. 2: Decentralizovaný model fiskálního federalismu



Pramen: PEKOVÁ, Jitka. *Finance územní samosprávy: teorie a praxe v ČR*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011, s. 148

3.3.2.3 Kombinovaný model

V praxi se z uvedených modelů v největší míře používá model kombinovaný, ve kterém lze nalézt prvky vertikálního i horizontálního modelu. Každá úroveň vlády má vyčleněné své vlastní zdroje příjmů doplněné o dotace z rozpočtu z vyššího stupně²². Stát tak může prostřednictvím redistribuční funkce korigovat nerovný daňový výnos jednotlivých měst a regionů a zajistit na celém území státu srovnatelnou kvalitu lokálních i národních statků. V minimální míře může stát také ovlivňovat rozhodnutí, která vznikají na úrovni územních samospráv. Kombinovaný model může být do větší či menší míry decentralizován nebo centralizován. V modelu s převahou centralizačních prvků většina

²¹ PROVAZNÍKOVÁ, Romana, Olga SEDLÁČKOVÁ. *Financování měst, obcí a regionů: teorie a praxe*. Praha: Grada, 2009, s. 42

²² PROVAZNÍKOVÁ, Romana, Olga SEDLÁČKOVÁ. *Financování měst, obcí a regionů: teorie a praxe*. Praha: Grada, 2009, s. 41

příjmů plyne do státního rozpočtu, odkud jsou distribuovány prostřednictvím dotací do nižších úrovní vlád. S vyšším zastoupením prvků decentralizace se posiluje postavení územních samospráv, rozpočtům jsou vymezeny větší příjmy (především část důchodových daní), a tím se zvyšuje soběstačnost rozpočtů nižších vládních úrovní.

Schéma č. 3: Kombinovaný model fiskálního federalismu



Pramen: PEKOVÁ, Jitka. *Finance územní samosprávy: teorie a praxe v ČR*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011, s. 151

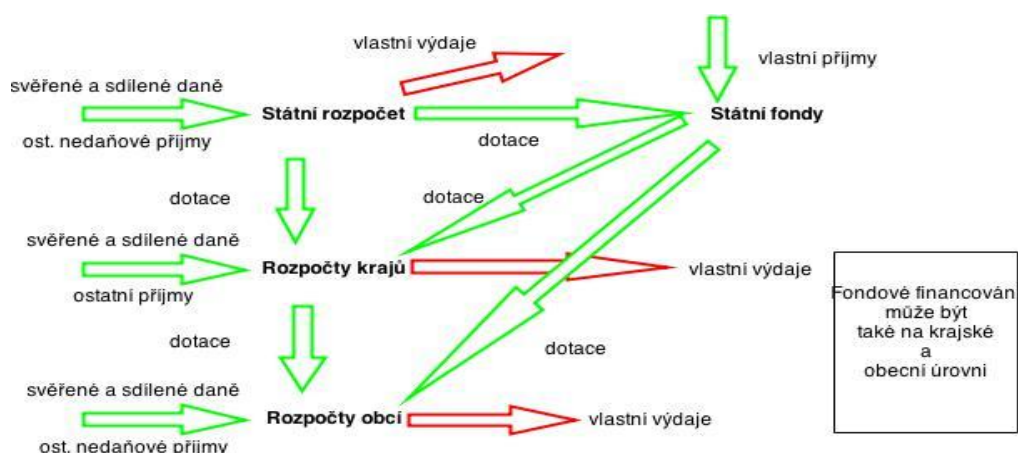
3.3.2.4 Model fiskálního federalismu v ČR

V České republice je využíván kombinovaný model fiskálního federalismu s určitými decentralizačními prvky. Na příjmové straně do rozpočtů plynou finanční prostředky na základě zákona o rozpočtovém určení daní. Jelikož podstatnější část daňových příjmů je soustředěna do státního rozpočtu a příjmy do nižších územních rozpočtů nejsou dostatečné na pokrytí všech výdajů, dochází k následnému přerozdělení finančních prostředků nejčastěji formou dotací²³. Obce nemusí získávat dotace jen ze státního rozpočtu, v důsledku decentralizace je možné získat finanční prostředky z nižšího stupně vládní úrovně (krajů). Od roku 2001 resp. 2002 plyne do rozpočtů obcí resp. krajů i podíl na výnosu DPH²⁴.

²³Dotace se využívají k částečnému vyrovnání rozdílů mezi daňovými příjmy obcí a krajů a dále k potřebnému zajištění veřejných statků pro obyvatelstvo.

²⁴PROVAZNÍKOVÁ, Romana, Olga SEDLÁČKOVÁ. *Financování měst, obcí a regionů: teorie a praxe*. Praha: Grada, 2009, s. 43

Schéma č. 4: Kombinovaný model fiskálního federalismu v České republice



Pramen: PROVAZNÍKOVÁ, Romana, Olga SEDLÁČKOVÁ. *Financování měst, obcí a regionů: teorie a praxe*. Praha: Grada, 2009, s. 43

Každý model fiskálního federalismu má své kladné a záporné stránky, ale jak už bylo zmíněno, v praxi dochází k různým modifikacím modelů a nejpoužívanějším typem je model vertikální s převahou decentralizačních či centralizačních prvků. Obecně lze říci, že je v poslední době nastolen trend přenášet odpovědnost za rozhodovací a alokační procesy ve veřejné správě na nižší vládní úrovně. Tímto krokem obce usilují o získání co největší finanční samostatnosti a zvýšení efektivnosti v poskytování služeb statků, jelikož mají podrobnější informace o prostředí a potřebách občanů.

Kombinovaný model má v každém státě různé podoby s odlišným zastoupením prvků. Tyto modifikace jsou dány jak historickým vývojem daného území, ale i místními podmínkami. Například kombinovaný model s decentralizačními prvky lze najít v Belgii nebo Francii, naopak ve Velké Británii se vyskytuje vysoký stupeň centralizace.

3.4 Zásady fiskálního federalismu

Z výše uvedených poznatků lze sestavit určitý výčet několika hlavních zásad, které by se měly v rámci fiskálního federalismu a celkového uspořádání fiskálních vztahů dodržovat. Některé zásady se nedoplňují, dokonce si i vzájemně odporují. Proto je obtížné

dodržovat tyto zásady a konečná podoba systému je vždy dána kompromisem. Dle PROVAZNÍKOVÉ (2009) se jedná o tyto zásady²⁵:

- **zásada rozdílnosti** – je důležité respektovat preference obyvatel jednotlivých územních celků. Bylo by vysoce neefektivní požadovat od obcí stejnou úroveň kvality všech veřejných statků bez ohledu na tyto preference;
- **zásada centralizace přerozdělování** – ústřední vláda, která disponuje potřebnými informacemi a nástroji, by měla jako jediná zajišťovat redistribuční funkci fiskální politiky. Redistribuce by měla probíhat jednotně na celém území;
- **zásada centralizované stabilizace** – ústřední vláda by měla zabezpečit stabilizační a prorůstovou politiku, jelikož disponuje potřebnými nástroji k dosažení vymezených cílů na celém území;
- **zásada zajištění minimální úrovně základních veřejných služeb** – povinností ústřední vlády je zajistit občanům alespoň minimální úroveň základních veřejných statků a služeb bez ohledu na to, v jaké oblasti žijí. Jedná se např. o služby ve školství, zdravotnictví, bezpečnosti, sociální péči atd.;
- **zásada vyrovnání fiskální pozice** – ústřední vláda zajišťuje, že požadované minimální úrovně veřejných statků a služeb se nebude dosahovat na úkor zvýšení daňové zátěže jednotlivců žijících v dané oblasti. Je zapotřebí respektovat existenci možných výrazných rozdílů mezi regiony v rovnováze mezi fiskální kapacitou a potřebnostmi místních vlád;
- **zásada (lokační) neutrality** – u daní ukládaných jednotlivými oblastmi by ústřední vláda měla usilovat o minimalizaci rozdílů.

3.5 Fiskální decentralizace

Ve vývoji fiskálního federalismu v různých částech světa lze v období 70. a 80. let minulého století vyzorovat tendenci přesunu některých kompetencí a odpovědností při zajišťování veřejných statků a služeb z ústřední vládní úrovně na úroveň regionální a zejména municipální. Tímto krokem se státy snažily zajistit vyšší efektivnost a hospodárnost při poskytování veřejných statků a omezit růst veřejného sektoru a s tím

²⁵ PROVAZNÍKOVÁ, Romana, Olga SEDLÁČKOVÁ. *Financování měst, obcí a regionů: teorie a praxe*. Praha: Grada, 2009, s. 52-53

spojených výdajů. Uvedený proces, který probíhá i v současné době, lze označit termínem fiskální decentralizace. Poskytování veřejných statků tedy probíhá blíže občanům (lépe odpovídá jejím preferencím), umožňuje jejich přímé zapojení do procesu a jejich účinnější kontrolu. Důvodem k decentralizačním tendencím jsou podle TANZIHO (1995) následující čtyři příčiny²⁶:

- snaha o demokratizaci společnosti – klade se větší váha na preference obyvatel na regionální úrovni;
- globalizace – dochází k ekonomickému propojování geografických oblastí různých států, což přináší snahu o zmenšení ekonomické nezávislosti na ústřední vládě;
- decentralizace považována za luxusní statek – s růstem důchodu je luxusní statek více poptáván, čímž roste ekonomická úroveň země a posilují se decentralizační tendence;
- zvyšování meziregionálních rozdílů – snaha bohatších regionů o osamostatnění se od ústřední vlády.

Je-li zmíněna decentralizace, je také velmi důležité odlišit tento pojem od dekoncentrace.²⁷ Procesem dekoncentrace se rozumí přesun odpovědnosti za zajišťování veřejných statků a služeb na tzv. dekoncentráty, tedy decentralizované orgány státní správy. S tím souvisí i možnost přiblížit státní správu občanům vymezením přenesené působnosti, kdy centrální vláda pověří zabezpečováním veřejných statků a služeb nižší celky, ale zároveň si ponechává možnost kontroly nad celým procesem.

V procesu decentralizace lze uplatnit několik různých postupů. Je možné decentralizovat současně daňové příjmy a výdajové kompetence, kdy míra decentralizace se určuje podle podílu místních vlád na celkových příjmech a výdajích rozpočtu (zde platí úměra čím větší podíl tím vyšší míra decentralizace). Další možností je decentralizovat pouze výdajové kompetence (příjmy dorovnává ústřední vláda pomocí dotací). Anebo nedochází ke zvýšení pravomocí, ale k větší spolupráci místních vlád při rozhodování o některých veřejných statcích.²⁸

²⁶ JÍLEK, Milan. *Fiskální decentralizace, teorie a empirie*. Vyd. 1. Praha: ASPI, 2008, s. 22

²⁷ PEKOVÁ, Jitka. *Veřejné finance: úvod do problematiky*. 4., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: ASPI, 2008, s. 33.

²⁸ PROVAZNÍKOVÁ, Romana, Olga SEDLÁČKOVÁ. *Financování měst, obcí a regionů: teorie a praxe*. Praha: Grada, 2009, s. 44.

3.5.1 Decentralizace daňových příjmů

V praxi se hledá optimální míra decentralizace především daňových příjmů, jelikož jsou rozhodující složkou v příjmech rozpočtů jednotlivých vládních úrovní. Dalšími zdroji příjmů jsou vedle daní transfery a dotace, nedaňové příjmy a úvěry či půjčky. U příjmů daňového charakteru je důležité znát daňové určení (zákonem stanoveno jaké daně budou plynout do jakého rozpočtu) a rozsah daňové pravomoci (jaké daně je možné uvalovat na jednotlivých stupních veřejné správy a lze zasahovat do konstrukce daně).

Otázkou zůstává, které daně je vhodné alokovat do rozpočtů územní samosprávy a které nikoliv? Za vhodné daně pro místní rozpočty se považují²⁹:

- daň z pevného základu – např. majetkové daně, které jsou stabilním zdrojem příjmů, nicméně poskytují malý výnos a jsou časově málo dynamické;
- místní daně – spojeny s konkrétním územím, placeny místními obyvateli. Jejich výnos může být ovlivněn místními orgány, které tímto získávají vymezenou daňovou pravomoc;
- regionální daně – obdobné jako u místních daní, předpokládá se, že regionální vlády mohou ovlivnit jejich výnosnost.

Naopak nevhodnými typy daní pro financování místních rozpočtů jsou následující³⁰:

- progresivní daně – zejména ty důchodového typu, které nejsou z hlediska stability jistým příjmem pro rozpočty, jelikož odrážejí výkyvy v ekonomice, výkyvy v hospodářském růstu a kolísání ekonomického cyklu;
- nepřímé spotřební daně – občan často spotřebovává zboží jinde než je jeho bydliště a kde byl vyroben daný statek či služba. Velký vliv má také konstrukce těchto daní (např. DPH);
- daně související s nerovnoměrně rozloženými přírodními zdroji – je nespravedlivé využívat tyto daně jako finančních zdrojů, jelikož diskriminují kraje a obce, které nedisponují takovými přírodními zdroji.

²⁹ MUSGRAVE, Richard A. *Veřejné finance v teorii a praxi*. 1.vyd. Praha: Management Press, 1994, s. 416-417

³⁰ MUSGRAVE, Richard A. *Veřejné finance v teorii a praxi*. 1.vyd. Praha: Management Press, 1994, s. 416-417

Ve skutečnosti ale k takovému striktnímu dělení nedochází a například v mnoha zemích Evropy se začaly využívat jako zdroj příjmů rozpočtů obcí a regionů důchodové daně, které, jak bylo zmíněno výše, nejsou stabilní, ale poskytují celkem vysoký výnos. Dále se hojně se využívají daně majetkové a daně nepřímé (spotřební daň, DPH) a to formou sdílené daně.³¹

3.5.2 Sdílení daní

Jednou z forem daňových příjmů mohou být v poslední době velmi využívané sdílené daně, kdy stát i územní samospráva sdílí stejnou daňovou základnu. Na základě daňových zákonů je celostátně stanovena konstrukce daně a obce nemají možnost ji jakýmkoliv způsobem ovlivnit. Sdílené daně umožňují zvýšit relativní finanční soběstačnost územní samosprávy a v některých případech i snižují rozdíly v daňovém výnosu mezi nižšími vládními úrovněmi. Umožňují také rozložit rizika s případného výkyvu v plánovaném daňovém výnosu a zvyšují pravomoci územní samosprávy v rozhodování o využití daňových výnosů³². Na druhou stranu je územní samospráva závislá na rozhodnutí státu o podílu na výnosu a samotná motivace územní samosprávy k tvorbě vlastních příjmů pro rozpočet je nízká. Existují dva způsoby, jak rozdělit výnosovou daň:

- derivační typ – podíl na dani plyne do rozpočtu v závislosti na výnosu daně v daném území. V případě že územní samospráva dostane 100 % z výnosu daně, jedná se o tzv. svěřenou daň³³;
- nederivační typ – podíl na dani plyne do rozpočtu podle určitého kritéria, např. počet obyvatel.

V některých zemích (mimo jiné i v České republice a v Německu) se sdílení daní používá jako nástroj k vyrovnání fiskálních rozdílů mezi územními samosprávami. Nejčastěji se sdílí daně důchodového typu (ČR i Německo), daně ze zisku společností

³¹ PEKOVÁ, Jitka. *Finance územní samosprávy: teorie a praxe v ČR*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011, s. 121

³² PEKOVÁ, Jitka. *Finance územní samosprávy: teorie a praxe v ČR*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011, s. 126

³³ JÍLEK, Milan. *Fiskální decentralizace, teorie a empirie*. Vyd. 1. Praha: ASPI, 2008, s. 140

(ČR a Německo). V České republice se dále sdílí daň z přidané hodnoty a v Německu se dále rozdělují daně z kapitálových výnosů a daň z přidané hodnoty³⁴.

Hlavní výhodou využití sdílených daní je případná větší stabilita daňových příjmů při zvolení daně se stabilním výnosem, jako je např. DPH. Dále z pravidla dochází ke snižování nerovností v daňovém výnosu mezi obcemi (regiony). Sdílené daně jsou citlivé na vývoj hospodářství, což nutí územní samosprávy chovat se zodpovědně a vytvářet si rezervy v rozpočtech. Na druhé straně ale roste závislost územních samospráv na rozhodnutích státu (jaké procento určité daně bude plynout do rozpočtu místních vlád). Také územní samosprávy ztrácejí motivaci pro tvorbu vlastních rozpočtových příjmů a v neposlední řadě klesá odpovědnost samospráv za výši veřejných výdajů.³⁵

3.5.3 Dotace jako příjem územního rozpočtu

Dotace, jako další složka příjmové stránky rozpočtů územních samospráv, jsou ve většině případů poskytovány z rozpočtů vyšších vládních úrovní. Tím stát zmírňuje vertikální fiskální nerovnováhu (dotace vyrovnávají potřebné zdroje na straně příjmů k pokrytí výdajů územních samospráv). Na druhou stranu může také docházet k přerozdělování příjmů mezi jednotkami stejné úrovně a tak dochází k zabezpečení horizontální fiskální nerovnováhy (dotace jsou poskytnuty obcím či krajům z různých geografických oblastí pro zajištění určité úrovně veřejných statků). Problémem systémů dotací je schopnost najít spravedlivá kritéria pro poskytnutí dotace mezi obce a regiony. Tato kritéria by měla být snadno zjistitelná, vyjádřená objektivně v příslušných jednotkách, v určitém časovém období neměnná a spojená s co nejnižšími administrativními náklady. Měla by přihlížet k objektivním změnám v čase a naopak neměla být příliš detailní a citlivá na vliv municipální, či regionální politiky³⁶. Jako kritéria pro poskytnutí dotace se nejčastěji využívají různé kombinace (počet obyvatel, rozloha obce, délka silniční sítě, průměrný příjem na obyvatele a další).

³⁴ Sdílené daní se mění v Německu mnohem častěji než v České republice a to v obou komorách parlamentu.

³⁵ PEKOVÁ, Jitka. *Veřejné finance: úvod do problematiky*. 4., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: ASPI, 2008, s. 403-404.

³⁶ PROVAZNÍKOVÁ, Romana, Olga SEDLÁČKOVÁ. *Financování měst, obcí a regionů: teorie a praxe*. Praha: Grada, 2009, s. 90

Existují dvě základní formy dotací, které se dále podrobněji dělí, viz schéma. Účelové (specifické) dotace jsou poskytovány na financování konkrétních veřejných statků a služeb³⁷ a obec či kraj jsou odpovědní za jejich správné využití, což musí následně prokazovat vyšší úrovni vlády. O použití neúčelových (všeobecných) dotací rozhodují samotné obce a kraje. Nemají předem stanovený účel a podmínky, což může vést k neuvážené alokaci těchto finančních zdrojů. Zároveň ale posilují pravomoci orgánů územních samospráv. Neúčelové dotace poskytuje ústřední vláda ke zmírnění fiskálních nerovností a k vyrovnání fiskální kapacity mezi regiony. Zvláštním typem neúčelových dotací jsou tzv. blokové dotace (školství), které nejsou přísně zúčtovatelny, tudíž musí dojít k jinému způsobu kontroly ze strany poskytovatele. K neúčelovým dotacím se vztahuje tzv. hypotéza závoje, která říká, že neúčelové dotace jsou pouze „závojem“ pro přímé snižování daňového zatížení občanů.³⁸ Při poskytování neúčelových dotací vzniká tzv. mucholapkový efekt, kdy peníze z neúčelových dotací vedou k růstu veřejné spotřeby a tím i k růstu celého veřejného sektoru.

Účelové dotace mohou být poskytovány podmíněně, což by znamenalo, že se obce musí aktivně podílet na financování daných výdajů (dotace jsou doplněny o předem stanovenou sumu z obecního rozpočtu) a to:³⁹

- rovnocenně – pevně stanovený procentní podíl obce či kraje. Lze se setkat také s označením otevřená dotace, kdy výše dotace závisí na vynaložených prostředcích územní samosprávy, stejný objem je poté získán jako dotace;
- nerovnocenně – výše dotace je stanovena fixně a nebere v úvahu vlastní zdroje použité obcí. Jsou častěji využívány, jelikož stát může lépe ovlivnit rozhodování územní samosprávy. Jiným označením pro tento typ dotací jsou dotace s uzavřeným koncem, jelikož je stanovena maximální výška dotace, která se nesmí přesáhnout.

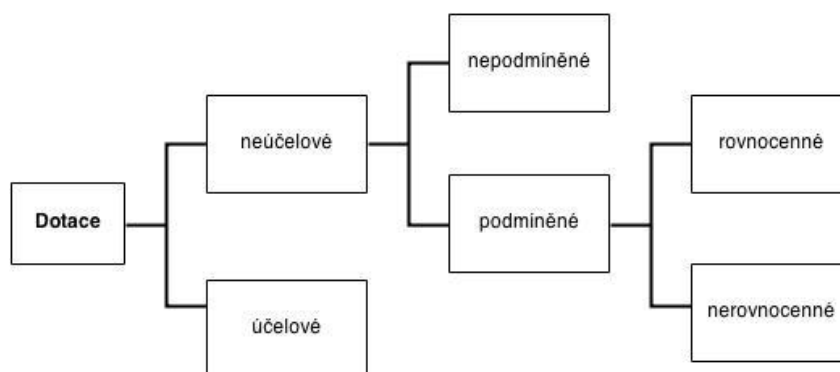
³⁷Konkrétně se jedná např. o sociální dávky, poskytnutí základního vzdělání, zdravotní péči, údržbu komunikací.

³⁸ HAMERNÍKOVÁ, Bojka a Alena MAAJTOVÁ. *Veřejné finance*. 2., aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2010, s. 210.

³⁹ PROVAZNÍKOVÁ, Romana, Olga SEDLÁČKOVÁ. *Financování měst, obcí a regionů: teorie a praxe*. Praha: Grada, 2009, s. 91

Dotace bez spoluúčasti neboli nepodmíněné dotace představují pevnou částku stanovenou poskytovatelem na předem určené statky a služby bez požadavku finanční spoluúčasti ze strany obcí. Ústřední vláda takto financuje aktivity, které jsou více důležité pro ni než pro územní samosprávy.

Schéma č. 5: Typy dotací



Pramen: PROVAZNÍKOVÁ, Romana, Olga SEDLÁČKOVÁ. *Financování měst, obcí a regionů: teorie a praxe*. Praha: Grada, 2009, s. 92

3.6 Princip subsidiarity

Základní charakteristikou principu subsidiarity je přesun odpovědnosti za zabezpečování veřejných statků na orgány, které jsou schopny je zajistit na efektivnější a hospodárnější úrovni. V případě, že orgány územní samosprávy nejsou schopny dostatečně zajistit veřejné statky, je vhodnější přenechat odpovědnost vyšším vládním úrovním.

Po vstupu země do Evropské unie je nutné osvojit si základní principy a práva, která v EU fungují. Jedním ze zásadních principů je princip subsidiarity, se kterým se nejčastěji setkáváme ve vztahu EU a členských států. Vychází z předpokladu, že členské státy jsou schopné přijímat úkoly, které jim byly přiděleny, ve své vlastní plné odpovědnosti. Evropská Unie by měla do procesu dosažení cílů zasahovat až v tom případě, kdy jednotlivé členské státy nemohou daných cílů dosáhnout efektivněji. Princip subsidiarity existuje i na úrovni členských států, kde by mělo platit stejné pravidlo mezi centrálními a nižšími úrovněmi. Použití se ale v jednotlivých státech liší a je dáno historickým vývojem či společenskou kulturou.

Základním dokumentem EU, při jehož tvorbě byl využit princip subsidiarity, je Evropská charta místní správy z roku 1985. V té ve článku 4 odstavec 3 stojí, že: „*Za správu veřejných záležitostí budou odpovídat zejména ty orgány, které mají nejbližší k občanům. Stanovení odpovědnosti jinému orgánu musí odpovídat rozsahu a povaze úkolu, požadavkům efektivnosti a hospodárnosti.*“⁴⁰. Česká republika připojila svůj podpis k chartě v roce 1998 a o rok později ji ratifikovala. Německo podepsalo chartu již při jejím vzniku v roce 1985⁴¹.

Delegování rozhodovacích kompetencí na nižší úrovni spojuje princip subsidiarity s teorií fiskálního federalismu a s decentralizačními tendencemi. Přenecháním určitých funkcí nižším útvarům se zvyšuje efektivnost procesu zabezpečení veřejných statků a služeb. Při neustálém nárůstu činností veřejné správy, je nutné posilovat odpovědnost územních samospráv a podporovat decentralizaci ve státní správě. Při fungování územních samospráv by se měl dodržovat soulad mezi náklady na produkci veřejných statků s potřebami rezidentů a to za předpokladu dostatečně rychlé reakce na změny v jejich potřebách.

Při shrnutí poznatků z předešlých kapitol lze konstatovat, že teorie fiskálního federalismu a její následná aplikace výrazným způsobem přispěla k vývoji vnitřního uspořádání států. Na jejím základě docházelo k základnímu rozdělení kompetencí mezi jednotlivé vládní úrovni. V některých zemích stále probíhají reformy, které výrazným způsobem mění postavení územních samospráv. S decentralizací kompetencí velmi úzce souvisí financování veřejných statků a služeb, kdy nastává problém nedostatečných finančních prostředků v rozpočtech územních samospráv. V takovém případě jsou rozpočty doplněny o státní dotace, jejichž využití je ovšem ze strany státu většinou kontrolováno a samosprávy tím snižují svoji nezávislost. Problematika rozdělení kompetencí a tomu odpovídajícího objemu finančních prostředků není jednoduchá. Na jedné straně by měla být udržena určitá míra státního dozoru, která by garantovala občanům poskytnutí veřejných statků a služeb na dostatečně kvalitní úrovni, na straně

⁴⁰Evropská charta místní samosprávy. [online]. [cit. 2014-07-30]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=3&CT=14&CT1=0>

⁴¹European Charter of Local Self-Government. [online]. [cit. 2014-07-30]. Dostupné z: <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=122&CM=8&CL=ENG>

druhé by územní samosprávy měly být natolik autonomní, aby byly schopné volit způsob chování a rozhodování podle specifických podmínek v dané lokalitě.

4 Rozpočty územních samosprávních celků

Rozpočty územních samosprávních celků jsou decentralizované peněžní fondy, ve kterých jsou soustředěny přerozdělené veřejné příjmy a vlastní příjmy generované činnostmi územních samospráv. Takové zdroje poskytují možnost zabezpečit financování veřejných statků a služeb poskytovaných veřejným sektorem. Na územní rozpočet se dá nahlížet z několika hledisek jako na bilanci (porovnání příjmů a výdajů za sledované období), finanční plán (hospodaření podle schváleného rozpočtu během celého rozpočtového období) či jako na nástroj pro prosazování cílů stanovených regionální a municipální politikou.⁴²

Územní rozpočet, stejně jako veřejné rozpočty ostatních úrovní, je vytvářen, rozdělován a používán na principu nenávratnosti, nedobrovolnosti a neekvivalence.⁴³ Rozpočet by se vždy měl sestavovat jako vyrovnaný, nicméně je možné mít krátkodobě rozpočet i schodkový či přebytkový.

4.1 Příjmy rozpočtů územních samospráv

Zdroje příjmů rozpočtů územních samosprávních celků lze dělit podle různých hledisek, ale základním členěním je na příjmy běžné a kapitálové. Běžné příjmy jsou každoročně se opakující finanční zdroje, které jsou primárně určeny na financování běžných potřeb – tedy zajišťování lokálních veřejných statků.

Běžné příjmy územních samospráv je možné členit do několika skupin:⁴⁴

- Podle charakteru příjmů
 - Daňové příjmy – nenávratné, největší skupina běžných příjmů
 - Nedaňové příjmy – všechny ostatní příjmy
- Podle původu příjmů

⁴² PROVAZNÍKOVÁ, Romana, Olga SEDLÁČKOVÁ. *Financování měst, obcí a regionů: teorie a praxe*. Praha: Grada, 2009, s. 57-59.

⁴³ PEKOVÁ, Jitka. *Finance územní samosprávy: teorie a praxe v ČR*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011, s. 238.

⁴⁴ PEKOVÁ, Jitka. *Finance územní samosprávy: teorie a praxe v ČR*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011, s. 239.

- Vlastní příjmy – místní daně, svěřené daně případně i sdílené daně, správní daně, vlastní nedaňové příjmy
- Příjmy z přerozdělovacích procesů
 - Nenávratné transfery – dotace z různých úrovní veřejné správy (více kapitola 3.5.3.)
 - Návrtné transfery - získané půjčky, úvěry

Kapitálové příjmy plynou do územního rozpočtu jednorázově, jsou účelové a využívají se na financování dlouhodobých potřeb.⁴⁵

- Vlastní příjmy z prodeje majetku, cenných papírů
- Příjmy z přerozdělovacích procesů
 - Nenávratné transfery – např. příjmy z fondů EU
 - Návrtné transfery – úvěr na financování investic, příjmy z emise municipálních cenných papírů

4.1.1 Daňové příjmy

Jak již bylo zmíněno výše, nejvýznamnější skupinou běžných příjmů, jsou příjmy daňové, které se každoročně opakují, ale jejich výše není konstantní. Základními daňovými příjmy rozpočtu jsou daně majetkové, důchodové, spotřební, korporátní a zaměstnanecké.

V daňových soustavách jednotlivých zemí jsou zastoupeny všechny druhy daní, které musí poplatník či plátce daně v dané zemi zaplatit. Na daňovou soustavu se musí nahlížet i s přihlédnutím k míře fiskální decentralizace, která je v zemi uplatněna. Zda je územním samosprávám ponechána určitá pravomoc při získávání dodatečných daňových příjmů na zabezpečování veřejných statků či jestli je možné sdílet daňový základ s jinými vládními úrovněmi.

4.1.2 Nedaňové příjmy

Na rozdíl od předešlé skupiny příjmů u příjmů nedaňových má územní samospráva možnost je ovlivnit. Všechny typy nedaňových příjmů určitým způsobem souvisí s hospodářskou a podnikatelskou činností jednotlivých územních samosprávních celků.

⁴⁵ PEKOVÁ, Jitka. *Finance územní samosprávy: teorie a praxe v ČR*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011, s. 239.

Nedaňové příjmy se mohou pravidelně každý rok opakovat, i když v rozdílné výši, nebo jejich výskyt může být zcela náhodný.

V odborné literatuře se jako nejvýznamnější zdroje příjmů nedaňového charakteru uvádí následující:⁴⁶

- Příjmy z vlastního podnikání, které představují tradiční zdroj příjmů rozpočtů, a jejich význam postupně ještě více roste. Mezi tyto příjmy patří zisky z municipálních a regionálních podniků, příjmy z pronájmu majetku, podíl na zisku podniků s majetkovým vkladem obce či regionu a příjmy z obchodování s cennými papíry.
- Uživatelské poplatky, které jsou založeny na základě prospěchu užívání veřejného statku. Tyto smíšené veřejné statky poskytují občanům služby (např. svoz komunálního odpadu), které uspokojují jejich potřeby a povinností občana je hradit poplatky za jejich užívání.
- Příjmy z vlastní správní činnosti, jejichž výše je většinou stanovena zákonem. Jedná se například o vydávání stavebních povolení, ověřování pravosti dokladů atd.
- Ostatní příjmy, které plynou do územního rozpočtu, a jejich význam není tak zásadní. Můžeme zde zařadit příjmy z mimorozpočtových fondů, z darů či sbírek.

4.2 Výdaje rozpočtů územních samospráv

V důsledku decentralizace funkcí veřejných financí a posilování role jednotlivých územních samospráv, se samosprávy stále větším podílem zapojují do procesu zabezpečování veřejných statků a služeb pro obyvatelstvo. Jelikož v každé zemi je míra decentralizace různá i podíl výdajů územních rozpočtů na celkových výdajích bude odlišný. Výše výdajů je především závislá na rozpočtovém omezení na příjmové straně, na kvalitě poskytovaných statků a služeb a na skutečnosti, zda dané činnosti budou využívat i obyvatelé jiných samosprávních celků.

Podobně jako u příjmů můžeme i výdaje rozdělit podle několika hledisek:

- Z hlediska rozpočtového plánování

⁴⁶ PROVAZNÍKOVÁ, Romana, Olga SEDLÁČKOVÁ. *Financování měst, obcí a regionů: teorie a praxe*. Praha: Grada, 2009, s. 95-99.

- Plánované výdaje – musí být na ně zajištěn stabilní zdroj krytí
- Neplánované výdaje – překročení plánovaných výdajů
- Z hlediska ekonomického
 - Běžné výdaje – financování běžných pravidelně se opakujících potřeb (např. platy zaměstnanců, výdaje na energii a nájem)
 - Kapitálové výdaje – financování dlouhodobých investičních potřeb
- Z hlediska funkcí veřejných financí
 - Alokační – výdaje na nákup služeb či zboží a na uhrazení ztráty z vlastních podniků
 - Redistribuční
 - Stabilizační
- Z hlediska charakteru infrastruktury
 - Ekonomická infrastruktura – výdaje určené na výrobní účely
 - Sociální infrastruktura – občanská vybavenost (výdaje na vzdělání, zdravotní péči atd.)

Rozpočty územních samosprávných celků jsou součástí soustavy veřejných rozpočtů spolu s rozpočtu vyšších vládních úrovní (mimo centrální vlády). Podoba systému místních financí ve velké míře závisí na stupni realizované fiskální decentralizace, který poskytuje lokálním vládám samostatnost a stabilitu. Rozpočet místní vlády je tvořen příjmy a výdaji a je sestaven takovým způsobem, aby zabezpečil efektivní alokaci finančních zdrojů na financování veřejných statků a služeb.

5 Systémy financování územních samosprávních celků ve vybraných zemích

V Evropské unii neexistuje žádný dokument, který by členskými státy striktně předepisoval, jaký model veřejné správy mají uplatnit, či jak členit územní samosprávu. Systémy v jednotlivých zemích vychází z historických, ekonomických, sociálních a kulturních podmínek. Místní uspořádání se liší ústavní úpravou, ve velikosti a počtu územních celků a v odlišných názvech územních jednotek. V posledních desetiletích došlo v Evropě k výrazné decentralizaci veřejné správy, čímž se zvýšily pravomoci a kompetence územních samosprávních celků.⁴⁷

Systém financování místní správy není v rámci Evropské unie jednotný, naopak lze vyzorovat značné rozdíly například v odpovědnosti za zajišťování veřejných statků v oblasti školství, zdravotnictví či sociálního zabezpečení.

5.1 Systém veřejné správy ve Spolkové republice Německo

Spolková republika Německo je federativně uspořádaná republika s parlamentní demokracií. Struktura veřejné správy se rozděluje do 3 úrovní – spolková (*Bund*), zemská (*Länder*) a místní (obecní) – které vykonávají veřejnou moc, pokud jde o zajišťování veřejných výdajů na jedné straně a vybírání daní (nebo poplatků) na straně druhé. Každá z těchto úrovní je zodpovědná plnění určitých úkolů, které by bez veřejných příjmů nebyly možné. Z hlediska uspořádání místní veřejné správy lze hovořit o 2 stupních: okresy (*Kreiser*) a obce (*Gemeinden*). 3 německá města (Berlín, Brémy a Hamburk) mají statut jak samostatné spolkové země, tak města. Další zvláštností místní samosprávy je existence 118 metropolí, které mají statut obce a zároveň okresu. Administrativní členění v Německu tedy zahrnuje následující úrovně:

- spolkové země – 16
- vládní kraje (*Regierungsbezirk*) – 19
- okresy (*Kreise*) – 301

⁴⁷ MARTINA, Halásková. *Systémy veřejné správy v evropských zemích*. Ostrava: VŠB - Technická univerzita Ostrava, 2004, s. 79.

- obce (*Gemeinden*) – přibližně 14 800⁴⁸

Nejdůležitějším dokumentem v německé legislativě je tzv. Základní zákon (*Grundgesetz*)⁴⁹, což je ústava Spolkové republiky Německo platná ve všech spolkových zemích. V části, která se týká financí (článek 105-115), lze najít některé základní požadavky na proces tvorby rozpočtu a vymezení fiskálních vztahů mezi spolkovou úrovní vlády a zemskou, která disponuje velkou mírou autonomie. Dále Ústava vytváří účinnou kontrolu vládní finanční síly tím, že stanovuje kompetence, zásady a způsoby kontroly týkajících se rozpočtového hospodaření.⁵⁰

Nejvyšší úroveň je reprezentována spolkovou vládou, spolkovým prezidentem, spolkovou radou, spolkovým sněmem a ostatními ústředními správními orgány. Výlučnou zákonodárnou pravomocí Spolku jsou všechny důležité oblasti státu, jako jsou zahraniční otázky, obrana, měna, železnice a letecká doprava, pošty a telekomunikace, ochrana životního prostředí, volný pohyb apod.⁵¹ Hlavou státu je prezident, přičemž jeho funkce je spíše ceremoniální (zastupuje stát navenek). Prezident je volen na období 5 let (s jednou možností znovuzvolení) Spolkovým shromážděním. Pravomocí prezidenta je jmenovat spolkového kancléře a zároveň jednotlivé spolkové ministry, kteří společně tvoří spolkovou vládu (nejvyšší výkonný orgán státní moci v rámci Spolku). Parlament se skládá ze dvou komor. Dolní komora – Spolkový sněm – je nejvyšší zastupitelský a zákonodárný orgán, který čítá 631 poslanců.⁵² Horní komora parlamentu – Spolková rada – je tvořena ze zástupců zemských vlád. Každá spolková země je zastoupena 3 až 6 členy v závislosti na počtu obyvatel země.

⁴⁸ Německo | Ministerstvo zahraničních věcí České republiky [online]. [cit. 2015-03-05]. Dostupné z: http://www.mzv.cz/jnp/cz/encyklopedie_statu/evropa/nemecko/

⁴⁹ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (BGBl. I S. 1478). Dostupné z WWW < <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/gg/gesamt.pdf> >.

⁵⁰ BIZIOLI, Gianluigi a Claudio SACCHETTO. *Tax aspects of fiscal federalism: a comparative analysis*. Amsterdam: IBFD, c2011, s. 272.

⁵¹ Ústava čl. č. 73

⁵² German Bundestag - Members of the 18th German Bundestag. [online]. [cit. 2015-02-07]. Dostupné z: http://www.bundestag.de/htdocs_e/bundestag/members18

Německo od sjednocení tvoří 16 spolkových zemí⁵³, přičemž každá má vlastní zemský sněm (zákonodárný orgán) a zemskou vládu (výkonný orgán). Země se od sebe liší velikostí, historií, počtem obyvatel i stupněm hospodářského vývoje. Spolkové země mají výlučnou pravomoc především v otázkách místní policie, školství, kultury, místního poplatkového práva, zemědělství, lesního hospodářství a částečně i při regulaci vodních zdrojů.⁵⁴

5.1.1 Organizace místní správy v Německu

Místní samosprávu v Německu lze označit za model smíšený, jelikož se na místní úrovni vykonává jak státní správa, tak samospráva. Organizace místní samosprávy je oproti ostatním evropským zemím značně složitá a komplikovaná. To je dáno především historickou tradicí a existencí mnoha malých států, které se lišily organizací místní správy, přičemž této nejednotnosti nebylo překonáno ani sjednocením celého území v 19. století. Variabilita a mnohotvárnost systému je patrná zejména na úrovni obce, ale do značné míry i na úrovni okresu.

Základní územně samosprávním jednotkou je, stejně jako v České republice, obec. Podle Ústavy (článek 28) mají obce resp. svazky obcí právo regulovat si na vlastní zodpovědnost záležitosti místního charakteru v rámci zákonů. Vzhledem k historickému vývoji a reformě veřejné správy ze 70. a 80. let minulého století lze dnes najít na území Německa trojí podobu území na úrovni obcí: obce (nesvazková obec), svazek obcí (obce spojením neztrácejí svoji politickou samostatnost, ale nedisponují vlastní správou) a města nepodléhající okresům jako územním jednotkám na vyšší úrovni. Obce mají v systému místní správy poměrně rozsáhlé pravomoci a to především v oblastech, které nejsou vyhrazeny pro Spolek a spolkové země. Místní správa podle Ústavy odpovídá za kanalizace a nakládání s odpady, plánování rozvoje, péči o děti a mládež, muzea, sportovní zařízení, divadla, místní dopravu, místní zásobování vodou a energií a čištění silnic. Obce kromě svých samosprávních funkcí zabezpečují také řadu činností delegovaných z úrovně spolku a spolkových zemí jako např. organizaci voleb, udělování koncesí, otázku státních

⁵³ Bádensko- Württenbersko, Bavorsko, Berlín, Braniborsko, Brémy, Hamburk, Hesensko, Meklenbursko-Přední Pomořansko, Dolní Sasko, Severní Porýní-Vestfálsko, Porýní-Falcko, Sársko, Sasko, Sasko-Anhaltsko, Šlesvicko-Holštýnsko, Durynsko.

⁵⁴ MARTINA, Halásková. *Systémy veřejné správy v evropských zemích*. Ostrava: VŠB - Technická univerzita Ostrava, 2004, s. 44.

daní atd., přičemž výkon této působnosti je různě kontrolován. Obce mají výlučné pravomoci v následujících oblastech.⁵⁵

- Personální (oprávnění rozhodovat o svých úřednících, pracovnících a zaměstnancích)
- Finanční (mohou rozhodovat o příjmech a výdajích ale pouze v mezích zákona)
- Organizační (tvorba samosprávních orgánů)
- Právní (vydávání vlastních daňových předpisů)
- Daňové (oprávnění určit výši daní, poplatků a příspěvků v rámci zákona)

Správa v rámci obce může existovat ve 4 různých modelech, ve kterých je obecná rada zvolena na základě přímé volby.⁵⁶

- Jihoněmecký model, jehož základní charakteristikou je velmi silná pozice starosty, který je zvolen v přímých volbách na 6 až 8 let. Starosta zastupuje obec navenek, předsedá obecní radě, je neodvolatelný a je hlavním představitelem místní státní správy v obci. Tento model je nerozšířenější formou obecního uspořádání a je uplatňován v Bavorsku a v mnoha východoněmeckých spolkových zemích.
- Starostovský model (například Porýní-Falcko a Sársko) poskytuje starostovi také silnou pozici, nicméně už není volen občany, ale obecní radou. Starosta je v tomto případě odvolatelný, předsedá obecní radě a řídí místní státní správu.
- Severoněmecký model se vyznačuje působením dvou „obecních vůdců“. Na jedné straně je starosta, který je zvolen z členů obecní rady, stává se tak po zvolení jejím předsedou a zastupuje obec navenek. Na druhé straně stojí předseda obce, který je opět volen obecní radou a stojí v čele místní státní správy. Oba dva „vůdci“ mohou být obecní radou odvoláni. Zmíněný model už se ale prakticky nevyskytuje.
- Magistrátní model vytváří kolektivní orgán místní samosprávy (ve městech magistrát, v obcích obecní představenstvo), který je složený ze starosty a vedoucích nejdůležitějších odborů jednotlivých úseků místní správy. Obecní rada volí tento kolektivní orgán, určuje jeho cíle a kontroluje jeho činnost. Model se využívá ve spolkových zemích Hesensko a Šlesvicko-Holštýnsko.

⁵⁵ HALÁSKOVÁ, Martina. *Veřejná správa v Evropské unii*. Vyd. 1. Opava: Optys, 2009, s. 115.

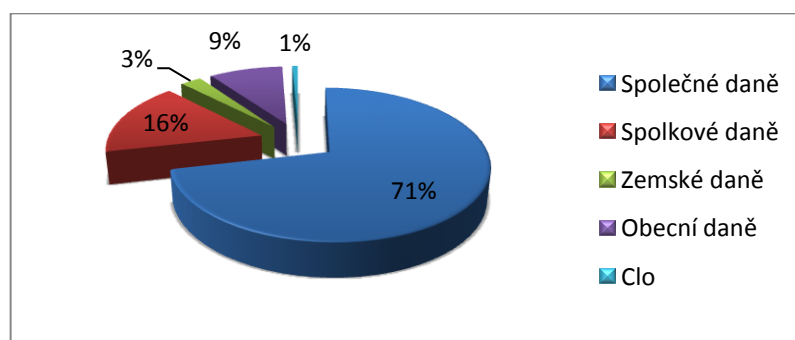
⁵⁶ MARTINA, Halásková. *Systémy veřejné správy v evropských zemích*. Ostrava: VŠB - Technická univerzita Ostrava, 2004, s. 82.

Úroveň okresu je v Německu velmi důležitá, neboť se na ní střetávají linie státní správy a samosprávy. Mezi hlavní činnosti okresů spadá zabezpečování statků a služeb v případech, kdy tento úkol přesahuje možnosti obce a dále koordinace a kontrola činností patřící do místní správy.⁵⁷

5.1.2 Financování územních samospráv v Německu

Největším finančním zdrojem do rozpočtů na všech vládních úrovních jsou daňové příjmy. Jak vyplývá z Ústavy, stát je hlavní zákonodárný orgán a stanovuje legislativní rámec. Spolkové země mohou u několika typů daní spolurozhodovat o jejich výši (například prostřednictvím koeficientů). Výnosy z daní přísluší buď státu, spolkovým zemím, obcím nebo všem dohromady, kdy jsou daně vybrány centrálně a postupně přerozděleny ve stanoveném poměru. V roce 2013 bylo na celém území Německa vybráno ze všech typů daní 690.780 milionů EUR, přičemž skoro $\frac{3}{4}$ tvořily výnosy z daní společných, které představují významný zdroj financování rozpočtů všech vládních úrovní.

Graf č. 1: Daňové příjmy podle typů daní za rok 2013



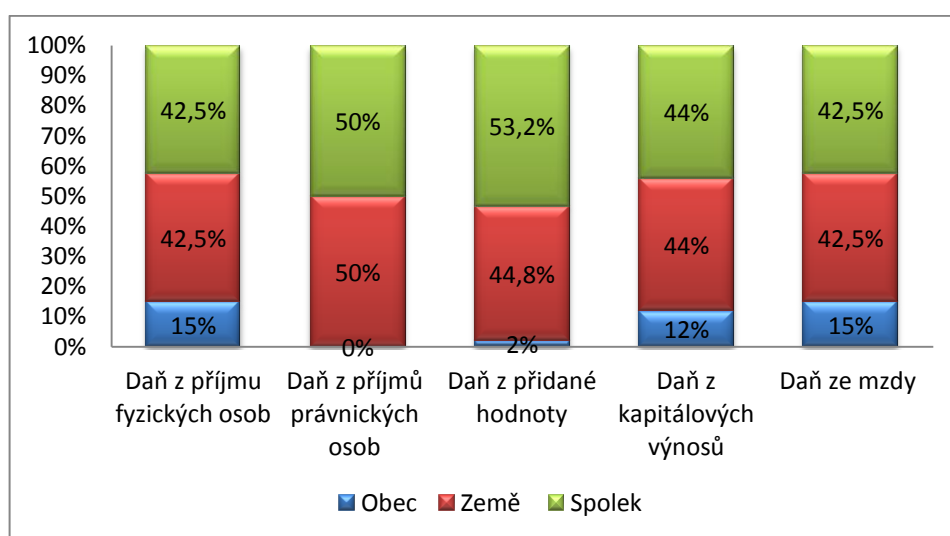
Zdroj: *Bundesministerium der Finanzen* [online].

Rozdělení výnosů z daní vyplývá ze článku 106 Ústavy, který říká, že spolku přísluší výnos z cla, spotřební daně (kromě daně z piva, která přísluší zemím), silniční daň, solidární příspěvek atd. Spolkovým zemím náleží výnosy například z dědické daně, daně z převodu nemovitosti, daně z hazardu, daně darovací či daně z motorových vozidel. Vzhledem k rozdílné finanční síle jednotlivých zemí, dochází k vyrovnání těchto zdrojů prostřednictvím finanční kompenzace od silnějších států. Tento proces je nutný z důvodu

⁵⁷ MARTINA, Halásková. *Systémy veřejné správy v evropských zemích*. Ostrava: VŠB - Technická univerzita Ostrava, 2004, s. 84.

odpovědnosti zemí za zajištění přijatelné úrovně školství, zdravotnictví, kultury nebo bezpečnosti.⁵⁸ Obcím přísluší daň z nemovitosti, obchodní daň, daň ze psů, daň z nápojů, daň z hracích automatů nebo daň z rybaření a myslivosti. Společnými daněmi jsou daň z příjmů fyzických osob, daň z příjmů právnických osob, daň z kapitálových výnosů, daň ze mzdy a daň z přidané hodnoty. Tyto daně si mezi sebou podle předem stanoveného klíče rozdělují spolek, spolkové země a obce. Podíl jednotlivých úrovní zachycuje následující graf.

Graf č. 2: Podíl jednotlivých úrovní na společných daních (2014)



Zdroj: *Bundesministerium der Finanzen* [online]. Finanzbericht 2014 [cit. 2015-11-02]. Dostupné z WWW:http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finzen/Wirtschafts_und_Finanzdaten/Finanzbericht-2014-anl.pdf?__blob=publicationFile&v=2, vlastní zpracování

Obce mají nárok na 15 % z vybrané daně z příjmů (fyzických osob a ze mzdy) a 12 % z výnosu daně z kapitálových výnosů. Podíl obcí na dani z příjmů je stanovený pro každou zemi na základě výše celkové daně, která byla vybrána finančními úřady na území spolkové země. Podíl daně z příjmu je obcím přidělen podle klíčového čísla, které je vyjádřeno jako desetinný zlomek a odvozeno od míry, jakou se obec podílí na sumě celkových vyměřených daní z příjmu podle spolkové statistiky. Dále mají obce právo pouze na tu část daně z kapitálových výnosů, která neplyne z dividend.⁵⁹

⁵⁸Bund, Länder und Kommunen. [online]. [cit. 2015-02-12]. Dostupné z: <http://www.bpb.de/politik/grundfragen/24-deutschland/40432/bund-laender-und-kommunen>

⁵⁹ *GemFinRefG - nichtamtliches Inhaltsverzeichnis* [online]. [cit. 2015-03-25]. Dostupné z: <http://www.gesetze-im-internet.de/gemfinrefg/>

Podle Ústavy (článek 106) obcím náleží určitý podíl z vybrané daně z přidané hodnoty, ovšem samotná regulace rozdělení podílu je plně v kompetenci spolkových zemí (*Finanzausgleichsgesetz*). Spolkovým zemím je podíl přidělen podle počtu obyvatel, kteří mají bydliště na území spolkové země.

Daň z příjmů fyzických osob je společně s daní z přidané hodnoty jednou z nejvýznamnějších složek státního rozpočtu v Německu. Vztahuje se na příjmy všech rezidentů, tedy osob německého občanství s příjmy na území Německa nebo v zahraničí a nerezidentů s příjmy se zdrojem na území Německa. Předmětem daně jsou výnosy z následujících zdrojů:⁶⁰

- příjmy ze zemědělství a lesnictví
- příjmy ze živnostenského podnikání
- příjmy ze samostatné výdělečné činnosti
- příjmy ze závislé činnosti
- příjmy z kapitálového majetku
- příjmy z pronájmu
- ostatní příjmy

Podle zákona o dani z příjmů fyzických osob⁶¹ existují 4 různé způsoby, jak zdanit příjmy fyzických osob: zdanění jednotlivce, zdanění manželů, oddělené zdanění manželů a zvláštní zdanění manželů rok po uzavření manželství. V praxi se nejvíce používá zdanění jednotlivce. Samotné stanovení sazby daně pro konkrétní fyzickou osobu je značně komplikované, nicméně je využíván progresivní typ zdanění příjmů, kdy při zvětšujícím se objemu příjmů, roste i sazba, kterou budou příjmy zdaněny.

⁶⁰ Federal Ministry of Finance - Our Brochures - An ABC of Taxes. [online]. [cit. 2015-02-13]. Dostupné z: http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/Standardartikel/Press_Room/Publications/Brochures/2012-10-30-abc-on-taxes-pdf.pdf?__blob=publicationFile&v=12, s. 70.

⁶¹ EStG - nichtamtliches Inhaltsverzeichnis. [online]. [cit. 2015-02-14]. Dostupné z: <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/estg/gesamt.pdf>

Tabulka č. 1: Sazba daně z příjmů pro jednotlivá příjmová pásma (2014)

Zdanitelný příjem (EUR)/rok	Daňová sazba (%)	Daň (EUR)
Do 8.354	0	0
8.355 – 13.469	14 – 23,96	0 - 971
13.470 – 52.881	23,96 - 42	972 – 13.971
52.882 – 250.730	42	13.972 – 97.068
Nad 250.731	45	97.069 a více

Zdroj: § 32a), resp. §52 Einkommensteuergesetz a abgabenrechner.de.

Daň z příjmů právnických osob bývá označována jako daň korporátní. Podle zákona činí sazba daně 15 % a při určení daňové povinnosti je, podobně jako u daně z příjmů fyzických osob, důležité zda, se jedná o daňového rezidenta či nikoliv. Vyplácené dividendy a jiná rozdělení zisku jsou zdaněny srážkovou daní ve výši 25 % přímo u zdroje.

Obě dvě daně z příjmů jsou ještě zvýšeny o tzv. solidární příplatek ve výši 5,5 % ze sazby daně z příjmů (v případě daně z příjmů právnických osob je tedy konečná sazba 15,83 %).

Daň ze mzdy je zaměstnanci srážena zaměstnavatelem a odváděna příslušnému finančnímu úřadu. Do stanovení daně je nutné zahrnout všechny peněžní i nepeněžní příjmy (stravné, ubytování) a další výhody. Dále je důležité stanovit, do které daňové třídy zaměstnanec patří či zda je členem náboženské komunity, která vyžaduje srážení církevní daně.⁶² Spolu s daní ze mzdy je povinností jak zaměstnavatelů, tak zaměstnanců odvádět **sociální pojištění** na které přispívají stejným dílem. Součástí sociálního pojištění je penzijní a zdravotní pojištění, pojištění v nezaměstnanosti a pojištění pro případ invalidity a stáří.

Od roku 2007 se v Německu uplatňují dvě sazby **daně z přidané hodnoty** a to konkrétně základní sazba 19 % a sazba 7 % na potraviny, knihy a noviny, služby v oblasti umění, místní veřejnou dopravu atd. Bankovní služby nebo zdravotní služby jsou od daně

⁶²Federal Ministry of Finance - Our Brochures - An ABC of Taxes. [online]. [cit. 2015-02-13]. Dostupné z: http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/Standardartikel/Press_Room/Publications/Brochures/2012-10-30-abc-on-taxes-pdf?__blob=publicationFile&v=12

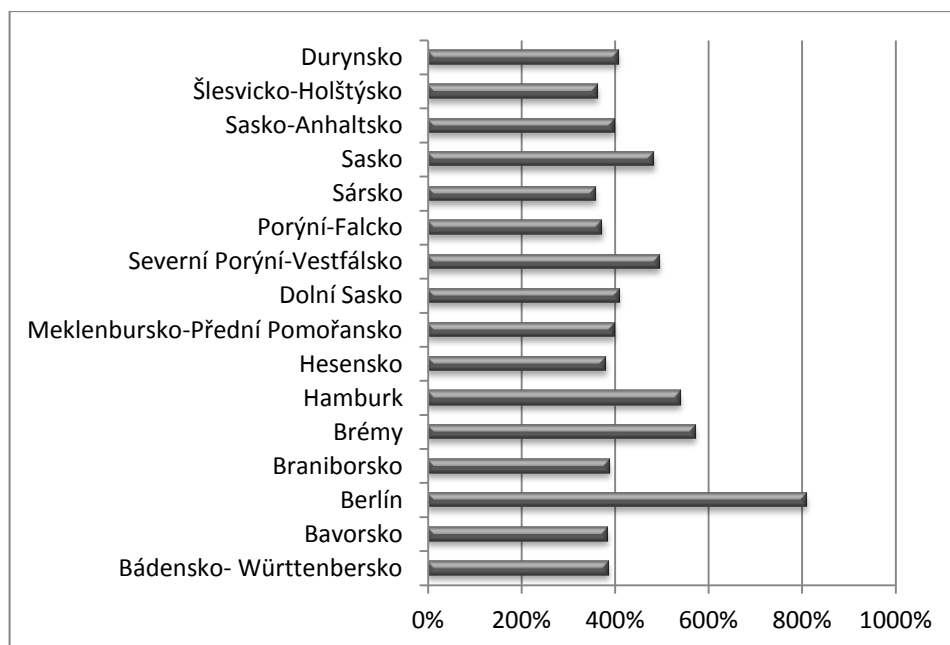
osvobozeny. Jak již bylo uvedeno výše, z celkového výnosu daně jsou obcím přidělena 2 %.

Daň z nemovitosti je jednou z obecních daní a je vybírána jak z venkovských tak z městských nemovitostí. Dani podléhají jak provozy pro zemědělské a lesnické účely (daň z nemovitosti typu A), tak pozemky včetně budov (daň z nemovitosti typu B). Základem daně je hodnota majetku stanovena v souladu se zákonem o ocenění majetku. Sazba daně se pohybuje od 0,26 % do 0,6 % v závislosti na konkrétním majetku, nicméně zákon dovoluje obcím tuto sazbu násobit pomocí municipálního koeficientu (v minimální výši 200 %).⁶³ Jako příklad lze uvést rok 2014, kdy se v obcích vybralo na dani z nemovitosti 1.375.157 tisíc EUR, což představuje meziroční zvýšení o 1,6%.⁶⁴ Následující graf zachycuje průměrné koeficienty daně z nemovitostí typu B v roce 2013, přičemž je zřejmé, že největší koeficienty uplatňují obce v bohatších zemích.

⁶³Federal Ministry of Finance - Our Brochures - An ABC of Taxes. [online]. [cit. 2015-02-13]. Dostupné z: http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/Standardartikel/Press_Room/Publications/Brochures/2012-10-30-abc-on-taxes-pdf.pdf?__blob=publicationFile&v=12

⁶⁴Bundesministerium der Finanzen [online]. Kalenderjahr 2014 [cit. 2015-11-02]. Dostupné z WWW: http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Steuern/Steuerschaetzungen_und_Steuereinnahmen/2015-01-30-steuereinnahmen-kalenderjahr-2014.pdf?__blob=publicationFile&v=2

Graf č. 3: Průměrné koeficienty daně z nemovitosti typu B (2013)



Zdroj: http://www.statistik.rlp.de/no_cache/einzelansicht/archive/2014/september/article/hebesaetze-der-realsteuern-der-kommunen-2014-auf-hoechststand/, vlastní zpracování

Výnos ze **živnostenské daně** náleží v plně výši pouze obcím a je jedním z nejdůležitějších zdrojů příjmu. Jako neosobní daň je počítána z hospodářských výsledků všech podniků, které v Německu působí. Základem živnostenské daně je zákonem stanovená sazba ve výši 3,5 %, kterou lze navýšit přírážkou od obce (v minimální výši 200 %).⁶⁵

Tabulka č. 2: Výnosy hlavních daní v letech 2012 a 2013 (v mil. EUR)⁶⁶

	2012	2013	Meziroční změna (%)
Daň z příjmů fyzických osob	37.262	42.280	6,1
Daň z příjmů právnických osob	16.934	19.508	15,2
Daň z přidané hodnoty	142.439	148.315	4,1
Daň z kapitálových výnosů	8.234	8.664	5,2
Daň ze mzdy	149.065	158.198	6,1
Živnostenská daň	42.345	43.027	1,6
Daň z nemovitosti	12.017	12.377	2,8

Zdroj: Bundesministerium der Finanzen [online].

⁶⁵ Federal Ministry of Finance - Our Brochures - An ABC of Taxes. [online]. [cit. 2015-02-13]. Dostupné z: http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/Standardartikel/Press_Room/Publications/Brochures/2012-10-30-abc-on-taxes-pdf.pdf?__blob=publicationFile&v=12.

⁶⁶ Výnosy daně z nemovitosti a daně živnostenské jdou přímo do rozpočtů obcí. Ostatní uvedené daně jsou sdílené a rozdělují se výše uvedeným způsobem.

Jak již bylo uvedeno výše, příjmy ze všech nejvýnosnějších daní se v Německu v určitém poměru rozdělují mezi Spolek, spolkové země a obce (resp. svazky obcí). Ústava určuje povinnost spolkových zemí vytvořit vlastní vertikální finanční vyrovnání na komunální úrovni. Spolkové země musí ze svého daňového podílu odvádět určité procento na financování rozpočtů svých obcí a svazků obcí a takto získané finanční prostředky mohou být obcemi využity na libovolné účely. Tímto procesem je docíleno fiskální rovnováhy na všech vládních úrovních. Kromě daní dostávají obce ještě dotace ze zemského rozpočtu, které jsou pro ně velmi důležité, jelikož obce jsou finančně nejvíce závislé právě na prostředcích z rozpočtů spolkových zemí. Dalším zdrojem příjmu jsou pro obce místní daně (převážně daň z nemovitosti a živnostenská daň) nebo bankovní úvěry na investiční účely. Neméně významným zdrojem jsou pro obce finanční prostředky, které získávají od občanů ve formě **místních poplatků**. Jedná se například o poplatky za odvoz odpadu, příspěvky na úpravu cest nebo platby za užívání mateřských školek.⁶⁷ I když z Ústavy vyplývá, že zákonodárnou moc v oblasti místních daní mají spolkové země, často ji přenechávají obcím a jedná se tak o jediný typ daně, kde obec může sama ovlivnit její výši. Při stanovení daně musí obce dbát na zásadní odlišnost od daní vybíraných na celostátní úrovni nebo na zemské úrovni. Jelikož není legislativně vymezeno, jaké daně mohou obce vybírat (na rozdíl od České republiky), lze se setkat i s velice absurdními typy daní. Například v Dortmundu zavedli daň z koní konstruovanou na stejném principu jako je daň ze psa. V Kolíně nad Rýnem se zase platí 5 % „postelová daň“ z ceny ubytování, která by měla městu posloužit jako dotace do kultury. Už několik let se po celém Německu platí daň z každého vypitého šálku kávy, která je ovšem standardním zdrojem příjmů federálního rozpočtu.⁶⁸ Mezi běžné místní daně, které obec vybírá, patří:⁶⁹

- *Vergnügungsteuer* – daň ze zábavy (divadelní, taneční a jiná zábavní představení)
- *Hundesteuer* – daň ze psů
- *Zweitwohnungsteuer* – daň z druhého bydlení
- *Schankerlaubnissteuer* – daň za provozování hostince či maloobchodu s destiláty
- *Jagd- und Fischereisteuer* – daň z lovu a rybaření

⁶⁷ HALÁSKOVÁ, Martina. *Veřejná správa v Evropské unii*. Vyd. 1. Opava: Optys, 2009, s. 87.

⁶⁸ *Německá města vybírají kuriózní daně. Z koní, sexu, solárií či vzduchu*. [online]. [cit. 2015-03-09]. Dostupné z: <http://byznys.ihned.cz/c1-47126390-nemecka-mesta-vybiraji-kuriozni-dane>

⁶⁹ Bohley, Peter. *Die öffentliche Finanzierung: Steuern, Gebühren und öffentliche Kreditaufnahme; Einführung*. München [u.a.] : Oldenbourg, 2003, s. 484.

I když systém financování územních samospráv prošel v minulosti rozsáhlou reformou, nadále existují případy, kdy se německé obce nepřiměřeně zadluží a to i navzdory rostoucím příjmům z výnosu daní. Například v roce 2012 byl schodek v obecním rozpočtu zaznamenán u 59 % obcí. Obce nejsou schopny zvyšující se výdaje dostatečně pokrýt, a proto se zvyšují finanční prostředky poskytnuté od jednotlivých spolkových zemí a také samotné obce zvyšují poplatky, které spadají do jejich kompetencí (zvyšování koeficientu u daně z nemovitosti, zvyšování poplatků za psa atd.).⁷⁰ Spolkové země dále regulují zadluženost místních samospráv tím, že stanovují maximální možný objem finančních prostředků, které si obce mohou ročně vypůjčit.

5.2 Systém veřejné správy v České republice

Česká republika se po rozpadu Československa stala unitárním státem s dvoustupňovou strukturou územní samosprávy. První stupeň je tvořen obcemi a jejich příslušnými orgány, druhý stupeň je reprezentován kraji resp. krajskými úřady. Systém veřejné správy je tvořen jak soustavou orgánů státní správy, tak orgány územní správy a vazbami mezi nimi.

Na úrovni místní správy existuje v České republice také tzv. model smíšený, jelikož je státní správa (přenesená působnost) i územní samospráva (samostatná působnost) vykonávány na úrovni obcí a krajů v rámci jedné územně administrativní jednotky.⁷¹ V rámci **samostatné působnosti** vykonávají obce vlastní správu, v rámci které hájí zájmy obce a občanů, pokud nejsou zákonem svěřeny krajům nebo pokud nejde o přenesenou působnost obce. Podle zákona č. 128/2000 Sb., je úkolem obce uspokojit potřeby občanů v oblasti bydlení, bezpečnosti, dopravy, výchovy a vzdělávání či ochrany a rozvoje zdraví. Do samostatného působení obce patří také sestavování rozpočtů, celkové hospodaření obce, vedení peněžních fondů, ukládání pokut, spolupráce s jinými obcemi nebo ze znění zvláštních zákonů i zřizování dobrovolného svazku hasičů. Výkon státní správy v režimu **přenesené působnosti** není právem obce, nýbrž její povinností. Od státu obce za její

⁷⁰ *Stále více německých obcí padá do dluhové pasti, starostové českých měst jsou odpovědnější.* [online]. [cit. 2015-02-12]. Dostupné z: <http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6618751>

⁷¹ PROVAZNÍKOVÁ, Romana, Olga SEDLÁČKOVÁ. *Financování měst, obcí a regionů: teorie a praxe.* Praha: Grada, 2009, s. 24.

výkon dostávají finanční prostředky ve formě dotací. Jedná se například o úkoly spojené s evidencí obyvatel nebo s působením matričního a svatebního úřadu.⁷²

Základní územní samosprávnou jednotkou je obec, kterou lze podle rozsahu výkonu státní správy rozlišit na obce prvního typu (obce se základním rozsahem přenesené působnosti – 6253 obcí), druhého (obce s pověřeným obecním úřadem – 393 obcí) či třetího typu (obce s rozšířeným rozsahem přenesené působnosti – 205 obcí).⁷³ Postavení obcí se vlivem neustálé decentralizace kompetencí a odpovědností za zabezpečování veřejných statků stává stále významnějším.

Ať už obce vykonávají pouze samostatnou působnost nebo i přenesenou musí disponovat dostatečným množstvím peněžních prostředků, které získávají z výnosů daní či jejich podílů na nich, z vlastní činnosti, z transferů poskytnutých vyššími samosprávnými celky či z návratných finančních zdrojů. Následující kapitoly se budou zabývat nejenom vývojem samospráv na území České republiky, ale především jejich systémem financování a zabezpečování činností spojených s působností obce.

5.2.1 Historický vývoj postavení a financování územních samospráv

Od roku 1990 docházelo na území České republiky k rozsáhlé reformě veřejné správy. Součástí byla i reforma územní samosprávy, která dala postupně vzniknout současné podobě územní samosprávy. Podle Pekové (2011) měla tato reforma několik cílů od obnovy územní samosprávy, rozdělení kompetencí a odpovědnosti, přes zvyšování průhlednosti rozhodovacích procesů až po vytvoření legislativních a ekonomických předpokladů pro fungování veřejné správy. Samotná reforma probíhala ve 4 etapách:

- V první etapě (1990-1992) probíhaly změny především ve struktuře státní správy, kdy ústředním bodem bylo nastartování procesu decentralizace státní správy, které vedlo ke vzniku orgánů s všeobecnou (ústřední vláda, okresní úřady) a specializovanou (ministerstva a tzv. dekoncentráty) působností.

⁷² WILDMANNOVÁ, Mirka a Jan ŠELEŠOVSKÝ. *Územní samospráva v ČR, Rakousku a SRN*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2001, s.17-18.

⁷³ *Portál územního plánování - Obce* [online]. [cit. 2015-03-07]. Dostupné z: <http://portal.uur.cz/spravni-usporadani-cr-organy-uzemniho-planovani/obce.asp>

- Druhá etapa (1992-1997) reformy veřejné správy byla silně ovlivněna rozpadem Československa, nicméně neustále docházelo k decentralizaci odpovědností a kompetencí na nižší úrovně vlády. Těžištěm byla reforma územní správy, která zahrnovala i otázku finančních vazeb.
- V rámci třetí etapy (1997-2000) byl dokončen proces tvorby vyšších územních samospráv – krajů⁷⁴ – které začaly fungovat od 1. 1. 2001 a podobně jako u obcí byl u jejich tvorby využit smíšený model územní samosprávy.
- V poslední etapě (od roku 2000) na nově vzniklé kraje byly přesunuty některé kompetence a to jak od ministerstev, tak od okresů (zrušeny v roce 2002). Řada kompetencí ze zrušených okresů byla také přidělena obcím.

Reforma veřejné správy se netýkala pouze územního uspořádání státu, ale také se hledal optimální způsob financování územních samospráv a zajištění určité míry jejich samostatnosti. Po vstupu České republiky do Evropské unie bylo také nutné upravit právní rámec v oblasti veřejné správy a v zajišťování veřejných statků takovým způsobem, který vyhovoval standardům EU a zároveň decentralizačním tendencím.

Reforma rozpočtů obcí a krajů byla ovlivňována končící reformou veřejné správy a veřejných financí. Podstatnou část příjmů získávají obce nejen z dotací od vyšších samosprávních celků, ale také z výnosů z daní, jejichž výše je stanovena v zákoně o rozpočtovém určení daní.⁷⁵ Objem tzv. sdílených daní, který připadne obcím je ovlivněn nejen ekonomickou situací státu, ale také sazbami daní, poměrem jakým se vypočítávají podíly obcí jako celku a v neposlední řadě pravidly pro výpočet podílů jednotlivých obcí.⁷⁶ Proto se v minulosti vedly velké diskuze o nutnosti změny systému rozpočtového určení daní, které nakonec vyústily v opětovné novelizace původního zákona.

5.2.1.1 Rozpočtové určení daní v letech 2001-2002

Obcím bylo dle zákona v tomto období výlučně svěřeno:

- 100 % daní z nemovitosti

⁷⁴ Během této etapy bylo vytvořeno celkem 14 krajů včetně hlavního města Prahy.

⁷⁵ Zákon č. 243/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

⁷⁶ Sdílené daně – vývoj a očekávání. [online]. [cit. 2015-02-22]. <http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6649698>

- 100 % dani z příjmu právnických osob (plátcem je sama obec)
- 100 % místních poplatků
- 30 % dani z příjmů ze samostatné výdělečné činnosti (zbylých 70 % je rozděleno v rámci sdílených daní)

Dalšími daňovými příjmy do rozpočtů obcí bylo **20,59 %** celostátního výnosu uvedených sdílených daní:

- Daň z příjmů fyzických osob vybíraná srážkou
- Daň z příjmu fyzických osob ze samostatné výdělečné činnosti (zahrnuto pouze 70 % z celkového výnosu daně, jehož část ve výši 20,59 % je rozdělena mezi obce)
- Daň z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti
- Daň z příjmů právnických osob
- Daň z přidané hodnoty (nově zařazený podíl)

Zapojením daně z přidané hodnoty do systému sdílených daní se zvýšila stabilita a předvídatelnost rozpočtů obcí, jelikož tato nepřímá daň má stabilnější výnos než například daň z příjmů fyzických osob, která byla do té doby hlavním zdrojem obecních příjmů.

5.2.1.2 Rozpočtové určení daní v letech 2003 – 2007

Největší změnou oproti předchozímu období bylo zapojení nově vzniklých krajů do systému rozpočtového určení daní, kdy se konkrétně podílely 3,1 % na celostátním výnosu daní. Z tohoto důvodu se snížil původní podíl obcí na dani z příjmů ze samostatné činnosti ze 70 % na 60 %. Vzniklý rozdíl 10 % připadl státnímu rozpočtu jako jeho výlučná daň. Pro zvýšení zájmu obcí k podnikatelským aktivitám na jejich území byl zaveden tzv. motivační příspěvek ve výši 1,5 %, který představoval daň z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti a funkčních požitků, rozdělovaný obcím podle počtu zaměstnanců. Podíl obcí na celostátním výnosu sdílených daní zůstal na 20,59 %, přičemž každé jednotlivé obci byl přidělen příjem na základě kritéria počtu obyvatel v obci a koeficientu velikostní kategorie obce.

Tabulka č. 3: Velikostní kategorie obcí

Obce s počtem obyvatel	Koeficient velikostní kategorie
Do 100	0,4213
101 - 200	0,5370
201 - 300	0,5630
301 - 1500	0,5881
1501 - 5000	0,5977
5001 – 10 000	0,6150
10 001 – 20 000	0,7016
20 001 – 30 000	0,7102
30 001 – 40 000	0,7449
40 001 – 50 000	0,8142
50 001 – 100 000	0,8487
100 001 – 150 000	1,0393
150 001 a více	1,6715
Hlavní město Praha	2,7611

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

Pro potřeby koeficientu velikostní kategorie obce byly obce rozděleny podle počtu obyvatel do 14 kategorií., kdy každé kategorii byl přidělen přepočítávací koeficient, jehož výše se stala předmětem kritiky. Koeficienty byly vytvořeny zcela uměle a neměly tedy žádné reálné opodstatnění. Dále i samotná výše koeficientu vytvářela velké rozdíly mezi obcemi různých velikostí a docházelo k diskriminaci menších obcí. Velkým problémem byly také skokové přechody mezi kategoriemi, kdy docházelo k tzv. nakupování občanů ve snaze o získání větších finančních prostředků do rozpočtu. Všechny uvedené problémy vedly k nutnosti změnit systém rozpočtového určení daní.

5.2.1.3 Rozpočtové určení daní v letech 2008 - 2012

Od roku 2008 vešla v platnost novela zákona č. 243/2000 Sb., která mimo jiné zrušila dosavadních 14 kategorií velikostí obcí na pouhé 4. Byl zrušen skokový přechod mezi jednotlivými kategoriemi a nově byl zaveden přechod progresivní. Stanoveným koeficientem se tak násobila pouze ta část obyvatel v obci, která spadala do příslušného intervalu velikostní kategorie. Tímto krokem bylo zajištěno, že i obce nacházející se těsně pod hranicí velikostní kategorie dostanou odpovídající podíl na sdílených daní a v konečném důsledku došlo k výraznému nárůstu příjmů malých obcí. Modifikace stávajícího kritéria (počet obyvatel upraven velikostní kategorií obce) byl doplněn o 2 nová, na základě kterých byl přerozdělován podíl obcí na sdílených daní:

- celková výměra obce (váha kritéria 3 %)

- prostý počet obyvatel obce (váha kritéria 3 %)
- počet obyvatel obce upravený koeficienty velikostních kategorií obcí (váha kritéria 94 %)

Tabulka č. 4: Koeficient a násobek postupných přechodů (od roku 2008)

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

Zdroj: Příloha č. 2 zákona č. 243/200 Sb., vlastní zpracování

Výše uvedené koeficienty ovšem neplatí pro 4 největší města v České republice (Praha, Brno, Ostrava a Plzeň) pro která byly stanoveny samostatné přepočítávací koeficienty.

Tabulka č. 5: Přepočítávací koeficienty

Město	Přepočítávací koeficienty
Praha	4,2098
Plzeň	2,2573
Ostrava	2,2573
Brno	2,2573
Ostatní obce	1,0000

Zdroj: Příloha č. 3 zákona č. 243/200 Sb., vlastní zpracování

Další změnou, kterou novelizace zavedla, bylo zvýšení podílu obcí na výnosu celostátně vybraných daní z 20, 59 % na **21,4 %**, čímž se zvýšil rozpočet obcí o 4,6 mld. Kč.⁷⁷ Stejně jako v předchozím období daňové příjmy obcí byly tvořeny podílem na sdílených daních, výlučnými daněmi, motivačními příspěvky a místními poplatky. Do konce roku 2012 byl podíl obcí na výnosu z daně z přidané hodnoty dvakrát změněn na konečných 19,93 %.

⁷⁷ PROVAZNÍKOVÁ, Romana, Olga SEDLÁČKOVÁ. *Financování měst, obcí a regionů: teorie a praxe*. Praha: Grada, 2009, s. 142.

5.2.2 Financování územních samospráv v České republice od roku 2013

Na financování rozpočtů územních samosprávních celků se v České republice největší měrou podílejí příjmy ze sdílených daní. Celostátně vybírané daně se podle zákona o rozpočtovém určení daní rozdělují mezi státní rozpočet, obce a kraje. U těchto typů daní mají obce minimální pravomoci, jak ovlivnit jejich konstrukci a tím i následný výnos. Staví je to tak do pasivní pozice, kdy jsou závislé na rozhodnutí státu. Rozpočtové určení daní dále udává, jakým způsobem jsou krajům a obcím výnosy jednotlivých daní přiřazovány. U krajů je rozhodujícím kritériem pouze počet obyvatel. Od roku 2013 byla kritéria pro rozdělení daňových příjmů u obcí doplněna o jedno nové, které by mělo zajistit „spravedlivější“ systém přerozdělování:

- kritérium poměru počtu obyvatel v obci k počtu obyvatel všech obcí (váha kritéria 10 %)
- kritérium poměru rozlohy obce podle katastrálního úřadu k rozloze všech obcí (váha kritéria 3 %)⁷⁸
- nové kritérium poměru počtu dětí a žáků ve školách k dětem a žákům ve školách ve všech obcích (váha kritéria 7 %)
- kritérium poměru násobku postupných přechodů příslušného přepočítávacího koeficientu pro danou obci k součtu násobků postupných přechodů vypočtených za ostatní obce (váha kritéria 80 %).

Tabulka č. 6: Koeficient a násobek postupných přechodů (od roku 2013)

Počet obyvatel obce	Koeficient postupných přechodů	Násobek postupných přechodů
0 – 50	1,0000	1,0000 x počet obyvatel
51 – 2000	1,0700	50 + 1,0700 x počet obyvatel z počtu obyvatel obce přesahujících 50
2 001 – 30 000	1,1523	2 136,5 + 1,1523 x počet obyvatel z počtu obyvatel obce přesahujících 2 000
30 001 a více	1,3663	34 400,9 + 1,3663 x počet obyvatel z počtu obyvatel přesahujících 30 000

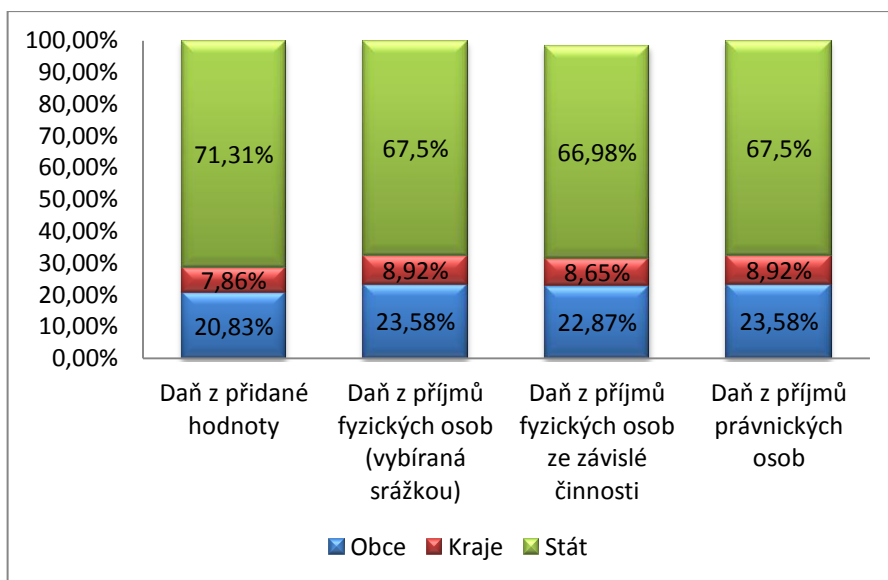
Zdroj: Příloha č.2 zákona č. 243/200 Sb., vlastní zpracování

⁷⁸ Kritérium katastrální výměry obce je také omezující podmínkou Ministerstva financí České republiky, které se touto cestou snažilo omezit extrémně vysoké příjmy zejména malých obcí a obcí v blízkosti hranic.

U všech velikostních kategorií došlo novelizací zákona ke změně koeficientů navíc i samotný rozsah kategorií velikosti obcí byl podroben revizi. Daňové příjmy rozpočtů obcí tvoří od roku 2013 jak daně sdílené, tak daně výlučné zahrnuté v následujícím výčtu:

- 100 % podíl na výnosu daně z nemovitosti – příjemcem je ta obec, na jejímž území se nemovitost nachází
- 100 % podíl na dani z příjmů právnických osob, které jsou placeny obcemi
- 30 % výnosu daně z příjmů fyzických osob ze samostatné výdělečné činnosti na území obce, kde má podnikatel bydliště
- 20,83 % celostátního hrubého výnosu daně z přidané hodnoty
- 23,58 % celostátního hrubého výnosu daně z příjmů právnických osob (kromě daně placené obcemi a kraji)
- 23,58 % celostátního hrubého výnosu daně z příjmů fyzických osob vybírané srážkou
- 23,58 % z 60 % z celostátního hrubého výnosu daně z příjmů fyzických osob ze samostatné výdělečné činnosti
- 22,87 % celostátního hrubého výnosu daně z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti a funkčních požitků
- 1,5 % daně z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti a funkčních požitků jako tzv. motivační příspěvek, který je rozdělován na základě počtu zaměstnanců s místem výkonu práce v obci.

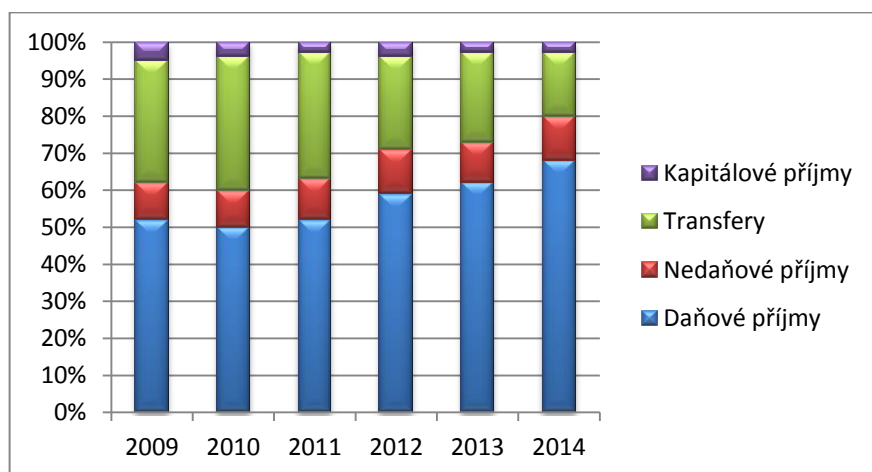
Graf č. 4: Rozpočtové určení sdílených daní (2013-2015)



Zdroj: Zákon č. 243/2000 Sb. O rozpočtovém určení daní, vlastní zpracování

K finančnímu vyrovnání příjmů rozpočtů obcí slouží dotace ze státního rozpočtu, nicméně na rozdíl od krajů na ně obce nejsou v takové míře závislé.⁷⁹ Obce získávají ze státního rozpočtu příspěvky na výkon státní správy (přenesená působnost na jednotlivé obce např. svatby, matrika apod.), dotace do školství, dotace na investice atd.

Graf č. 5: Složení příjmů obcí v letech 2009 až 2014⁸⁰



Zdroj: Státní závěrečný účet, za příslušné roky; Státní rozpočet pro rok 2014, vlastní zpracování

⁷⁹ V roce 2014 tvořily transfery 10 % příjmů obcí, na druhé straně 61 % příjmů krajů. V absolutní výši dostaly obce v roce 2014 ze státního rozpočtu dotace ve výši 24,5 mld. Kč.

⁸⁰ V roce 2014 byl výpočet proveden z údajů schválených rozpočtem na rok 2014, nejedná se tedy o skutečné údaje k 31. 12. 2014.

Z grafu jasně vyplývá, že nejdůležitějšími finančními prostředky rozpočtů obcí na zabezpečování veřejných statků jsou daňové příjmy, které jsou z velké části tvořeny příjmy ze sdílených daní. Neustálý nárůst daňových příjmů je způsoben na jedné straně zvyšujícím se výnosem ze sdílených daní a na druhé straně zásadní změnou v rozpočtovém určení daní, kdy obcím připadá od roku 2013 větší procento ze sdílených daní.

Pravomoci obce v oblasti obou daní z příjmů jsou prakticky nulové, jelikož obec nemůže ovlivnit konstrukci daně ani její následný výnos. Je tedy v daném ohledu postavena do pasivní pozice a musí se „spokojit“ s podílem, který jí připadne v rámci rozpočtového určení daní. Specifika obou daní jsou uvedena v zákoně 586/1992 Sb., o daních z příjmu. **Dani z příjmů fyzických osob** podléhají všechny fyzické osoby, jejichž příjem pramení ze závislé činnosti, ze samostatné výdělečné činnosti, z kapitálového majetku či z nájmu. Sazba daně se aktuálně ustálila na 15 %, kterým se zdaní základ daně snížený o odečitatelné položky. Od výsledné výše daně se poté podle zákona mohou odečíst různé slevy na dani (např. na poplatníka, na dítě, na vyživovanou manželku atd.). Předmětem **daně z příjmů právnických osob** je hospodářský výsledek subjektů založených za účelem podnikání. Sazba daně je lineární a její kvóta se postupně snižuje (od roku 2010 se ustálila ve výši 19 %). Pro základní investiční fondy platí podle zákona č. 586/1992 Sb, o daních z příjmu sazba 5 % sazba 0 % u institucí penzijního pojištění.

Daň z přidané hodnoty je nejvýnosnější sdílenou daní a tudíž tvoří největší položku v příjmech obecních rozpočtů. Zároveň se jedná o jedinou nepřímou daň, která se v rámci veřejných rozpočtů rozděluje mezi jednotlivé úrovně. Předmětem daně je mimo jiné dodání zboží a poskytnutí služby za úplatu nebo pořízení zboží z jiného členského státu EU. V České republice jsou od daně z přidané hodnoty osvobozeny například základní poštovní služby, rozhlasové a televizní vysílání, finanční a pojišťovací činnosti nebo výchova a vzdělávání.⁸¹ Od roku 2015 se na území České republiky uplatňují následující sazby daně z přidané hodnoty:

- základní sazba 21 %

⁸¹ Zákon č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty

- první snížená sazba 15 %, která se mimo jiné vztahuje na potraviny včetně nápojů, bytovací služby, dodávky tepla, rostliny a semena, živá zvířata atd.
- druhá snížená sazba 10 %, která se vztahuje na kojeneckou výživu, potraviny pro malé děti, léky a očkovací látky, tištěné knihy

Sazby daně z přidané hodnoty se poměrně často mění, což ovlivňuje i následnou výnosnost této daně. Navíc nikdy nelze s určitostí říct, jakým způsobem obyvatelstvo na takovou změnu zareaguje. Nicméně jak je patrné z tabulky níže, výnos této daně v posledních letech neustále roste.

Daň z nemovitosti je daní svěřenou, jelikož obcím náleží celý výnos z nemovitostí, které se nacházejí na jejich území. Nicméně správu této daně zajišťují finanční úřady v mezích zákona č. 338/1992 Sb. o dani z nemovitých věcí (daň z pozemků a daň ze staveb a jednotek). Předmětem daně z pozemků jsou pozemky evidované na území České republiky a zapsané v katastru (kromě výjimek jako jsou některé lesní pozemky, pozemky určené pro obranu státu atd.). Podíl daně z nemovitosti na celkových obecních příjmech z daní se pohybuje okolo 6-7 %⁸², čímž nepředstavuje významnou položku příjmů, nicméně je zajímavá z hlediska stabilního výnosu v čase (není ovlivněna například aktuální spotřebou či ekonomickou situací v zemi). Základní sazby daně jsou stanoveny zákonem, ovšem v pravomoci obce je možnost zvýšit daň poplatníka pro celé území obce a to koeficientem ve výši 2,3,4 nebo 5. Výnosnost daně z nemovitosti se mezi obcemi liší s ohledem na strukturu nemovitostí a konstrukci daně.

Tabulka č. 7: Celostátní výnosy hlavních daní v letech 2013 a 2014 (v mil. Kč)

	2013	2014	Meziroční změna (%)
Daň z přidané hodnoty	308.462	322.662	1,05
Daň z příjmů právnických osob	113.052	123.179	1,09
Daň z příjmů fyzických osob (vybírání srážkou)	20.488	24.029	1,17
Daň z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti	126.134	130.867	1,04
Daň z nemovitosti	9.847	9.910	1,01

Zdroj: Finanční správa [online]. Údaje z výběru daní. [cit. 2015-02-19]. Dostupné z: <http://www.financnisprava.cz/cs/dane-a-pojistne/analyzy-a-statistiky/udaje-z-vyberu-dani>

⁸² Zjištěno na základě výpočtu podílu daně z nemovitosti na celkových daňových příjmech obce.

Dalším finančním prostředkem, který plyne do rozpočtů obcí na zabezpečování veřejných statků, jsou **místní poplatky**. Obcím náleží pravomoc ovlivnit jejich výši a charakter a rozhodnutí o tom, kdo bude plátcem této municipální daně. Stanovení poplatků tedy patří do samostatné působnosti obce. Zákonem č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích je ustanoveno, že obce mohou vybírat následující místní poplatky: poplatek ze psů, poplatek za lázeňský nebo rekreační pobyt, poplatek za užívání veřejného prostranství, poplatek ze vstupného, poplatek z ubytovací kapacity, poplatek za povolení vjezdu s motorovým vozidlem do vybraných míst a částí měst, poplatek za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, užívání a odstraňování komunálních odpadů a poplatek za zhodnocení stavebního pozemku možností jeho připojení na stavbu vodovodu či kanalizace.

Tabulka č. 8: Příjmy obcí z místních poplatků v letech 2008 až 2012 (v mil. Kč)

	2008	2009	2010	2011	2012
Poplatek ze psů	287	287	281	287	286
Poplatek za lázeňský nebo rekreační pobyt	309	282	284	302	304
Poplatek za užívání veřejného prostranství	710	632	626	682	655
Poplatek ze vstupného	65	63	53	60	58
Poplatek z ubytovací kapacity	146	135	147	166	188
Poplatek za povolení vjezdu	24	22	23	11	13
Poplatek za komunální odpady	5.777	6.002	5.948	5.172	5.864
Poplatek za zhodnocení stavebního pozemku	6	11	11	16	10
Místní poplatky celkem	7.324	7.434	7.373	6.696	7.378
Daňové příjmy obcí celkem	154.423	136.559	142.886	141.901	145.534
Podíl místních poplatků na příjmech obcí (v %)	4,7	5,4	5,2	4,7	5,1

Zdroj: OECD Revenue Statistics, 2014; Státní závěrečný účet za příslušné roky, vlastní zpracování

Podíl místních poplatků na celkových příjmech rozpočtů obcí není velký⁸³, nicméně místní poplatky vhodně doplňují finanční prostředky rozpočtů obcí a snižují tím napjatost ve finančním hospodaření obcí⁸⁴. Výnosnost místních poplatků se může mezi obcemi zásadně lišit a to především vlivem turistického ruchu či jiných zajímavých lokalit (lázeňská města).

⁸³ Za sledované období byl průměrný podíl místních poplatků na celkových obecních příjmech z daní zhruba 5 %.

⁸⁴ PEKOVÁ, Jitka. *Finance územní samosprávy: teorie a praxe v ČR*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011, s. 460.

I územní samosprávné celky v České republice se potýkají se zadlužeností a to jak kraje, tak obce resp. svazky obcí. V souvislosti s decentralizací veřejného sektoru a následným posílením pravomocí a odpovědností obcí za zabezpečování veřejných statků, získaly obce větší volnost při rozhodování, jak se získanými finančními prostředky naložit. Celkový dluh obcí se v průběhu let neustále zvyšuje a to především z důvodu neustálého čerpání úvěrů z peněžních ústavů využitých na financování například bytových jednotek, výstavbu technické infrastruktury nebo na rekonstrukci školských zařízení.

Tabulka č. 9: Zadluženost obcí v ČR v letech 2006 až 2013 (v mld. Kč)

Rok	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Celkový dluh obcí	80,9	79,2	80,1	80,6	83,3	82,4	90	92,2

Zdroj: Ministerstvo financí, vlastní zpracování

Na celkové zadluženosti obcí se více než polovinou podílejí 4 největší města České republiky (Praha, Brno, Plzeň a Ostrava). V mezinárodním srovnání není přílišná zadluženost obcí na našem území regulována a současná opatření mají spíše preventivní charakter. V poslední době se diskutuje o vytvoření samostatného zákona či novely, která by danou situaci řešila a stanovila by určité limity pro dluh obce.⁸⁵

6 Hospodaření obcí v Německu a České republice

6.1 Barbing

Barbing je obec nacházející se v jihovýchodní části Spolkové republiky Německo. Administrativně spadá pod spolkovou zemi Bavorsko, vládní okres Horní Falc a zemský okres Regensburg. V obci k 1. 1. 2015 žilo 5 582 obyvatel a to celkem v 8 čtvrtích (Barbing, Sarching, Friesheim, Illkofen, Auburg, Altach, Eltheim, Unterheising).⁸⁶ Obec je v porovnání s ostatními obcemi v okrese Regensburg označována za tzv. „boomtown“, nejen pro značný společenský růst, ale také z důvodu v okrese velmi dobrého průměrného

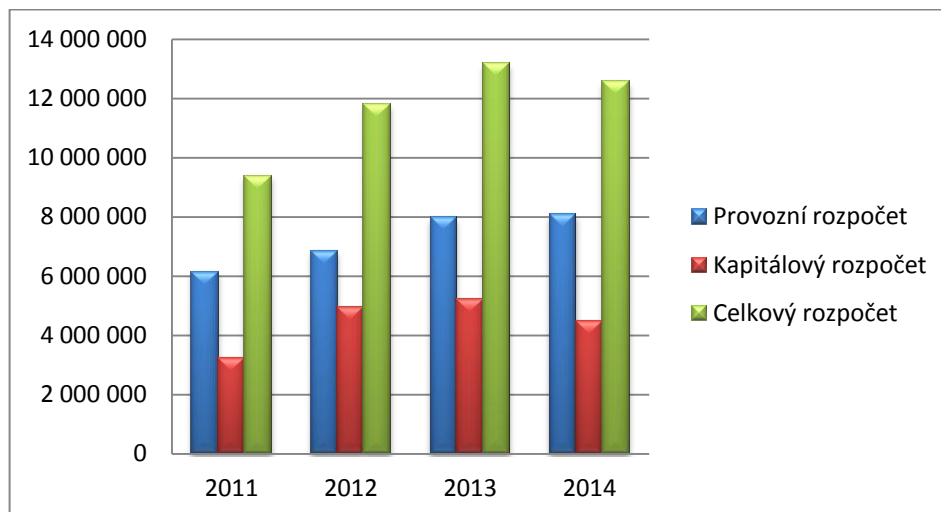
⁸⁵Zadluženost místních samospráv - DVS. [online]. [cit. 2015-03-09]. Dostupné z: <http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6661879>

⁸⁶Gemeinde Barbing - Landkreis Regensburg [online]. [cit. 2015-03-08]. Dostupné z: <http://www.barbing.de/index.asp?NAVIID={B67C82EB-609B-4621-979F-423013933E8F}>

zadlužení obce (v roce 2012 asi 4,6 milionů €) a vysokému výnosu živnostenské daně díky podnikání úspěšných firem na území obce.⁸⁷

Celkový rozpočet obcí v Německu se skládá z 2 složek a to, z příjmů a výdajů provozního (administrativního) rozpočtu a z příjmů a výdajů kapitálového (majetkového rozpočtu). Provozní rozpočet je ve své podstatě pojem ekvivalentní k úspěšnému podnikatelskému plánu a je tvořen příjmy a výdaji na provoz (např. poplatky a příjmy z daní, energetické a personální náklady). Na druhé straně kapitálový rozpočet je podrobný přehled příjmů a výdajů na investice (např. výdaje na stavbu silnic nebo příjmy z půjček a prodeje pozemků).

Graf č. 6: Celkový objem rozpočtu obce Barbing v letech 2011 až 2014 (v EUR)



Zdroj: Rozpočtový plán obce Barbing, vlastní zpracování

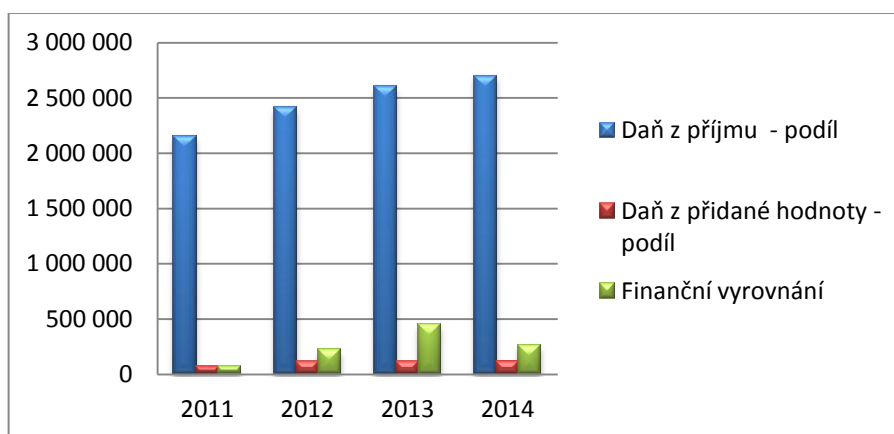
Objem obecních finančních prostředků v celkovém rozpočtu roste⁸⁸ a to konkrétně v průměru o 11 % ročně za sledované období, především v důsledku navýšení provozního rozpočtu.

⁸⁷ *Barbing: Bis 2020 ohne Schulden - Landkreis-Nachrichten - Mittelbayerische* [online]. [cit. 2015-03-20]. Dostupné z: <http://www.mittelbayerische.de/region/regensburg-land-nachrichten/barbing-bis-2020-ohne-schulden-21364-art865700.html>

⁸⁸ Výjimkou je rok 2014, nicméně se jedná o data ze schváleného rozpočtu, tudíž skutečná výše rozpočtu může být odlišná.

Provozní rozpočet obce se skládá z příjmů z daně z nemovitosti (typ A i B), živnostenské daně, podílu na dani z příjmů a DPH, dotací, příjmy z poplatků a ostatních příjmů. Kromě toho by provozní rozpočet měl přispět k financování investic v rámci kapitálového rozpočtu. Druhou částí jsou výdaje především na lidské zdroje (odměny zaměstnancům, výdaje na sociální zabezpečení nebo penzijní připojištění) a na administrativní, provozní náklady, údržba budov atd. Obce mají právo na 15 % podíl výnosu daně z příjmů a 12 % podíl výnosu daně ze mzdy. Jelikož obcím připadají jen 2 % z celkového výnosu **daně z přidané hodnoty**, nejedná se o zásadní příjem do rozpočtu obce Barbing. Podíl na dani z přidané hodnoty je regulován celostátním zákonem a spolkovým zemím případně část odvíjející se od aktuálního počtu obyvatel. Dalším příjmem obce je tzv. **finanční vyrovnání**, které obec získá od Spolku jako kompenzaci např. za zvláštní zatížení, které může působit na zvýšení výdajů nebo snížení příjmů obcí.

Graf č. 7: Vybrané příjmy obce Barbing v letech 2011 až 2014 (v EUR)

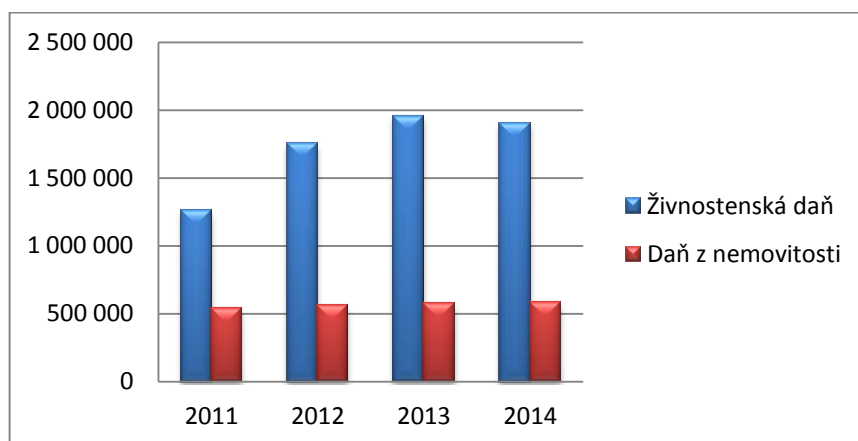


Zdroj: Rozpočtový plán obce Barbing, vlastní zpracování

Německé obce mají právo vybírat od občanů **poplatek za držení psů**. Zároveň zákon dovoluje, aby byla sazba daně navýšena u psů bojových plemen. Této možnosti využívá i obec Barbing, kde je ve vyhlášce týkající se vybírání daně ze psů stanovena sazba 25 € za prvního a každého dalšího psa a 250 € za prvního a každého dalšího psa bojového. Ve vyhlášce je dále přesně definováno, jaká plemena se řadí do kategorie bojových či v jakých případech je majitel psa osvobozen od platby daně.

Obec si dále upravila místní násobný koeficient pro **daně z nemovitosti** za provozy pro zemědělské a lesnické účely (daň z nemovitosti typu A) a pozemky včetně budov (daň z nemovitosti typu B) na jednotnou sazbu 280 %. Barbing tedy využívá možnosti zvýšení výnosu daně z nemovitosti pouze v minimální míře a nedosahuje ani průměrných koeficientů používaných v Bavorsku. U **živnostenské daně** obec stanovila v posledních letech násobný koeficient ve výši 330 %, kterým se násobí zákonem celostátně stanovené sazby. Původní výše koeficientu byla 300 %, nicméně v roce 2007 došlo k jejímu jednorázovému zvýšení na současnou hodnotu. Jedná se o sazbu velmi příznivou pro živnostníky, jelikož například v Mnichově je násobný koeficient stanoven na 490 %.

Graf č. 8: Výnosy daně z nemovitosti a živnostenské daně v letech 2011 až 2014 (v EUR)



Zdroj: Rozpočtový plán obce Barbing, vlastní zpracování

Na celkovém objemu provozního rozpočtu obce se větší měrou podílí výnosy živnostenské daně⁸⁹, která je přijata od živnostníků (fyzických i právnických osob) a do jisté míry nahrazuje obcím nulový podíl na celkovém výnosu daně z příjmů právnických osob.

Kapitálový rozpočet obce se skládá z příjmů z čerpání rezerv, finančních přínosů z provozního rozpočtu, příspěvků, dotací, půjček či příjmy z prodeje a pronájmů. Největším plánovaným příjmem do rozpočtu obce je v roce 2014 dotace na zřízení

⁸⁹ Podíl živnostenské dani na celkových obecních příjmech z daní se v průměru pohybuje okolo 50 %. Jedná se tedy o velmi důležitý příjem pro stabilitu rozpočtu obce.

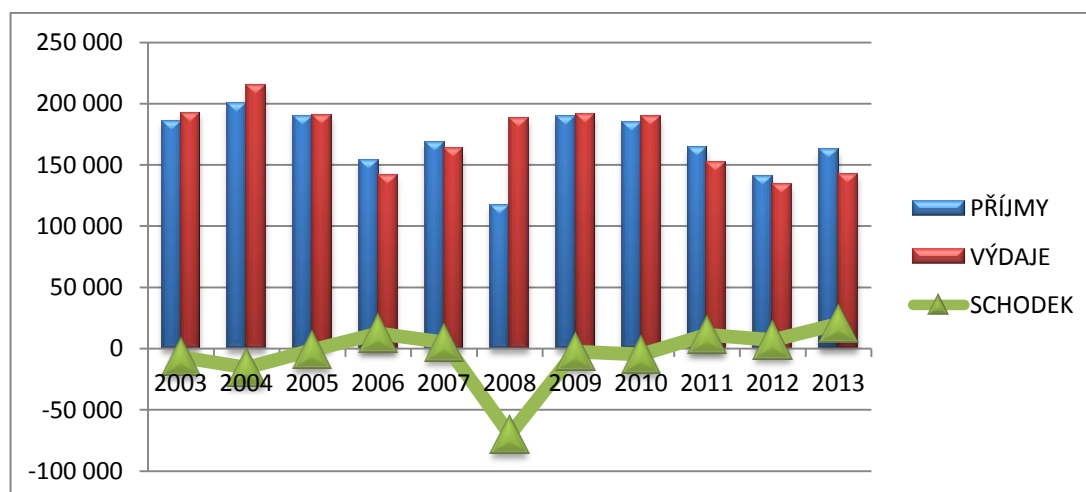
širokopásmového připojení (413.000 €). Na druhé výdajové straně jsou především investice (výdaje na výstavbu a zadávání veřejných zakázek), splátky půjček a dotací atd. Jedním z největších výdajů za sledované období byla investice do nové budovy pro jesle, která začala v roce 2013, a prozatímní celkové náklady jsou ve výši 1.511.000 €. Každoročně obec vynakládá větší částky na splácení úvěrů a na úhradu ztráty z předchozího roku.

6.2 Dobřany

Město Dobřany se nachází v Plzeňském kraji v okrese Plzeň-jih. V rámci výkonu státní správy se jedná o obec s pověřeným obecním úřadem a zároveň spadá do správního obvodu obce s rozšířenou působností (v tomto případě se jedná o město Stod). Podle statistických údajů z webových stránek města mají Dobřany k 1.1.2015 6 086 obyvatel. Obec se geograficky člení do 3 oblastí: Dobřany, Šlovice a Vodní Újezd.

K zabezpečování požadované úrovně veřejných statků obec využívá finančních prostředků z rozpočtu. Největší procentuální zastoupení v příjmech rozpočtu obce mají příjmy daňového charakteru (v současné době kolem 64 %), následují nedaňové příjmy (28 %), kapitálové příjmy (2,5 %) a příjmy z dotací (5,5 %). Jelikož největší část daňových příjmů tvoří podíly na celostátně vybraných daních, struktura příjmů se v průběhu let měnila v závislosti na novelách rozpočtového určení daní.

Graf č. 9: Rozpočet obce Dobřany v letech 2003-2013 (v tis. Kč)



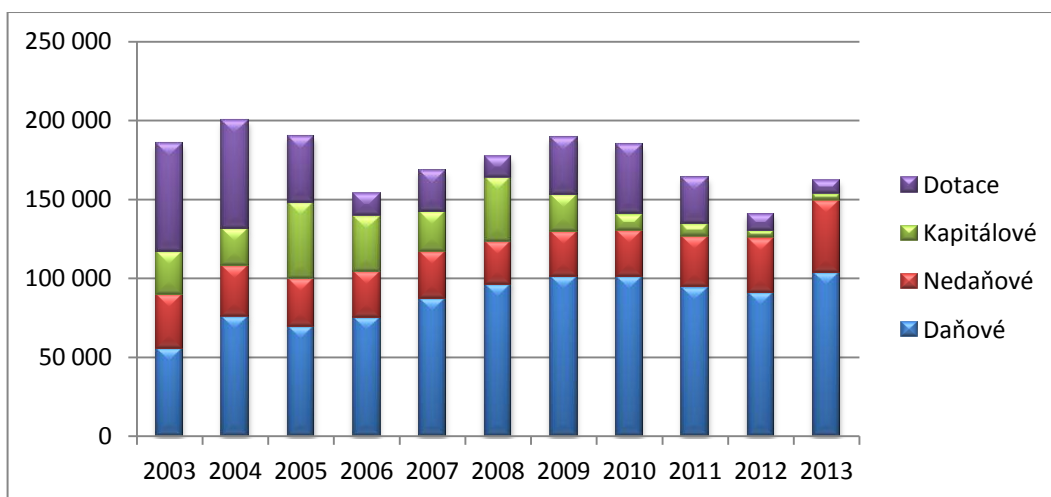
Zdroj: Rozpočet obce za jednotlivé roky, vlastní zpracování

Dobřany dlouhodobě víceméně udržují poměr příjmů a výdajů v rovnováze. Výraznější výkyv byl zachycen pouze v roce 2008, což bylo způsobeno celosvětovou hospodářskou krizí, která zásadním způsobem ovlivnila přísun příjmů do rozpočtu. Krátkodobě se rozpočet může nacházet v záporných hodnotách, (např. z důvodu vysoké investice do modernizace kanalizace). V letech 2003 až 2005 byl rozpočet Dobřan deficitní a to také z důvodu vysokých výdajů na zajištění bydlení v obci a komunálních služeb.

6.2.1 Struktura příjmů rozpočtu

Výše celkových příjmů rozpočtu obce je ve velké míře ovlivněna strukturou daných příjmů. Struktura celkových příjmů je velmi proměnlivá. Za sledované období i z důvodu aktualizace v rozpočtovém určení daní se výrazně změnil podíl daňových příjmů. Vliv rostoucích daňových příjmů je nezanedbatelný, nicméně zajímavé je i sledovat vývoj přijatých dotací v letech 2009 a 2010. Obec ve zmiňovaném období přijala peněžní transfer od Regionálního operačního programu NUTS II Jihovýchod v celkové výši 37 824 tis. Kč na financování rekonstrukce náměstí T. G. M. Větší podíl kapitálových příjmů na celkových příjmech v první polovině sledovaného období byl zapříčiněn především prodejem pozemků a dlouhodobého hmotného majetku.

Graf č. 10: Struktura příjmů obce Dobřany v letech 2003 až 2013 (v tis. Kč)



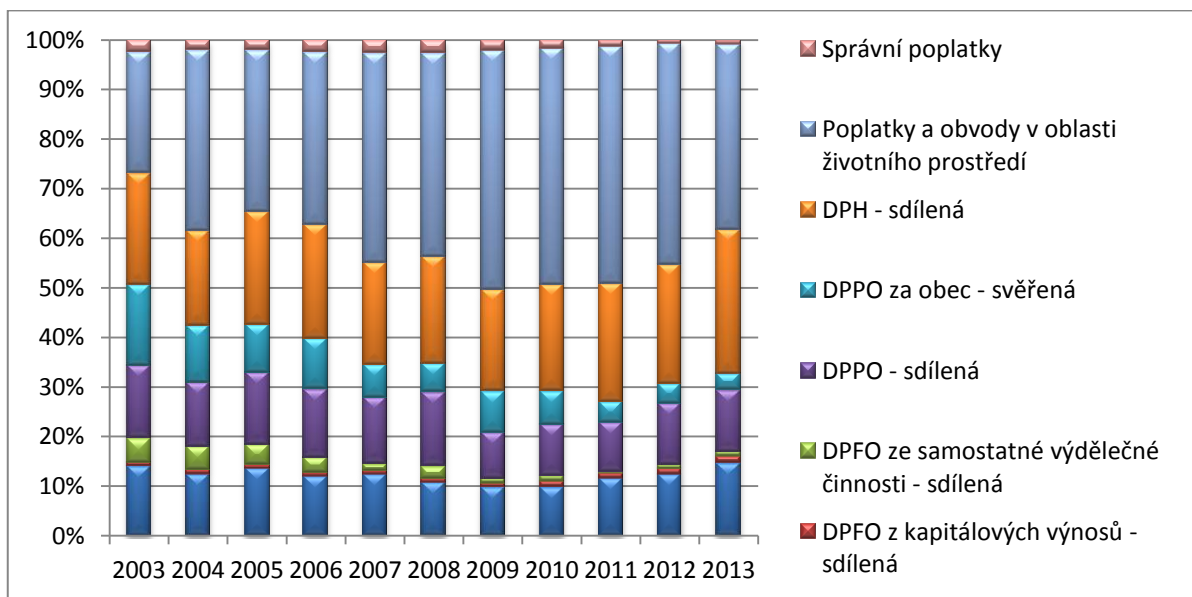
Zdroj: Rozpočet obce za jednotlivé roky, vlastní zpracování

Podrobnější analýza jednotlivých složek celkových příjmů rozpočtu města Dobřany bude provedena v následujících podkapitolách.

6.2.1.1 Daňové příjmy

Daňové příjmy představují největší zdroj příjmů do rozpočtu Dobřan, jejich součástí jsou podíly sdílených daní (daň z příjmů fyzických a právnických osob, daň z přidané hodnoty) a daň z nemovitosti, místní poplatky a správní poplatky. Ze zákona vyplývá právo obcí ovlivnit výši pouze u výnosů daně z nemovitosti a místních poplatků.

Graf č. 11: Struktura jednotlivých daní v letech 2003 až 2013 (v %) ⁹⁰



Zdroj: Rozpočet obce za jednotlivé roky, vlastní zpracování

Z grafu je patrné, že se na daňových příjmech nejvíce podílejí podíly celostátních výnosů sdílených daní a to konkrétně v současné době 60 %. Nejvýznamnější je vliv především daně z přidané hodnoty, jejíž výnosy s v průběhu sledovaného období neustále zvětšovaly a to nejenom z důvodu změn samotné sazby daně (zejména u snížené sazby došlo k vývoji z 5 % v roce 2003 na 15 % v roce 2013), ale také změnou zákona o rozpočtovém určení daní v letech 2008 a následně 2013. Dále je významná daň z příjmů právnických osob, která do rozpočtu obce plyne ze dvou oblastí a to konkrétně podílem z celostátně vybrané daně a také výnos daně, při které je poplatníkem samotná obec.

⁹⁰ Bez daně z nemovitosti a místních poplatků, které jsou analyzovány níže.

Kromě sdílených daní se ve struktuře celkových daňových příjmů objevují i poplatky za ukládání odpadů na skládky, které mají charakter místních poplatků, nicméně nespádají do zákona č 565/1990 Sb. o místních poplatcích.

Všem obcím v České republice ze zákona přísluší právo vydávat obecně závazné vyhlášky, které se v případě daňových příjmů týkají stanovení místních poplatků a koeficientů k dani z nemovitosti. Obecná vyhláška města Dobřany č. 6/2010 stanovuje následující základní místní poplatky: poplatek ze psů, poplatek za užívání veřejného prostranství, poplatek ze vstupného. Oproti celostátní úpravě zákona vyhláška obsahuje více rozvedené a konkrétnější informace, které poskytují obci dostatečné možnosti nejen v otázce příjmů do obecního rozpočtu, ale také při samotném výběru poplatků. Při určení sazby **poplatku za psa** je zohledněno místo držení psa či sociální a ekonomická situace majitele psa. Výše poplatku se ročně pohybuje v rozmezí 100 až 800 Kč za jednoho psa, poplatek se za každého dalšího psa zvyšuje o 50 %. Dobřany v rámci **poplatků za využívání veřejného prostranství** nevyužívají maximálně možného zvýšení sazby za ziskové akce. Naopak při umístění prodejního či reklamního zařízení jsou sazby relativně nízké. **Poplatek ze vstupného** je vybírán z kulturních/sportovních akcí (sazba poplatku je 2 % z vybraného vstupného) a z prodejních/reklamních akcí (sazba 5 %). Akce, na nichž se vybírá vstupné do 50 Kč, jsou od poplatku zcela osvobozeny. Samostatně byla schválena vyhláška č. 4/2012, jejímž obsahem jsou místní poplatky za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů. Na rozdíl od zákona se zde objevuje velké množství osvobození, které zaručí, že se poplatek bude opravdu vybírat od občanů, kteří se na produkování odpadu podílejí v nejvyšší míře. Sazba poplatku činí 500 Kč za osobu na kalendářní rok a je v ní zahrnuta i složka (konkrétně 280 Kč) stanovená na základě skutečných nákladů obce za sběr a svoz odpadu z předchozího roku.

Tabulka č. 10: Místní poplatky v Dobřanech v letech 2010 – 2014 (v tis. Kč)

	2010	2011	2012	2013	2014*
Poplatky za psa	164,3	157,6	155,2	164,3	150
Poplatek za užívání veřejného prostranství	332,8	76,8	94,7	76,6	100
Poplatek ze vstupného	1,9	2	2	1,4	0
Poplatek za komunální odpady	2341,9	2348	2360	2964	3200
Poplatek za provozovaný výherní hrací přístroj	895	817,4	65,4	-	-
Místní poplatky celkem	3735,9	3401,8	2677,3	3206,3	3450

Zdroj: Rozpočet obce Dobřany za jednotlivé roky

Pozn.: Poplatek za provozovaný výherní hrací přístroj byl později zrušen

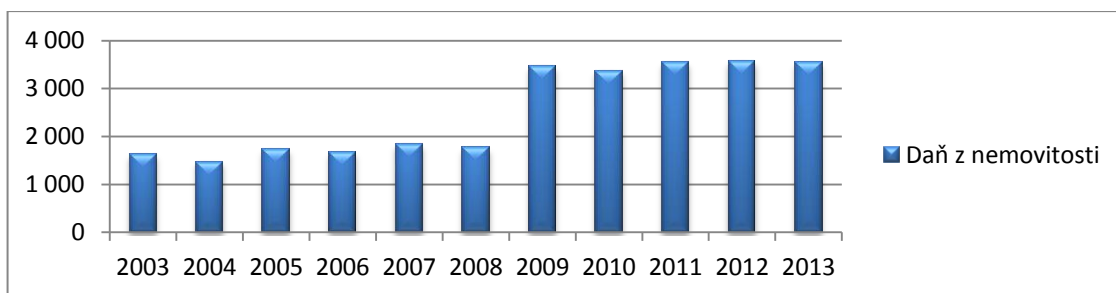
*návrh rozpočtu pro rok 2014

Ve výše zobrazené tabulce jsou uvedeny výnosy jednotlivých místních poplatků za zvolenou časovou řadu. Údaje za rok 2014 jsou čerpány pouze ze schváleného rozpočtu, tudíž ve skutečnosti se čísla mohou lišit, nicméně neočekává se výraznější odchylka. Z celkových daňových příjmů tvoří místní poplatky v obci Dobřany kolem 3 %.

Základní sazba **daně z nemovitosti** se násobí koeficientem přiřazeným obcím podle počtu jejich obyvatel. V případě města Dobřany se pozemky a stavby násobí koeficientem 1,4 resp. 1 pro katastrální území Šlovice a Vodní Újezd.⁹¹ Obce mají právo určité variability, když mohou využívat tzv. místní koeficient, který platí pro všechny nemovitosti na území obce. Dobřany v roce 2009 stanovily vyšší koeficientu na 2, nicméně následujícího roku danou vyhlášku zrušily a od té doby není na území obce místní koeficient využíván. Do obecního rozpočtu každoročně plynou z vybrané daně z nemovitosti kolem 3 mil. korun. Nejedná se tedy o zásadní příjem finančních prostředků (na celkových daňových příjmech se podílí přibližně 3 %), nicméně ze strany obce se naskytují velké možnosti pro úpravu sazeb a tím i docílit následného zvýšení výnosu daně z nemovitosti.

⁹¹ Obecně závazná vyhláška města Dobřany č. 4/2010.

Graf č. 12: Výnosy daně z nemovitosti v letech 2003 až 2013 (v tis. Kč)



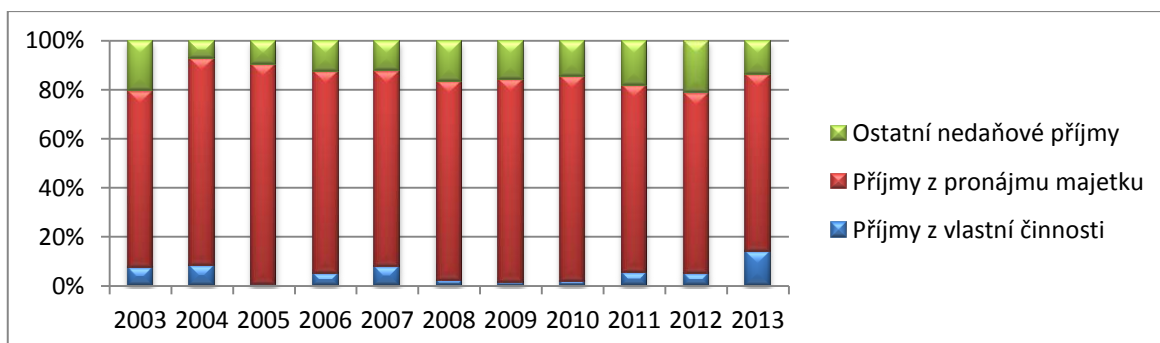
Zdroj: rozpočet obce za jednotlivé roky, vlastní zpracování

Kromě zavedení místního koeficientu od 1. 1. 2009, kterým se pro obec zvýšil výnos daně z nemovitosti, mělo na výnos této daně vliv i změna u násobného koeficientu, který se v roce 2011 zvýšil až na současné hodnoty a dále také odlišení sazeb pro jednotlivá katastrální území obce, což přineslo do obecního rozpočtu ještě více finančních prostředků.⁹²

6.2.1.2 Nedaňové příjmy

Podíl nedaňových příjmů se na celkových příjmech v posledních letech pohyboval mezi 20 až 30 %. Největší položkou v celém sledovaném období byly příjmy z pronájmu majetku obce a to především z pronájmu bytových jednotek, které jsou ve vlastnictví obce a v posledních letech i příjmy z pronájmu čističky odpadních vod. Obec dále získává i příjmy z vlastní činnosti např. z provozu knihovny, pohřebních služeb, ubytování, stavování atd.

Graf č. 13: Struktura nedaňových příjmů v letech 2003 až 2013 (v %)



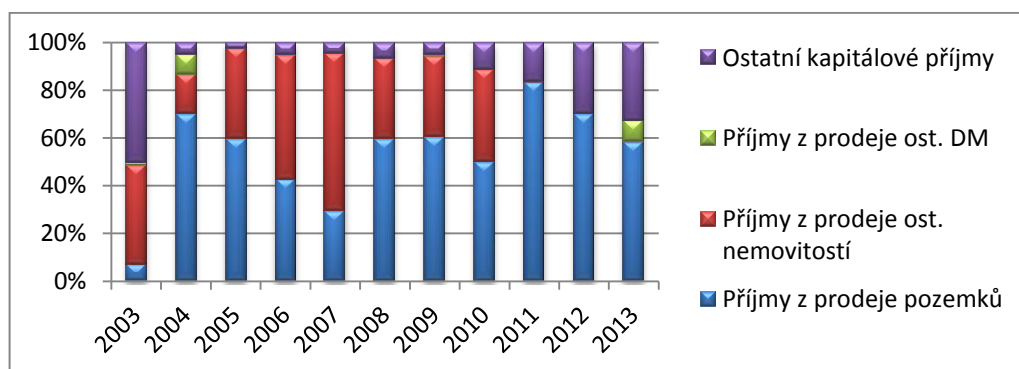
Zdroj: Rozpočet obce za jednotlivé roky, vlastní zpracování

⁹² Původní hodnota byla dle zákona stanovena ve výši 1 pro pozemky i stavby (kromě např. u staveb pro rekreaci, garáží, staveb užívaných pro podnikatelskou činnost atd.) ve všech částech obce.

6.2.1.3 Kapitálové příjmy

Kapitálové příjmy jsou z největší části tvořeny příjmy z prodeje pozemků či nemovitostí. Tím obec získává jednorázové a neopakovatelné peněžní prostředky do svého rozpočtu. Na celkových příjmech obce se podílejí nejnižším procentem (v průměru za sledované období kolem 13 %). Do ostatních kapitálových příjmů, jejichž podíl se v posledních letech neustále zvyšuje, lze zařadit přijaté příspěvky na pořízení dlouhodobého majetku a ostatní příjmy z prodeje dlouhodobého majetku.

Graf č. 14: Struktura kapitálových příjmů v letech 2003 až 2013 (v %)

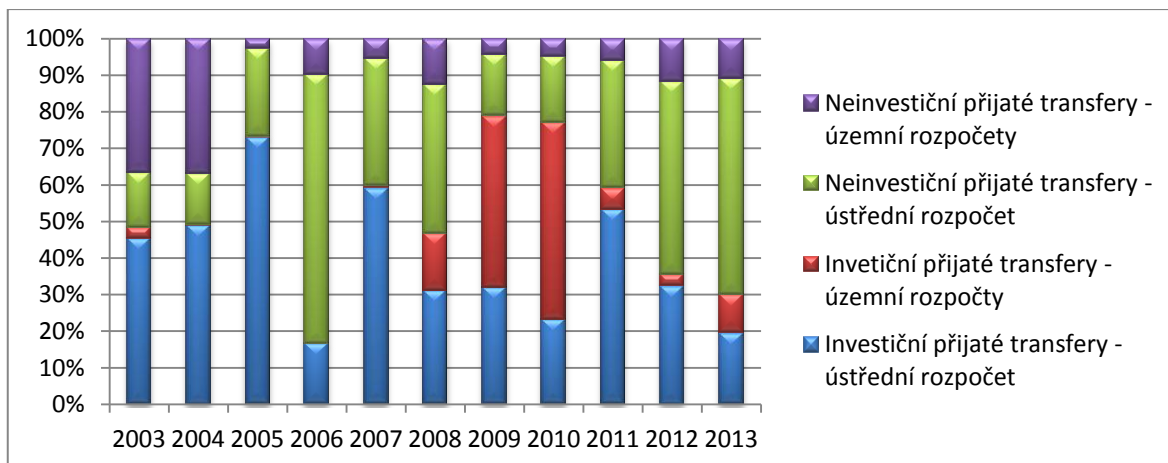


Zdroj: Rozpočet obce za jednotlivé roky, vlastní zpracování

6.2.1.4 Přijaté transfery

Dotace tvoří v průměru za celé sledované období kolem 28 % procent celkových příjmů rozpočtu. Nicméně jak již bylo uvedeno výše, jejich současný podíl se pohybuje kolem 5 %. Jedná se tedy o nejpochyblivější složku celkových příjmů rozpočtu Dobřan. Obec může přijímat transfery investičního resp. neinvestičního charakteru od dvou úrovní: ústředního rozpočtu (státní rozpočet, státní fondy) a územního rozpočtu (kraje, jiné obce, regionální rady). Největší položkou jsou jednoznačně neinvestiční transfery přijaté ze státního rozpočtu, v rámci kterých obec získává mimo jiné dotace např. na sociální dávky, příspěvek na výkon státní správy či příspěvek na školství. Nárůst investičních transferů přijatých z územních rozpočtů byl způsoben přijetím dotací na financování rekonstrukce náměstí.

Graf č. 15: Struktura přijatých transferů v letech 2003 až 2013 (v %)

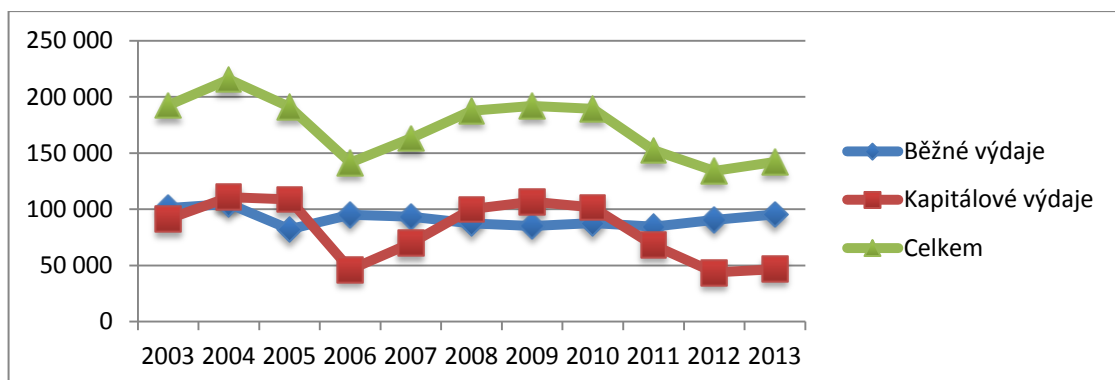


Zdroj: Rozpočet obce za jednotlivé roky, vlastní zpracování

6.2.2 Struktura výdajů rozpočtu

Pokud chce obec hospodařit správným způsobem, měla by se snažit sestavovat rozpočet každoročně vyrovnaný. Při nedostatku finančních prostředků je důležité všechny výdaje dobře naplánovat a zvážit. V případě nutnosti, obec může využít několika možností dluhového financování, což ale zatěžuje rozpočet do budoucna. Výdaje obce lze rozlišit na běžné a kapitálové. Běžné výdaje (provozní) slouží k financování hlavně každodenního provozu obce a obec z nich v budoucnu nemá žádné příjmy či užitky. Na druhou stranu kapitálové výdaje jsou investicí do majetku obce, z kterého by měl v následujících letech plynout pro obec užitek. V případě obce Dobřany byly největší položkou běžných výdajů v roce 2013 výdaje na zajištění chodu veřejné správy v obci včetně platů zaměstnanců (přibližně 20 mil. Kč) a výdaje na zajištění komunálních služeb (technické služby, údržba zeleně, veřejné osvětlení, provoz biotopu atd.). V rámci kapitálových výdajů byla v roce 2013 největší položkou rekonstrukce mateřské školy ve výši 14 163 tisíc Kč.

Graf č. 16: Vývoj výdajů v letech 2003 až 2013 (v tis. Kč)



Zdroj: Rozpočet obce za jednotlivé roky, vlastní zpracování

Z grafu je patrné, že běžné výdaje se za sledované období pohybují v relativně stejné výši, nicméně časté změny jsou patrné u kapitálových výdajů a to v několika obdobích. Dobřany v letech 2008 až 2010 investovaly větší finanční prostředky do výstavby nových bytových jednotek a do zajištění komunálních služeb v obci.

Na výdaje obce se lze dívat i z pohledu odvětvového třídění rozpočtu a to především z důvodu jasnější identifikace druhu činnosti města a tedy na jaké účely jsou finanční prostředky vynakládány. Na celkových výdajích obce se podle daného hlediska podílejí následující oblasti: zemědělství a lesní hospodářství, průmyslová a ostatní odvětví hospodářství, služby pro obyvatelstvo, sociální věci a politika zaměstnanosti, bezpečnost státu a právní ochrana, všeobecná veřejná správa a služby. Nejvýrazněji se na celkových výdajích ve výši přibližně 142 mil. Kč v roce 2013 podílely investice do bydlení a komunálních služeb (23,6 %), dále financování veřejné správy (21,2 %), podpora vzdělávání (20,1 %) a průmysl (14,3 %) konkrétně udržování a opravy silnic a ostatních pozemních komunikací.

7 Závěr

Postavení a samotné fungování územně samosprávních celků se odvíjí od uplatněného modelu fiskálního federalismu a s tím související míry decentralizace alokační, redistribuční a stabilizační funkce veřejných financí. Při přenechání odpovědnosti za zabezpečování vybraných veřejných statků a služeb na nižší úrovně veřejné správy dochází k efektivnějšímu využívání financí a poskytnutí veřejných statků pro občany v dostatečné kvalitě. Aby jednotlivé správní úrovně byly schopné daného procesu, musí jim být poskytnuto dostatečné množství finančních prostředků. Teorie fiskálního federalismu zkoumá nejen přesun kompetencí na nižší vládní úrovně, nýbrž zabývá se i problematikou peněžních vztahů a procesem přerozdělování finančních prostředků.

V evropských zemích lze v současné době nalézt rozdílné struktury veřejné správy, ale také odlišné způsoby financování územních samospráv. Obě oblasti byly formovány na základě historického vývoje a provedenými změnami ve struktuře místní správy. Hlavním cílem diplomové práce bylo analyzovat a porovnat jednotlivé systémy financování územních samospráv ve Spolkové republice Německo a v České republice a dále vymezit organizaci místní správy. Oba systémy mají několik společných prvků, nicméně již z administrativního uspořádání obou zemí lze vyzorovat určité odlišnosti. Na základě provedených analýz v rámci praktické části práce lze dojít k níže uvedeným závěrům.

Ve Spolkové republice Německo je uplatněn horizontální model fiskálního federalismu, založený na spolupráci mezi jednotlivými zeměmi resp. obcemi v rámci principu solidarity. V českém systému je větší rozhodovací pravomoc při způsobu financování územních samospráv ponechána centrální úrovni vlády a nižší úrovně vlády jsou z velké části závislé na jejím rozhodnutí.

Struktura veřejné správy je v obou sledovaných zemích podobná, nicméně zde lze nalézt drobné rozdíly. Veřejná správa v Německu se dělí do 3 úrovní spolkové, zemské a místní, přičemž nejnižší vládní úroveň sestává ze dvou stupňů – okresů a obcí. V České republice lze na úrovni územní samosprávy nalézt 2 stupně a to kraje a obce. Jak v České republice, tak v Německu mají obce možnost zvýšit finanční prostředky plynoucí do místních rozpočtů pomocí zavedení **místních daní**. Součástí místních daní v České

republiky je daň z nemovitosti a dále jen místní poplatky. V Německu jsou kromě místních daní zdrojem příjmů pro obce i daň z nemovitosti a živnostenská daň, u kterých může obec zásadním způsobem ovlivnit jejich výši stanovením násobného koeficientu a tím i následný daňový výnos. Německý daňový systém dává obcím větší pravomoci a volnost při rozhodování o zavedení místních poplatků. Neexistuje zde celostátní úprava, která by obcím vymezovala konkrétní typy daní, které mohou být zavedeny. Jediným omezením je skutečnost, že obce nesmí uvalit daň na objekt, jehož zdanění je již řešeno na vyšší úrovni (zemské, spolkové). Obcím je tedy ponechán velký prostor pro stanovení takových daní, které lépe odrážejí finanční potřeby a aktuální situaci. Naproti tomu v České republice jsou zákonem stanovené oblasti, které podléhají místním poplatkům. Obec může uvalit daň na ty oblasti, které jí činí problémy či nadměrně zatěžují a tím zvýšit příjmy obecního rozpočtu. Větší právní volnost v oblasti zavádění místních daní a poplatků by českým obcím přinesla dostatečný prostor pro realizaci vlastních potřeb. Obce by se staly daňově méně závislé na přidělech ze státního rozpočtu a posílilo by to jejich postavení v rámci systému veřejné správy.

Vzhledem k výše uvedenému lze konstatovat, že **daňová autonomie** obcí v Německu je vyšší než daňová autonomie obcí v České republice. V oblasti místních daní mohou mít německé obce zákonodárnou pravomoc, pokud již daný předmět daně není řešen na vyšší úrovni. Dále stanovují násobné koeficienty u daně z nemovitosti a živnostenské daně, které mohou dosahovat až 900 %. V České republice obce ovlivňují výši daně z nemovitosti místním koeficientem a dále stanovují sazby u zákonem vymezených místních poplatků. U místních poplatků jsou pro obce stanoveny maximální limity, které nesmí při stanovení sazby překročit.

V obou zemích se liší nejenom **struktura sdílených daní**, ale také hodnoty, jakými se jednotlivé daně podílejí na tvorbě příjmové strany rozpočtů obcí. Jak v Německu, tak v České republice obcím přísluší určité procento celostátního výnosu daně z příjmů (v Německu pouze daň z příjmů fyzických osob) a daně z přidané hodnoty. Dalším shodným prvkem je výnos daně z nemovitosti, který v obou případech náleží obci. V Německu jsou do příjmů obce dále zahrnuty podíly na dani z kapitálových výnosů a dani ze mzdy. Obcím také přísluší výnosy daně živnostenské, které ve své podstatě nahrazují příjmy z výnosu

daně z příjmů právnických osob. Zásadně se v obou zemích liší přínos daně z přidané hodnoty do rozpočtu obcí. Zatímco v České republice podle nedávné novely zákona o rozpočtovém určení daní obcím přísluší 20,83 % z celostátního výnosu daně, v Německu jsou to pouhá 2 %.

V obou zemích určitá část celostátně vybraných daní plyne do rozpočtů obcí. V České republice se systém přerozdělování výnosů daní v rámci rozpočtového určení daní poměrně často mění a stále se hledá optimální způsob, který by neznevýhodňoval malé obce a zároveň nepřiděloval velkým městům přespříliš vysoké příjmy. V současné době (od roku 2013) jsou **klíčovými kritérii** uplatňovanými v systému financování - prostý počet obyvatel, katastrální výměra obce, počet žáků, velikostní kategorie obce a přepočtený počet obyvatel. Vylepšení stávajícího systému financování obcí v České republice je například možné dalšími úpravami ve formě přidání nového kritéria (např. o míru nezaměstnanosti v obci či podílu obce na celkové zadluženosti). V Německu je přerozdělování v systému financování poměrně složité, nicméně částečně je upraveno Ústavou a dalšími zákony, které regulují dělení výnosů (jak na spolkové, tak zemské úrovni). Model, který je v Německu uplatňován, počítá s rozdělováním výnosů z vybraných daní podle toho, kolik bylo na dané dani v obci skutečně vybráno od místních obyvatel. V nejlepším zájmu obcí je například vytvořit takové podmínky pro podnikání, které by obyvatelstvo motivovalo k větší spotřebě a tím k větším finančním prostředkům plynoucím do místních rozpočtů. Obce jsou tak závislé na své vlastní ekonomické aktivitě a zásluhách v oblasti výběru daní, což jim dává volnost při získávání finančních prostředků a větší míru odpovědnosti a nezávislosti na centrální úrovni vlády.

Územně samosprávné celky v obou zemích mohou či musejí zajišťovat záležitosti a úkoly obce v rámci **přenesené resp. samostatné působnosti**. Místní úkoly jsou vykonávané v rámci samostatné působnosti pro zajištění harmonického rozvoje obce pro spokojenost občanů. V Německu jsou to úkoly, které jsou ve výhradní kompetenci obce či za ně přebírá zodpovědnost (například financování místního kulturního života). Dále jsou to úkoly povinné, které obec musí plnit na základě nařízení, nicméně jakým způsobem požadovaného cíle dosáhne už je zcela v její kompetenci. V České republice jsou v rámci samostatné působnosti vykonávány úkoly v oblasti rozpočtu, hospodaření, vydávání

obecních vyhlášek, ukládání pokut či zřizování předškolních a školních zařízení. Státní úkoly jsou v obou zemích vykonávány v rámci přenesené působnosti, kdy v Německu jsou to úkoly prováděné z pověření státu resp. spolkové země (např. organizace voleb, zajištění bezpečnosti nebo vydávání cestovních dokladů). Podobná situace je i v České republice, kde jsou obce odpovědné za organizaci voleb, vedení matriky atd.

Na základě provedené analýzy nelze jednoznačně říci, zda je financování územních samospráv v České republice „horší“ či „lepší“ než ve Spolkové republice Německo, nicméně pro český systém lze využít několik inspirativních a zajímavých prvků, jak již bylo zmíněno například v oblasti místních daní či přerozdělování daňových výnosů.

Základní role státu zůstává i navzdory oslabení státní moci ve prospěch nadnárodních organizací a pokračujícímu procesu decentralizace funkcí veřejných financí velmi významná. Při zajištění fungování principu subsidiarity budou i v budoucnu kompetence a odpovědnosti za zabezpečování veřejných statků efektivně rozděleny mezi státní správu a územní samosprávu.

Seznam použité literatury

- BIZIOLI, Gianluigi a Claudio SACCHETTO. *Tax aspects of fiscal federalism: a comparative analysis*. Amsterdam: IBFD, c2011, xxvi, 770 p. ISBN 908722110x.
- BOHLEY, Peter. *Die öffentliche Finanzierung: Steuern, Gebühren und öffentliche Kreditaufnahme; Einführung*. München: Oldenbourg, 2003, 552 s. ISBN 3486273744.
- BRENNAN, Geoffrey a James M BUCHANAN. *The power to tax: analytical foundations of a fiscal constitution*. Cambridge: Cambridge University Press, 1980, xiv, 231 p. ISBN 0521233291.
- HALÁSKOVÁ, Martina. *Systémy veřejné správy v evropských zemích*. Ostrava: VŠB - Technická univerzita Ostrava, 2004, 366 s. ISBN 80-248-0600-2.
- HALÁSKOVÁ, Martina. *Veřejná správa v Evropské unii*. Vyd. 1. Opava: Optys, 2009, 181 s. ISBN 9788085819779.
- HAMERNÍKOVÁ, Bojka a Alena MAAYTOVÁ. *Veřejné finance: úvod do problematiky. 2., aktualiz. vyd.* Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2010, 340 s. ISBN 978-80-7357-497-0.
- MUSGRAVE, Richard A. *Veřejné finance v teorii a praxi*. 1.vyd. Praha: Management Press, 1994, 581 s. ISBN 80-856-0376-4.
- OATES, W. E. Fiskální federalismus: přehled teoretického výzkumu a praktických výsledků. In *Finance a úvěr*, 1991, roč. 41, č. 6.
- PEKOVÁ, Jitka a Alena MAAYTOVÁ. *Finance územní samosprávy: teorie a praxe v ČR. 2., aktualiz. vyd.* Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011, 587 s. ISBN 978-807-3576-141.
- PEKOVÁ, Jitka. *Veřejné finance: úvod do problematiky. 4., aktualiz. a rozš. vyd.* Praha: ASPI, 2008, 579 s. ISBN 978-80-7357-358-4.
- PROVAZNÍKOVÁ, R. *Financování měst, obcí a regionů*, kapitola 1. Praha: 2007. ISBN 978-80-247-2097-5
- TIEBOUT, CH. M. Pure Theory of local expenditures. *The Journal of Political Economy*. Chicago: The University of Chicago Press, 1956, vol. 64.

- WILDMANNOVÁ, Mirka a Jan ŠELEŠOVSKÝ. *Územní samospráva v ČR, Rakousku a SRN*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2001, 139 s. ISBN 80-210-2514-X.

Ostatní zdroje

- Deník veřejné správy. [online]. Dostupné z: <<http://denik.obce.cz/>>
- Evropská charta místní samosprávy. [online]. Dostupné z: <<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=3&CT=14&CT1=0>>
- Gemeindefinanzreformgesetz (zákon o reformně financování obcí)
- Gewerbesteuergezet (zákon o živnostenské dani)
- Grundgesetz für das Bundesrepublik Deutschland (Ústava Spolkové republiky Německo)
- Grundsteuergesetz (zákon o dani z nemovitosti)
- Ministerstvo financí České republiky. [online]. Dostupné z: <<http://www.mfcr.cz/>>
- Ministerstvo financí Spolkové republiky Německo. [online]. Dostupné z: <<http://www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Home/home.html>>
- Německý statistický úřad. [online]. Dostupné z: <<https://www.destatis.de/DE/Startseite.html>>
- OECD Revenue Statistics. [online]. Dostupné z: <http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/taxation/revenue-statistics-2014_rev_stats-2014-en-fr#page1>
- Rozpočet obce Barbing v letech 2011 až 2013 a návrh rozpočtu pro rok 2014
- Rozpočet obce Dobřany v letech 2003 až 2013
- Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích
- Zákon č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty
- Zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitých věcí
- Zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích
- Zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů

Seznam tabulek

Tabulka č. 1: Sazba daně z příjmů pro jednotlivá příjmová pásma (2014)	46
Tabulka č. 2: Výnosy hlavních daní v letech 2012 a 2013 (v mil. EUR)	48
Tabulka č. 3: Velikostní kategorie obcí	54
Tabulka č. 4: Koeficient a násobek postupných přechodů (od roku 2008)	55
Tabulka č. 5: Přepočítávací koeficienty	55
Tabulka č. 6: Koeficient a násobek postupných přechodů (od roku 2013)	56
Tabulka č. 7: Celostátní výnosy hlavních daní v letech 2013 a 2014 (v mil. Kč)	60
Tabulka č. 8: Příjmy obcí z místních poplatků v letech 2008 až 2012 (v mil. Kč)	61
Tabulka č. 9: Zadluženost obcí v ČR v letech 2006 až 2013 (v mld. Kč)	62
Tabulka č. 10: Místní poplatky v Dobřanech v letech 2010 – 2014 (v tis. Kč)	70

Seznam schémat

Schéma č. 1: Centralizovaný model fiskálního federalismu	23
Schéma č. 2: Decentralizovaný model fiskálního federalismu	24
Schéma č. 3: Kombinovaný model fiskálního federalismu	25
Schéma č. 4: Kombinovaný model fiskálního federalismu v České republice	26
Schéma č. 5: Typy dotací	33

Seznam grafů

Graf č. 1: Daňové příjmy podle typů daní za rok 2013	43
Graf č. 2: Podíl jednotlivých úrovní na společných daních (2014)	44
Graf č. 3: Průměrné koeficienty daně z nemovitosti typu B (2013).....	48
Graf č. 4: Rozpočtové určení sdílených daní (2013-2015).....	58
Graf č. 5: Složení příjmů obcí v letech 2009 až 2014.....	58
Graf č. 6: Celkový objem rozpočtu obce Barbing v letech 2011 až 2014 (v EUR)	63
Graf č. 7: Vybrané příjmy obce Barbing v letech 2011 až 2014 (v EUR).....	64
Graf č. 8: Výnosy daně z nemovitosti a živnostenské daně v letech 2011 až 2014 (v EUR)	65
Graf č. 9: Rozpočet obce Dobřany v letech 2003-2013 (v tis. Kč).....	66
Graf č. 10: Struktura příjmů obce Dobřany v letech 2003 až 2013 (v tis. Kč).....	67
Graf č. 11: Struktura jednotlivých daní v letech 2003 až 2013 (v %)	68
Graf č. 12: Výnosy daně z nemovitosti v letech 2003 až 2013 (v tis. Kč)	71
Graf č. 13: Struktura nedaňových příjmů v letech 2003 až 2013 (v %)	71
Graf č. 14: Struktura kapitálových příjmů v letech 2003 až 2013 (v %).....	72
Graf č. 15: Struktura přijatých transferů v letech 2003 až 2013 (v %).....	73
Graf č. 16: Vývoj výdajů v letech 2003 až 2013 (v tis. Kč).....	74