

# PROBLÉMY SAMOSPRÁV



**CEVRO**INSTITUT  
[school of political studies]

## ÚVODNÍ SLOVO

<b>DUŠAN HENDRYCH</b> .....	<b>5</b>
<b>OLDŘICH VLASÁK</b> .....	<b>7</b>

## PRACOVNÍ PANEĽ VZTAH SAMOSPRÁVY A STÁTNI SPRÁVY

### VZTAH STÁTNI SPRÁVY A SAMOSPRÁVY

VÁCLAV HENYCH .....	12
<b>SHRNUÍ ZÁVĚRŮ PRACOVNÍ SKUPINY</b> .....	<b>14</b>

## PRACOVNÍ PANEĽ FINANCOVÁNÍ OBCÍ

### JE OPRAVDU NUTNÉ LPĚT NA „DAŇOVÝCH“ PŘÍJMECH?

JAROSLAVA KYPETOVÁ .....	18
<b>SHRNUÍ ZÁVĚRŮ PRACOVNÍ SKUPINY</b> .....	<b>28</b>

## PRACOVNÍ PANEĽ OBCE A EVROPSKÉ FONDY

### MANAGEMENT – OBCE A EVROPSKÉ FONDY

JAROSLAVA KADERÁBKOVÁ .....	32
<b>SHRNUÍ ZÁVĚRŮ PRACOVNÍ SKUPINY</b> .....	<b>38</b>

## PŘÍLOHA

### EVROPSKÁ UNIE A MÍSTNÍ SAMOSPRÁVY

<b>PŘEHLED ZÁKLADNÍCH FAKTOGRAFICKÝCH ÚDAJŮ</b> .....	<b>42</b>
---	-----------

### SROVNÁNÍ PREDIKCE HOSPODAŘENÍ ÚZEMNÍCH

<b>SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ V ROCE 2008 S OČEKÁVANÝM</b> <b>VÝSLEDKEM HOSPODAŘENÍ V ROCE 2007</b> .....	<b>48</b>
---	-----------

<b>KDE HLEDAT INFORMACE</b> .....	<b>49</b>
-----------------------------------	-----------

<b>PROGRAM KONFERENCE</b> .....	<b>51</b>
---------------------------------	-----------

<b>FOTOPŘÍLOHA</b> .....	<b>52</b>
--------------------------	-----------

## ÚVODNÍ SLOVO

Dámy a pánové,

dostává se Vám do ruky sborník z konference o veřejné správě, kterou pořádal CEVRO Institut společně s poslancem Evropského parlamentu a předsedou Svazu měst a obcí České republiky ing. Oldřichem Vlasákem. Jak je některým z Vás známo CEVRO Institut je soukromou vysokou školou, která v jedné své větvi uskutečňuje studium práva a veřejné správy. Proto je přirozené, že se konference, která se týkala samosprávy a jejích problémů, konala na půdě této školy, a chceme v takovýchto diskusích pokračovat i napříště.

Smyslem setkání bylo přispět k poznání palčivých problémů samospráv na úrovni obcí i krajů, diskutovat o nich, vyměnit si zkušenosti, hledat a navrhopvat možná a efektivní řešení. Výkon veřejné správy na všech úrovních je každodenní činností řady lidí, úředníků, zastupitelů, pracovníků vyšších orgánů. Ke správě mají co říci legislativci i soudci. Práce všech jmenovaných je závislá nejen na jejich znalostech, schopnostech řídit a samostatně rozhodovat, ale také na umění komunikovat s veřejností a se svými spolupracovníky. V neposlední řadě jde i o komunikaci mezi různými úřady a orgány, které službu veřejnosti – jak někdy výkon veřejné správy označujeme – realizují a kontrolují. Platí to o úrovni krajů a obcí, ale i ministerstev a jiných ústředních úřadech. Veřejná správa dnes není jen činností vrchnostenskou, pomocí které stát nebo samosprávný celek reguluje chování a rozhoduje o jejich právech, povinnostech a chráněných zájmech, ale také pečíc o jejich ekonomické možnosti a příležitosti, pracovní stabilitu, sociální a školské služby v regionu. Svým způsobem je tato služba pro lidi, záleží jenom na tom, jak je rozdělena mezi různé řídicí úrovně, v jakém regionu je vykonávána, je-li víc koncepční nebo výkonná, vytváří-li určitá pravidla chování a jednání, nebo je aplikují na konkrétní případy jednotlivců. Dobrá správa je taková, která dokáže vytvářet dobrá pravidla hry a tato pravidla aplikovat v zájmu občanů, obcí, krajů i státu.

Cílem naší konference bylo spojit účastníky vykonávající veřejnou správu na různých úrovních se zastupiteli, členy zákonodárných sborů a pedagogy, aby společně diskutovali a hledali nápravu v těch věcech, které je trápí a které lze zobecnit. Nezapomínejme, že obtíže jsou na takovém fóru, jako byla naše konference uchopitelné a popsatelné jedině tehdy, když přesahují jedno místo, jsou společné více jednotkám stejného řádu, jsou obecnější.

Konference měla praktické zaměření a diskuse se soustředila na tři oblasti, které považujeme pro činnost územní veřejné správy v současné době za klíčové. To neznamená, že předmětem diskuse nemohou být i jiné otázky, pokud se na nich shodnou členové pracovní skupiny. Tři vytypované oblasti jsou:

- samospráva a státní správa, čili problémy spojené s výkonem přenesené působnosti v obcích a krajích,
- financování obcí,
- obce a evropské fondy.

Uvedená témata také odpovídala jednotlivým pracovním skupinám. Každá z nich měla svého moderátora a odborníka, který v úvodním referátu naznačil problematiku, ke které měla diskuse směřovat a na jejím základě byly formulovány pracovní závěry.

Reformu územní samosprávy, která byla provedena za předchozích vlád, je třeba hodnotit a kriticky poukazovat na její úzká místa. Podle mého názoru nebylo např. šťastné už v samém začátku této reformy zrušit okresní úřady jako vykonavatele státní správy a doзору. Nebyly v té době k tomu vytvořeny potřebné podmínky personální ani věcné. Převod výkonu státní správy z těchto úřadů na kraje a vytvoření tří kategorií obcí pro výkon zbylé působnosti bývalých okresních úřadů bylo předčasné, neekonomické a vedlo k rozbití kvalifikovaných personálních struktur, které na okresních úřadech byly. Také rozšíření přenesené působnosti v obcích, mimo zmíněná již organizační opatření, vedlo někde k nedostatkům v kvalitním zabezpečení těchto činností. Přitom jedním z důvodů tohoto stavu je nedostatek financí a málo průhledná situace v celé rozpočtové soustavě a v podílech, které ze státního rozpočtu mají připadnout obcím a podle jakého klíče. Přenesená působnost není nic jiného než nepřímý výkon státní správy. Proto náklady s tímto výkonem spojené musí stát hradit, obdobně jako za každou jinou službu. Financování obcí není ovšem jen o výkonu přenesené působnosti. Jde o základní problém činnosti obcí vůbec. Neméně důležitou otázkou je čerpání prostředků z evropských fondů, které mohou obcím hodně pomoci v jejich investičních i jiných záměrech. Měli bychom otevřeně diskutovat o tom, v čem jsou nedostatky a jak je odstranit.

Vážené dámy a pánové,

dostáváte do rukou sborník ze semináře s názvem „Samospráva v ČR - hovoříme o problémech a jejich řešení“, kterou jsem se rozhodl uspořádat ve spolupráci s vysokou školou CEVRO Institut. Tento seminář se věnoval problémům a perspektivám územní samosprávy v České republice v kontextu našeho členství v Evropské unii na počátku 21. století.

Ve svém textu „Pojem, vznik, význam a složky obce“ Aristoteles uvádí, že obec je vrcholnou společností, která již dokáže plně uplatňovat a chránit svoji suverenitu. V České republice jsou to právě tyto vrcholné společnosti, které jsou v těsné blízkosti základních procesů a přímo se tak střetávají s návalem problémů, změn a příležitostí rozvoje společnosti. Právě v obcích žijí, pracují a přímo uplatňují svá práva milióny lidí. Role obcí ve veřejné správě při řešení stávajících problémů, ať už v oblasti ekonomické či sociální, a při rozvoji místní demokracie je proto klíčová.

První téma semináře se týkalo vztahu samosprávy a přenesené státní správy. Pryč jsou komunistické časy, kdy stát byl jediným nositelem veřejné správy. Jak všichni víme, Česká republika má dnes také 6249 místních samospráv (obcí) a 14 regionálních samospráv (krajů). V rámci reformy veřejné správy jsme se vydali cestou tzv. spojeného, smíšeného modelu, kde je územní veřejná správa zajišťována obcemi nebo krajem a jejich orgány a kde vedle výkonu samosprávných činností, samosprávy vykonávají také státem delegovanou, přenesenou státní správu. Je otázkou do jaké míry reforma veřejné správy přiblížila správní agendy občanům a zda se podařilo dosáhnout účinnosti a správní kultury veřejné správy. Dosavadní reformní kroky podle mého názoru přinesly daleko výraznější změny v organizaci územní správy než v jejím obsahu. Postupem času bylo na obce přeneseno velké množství administrativních činností, které navíc musí subvencovat ze svých zdrojů. Stát totiž nekryje celkové výdaje (podle předběžných odhadů kryje pouze 80% nákladů), které obce z přenesené státní správy mají. S touto situací se obce nemohou spokojit. Dosud také marně čekám na skutečnou reformu ústřední státní správy, její zeštíhlení, okleštění

o výkonové agendy a nastavení centrální správy jako strategického tvůrce politiky. Nevím žádný důvod proč by ministerstva měla mít rozsáhlé sítě přímo řízených úřadů či proč by měla řešit věci, které je možné řešit na úrovni krajů či obcí (viz princip subsidiarity). S rozpaky také hodnotím úsilí zvrátit trend společného modelu a zakládat nové státní orgány, jako je kupříkladu navržený Národní úřad pro zaměstnanost a sociální správu, bez diskuse s kraji a obcemi a bez vyhodnocení efektivitu takového kroku. Na organizační změny ve veřejné správě je zapotřebí nahlížet systémovým způsobem.

Druhé téma bylo věnováno problematice financování obcí. Debaty o financování obcí jsou obvyklým tématem většiny setkání politiků již mnoho let. Letos se však konečně postupně posouváme kupředu. Počátkem října tohoto roku totiž vláda schválila novelu zákona o rozpočtovém určení daní, která znamená celkové navýšení daňových příjmů obcí o 4,6 mld. Kč. Současně bylo navrženo odstranit nepopulárních 14 velikostních kategorií a skokové přechody z jedné kategorie do druhé, které obce nutily navzájem si přetahovat občany. Vláda také přistoupila na návrh Svazu měst a obcí a zavádí další dvě přerozdělovací kritéria, tj. rozlohu obce a princip „všem stejně“ na obyvatele. Tyto změny navazují na již schválený balíček daňových reforem, které také podstatným způsobem dopadnou na obce. Legislativní proces není ještě u konce, ale dá se očekávat, že připravované změny se obcí dotknou na příjmové i výdajové stránce jejich rozpočtů. Nejvíce aktuální bude pro obce zřejmě problematika změn daně z přidané hodnoty. V reformách veřejných financí započatých stabilizačním balíčkem a změnou RUD je třeba pokračovat, zejména se přikláním k omezování dotačních vztahů k samosprávám. Dnes již nikdo také nepochybuje, že je zapotřebí reformovat oblast sociálních výdajů, penzijní systém i sektor zdravotnictví. Cestou pro obce je zařazení spotřebních a ekologických daní do systému sdílených daní.

Třetí téma se týkalo problematiky evropských fondů a jejich čerpání obcemi. Je nesporné, že strukturální fondy představují pro samosprávy významnou příležitost modernizovat infrastrukturu, investovat do ekonomického růstu i rozvoje lidských zdrojů. Česká republika se řadí mezi chudší státy Evropské unie a v období 2007-2013 může čerpat z eurofondů přibližně 26,7 miliard €, což je zhruba 752,7 miliard Kč. Pro srovnání - výše státního rozpočtu České republiky pro rok 2007 je 1 040,8 miliard Kč. Čerpání strukturálních fondů však není a nebude bez problémů. A to ani pro obce a města. Celkové narůstající nároky na obecní rozpočty v souvislosti s kofinancováním totiž povedou k jejich dalšímu zadlužování. V České republice navíc řešíme problém roztržičnosti administrativní struktury a velkého množství operačních programů. Specifickým, a u nás trochu opomíjeným tématem, je urbánní dimenze strukturální politiky. Města byla historicky vždy motorem rozvoje i vzdělanosti společnosti, služby a průmysl měst dnes více než kdy jindy táhnou evropskou ekonomiku. Nejsem si jist, že si tento fakt u nás dostatečně uvědomujeme, a že jsme pro města vyčlenili odpovídající množství finančních prostředků.

Jsem rád, že jsem tento seminář mohl pořádat ve spolupráci s organizací CEVRO - Liberálně-konzervativní akademie a vysokou školou CEVRO Institut. CEVRO Institut je

soukromá vysoká škola neuniverzitního typu zaměřená na studium společenských věd disciplin s praktickým využitím v oblasti našeho veřejného života. Právě s teoretickými pracovišti jako je CEVRO Institut a dalšími akademickými pracovišti různých vědních oborů musíme spolupracovat při hledání uspokojivého řešení našich komunálních problémů.

Navzdory době, která uplynula od obnovení obecního zřízení, přetrvává řada nedořešených otázek. Jsem přesvědčen, že musíme své zájmy obhajovat společně. Na národní úrovni nám k tomu slouží Svaz měst a obcí České republiky (SMO ČR), na úrovni evropské pak Rada evropským municipalit a regionů (CEMR). Právě to jsou organizace, které nabízejí platformu pro spolupráci komunálně spřátelených politiků na úrovni vlády, parlamentu, krajů i obcí.

Přeji Vám mnoho úspěchů ve Vaší práci a při řešení Vašich domácích problémů.

PRACOVNÍ PANEL

## **VZTAH SAMOSPRÁVY A STÁTNÍ SPRÁVY**

## VZTAH STÁTNÍ ZPRÁVY A SAMOSPRÁVY

Ve vztahu státní správy a samosprávy bych rád uvedl tři okruhy, které je možno diskutovat. Jeden je teoretický a dva naprosto praktické. Když začnu těmi praktickými, myslím, že z hlediska právní předpisů je z našeho pohledu otázka financování přenesené působnosti malý problém. Druhá otázka se týká zejména obcí a krajů v oblasti zřizování a fungování výborů pro národnostní menšiny. Třetí problém je spíše teoretický a týká se otázky, na základě čeho nebo čím lze samosprávám svěřit přenesenou působnost. O těchto třech věcech bych se chtěl v tomto textu stručně vyjádřit.

Začneme otázkou financování přenesené působnosti. Můžeme konstatovat, že existují tři názory, jakým způsobem tuto činnost zabezpečovat, a to jak z hlediska právních předpisů, které se připravují, a které stanoví mnohdy další rozšiřující úkoly pro samosprávu, tak z hlediska právních předpisů platných a účinných. První názor, který nikdy nebyl přijat jako všeobecně sdílený, nebo aspoň většinou sdílený, a který se neprojevil ani v žádných právních předpisech je, že samospráva má vlastní zdroje příjmů a z nich by měla financovat přenesenou působnost. Nikdy tento názor nepřevládnu a nikdy nebyl vzat jako něco, o čem by se mělo vážně uvažovat. Na druhé straně je zde řada skeptiků jak v Poslanecké sněmovně, tak v Senátu, kteří tvrdí, že kdyby obce a kraje neměly přenesenou působnost, tak nemají pro občany dostatečnou náplň činnosti.

Druhý názor odpovídá současné právní úpravě, a to, že stát by měl přispívat, nikoli hradit výkon státní správy. To v současné době probíhá jednak podle objemu přenesené působnosti, tedy vykonává-li obec úkoly stavebního či matričního úřadu a zda jde o úřad s rozšířenou působností. Obce dostávají fixní příspěvky a vedle toho mají další příjmy, např. dotace, příjmy ze správních poplatků a další. Osmdesát procent nákladů na přenesenou působnost je hrazeno z prostředků státní správy.

Třetí názor, který zaznívá, je názor, že současný stav by měla být uzavřená kapitola, protože už nikdo není schopen přesně zjistit a posuzovat náklady, které již existují. Nová právní úprava by měla stanovit, že každý nový zákon, který přenáší státní správu na obce nebo kraje, přesně vyčíslí náklady státní správy a stanoví, jaké jsou náklady personální, provozní a vstupní, a tato částka bude obcím prostě uznána. To je největší posun, který zde je. Vláda přijala k tomuto postupu tři nebo čtyři usnesení. Jen pro informaci, každý právní

předpis, jehož příprava začne od 1. listopadu 2007, musí obsahovat podrobný rozbor, ve kterém jsou tyto částky vyčísleny. Tento postup by měl platit i u novel, takže se to bude týkat i těch činností, které už v současné době obce a kraje vykonávají. Je třeba také počítat s názory, zda je vhodné, či není vhodné v území zřizovat pracoviště státní správy a zda na ně třeba přenášet některé činnosti a oprostít od těchto činností obce nebo kraje.

Druhým problémem jsou výbory pro národnostní menšiny. Domnívám se, že jsou tu problémy dva. Ten jeden vychází z toho, že zákon předpokládá činnost výboru pro národnostní menšiny, pokud se v dané obci nebo kraji nachází 10% příslušníků národnosti menšiny. V takovém případě je povinnost výbor zřídit. Druhý problém je, že není stanoveno, pro jak velké územní celky by se tyto výbory měly zřizovat. Problém spočívá v tom, že pokud bude, v extrémním případě, třeba v jedné obci po dvou lidech z každé menšiny a bude se mezi nimi špatně komunikovat, nebude možné výbor ustanovit ve stanoveném složení. Roli také hraje velikost obce. Pokud bude mít například obec třicet obyvatel, tak 10% z 30 jsou 3, takže stačí tam mít například 2 Slováci a 1 Roma a musíme zřídit výbor. Když si uvědomíme, že v těchto obcích je nesmírně obtížné dát dohromady alespoň zastupitelstvo, bude mít povinnost zřídit takový výbor dopad spíše negativní. Ne, že by měly obyvatelé něco proti národnostním menšinám, ale jsou rádi, když zřídí výbory, které nezbytně musí. To znamená, že zvolí zastupitelstvo, a že si zvolí starostu, což může být v malých obcích velký problém. Postupně si vytvoří ze zákona povinné výbory, což je finanční a kontrolní a pak najednou vyvstane povinnost udělat kvůli třem lidem další výbor. V tom je obrovský problém. Jedná se asi o skupinu 300 obcí, které mají mít výbor pro národnostní menšiny a nemají ho. Toto je ukáзка ryze praktického problému.

Za třetí je zde otázka, na základě čeho lze svěřit obcím nebo krajům výkon státní správy, tedy přenesenou působnost. Bylo nám několikrát sděleno, že to může být pouze zákonem např., že zákon o občanských průkazech stanoví, že obec s rozšířenou působností vydává občanské a cestovní doklady atd. V zákoně je stanoveno, komu se povinnost ukládá a jakou k tomu má pravomoc. Existují však případy, a nejsou tak řídké, kdy tímto způsobem přenesená působnost výkonu státní správy nefunguje. Příkladem jsou tzv. veřejnoprávní smlouvy. Může se stát, že někdo chce jet vyřídit věc do zákonem určené obce s rozšířenou působností, ale tam se dozví, že se obce dohodly na výkonu působnosti v jiném místě.

Pokud jde o veřejnoprávní smlouvy tam se nejdříve předpokládalo, že je to otázka velmi krátkodobá, která byla vyvolána zánikem okresních úřadů. Obce s rozšířenou působností tehdy chtěli tuto činnosti vykonávat, ale buď neměli potřebné prostory nebo potřebné zaměstnance a představa, že by se dodatečně, až si vše vybudují, staly obcemi s přenesenou působností, pro ně byla téměř nepřijatelná. Z tohoto důvodu bylo umožněno, aby vznikla kategorie těchto obcí s přenesenou působností (je jich 205) a bylo na nich, aby činnost zabezpečily, nebo se dohodly se sousední obcí s rozšířenou působností a uzavřely veřejnoprávní smlouvy. Ministerstvo vnitra tuto věc schválilo a představa byla, že až si obce dobudují potřebné materiální a personální zázemí, činnost se jim vrátí zpátky. Z tohoto tzv. přechodného institutu se zatím stal institut trvalý.

## SHRNUTÍ ZÁVĚRŮ PRACOVNÍ SKUPINY

Na základě úvodního referátu dr. Václava Henycha, vrchního ředitele Ministerstva vnitra, definoval moderátor bloku prof. JUDr. Dušan Hendrych tyto tři diskusní okruhy:

1. Financování přenesené působnosti
2. Výbory pro národnostní menšiny
3. Stanovení působnosti podle čl. 79 Ústavy a problémy realizace zásady, že působnost může stanovit jen zákon.

### ZÁVĚRY PRACOVNÍ SKUPINY:

1. K této otázce nebyla vedena širší diskuse. Problém to však je, protože podle zástupců obcí je nárůst úkonů přenesené správy zvětšuje a tím i náklady na výkon této působnosti. Náklady by měl hradit stát, neboť jde o výkon státní správy územními samosprávnými jednotkami a o rozsahu a místním uspořádání tohoto výkonu rozhodují zvláštní zákony.

Pracovní skupina souhlasí v zásadě s představou budoucího uspořádání, podle něhož by každý nový zákon upravující přenesenou působnost měl vyčíslit náklady na její výkon. Měl by však také existovat klíč, podle kterého by se měly tyto prostředky na obce rozdělovat.

2. Z obecního zřízení vyplývá, že zřizovat výbory pro národnostní menšiny je povinné, jestliže v obci podle posledního sčítání lidu se hlásí k jiné než české národnosti alespoň 10 % občanů. Problémy související s touto povinností vznikají zejména v malých obcích, kde není dostatek občanů pro obsazení jiných obecnějších funkcí v obci, nehledě na to, že obecní zřízení připouští, že oněch 10 % mohou tvořit příslušníci více národností. Ačkoli je to povinnost, některé malé obce komise nezřizují, neboť je to zbytečné. Tím porušují zákon.

Pracovní skupina navrhuje, aby po zvážení všech souvislostí bylo dosavadní ustanovení obecního zřízení upraveno tak, že ke zřízení komise je třeba, aby 10 % tvořila jen jedna národnostní menšina a nikoli jejich součet. Současně doporučujeme zvážit, zda povinnost zastupitelstva zřídit výbor pro národnostní menšiny by neměla být vázána na

žádost občanů národnostní menšiny. Bylo by to patrně vhodné u malých obcí, u kterých se ukazuje, že problémy s národnostmi nepotřebují vůbec řešit.

3. Obce mají stanovenou působnost (samostatnou i přenesenou) zákonem vždy tzv. generální klauzulí a nikoli enumerativně pro každou jednotku zvlášť. Zákony tedy předpokládají, že buď všechny obce nebo jen některé kategorie z nich mají stejnou územní a věcnou působnost. V praxi se však vyskytují problémy v zásadě dvojího druhu:

Předně to jsou případy, kdy oproti zákonnému ustanovení o rozsahu působnosti územní i věcné, obecní zřízení připouští, aby u přenesené působnosti mohly určité obce vykonávat na základě veřejnoprávní smlouvy s jinou obcí (po abrobači) určitou agendu (např. přestupkovou) i na území jiné obce. Problém spočívá v tom, že sice nejde o změnu věcné působnosti, ale územního prostoru jejího výkonu. Veřejnoprávní smlouvy jako institut, který měl původně pomoci překonávat dětské nemoci územní reformy, zejména ve výkonu státní správy v územních celcích, se stává trvalým jevem. To je podle názoru pracovní komise nepřijatelné, neboť takové řešení poškozuje občany a komplikuje jim přístup k úřadům.

Druhým případem jsou některé zvláštní agendy státní zprávy, které jako přenesenou působnost vykonávají jen obce stanovené vyhláškou na základě zvláštního zákona. Přitom nejde o celou kategorii obcí (např. s rozšířenou působností). Jako příklad možno uvést matriční úřady.

Řešení této otázky souvisí se širší problematikou nesystematičnosti, složitosti a objemnosti našeho právního řádu a míry stanovované regulace. Zákony jsou mnohdy špatné proto, že není koncepce příslušného odvětví ani dostatečná komunikace s lidmi, kteří právní předpisy aplikují. Neumíme předvídat chyby. Pracovní komise se domnívá, že větší roli by měl v této oblasti sehrávat Svaz měst a obcí České republiky.

Zapsal moderátor pracovního panelu

**DUŠAN HENDRYCH**



PRACOVNÍ PANEL  
**FINANCOVÁNÍ OBCÍ**

## JE OPRAVDU NUTNÉ LPĚT NA „DAŇOVÝCH“ PŘÍJMECH?

Financování samosprávy prostřednictvím nového způsobu sdílení daní se používá již sedmým rokem, což lze považovat za dostatečně dlouhou dobu pro jeho zhodnocení. Vzhledem k tomu, že řada obcí v důsledku změny v roce 2001 získala dodatečné příjmy, objevovaly se jen malé výhrady proti tehdejšímu výraznému omezení daňové autonomie samosprávy. Až následně se ukázalo, že v daném systému určení daní reformy mohou obcím přinášet velmi nepříjemné výpadky příjmů či časové posuny převodu zdrojů. Jestliže právě na tyto dny je naplánováno projednávání novely zákona o rozpočtovém určení daní, děje se tak zejména ve snaze posílit příjmovou stranu místních rozpočtů ovlivněnou očekávaným snížením daní. Diskuse o podstatě sdílených daní v současné podobě a vhodnosti používaného systému se pak, trochu nešťastně, často omezuje pouze na útoky proti hlavnímu městu.

Následující příspěvek nabízí kritické zhodnocení dvou v minulosti používaných způsobů rozpočtového určení daní a nabízí možná řešení, která by mohla uspokojit nejen odpovědné zastupitele, ale také zastávce efektivní státní správy.

### PŮVODNÍ SDÍLENÍ JAKO ZDROJ NEROVNOSTI PŘÍJMŮ

Nestabilita výnosu, určité „přetahování“ podnikatelů, rostoucí rozdíly mezi obcemi a také vznik krajů lze označit za hlavní důvody změny financování obcí, ke které došlo s platností od roku 2001<sup>1</sup>. I když i dříve o daňovém základu, úlevách i sazbách rozhodoval Parlament ČR, mohly obce částečně ovlivňovat výši svých daňových příjmů alespoň nepřímo. Na výnos daně z příjmů fyzických osob měl však často vliv i jediným podnikatel (změna adresy nebo formy podnikání). Nerovnoměrné rozložení základů této daně vedlo k výrazným rozdílům mezi municipalitami. Obce v nejbohatších okresech se stávaly stále bohatšími, avšak jejich počet se v druhé polovině 90. let snižoval. Horizontální rozdíly mezi okresy se zvětšovaly

1) Až do roku 2000 byl do obecních rozpočtů určen mj. celkový výnos daně z příjmů fyzických osob z podnikání, 30% celookresního výnosu daně z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti (dělené dle počtu obyvatel a dle sídla plátcovy pokladny, magistrátní města získávala 70% výnosu) a také část z 20% výnosu daně z příjmů právnických osob odpovídající podílu obce na celkovém počtu obyvatel.

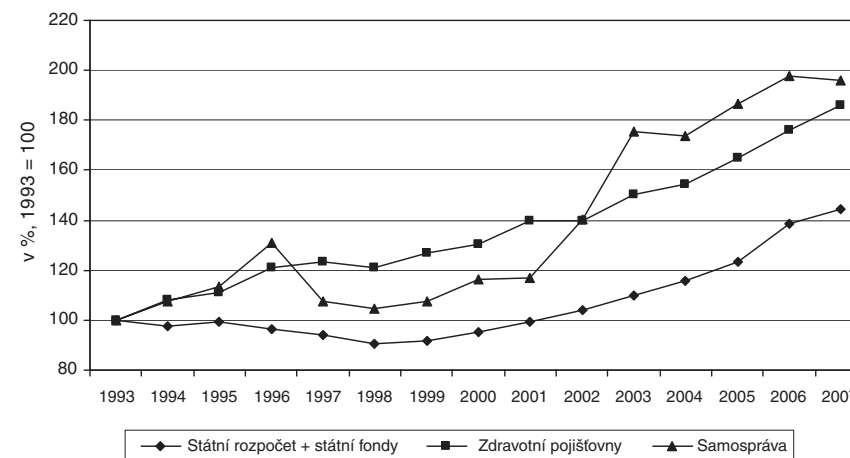
také v důsledku nesouladu mezi sídlem podnikatele (plátcovou pokladnou) a místem jeho činnosti, případně meziokresní dojížděnkou do zaměstnání.

Další z argumentů pro přechod na sdílení příjmů podle upraveného počtu obyvatel spočíval v odlišné daňové elasticitě, a tedy i vývoji plnění státního rozpočtu a rozpočtů územních. Daň z příjmů fyzických osob, u které je elasticita inkasa na vývoj HDP vyšší než jedna, směřovala z velké části do rozpočtů obcí, resp. okresů. Stát pak vybíral daně s elasticitou rovnou jedné (DPH) či nižší (spotřební daně). Vyjádřeny ve stálých cenách roku 1993 daňové příjmy státního rozpočtu dokonce klesly pod výchozí úroveň zaznamenanou v první roce existence ČR<sup>2</sup>. Skutečnost, že reálné daňové příjmy státu klesaly byla považována za mnohem závažnější než rychlé plnění rozpočtů územních. Změny ve sdílení měly přinést sblížení meziročního vývoje u obou úrovní vlády.

Následující graf naznačuje, že po novele RUD z roku 2000 došlo k určité změně, ovšem s ohledem na vznik krajů lze skutečné srovnání provádět až od roku 2003<sup>3</sup>. Tempo přírůstků daňových příjmů státního rozpočtu a samosprávy se skutečně sblížilo<sup>4</sup>.

GRAF 1: VÝVOJ DAŇOVÝCH PŘÍJMŮ SLOŽEK VEŘEJNÝCH FINANCÍ V ČR

(stálé ceny roku 1993, metodika GFS)



Zdroj: MF ČR – www.mefr.cz, Makroekonomická predikce, vlastní výpočty, 2006 a 2007 predikce

Rozpočtového určení způsobovalo nerovnováhu zdrojů u jednotlivých obcí, což vy-

- 2) Zde je však třeba vzít v úvahu celkový objem jednotlivých složek veřejných rozpočtů, neboť se objevuje problém odlišného procentního vyjádření změny s ohledem na velikost základny.
- 3) Od roku 2007 již Ministerstvo financí nepublikuje data v dané struktuře, proto graf vychází z údajů z Makroekonomické predikce z října 2006. Nadále bude patrně možné vycházet pouze z dat dle metodiky ESA 95, která ovšem zachycují pouze minulost.
- 4) Nicméně v roce 2007 jsou u samosprávy již zřejmé dopady novel zákona o daních z příjmů (viz dále).

volalo návrhy, které ji měly zmírnit, ale nakonec výrazně omezily vliv obcí na objem daňových příjmů. Obecné diskuse o změně daňového určení a různé návrhy řešení se přitom objevovaly téměř po celá 90. léta. Kameníčková (1998) např. zmiňuje návrh tehdejšího ministra pro místní rozvoj, který se týkal výpočtu minimální daňové výtěžnosti území v jednotlivých obcích. Dodává též, že hlavním vodítkem pro stanovení daňových příjmů musí být především analýza výdajů jednotlivých kategorií obcí a porovnání srovnatelných nákladových položek. Pracovalo se zde tedy s předpokladem stanovení určitých standardů výdajů na jednotlivé služby, s nimiž se však při přípravách novely RUD nakonec nepochybovalo.

## NOVÉ URČENÍ DANÍ – LIMITUJÍCÍ ALE S JISTÝMI PŘÍJMY

Změna ve struktuře příjmů obcí byla provedena v rámci reformy veřejných financí. Návrh předložený v roce 1999 určoval obcím kromě daně z nemovitostí 22 %ní podíl na třech nejvýnosnějších daních – DPH a obou daních z příjmů. Během projednávání se hovořilo i o čísle 21,05 % a v konečné verzi se objevilo 20,59 %. Parlament zároveň přidal do zákona určitý motivační prvek v podobě výnosů z částí daně placené podnikateli dle místní příslušnosti.

Na výnos pro konkrétní obci má vliv počet obyvatel vynásobený koeficientem stanoveným vyhláškou Ministerstva financí. Určení koeficientů předcházelo uspořádání obcí do 31 skupin dle počtu obyvatel, následně došlo ke stanovení průměrných příjmů

TABULKA 1: KOEFICIENTY DĚLENÍ DAŇOVÝCH PŘÍJMŮ OBCÍM

Počet obyvatel	Schválené koeficienty	Navrhované koeficienty
–100	0,4213	0,2598
101–200	0,5370	0,5197
201–300	0,5630	0,5370
301–1 500	0,5881	0,5630
1 501–5 000	0,5977	0,5976
5 001–10 000	0,6150	0,6150
10 001–20 000	0,7016	0,7016
20 001–30 000	0,7102	0,7102
30 001–40 000	0,7449	0,7449
40 001–50 000	0,8142	0,8142
50 001–100 000	0,8488	0,8488
100 001–150 000	1,0393	1,0394
150 001 a více	1,6715	1,6716
Praha	2,7611	2,8123

Zdroj: www.psp.cz – sněmovní tisk 435/0 z listopadu 1999 a konečné znění zákona 243/2000 Sb.

z jednotlivých daní v obcích dané velikosti. Hlavní cíl stanovení koeficientů spočíval ve snaze, aby se nezměnil průměrný objem daňových příjmů v dané velikostní kategorii. Dle původních propočtů MF by celkem 1769 obcí ztratilo část svých příjmů, ale u 4468 by příjmy posílily. Konečné dopady jsou pravděpodobně částečně odlišné, neboť při projednávání zákona došlo ke změně některých koeficientů. Platná právní úprava obsahuje 13 pásem, kde již od začátku byla zřejmá nevýhoda širokého pásma 50–100 tis. obyvatel a významný rozdíl mezi tímto a následujícím pásmem.

Tabulka 1 zároveň vypovídá o snaze přimět malé obce ke spolupráci až slučování, který vyplývá z navrhovaných koeficientů. Ze srovnání obou sloupců je rovněž patrné silné zastoupení a podpora těchto obcí v Parlamentu. Navrhovaný koeficient (v tisku 435/0) pro nejmenší velikostní kategorii, diskriminující, avšak vzhledem k rozdrobenosti samosprávy relativně opodstatněný, se během projednávání zákona zvýšil o dvě třetiny.

Nejistota ohledně objemu pravomocí převedených na kraje oddělila vymezení jejich daňových příjmů. Návrh rozpočtového určení daní z počátku roku 2000 obsahoval sdílení celého výnosu spotřební daně z lihu a lihovin, piva a vína, daně dědičné a darovací, dále pak 10 % z ostatních daní. V té době nebyly známy krajské výdaje, a proto v prvním roce došlo k financování krajů prostřednictvím dotací. Při přípravě novely zákona v roce 2001 se tedy hledal objem příjmů, který by pokryl objem výdajů souvisejících s převedenými pravomocemi. V prvním návrhu státního rozpočtu na rok 2002 se částka určená pro kraje objevovala jako dotace pro případ, že by nedošlo ke schválení novely zákona.

Procenta sdílení opět vystupují jako závislá proměnná. Během schvalování došlo ke zvýšení finančního krytí některých výdajů, proto musela být navýšena procenta sdílení (z 2,52 % na 3,1 %). V konečné podobě se způsob financování krajů neliší od obcí, neboť získávají příjmy téměř ve shodné struktuře. Každý kraj se na procentní části celostátního hrubého výnosu daně podílí ze zákona stanoveným procentem (viz níže). Počet desetinných míst svědčí o velmi precizním přístupu při kalkulaci příjmů samosprávy. Je však otázkou, zda se skutečně jedná o nejhodnější formu jejího financování.

Komplikovaný způsob<sup>5</sup> výpočtu a velká diskreční pravomoc Ministerstva financí představují výrazné problémy stávající právní úpravy. Pro každou z více než šesti tisíc obcí tak existuje přesné procento s šesti desetinnými místy<sup>6</sup>, které se každoročně upravuje. Samospráva však může pracovat pouze s výhledy či odhady daňových příjmů, celý rok se proto pohybuje v nejistotě, kolik zdrojů skutečně získá. Nárok obcí a krajů na podíl z jednotlivých daní zůstává pouze teoretický v případě, že celostátní inkaso je v termínu

5) Procento sdílení zveřejňuje Ministerstvo financí v dohodě s Českým statistickým úřadem vyhláškou, vydanou každoročně s účinností od 1. září běžného roku. Jeho hodnota odpovídá poměru násobku počtu obyvatel obce podle bilance počtu obyvatel České republiky k 1. lednu běžného roku a koeficientu velikostní kategorie obce k součtu těchto násobků všech obcí.

6) Nejnověji Vyhláška Ministerstva financí č. 426/2006 Sb., o podílu jednotlivých obcí na stanovených procentních částech celostátního hrubého výnosu daně z přidané hodnoty a daní z příjmů.

převodu (2x měsíčně) záporné. Přehlednou tabulku Ministerstvo financí publikuje<sup>7</sup>, jedná se však samozřejmě o data minulé, což vylučuje jejich použití např. pro řízení likvidity.

Původní znění zákona o rozpočtovém určení daní vyžadovalo velmi záhy úpravy směrem k posílení pravomocí samosprávy v oblasti daní. Všechny vládní i poslanecké návrhy však velmi připomínaly procvičování desetinných míst.

## POHYBY ZA DESETINNOU ČÁRKOU

Novela zákona o rozpočtovém určení daní (zákon 483/2001 Sb.) současně změnila i strukturu příjmů obcí, které získaly tzv. motivační prvek. Jde o podíl na 1,5 % z celostátního hrubého výnosu daně (záloh na daň) z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti a z funkčních požitků odváděné zaměstnavatelem. Jde v průměru o zhruba 300 Kč na zaměstnance, což činí motivaci poněkud relativní<sup>8</sup>. A do vyhlášky přibyl další sloupec s koeficienty<sup>9</sup>.

Je zřejmé, že kraje zůstávají finančně závislé na převodech z rozpočtů státní úrovně. K větší autonomii však nesměřovala ani novela zákona o rozpočtovém určení daní předložená v červnu 2003<sup>10</sup>. Opět se jednalo spíše o matematické cvičení, kdy podíl sdílených daní určený krajům mohl podle jednotlivých návrhů dosáhnout 9,43 % nebo 9,70 %, případně 10,32 % nebo až 16,53 %. Návrhy změn v koeficientech směřovaly spíše daleko za desetinnou čárku. Novela byla nakonec v listopadu téhož roku ve třetím čtení zamítnuta.

O rok později, v červenci 2004, došlo k předložení nového návrhu<sup>11</sup>, který tentokrát obsahoval počáteční podíl 15,06 %. Při projednávání se objevila čísla, 15,23 %, 17,60 % a také 8,92 %, které nakonec v zákoně 1/2005 Sb zůstalo. Tabulka 2 rekapituluje podobu podílů sdílených daní pro jednotlivé kraje<sup>12</sup>. Podobně jako u celkového procenta se jedná o závislou proměnnou, která se přizpůsobuje objemu převedených výdajů. Z pozměňovacích návrhů je navíc zřejmá snaha poslanců zvýšit váhu svého kraje.

Aktuální návrh obsažený ve sněmovním tisku 320 pokračuje v logice sdílení a převádí do krajských rozpočtů prostředky z kapitoly Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy na úhradu mezd a odvodů pro pedagogické a nepedagogické pracovníky. Celkové procento sdílení by se mělo zvýšit na 14,13 %. S obsahem novely souhlasí jak kraje, tak vláda. Protesty se objevily ze strany učitelů, kteří se obávají, že kraje mohou převedené prostředky utratit na jiné účely. Teoreticky mohou, ovšem na straně druhé se systém odměňování

7) [http://eds.mfer.cz/cps/rde/xchg/SID-53EDF4E6-3B1197C8/cds/xsl/219\\_7754.html?year=0](http://eds.mfer.cz/cps/rde/xchg/SID-53EDF4E6-3B1197C8/cds/xsl/219_7754.html?year=0)

8) Váňa (2002)

9) Například město, které k 1. 12. 2005 vykázalo 11 527 zaměstnanců, má nárok na 0,275703 % z podílu daně odpovídající motivačnímu prvku.

10) [http://www.psp.cz/snemovni\\_tisk\\_c\\_365](http://www.psp.cz/snemovni_tisk_c_365)

11) sněmovní tisk č. 747

12) Zákon 387/2004 Sb. znamenal změnu v důsledku přefazování několika obcí mezi kraji.

TABULKA 2: PROCENTNÍ PODÍLY JEDNOTLIVÝCH KRAJŮ NA STANOVENÉ ČÁSTI VÝNOSU DANÍ

Kraj	Návrh 2007 Tisk 320	Zákon 1/2005 Sb.	Návrh 2004 Tisk 747	Návrh 2003 Tisk 365	Zákon 483/2001 Sb zákon 387/2004 Sb	Návrh 2001 tisk 974
Praha	6,198529	3,183684	7,124647	5,118773	5,026663	4,795363
Středočeský	12,009222	13,774311	11,607455	13,116306	11,836032	11,901519
Jihočeský	8,061683	8,607201	7,892786	8,449975	8,386498	8,554656
Plzeňský	6,572709	7,248716	6,341091	6,674811	7,256508	7,311154
Karlovarský	3,412516	3,772990	3,298158	3,702263	3,729188	3,535011
Ústecký	8,151672	8,242502	8,013169	7,991718	8,530216	8,658363
Liberecký	4,373188	4,681207	4,387512	4,674425	5,022286	5,002915
Královéhradecký	6,033548	6,442233	6,003710	6,248346	6,230239	6,307642
Pardubický	5,394256	5,555168	5,253909	5,410023	5,311547	5,301044
Vysočina	6,393254	7,338590	6,427945	7,116756	7,094656	7,157913
Jihomoravský	10,220159	9,526055	10,373188	9,388415	10,010552	9,828882
Olomoucký	6,771310	6,751705	6,608166	6,848730	6,611897	6,582821
Zlínský	5,607170	5,251503	5,721896	5,503695	5,302314	5,221036
Moravskoslezský	10,800784	9,624135	10,946368	9,755764	9,651404	9,841681
ČR celkem	100	100	100	100	100	100

Zdroj: [www.psp.cz](http://www.psp.cz) a příslušné zákony

ve školství může velmi zlepšit. Jestliže zde se neobjevuje větší rozpor mezi státní správou a samosprávou, pak postup na přípravě novely ustanovení týkajících se financování obcí byl mnohem dramatictější.

## ÚZKÁ NOVELA A NASYCENÝ VLK

Svaz měst a obcí upozorňoval za problematické prvky nového rozpočtového určení hned od začátku<sup>13</sup>. Nicméně, jak bylo uvedeno výše, počet obcí, které změnou v roce 2001 získaly, výrazně převyšoval obce se ztrátou. Model, na jehož základě byly koeficienty určeny, však postrádal dynamickou složku. Když se v roce 2005 začalo připravovat předvolební snižování přímých daní, projevil se plně všechny nedostatky zvoleného sdílení.

Příprava novely se projednávala také v rámci Výboru pro veřejné finance, kde se setkávali zástupci Svazu a státní správy. Výhrady některých starostů se však staly poněkud radikálnějšími. Návrhy Iniciativy za živý venkov z roku 2006 se soustředí na situaci v malých obcích. Součástí činnosti Iniciativy, resp. tří obcí s ní spojených, byla také

13) Autorka měla možnost asistovat v říjnu 2000 při setkání SMO ČR a mise Světové banky, která se soustředila na financování samosprávy, viz Oliveira João do Carmo, Martínez-Vazquez Jorge (2001). Již tehdy se diskutovala krátká doba přípravy novely či nerovnoměrné rozložení velikostních kategorií a koeficientů.

stížnost k Ústavnímu soudu na zásah státu do práva na samosprávu. Politický význam Iniciativy se následně zvýšil po volbách do Senátu, kdy získala zastoupení také v horní komoře Parlamentu. Tzv. Zlínská výzva, žaloba u Evropského soudu pro lidská práva a záměr založit konkurenční svaz obcí již představují promyšlenou strategii posilování politického vlivu. Řada návrhů by mohla sloužit jako cenný podklad pro skutečnou reformu rozpočtového určení, neboť názor samosprávy by tentokrát měl být brán v úvahu. Výpady proti Praze, k nimž dochází v poslední době, však dosud reformně míněnou iniciativu značně degradují.

K poklesu příjmů samosprávy došlo v souvislosti se společným zdaněním manželů, snížením sazeb daně z příjmů fyzických osob nebo zavedením nových slev na dani u právnických osob. Očekávané změny v daňových zákonech by výpadky zdrojů mohly pravděpodobně ještě prohloubit. Novela rozpočtového určení proto jednak reaguje na pokles příjmů a dále řeší hlavní výhrady k rozdělování. Váha přerozdělení dle počtu obyvatel upraveného velikostními koeficienty obcí by se měla snížit na 94 % a algoritmus je upraven tak, aby nedocházelo ke skokovým přechodům mezi kategoriemi. Nově by se stanovým „koeficientem postupných přechodů“ násobila pouze ta část počtu obyvatel obce, která spadá do příslušného intervalu. Zároveň dochází k významnému snížení počtu kategorií ze 14 na 4. Zavádí se nové kritérium celkové výměry obce s váhou 3 % a kritérium prostého počtu obyvatel opět s váhou 3 %. Obě nová kritéria by měla zvýhodnit obce s nižší hustotou obyvatelstva<sup>14</sup>.

Tradiční srovnání „vítězů a poražených“ je tentokrát navíc podmiňováno tím, „aby ztráta spojená přechodem na nový způsob propočtu u žádné z obcí ČR (s výjimkou města Olomouce) nečinila více než 1 %“<sup>15</sup>. Na příjmy čtyř největších měst by pak nová úprava měla působit neutrálně. Celkové procento sdílení se proto musí zvýšit, a to konkrétně na 21,4 %.

Týden před projednáním novely v 1. čtení zveřejnilo MF ČR svůj tradiční tabulkový soubor s výpočty podílů pro každou obec. Tentokrát uvádí i katastrální výměru a srovnání daňového výnosu za stávajícího a navrhovaného rozpočtového určení, a to za použití odhadu příjmů v roce 2008. Ztrácejí obvykle města kolem 5 a 10 tisíc obyvatel<sup>16</sup>.

Nespokojených obcí může být tedy jen pár, ale na jak dlouho?

## DANĚ NEBO DOTACE?

Již dnes se hovoří o nutnosti zcela nového způsobu financování samosprávy, který by měl začít fungovat od roku 2010<sup>17</sup>. Zmiňuje se „hluboká diskuze o celé filozofii sdílených daní“. Současné financování samosprávy má i své výhody, neboť riziko náhlého výpadku

příjmů by při konstantní legislativě mělo být minimální a i méně atraktivní obce získávají relativně stabilní podíl daňových výnosů. Stejný efekt by mělo financování prostřednictvím neúčelových dotací, za něž lze velkou část současných sdílených daní považovat.

I za současného stavu ve skutečnosti kraje nedisponují žádnými daňovými příjmy, obce jen minimálními. Navzdory názvosloví odpovídají sdílené daně neúčelovým dotacím. Vytvoření skutečného systému dotačních vztahů neznamená útok na samosprávu. Naopak, jednalo by se o standardní výdaj státního rozpočtu, a to výdaj mandatorní. Podobně jako není podstatné, z jaké konkrétní daně se financuje např. armáda, nemusela by žádná vazba existovat ani u samosprávy.

Není třeba „počítat délku potrubí“<sup>18</sup>, již existují prokazatelné výdajové položky, které by bylo možno využít. Nebo jen změnit účelové dotace na neúčelové. Počet obyvatel, žáků, lůžek či klientů v domovech důchodců se ostatně používá již dnes. Hektarové výměry jsou již nyní také známy, nabízí se ještě nadmořská výška, případně délka místních komunikací nebo příspěvek na dopravní obslužnost. Podobně jako u příspěvku na státní správu by i dotace měly růst progresivně minimálně v závislosti na počtu obyvatel. Každoroční indexace v závislosti na vývoji inflace, resp. na vývoji daňových příjmů, by měla zajistit samosprávě uspokojující finanční prostředky.

Často vznášený požadavek na „společné dýchání“ státního rozpočtu a rozpočtů samospráv by pak bylo případně možno zajistit prvotním oddělením procenta daňových příjmů určených samosprávě jako celku. Následovalo by rozdělení dle stanovených kritérií a zbytek by se mohl dělit dle prostého počtu obyvatel, případně ponechal jako rezerva<sup>19</sup>.

Současně s novým zákonem o financování samosprávy však musí být dořešena otázka místních daní. Právě tak by se zachoval určitý motivační prvek např. pro podporu investičních zón nebo pro lepší občanskou vybavenost.

## JIŽ NEPORCOVAT!

Samospráva kromě sdílených daní získává ze státního rozpočtu, příp. státních fondů, účelové dotace, které podléhají vypořádání. U standardních dotací z kapitoly Všeobecná pokladní správa či výdajových programů z dalších kapitol existují daná kritéria a podmínky pro čerpání prostředků.

V případě investičních dotací žadatel obvykle stojí před rozhodnutím, zda nejprve připravit úplně všechny podklady a pak žádat nebo zda požádat tak trochu „dopředu“. Jestliže pro zdroje z EU je třeba mít připraveny detailní podklady, u některých dotací ze

14) Projednávání zákona začalo 16. 10. 2007, již v úvodu nazval ministr financí tento návrh úzkou novelou, tedy jen dočasným řešením.

15) Důvodová zpráva, návrh zákona, sněmovní tisk 319/0.

16) Např. řádek 1256, 2741, 6124, 6154...

17) Např. návštěva ministra financí ve Zlínském kraji v září 2007 [http://www.financninoviny.cz/os-finance/dane/index\\_view.php?id=272376](http://www.financninoviny.cz/os-finance/dane/index_view.php?id=272376) nebo právě při projednávání novely, viz stenozařnam z 16. 10. 2007.

18) Nedůvěra vůči výdajovým standardům vedla k volbě dnešního způsobu sdílení. Názor o zbytečnosti používání „metrů potrubí“ zastával jeden z tehdejších hlavních tvůrců výpočtů na Ministerstvu financí.

19) Existuje samozřejmě riziko, že celkový podíl by mohl být menší než součet všech nároků na dotace. V tomto případě by se chybějící část dorovnávala ze státního rozpočtu. Tvoření rezervy na úrovni státního rozpočtu však naráží na omezené možnosti víceletého financování.

státního rozpočtu stačí často splnit o něco měkčí podmínky. Při projednávání státního rozpočtu mají totiž poslanci možnost navrhnout konkrétní změny ve výdajích.

Každoročně tak při druhém čtení vystupují prakticky všichni poslanci s rozmanitými návrhy. Svá vystoupení ukončují převážně větou „navrhují snížit vládní rozpočtovou rezervu“. Stenozáznamy z jednání nabízejí ohromující přehled požadavků s velmi obecným či žádným odůvodněním. Jak může poslanec např. z Libereckého kraje posoudit, zda „Rekonstrukce a přístavba objektu šaten Hřiště Herálec, okres Žďár nad Sázavou, výše dotace 7 mil. korun“ je podstatnější než „Rekonstrukce školní kuchyně Základní školy Leoše Janáčka v Hukvaldech, a to objemem 4 mil. korun.“ Proč má státní rozpočet obsahovat položku na základě argumentace: „Pokud bych měl stručně zdůvodnit tento požadavek, jde o zachycení povrchových vod v lokalitě pod lesem, zlepšení vodohospodářských poměrů, výstavbu pobočné vodní nádrže.“

Tvz. porcování medvěda představuje velmi nesystémovou součást rozpočtového procesu. Samospráva ani ostatní potenciální příjemci nemají žádnou jistotu, že dotaci získají ani že ji nezískají. Může se dokonce jednat i o akci lidí stojících mimo zastupitelstvo a rada pak nemusí být vůbec na přijetí a užití dotace připravena. Méně standardní způsob získání dotace se sebou přináší riziko jejího nevyčerpání, vrácení a další dodatečné výdaje pro obecní rozpočet<sup>20</sup>.

Řešením by mohlo být rozdělení investičních prostředků krajům (např. dle počtu obyvatel), které by následně dle shromážděných projektů vybíraly ty nejpotřebnější. Vypořádání se státním rozpočtem by prováděly pouze kraje, a to na základě podkladů od podpořených obcí.

Z hlediska ekonomického by změna v přidělování investičních dotací by mohla zprůhlednit jejich využití a vést k jejich vyšší účinnosti. Zároveň by se posílila rozhodovací pravomoc a odpovědnost krajů. Z hlediska lidského je však pravděpodobné, že podobný návrh nemá šanci získat podporu Parlamentu.

## ZÁVĚR

Negativa současného sdílení daní jsou stále patrnější. Dohoda na zcela nové podobě rozpočtového určení daní či jiného způsobu financování obcí bude trvat několik let. Je otázkou, zda se držet pojmu „daňové příjmy“ i v případě, kdy samospráva nemá žádný nebo minimální vliv na jejich objem. Přikloníme-li se k termínu „dotace“, pak v nejvyšší možné míře by mělo jít o dotace neúčelové. Stanovení výdajových ukazatelů má své příznivce i odpůrce, nicméně pro rozdělení dotací se ukazuje jako možné řešení.

---

20) Autorka tohoto textu měla možnost sledovat, jak dotace na rekonstrukci školy a její neúplné čerpání vedla k vážným osobním neshodám v Radě. Celá akce sloužila jako ukázkový „pomníček“ a zároveň předvolební kulisa pro ambiciózní jedince vně tehdejšího zastupitelstva.

Jak naznačují některá nedávná prohlášení, lze očekávat nelehká jednání. Úspěch možné kompletní reformy závisí také na dostupnosti informací o jejím projednávání či dopadech. Samospráva by neměla zůstat příjemcem rozhodnutí, naopak měla by mít možnost se vyjádřit<sup>21</sup>. S ohledem na rostoucí význam krajů a obcí lze říci, že vyjednávací síla samosprávy se velmi liší od situace v roce 2000.

## POUŽITÁ LITERATURA

- Kameníčková Věra, *Možnosti a meze změn v rozpočtovém určení daní*, Obec a finance 3/1998  
Kypetová Jaroslava, *Financování samosprávy – začneme medvědem*, CEVRORevue 8-9/2007  
Oliveira João do Carmo, Martínez-Vazquez Jorge (2001), *Czech Republic: Intergovernmental Fiscal Relations in Transition*, World Bank Technical Paper Series, No. WTP 517  
Váňa Lukáš, *Problémy financování obcí*, Obec a finance 3/2002  
Sněmovní tisky 319/0 a 320/0, včetně důvodových zpráv dostupné na [www.psp.cz](http://www.psp.cz)

---

21) V současné době se připravuje projekt [www.obecnifinance.cz](http://www.obecnifinance.cz), který by ve své finální podobě měl sloužit jako diskusní fórum pro zástupce samosprávy.



## SHRnutí ZÁVĚRŮ PRACOVNÍ SKUPINY

Moderátor bloku Financování obcí doc. Jiří Schwarz na úvod vymezil 4 problémové okruhy:

1. Problém obecní pastoušky. Existuje obecní zájem? Lze jej podobně zřetelně definovat jako soukromý zájem nebo je vágní jako veřejný zájem?
2. Jak si lze představit ideální financování obcí (obecních potřeb, resp. obecního zájmu)?
3. Jaká je současná praxe financování obcí a jejich rozvoje?
4. Reálná politika a reforma: Jak se od kritizovaného současného stavu pohnout směrem k ideálnímu stavu?

### ZÁVĚRY PRACOVNÍ SKUPINY:

1. Obecní zájem existuje a jeho intenzita je dána účastí voličů v komunálních volbách. Stanovení preferencí je ve srovnání se soukromým zájmem složitější, utváření jejich hierarchie ovlivňuje politická vyjednávání.
2. Ideální financování obcí znamená vytváření dostatečných finančních zdrojů pro financování obecních potřeb, resp. obecního zájmu. Vzhledem k nižší výtěžnosti některých daní na centrální úrovni, konkurenci obcí o rozpočtové výdaje a vysokých nákladech na jejich získání (lobování) by bylo racionální zabezpečovat financování obcí z vlastních zdrojů, obecních daní a poplatků (způsob výběru daně neřešíme). Daňová konkurence (tj. různé daně a různé daňové sazby) je žádoucí, neboť povede k diferenciaci a větší „pestrosti“ obcí a umožní odpovědnější stanovení obecních potřeb. Pojistkou zodpovědného obecního hospodaření by bylo pravidlo vyrovnaného obecního rozpočtu, resp. zákazu obecních deficitů. Na obecní investice by si obce mohly vzít úvěr (nebo by mohly emitovat obecní dluhopisy) s osobním ručením starosty, členů obecní rady, zastupitelstva popř. občanů.
3. Obce si stěžují na nedostatek finančních zdrojů. Způsob financování obecních rozpočtů má centralistickou podobu, která vyžaduje velmi silné lobování (spojené s vysokými náklady) pro zabezpečení rozvoje obce. Současný způsob financování obecních rozpočtů

nemotivuje v širokém měřítku občany sledovat obecní zájem, podílet se na jeho realizaci a ani nevede k rozpočtové kázní na obecní úrovni.

4. Reforma financování obcí by měla být založena na kombinaci centralistických rozpočtových dotací s financováním z vlastních zdrojů (obecní daně a poplatky). Z rozpočtových dotací, jejichž výše by byla stanovena podle měřitelných kritérií (počet obyvatel obce, její rozloha, nadmořská výška apod.), by byly hrazeny běžné výdaje na poskytování služeb občanům, udržování a správu obecního majetku včetně komunikací. Z obecních daní a poplatků by byly hrazeny investice a obecní rozvoj. S posílením krajských rozpočtů na úkor státního rozpočtu by měla být zachována určitá míra přerozdělování, financována ovšem pouze z krajských rozpočtů.

Zapsal moderátor pracovního panelu

**JIŘÍ SCHWARZ**

PRACOVNÍ PANEL

**OBCE A EVROPSKÉ FONDY**



## MANAGEMENT – OBCE A EVROPSKÉ FONDY

Ve svém příspěvku se zaměřím na představení některých výsledků výzkumu, které jsme uskutečnili pod vedením doc. RNDr. Reného Wokouna, CSc. na katedře regionálních studií Národohospodářské fakulty VŠE Praha v průběhu minulých dvou let. Hlavním cílem tohoto výzkumu bylo postihnout některé aspekty managementu regionálního rozvoje, které jsou spojeny také s možnostmi krajů a obcí čerpat finanční podpory z evropských fondů.<sup>1</sup> Výzkum managementu regionálního rozvoje byl koncepčně širěji zaměřen, v této prezentaci uvedu pouze výsledky, které souvisí s otázkami spojenými s podmínkami čerpání finančních prostředků krajů a obcí s rozšířenou působností.<sup>2</sup>

Výzkumné šetření jsme realizovali ve dvou fázích. Nejprve jsme rozeslali dotazníky prostřednictvím elektronické pošty jednotlivým odborům regionálního rozvoje krajů ČR. Tyto dotazníky jsme poslali třinácti krajům (výjimku tvořil kraj na území hlavního města Prahy, který jsme do šetření vzhledem k jeho specifickým charakteristikám nezařadili). Z jednotlivých odpovědí na otázky položené v dotazníku jsme obdrželi aktuální informace o personálních otázkách řízení regionálního rozvoje, o intenzitě spolupráce krajů s dalšími institucemi, včetně významu této spolupráce, o naplňování principů strategického řízení na regionální úrovni i o východiscích profesionálního řízení aktivit regionálního rozvoje.<sup>3</sup>

Následující etapa terénního šetření byla provedena na základě osobních rozhovorů s vybranými představiteli krajů ČR a obcí s rozšířenou působností. Na základě těchto šetření jsme získali i tzv. „měkká“ data založená na výpovědích jednotlivých vedoucích pracovníků odborů regionálního rozvoje krajů nebo zkoumaných obcí na vybrané otázky týkající se možností a bariér řízení regionálního rozvoje i čerpání finančních podpor z evropských fondů.

- 1) Výzkumu se zúčastnili všichni pracovníci katedry, neboť se jednalo o širší odborný zájem, než je problematika obcí a evropských fondů.
- 2) Vědecko-výzkumný projekt „Management regionálního rozvoje na úrovni krajů a obcí s rozšířenou působností“, VÚ MMR WB- 31/04.
- 3) Odpovědi na rozeslaný dotazník jsme získali od všech krajů s výjimkou kraje Středočeského.

Pro záměry strategií a programů regionálního rozvoje mohou hrát evropské fondy nemalou úlohu. Rozsáhlý výzkum prokázal, že jejich realizace je do značné míry závislá na organizačních a řídicích strukturách regionálního rozvoje na jednotlivých úrovních. Jejich odpovídající kvalita ovlivňuje nejen úspěšnost managementu regionálního rozvoje, ale také schopnost připravovat, zpracovávat i realizovat projekty pro národní i evropské fondy a také rychle reagovat na podmínky jejich přijetí. Z výsledků výzkumů vyplynuly některé poznatky, které se nejvíce dotýkají organizačních a řídicích struktur spojených s rozvojovými aktivitami i čerpáním dotací z národních i z evropských fondů pro regionální rozvoj:

1. Organizační struktura managementu regionálního rozvoje
2. Funkce managementu a jejich dělbba mezi jednotlivé subjekty
3. Kompetence orgánů a jejich rozdělení
4. Propojení české a evropské legislativy
5. Organizačně právní kontrola a odpovědnost
6. Finanční předpoklady realizace kompetencí
7. Finanční kontrola a odpovědnost
8. Monitorování a hodnocení rozvojových programů a projektů
9. Personální předpoklady realizace kompetencí
10. Vzdělávání pro potřeby regionálního rozvoje
11. Informační prostředí
12. Vnitřní organizace a vztahy mezi státními orgány v řízení regionálního rozvoje
13. Regionální rady a jejich organizace a vnější vazby
14. Funkce obcí v regionálním rozvoji, včetně spolupráce obcí

Organizační struktura managementu regionálního rozvoje je v současné době podmíněna existencí dvou základních úrovní územní samosprávy v ČR, relativně vysokou úrovní decentralizace a dekoncentrace v řízení regionálního rozvoje a poměrně malou velikostí krajů z hlediska požadavků na jednotky NUTS II, v jejichž rámci se uskutečňuje mj. příjem pomoci ze strukturálních fondů. Tyto podmínky lze pokládat za obtížně měnitelné i v delším časovém horizontu a vyšší stupeň centralizace v managementu regionálního rozvoje nelze pokládat za žádoucí. V této oblasti se proto doporučuje spíše vyjasnění kompetenčních vztahů, zvýšení vzájemné návaznosti v rozhodování mezi jednotlivými strukturami a výraznější propojení české zákonné úpravy managementu regionálního rozvoje s evropskou regulací.

Organizační a řídicí struktury se přímo odvíjí od finančních zdrojů, které mají k dispozici jak pro rozvojové aktivity, tak pro využívání dotací z Evropské unie, ze státního rozpočtu i z dalších fondů. Snahu využívat těchto finančních zdrojů jako základního nástroje regionálního rozvoje i dotací uváděly také všechny dotazované kraje.

Výzkumy potvrdily, že významným stimulem pro využívání evropských fondů byla finanční kapacita krajů. Dostatečná finanční kapacita krajů byla základním pilířem vedle

rozsahu přidělených kompetencí a profesionálního zázemí jednotlivých úřadů efektivního řízení regionálního rozvoje.

V tomto kontextu jsme rovněž zjišťovali, jaké hlavní bariéry v oblasti financování ovlivňují rozvojové možnosti krajů. Pro možnosti čerpat dotace z evropských fondů byly finanční zdroje krajů velmi významnou podmínkou, což souvisí s uplatňováním principu kofinancování.

Z hlediska koncepčního řízení regionálního rozvoje a vzhledem k častým úpravám rozpočtu regionálních samospráv jsme se ve svém šetření zaměřili na hledání hlavních bariér efektivnějšího řízení regionálního rozvoje. jednotlivých představitelů krajů jsme se v dotazníkovém šetření ptali, zda za hlavní překážky financování považují nedostatek informací, systém veřejných rozpočtů či systém rozpočtového plánování.

Jednotlivé kraje uváděly, že za hlavní bariéry financování považují z 91,7% systém veřejných rozpočtů, z 50% náročnost rozpočtového plánování, z 25% opožděné informace o dotacích (pozdní informace o dotacích jako překážku efektivnějšího financování uvádějí pouze tři kraje: Karlovarský, Ústecký a Olomoucký). 41,7% krajů vidí problém financování v opožděném vyplácení dotací. Opět se jedná většinou o kraje s 500 000–699 999 obyvateli, s více jak 50% městského typu. Jiné bariéry v oblasti financování, které ovlivňují rozvojové možnosti krajů, uvedl pouze Jihomoravský kraj. Dle jeho názoru je příčinou horizont fiskálního roku.

Naše terénní šetření se zaměřilo nejen na získávání informací o překážkách financování krajů, ale také na jejich možnosti získávat dodatečné prostředky ze strukturálních fondů a z Fondu soudržnosti. Tyto prostředky mohou v případě specifických projektů krajů hrát významnou roli v podpoře regionálního rozvoje jednotlivých oblastí.

Na otázku, zda se daří krajům dostatečně čerpat prostředky ze strukturálních fondů a Fondu soudržnosti pouze dva kraje odpověděly, že se jim nedaří dostatečně čerpat prostředky z těchto fondů. Jedná se o kraj Ústecký (RS Severozápad) a Zlínský (RS Střední Morava). Ostatní kraje považují možnosti čerpání prostředků v rámci jednotlivých dotačních titulů evropských fondů za odpovídající.

Zjištěné údaje předchozí otázky získávání prostředků ze strukturálních fondů jsme v našem šetření rozšířili o poznání bariér většího čerpání prostředků z evropských programů a iniciativ. Přestože deset z 12 krajů uvedlo, že čerpání prostředků ze SF a FS považují za dostatečné, připomínaly také nedostatky, které proces čerpání z evropských fondů provázejí. Mezi tyto problémy řadily také nedostatek kvalitních informací z ústředních orgánů - řídicích orgánů operačních programů. Vedle toho uváděly vedle nedostatku finančních prostředků na kofinancování projektů také málo propracované komunikační strategie, nedostatek aktivních předkladatelů projektů i nedostatek kvalitních expertů a poradenských firem pro zpracování projektů.

Vzhledem k tomu, že se jednalo o velmi významné bariéry, které mohou významně ovlivnit kvalitu managementu regionálního rozvoje, věnovali jsme se těmto otázkám také

v průběhu řízených rozhovorů. Z tohoto výzkumu i otázek uvedených v dotazníkovém šetření vyplynuly také další překážky i některé negativní zkušenosti ze zpracování a předkládání projektů pro evropské fondy, které jednotlivé kraje pokládaly také za důležitá omezení. Mezi překážky intenzivnějšího čerpání z evropských fondů představitelé krajů a pracovníci odborů regionálního rozvoje uváděly také:

1. přílišnou byrokratizaci žádostí, náročnou administrativou ve vztahu ke konečným příjemcům (např. menší obce nemají na projekty lidský ani finanční potenciál)
2. při přípravě projektů je někdy kladen větší důraz na formální stránku projektu než jeho skutečné přínosy pro region
3. časté změny v metodice předkládání projektů

Přes všechny nedostatky a bariéry výzkumy ukázaly, že kraje i obce jsou schopny čerpat prostředky z evropských fondů. Na přímé otázky, zda se jednotlivým obcím podařilo získat prostředky ze strukturálních fondů a Fondu soudržnosti odpovídaly obce následovně: podporu z fondů Evropské unie získalo šest desetin obcí podílejících se na výzkumu. 37,2% uvedlo, že se jich týkal opačný případ a 2,1% na dotaz neodpovědělo.

Z pohledu našeho výzkumu uvedu také některé výsledky tohoto výzkumu také z obcí s rozšířenou působností, jichž se našeho výzkumu zúčastnilo 94 obcí.<sup>4</sup> U těchto obcí hrála při čerpání evropských fondů roli také jejich velikost a lokalizační výhody.

Projektová úspěšnost obcí korelovala s hustotou a kompaktností osídlení ČR a s polohou obcí s rozšířenou působností. V tomto smyslu měly logicky větší šance velké obce, které snadněji zvládnou administrativně náročnou přípravu projektů pro EU. Mezi nejmenšími obcemi (do 10 tisíc obyvatel) jich pouze 52,6% dosáhlo na peníze z Bruselu. Překvapivé je, že v kategorii od 10 do 20 tisíc obyvatel byla úspěšnost ještě nižší: podpora se týkala pouze každé druhé obce. Zlom však nastává v další kategorii (od 20 do 30 tisíc obyvatel), kde na podporu dosáhlo už celkem 9 z 11 obcí, které se účastnily tohoto výzkumu.

Klademe-li si otázku po spodní hranici velikosti obce, která je s to připravit kvalitní projekt pro EU, pak je to v současné době 20 tisíc obyvatel. To neznamená, že každá obec pod 20 tisíc nutně musí mít s přípravou problémy – měla je zhruba jen polovina malých obcí. Patří-li však obec do kategorie nad 20 tisíc, pak se její šance na úspěch výrazně zvyšuje, a to celkem o 33 procentních bodů. S rostoucí velikostí sídla se úspěšnost zvyšuje, a to až do dosažení 100% úspěchu, který se týkal veškerých obcí nad 40 tisíc obyvatel. Výzkumy prokázaly, že prostředky zejména ze strukturálních fondů i Fondu soudržnosti se podařilo získat šesti desetinám obcí z různých regionů republiky. Nižší úspěšnost je charakteristická pro menší obce do 20 tisíc obyvatel a obce Středočeského kraje a krajů na severu Čech.

4) Tento výzkum byl řízen stejným způsobem jako u krajů. Rovněž u ORP jsme zařadili řízené rozhovory, které pro nás byly vodítkem pro některé závěry

V této souvislosti jsme se ve svém výzkumu také zaměřili na otázky, které se konkrétně týkaly zkušeností zkoumaných obcí se získáváním prostředků z EU a zda připravují další projekty pro strukturální fondy a Fond soudržnosti

Většina (84%) obcí s rozšířenou působností v současnosti pracovala na projektech pro strukturální fondy či Fond soudržnosti. Z celkového počtu pouze 13,8% obcí v době výzkumu projekty nepřipravovala a 2,1% obcí na položenou otázku neodpovědělo. V některých krajích na otázku odpověděly kladně veškeré obce, které vrátily dotazník. Bylo tomu tak ve Středočeském kraji, v Libereckém kraji a v Olomouckém<sup>5</sup>. Na projektech pracují s výjimkou jediné obce též obce Jihomoravského kraje a Moravskoslezského kraje a dalších krajů.

Nejčastěji obcím činily problémy získat finanční prostředky na spolufinancování projektů. S nedostatkem financí se častěji potýkaly obce situované ve vnitrozemí (30,3% respondentů). Mezi příhraničními obcemi si na tuto skutečnost stěžovala zhruba pětina (přesně 21,4% z celkového počtu zkoumaných obcí).

Finanční otázky komplikovaly přípravu projektů napříč velikostními kategoriemi obcí. Výjimku tvořila města se zázemím nad 50 tisíc obyvatel, která tento problém nezdůrazňovala. Mezi obcemi pod 50tisíc nelze jednoznačně říci či se s nedostatkem finančních prostředků potýkaly nebo potýkají menší či větší obce, protože v každé z kategorií je přibližně obdobný počet nespokojených obcí.

Druhým nejčastěji zmiňovaným problémem byl nedostatek aktivních předkladatelů projektů. Opakovaně si na tento moment stěžovaly obce Jihomoravského kraje. Častěji se tyto obce rekrutovaly z příhraničí: 21,4% obcí ležících v blízkosti hranic státu považovalo nedostatek předkladatelů projektů za vážný problém. Mezi vnitrozemskými obcemi bylo obcí s obdobou zkušeností o třetinu méně (13,6%).

Na tuto otázku odpovídaly nejen obce, které v současné době nepřipravují projekty pro strukturální fondy a Fond soudržnosti, ale i další obce, které na projektech pracují, ale potýkají se s problémy. Nejde tedy o důvody, které zásadně brání obcím ucházet se o podporu z EU, ale o problémy, které přípravu značně komplikují. Častěji se tyto obce rekrutovaly z příhraničí: 21,4% obcí sousedících s hranicí toto považuje za vážný problém. Mezi vnitrozemskými obcemi bylo obcí s obdobou zkušeností o třetinu méně (13,6%).

S nedostatkem aktivity se opakovaně potýkají zejména menší obce se zázemím do 20 tisíc obyvatel. Tento problém podle výzkumu neexistuje u žádné z obcí o velikosti nad 40 tisíc obyvatel.

Na nedostatek kvalitních informací z ústředních orgánů (řídících orgánů operačních programů) si stěžovalo celkem 11 obcí. Z hlediska velikostní kategorie obcí byly opět v nevýhodě malé obce. Výrazně si na problém stěžují obce do 10 tisíc stálých obyvatel

5) V Karlovarském a Zlínském kraji byl také podíl kladných odpovědí 100%. V těchto krajích byla však návratnost vyplněných dotazníků velmi nízká, výsledek proto může být zkrácen malou reprezentativitou souboru.

21,1% z nich). Mezi obcemi od 10 tisíc do 30 tisíc na nedostatek upozornila méně než desetina obcí. Z větších obcí (nad 30 tisíc) si na komunikaci s řídicími orgány nepostěžovala jediná obec.

Rovněž většina obcí se shodovala, že problematika čerpání fondů je složitější a jejich intenzivnějšímu využívání brání více faktorů, které jsou shodné s těmi, které uváděly představitelé krajů. Obdobně jako kraje na prvním místě uváděla většina obcí, že hlavním problémem je nedostatek peněz na spolufinancování. Opakovaně si však obce stěžovaly také na nepružnou komunikaci s řídicími orgány operačních programů, malou aktivitu ze strany předkladatelů projektů a nedostatek kvalitních expertů a poradenských firem pro zpracování projektů.

Nejčastěji uváděné problémy jsou shrnuty v následující tabulce:

#### Problémy při přípravě projektů pro strukturální fondy a Fond soudržnosti

- a) nedostatek finančních prostředků na kofinancování projektů
- b) nedostatek aktivních předkladatelů projektů
- c) nedostatek kvalitních informací z ústředních orgánů – řídicích orgánů programů operačních
- d) nedostatek kvalitních informací z kraje
- e) nedostatek kvalitních expertů a poradenských firem pro zpracování projektů
- f) jiné

Na závěr bych chtěla zdůraznit, že problémy, se kterými se potýkají kraje i obce je třeba hlouběji analyzovat a připravovat podklady pro jejich řešení. Ukázalo se, že obce, které dlouhodobě a koncepčně připravují strategické dokumenty, mají zpracované rozpočtové výhledy, dokáží komunikovat se svými partnery z různých oblastí života obce a systematicky komunikují se svými občany měly větší šance uspět v rozvojových aktivitách i čerpat finanční prostředky z evropských fondů.

## POUŽITÉ ZDROJE:

- Kadeřábková J., Trhlínová Z.: Význam komunikace veřejné správy s občany, In: Wokoun R., Mates P.: Management regionální politiky a reforma veřejné správy. Linde Praha 2006.
- Kol.: Modernizace veřejné správy v Evropě a České republice. Aleš Čeněk Plzeň 2006.
- Kol.: Regionální politika, úloha euroregionů, rozvojová kooperace, financování obcí a IT ve veřejné správě. Sborník z mezinárodní konference s mezinárodní účastí VŠE Praha 2005.

## SHRNUTÍ ZÁVĚRŮ PRACOVNÍ SKUPINY

Toto jsou hlavní body diskuse v pracovním panelu Obce a evropské fondy:

- Je nutné si uvědomit, že Evropské fondy jsou příležitostí a o jejich získání se soutěží.
- Podle principu koncentrace mají být EU zdroje především využity pro zdokonalení funkce rozvojových center (soustředění největších prostředků do regionů k řešení nejvýznamnějších problémů; EU fondy mají mít co největší efekt, provést výraznou změnu a mají být co nejprůhledněji investované).
- Zanedbanost obcí z minulých desetiletí nelze řešit jen projekty, které jsou podporované z EU fondů. Na obce byly od státu převedeny různé povinnosti, k jejichž výkonu nedostávají obce od státu příslušné finanční zdroje.
- Byla kritizována složitost českého systému operačních programů (24 OP a velmi složité konstrukce – např. OP Životní prostředí), což je jedním z důvodů jejich opožděného schvalování, způsobené jak EU administrativou, tak českými institucemi (bylo ale také konstatováno, že rozjezd nové, dlouhodobé finanční perspektivy je složitým procesem).
- Velmi byl kritizován stav komunikace z centra do krajů a obcí a naprosto podceňená práce s veřejností.
  - Mnohdy jsou předávány nesprávné a neúplné informace o možnostech získání dotací z EU fondů.
  - Přípravu projektů ztěžuje nedostatek nebo dokonce zkreslené informace a výklady k veřejné podpoře, pravidlu „de minimis“ a o financování systémem PPP
  - Nebyl zaveden žádný oficiální kvalifikovaný informační systém
  - Nebyl představen žádný kontrolní systém s jednoznačným kontrolním mechanismem - různé orgány (ministerstva, regionální instituce) a poradenské firmy dávají informace, které nesdílí kontrolní orgány (např. finanční úřady), což může mít vážné následky při kontrolách.
  - Obecně doporučované sdružené financování projektů (např. svazky obcí) představuje v praxi velké úskalí, ke kterým neexistují jasná stanoviska (majetek, údržba...).
  - Přes různé sliby nebyly dosud vyjasněny podmínky a pravidla pro připravovaný Integrovaný OP, který by měl být zaměřený především na řešení různých problémů v obcích.

- Velká fluktuace odpovědných pracovníků z ministerstev, kteří měli na starosti tématické OP – v některých případech nastalo informační vakuum.
- Malé obce se nemohou vypořádat s nároky EU dotačního systému (po stránce přípravy financí, administrativy...). Výjimku tvoří Program obnovy venkova a přeshraniční spolupráce.
- Průzkumy ukazují, že řada měst nemá vyjasněné cíle, nekomunikují s rozhodujícími organizacemi ve městě a s krajskými samosprávami – chybí porozumění EU fondům a připravenost k podávání žádostí o spolufinancování rozvojových projektů.
- Rozpočtový systém ČR není ještě sladěn s dotačním systémem EU – lze očekávat, že se nevyjasněné záležitosti projeví negativně v okamžiku, kdy úspěšní žadatelé o dotaci požádají o proplacení realizovaných projektů nebo jejich částí.
- Přes všechny kritické připomínky, které byly uvedeny, bylo konstatováno, že většina obcí své projekty připravuje a hledá v nepřehledné situaci řešení.

Zapsal moderátor pracovního panelu

**MANFRED HELLMICH**

## **PŘÍLOHA**

# EVROPSKÁ UNIE A MÍSTNÍ SAMOSPRÁVY

## PŘEHLED ZÁKLADNÍCH FAKTOGRAFICKÝCH ÚDAJŮ

Fungující samospráva je pro demokracii nezbytným standardem a její existence je proto samozřejmostí ve všech zemích Evropské unie. Konkrétní postavení a vymezení samospráv v jednotlivých členských zemích je závislé na konkrétním historickém vývoji v daném státě.

### MAPA EVROPSKÝCH SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ



tě; samosprávy se v Evropském společenství liší co do svého obsahu i rozsahu. Územní samospráva bývá v naprosté většině případů strukturována do dvou či více samosprávných stupňů, kde základní jednotkou bývá nejčastěji obec. K samosprávné kompetenci patří například sestavování a schvalování vlastního rozpočtu i hospodaření podle něho.

Údaje za rok 2005

TABULKA 1: PŘEHLED EVROPSKÝCH SAMOSPRÁV A JEJICH JEDNOTLIVÝCH ÚROVNÍ

	1. úroveň (místní samosprávy)	2. úroveň	3. úroveň
Belgie	589	10	(6)
Česká republika	6,248	14	
Dánsko	270	13	
Estonsko	227		
Finsko	432		
Francie	36,784	100	26
Irsko	85	29	8
Itálie	8,101	103	20
Kypr	377		
Litva	61		
Lotyšsko	527	26	
Luxembursko	116		
Maďarsko	3,145	19	
Malta	68		
Německo	12,431	323	(16)
Nizozemí	458	12	
Polsko	2,478	314	16
Portugalsko	308		2
Rakousko	2,358		(9)
Řecko	1,034	50	
Slovensko	2,891	8	
Slovinsko	210		
Španělsko	8,110	50	17
Švédsko	290	20	
Velká Británie	404	34	3
Celkem EU 25	88,002	1,125	123



TABULKA 2: MÍSTNÍ SAMOSPRÁVY A JEJÍ OBČANÉ

Stát	Označení místní úrovně	Počet místních samospráv	Počet obyvatel (v milionech)	Průměrný počet obyvatel místní správy
Belgie	Communes	589	10,4	17 400
Česká republika	Obce	6 258	10,2	1 600
Dánsko	Kommuner	275	5,4	19 400
Estonsko	Vald, Linn	241	1,4	5 600
Finsko	Kunta	444	5,2	11 700
Francie	Municipal	36 565	59,6	1 600
Holandsko	Communes	483	16,2	33 500
Irsko	Municipalities	85	4,0	44 900
Itálie	Communi	8 100	57,3	7 100
Kypr	Communities	389	0,7	1 800
Litva	Savivaldybe	61	3,5	60 500
Lotyšsko	Novads	547	2,3	4 300
Lucembursko	Communes	118	0,4	3 700
Maďarsko	Települesek	3 158	10,1	3 200
Malta	Communes	68	0,4	5 800
Německo	Gemeinden	13 854	82,5	5 900
Polsko	Gminy	2 489	38,2	15 500
Portugalsko	Municípios	278	10,4	36 000
Rakousko	Gemeinden	2 359	8,1	3 400
Řecko	Demoi, Koinotikes	1 033	11,0	10 200
Slovensko	Obce	2 920	5,4	1 900
Slovinsko	Obcinki	193	2,0	10 300
Španělsko	Municipios	8 106	41,6	4 900
Švédsko	Kommuner	289	8,9	30 800
Velká Británie	Councils	434	59,3	135 700
EU-10		73 012	380,4	5 200
EU-15		16.324	74,2	4 600
EU-25		89 336	454,6	5 100

TABULKA 3: EKONOMIKA, MÍSTNÍ SAMOSPRÁVY A JEJICH FINANCOVÁNÍ

Stát	HDP (v milionech Eur)	Podíl veřejných výdajů na HDP (v %)	Podíl místních výdajů na HDP (v %)	Podíl daňových příjmů (v %)
Rakousko	224 130	51,2	8,0	56,3
Belgie	267 480	51,4	6,7	35,8
Kypr	11 473	46,1	1,8	–
Česká republika	79 520	54,5	13,1	35,1
Dánsko	188 183	56,1	33,2	51,2
Estonsko	8 042	35,8	9,1	47,3
Finsko	142 518	51,1	19,5	48,7
Francie	1 557 200	54,6	10,5	41,0
Německo	2 128 200	48,8	7,1	36,6
Řecko	153 045	48,3	2,7	11,1
Maďarsko	73 236	49,8	13,1	33,6
Irsko	134 786	34,3	14,5	4,1
Itálie	1 300 926	49,0	15,4	44,8
Lotyšsko	9 869	36,0	9,5	–
Litva	16 143	34,4	7,3	37,0
Lucembursko	23 476	45,8	6,3	39,7
Malta	4 288	49,9	0,7	–
Holandsko	454 276	49,0	17,1	8,8
Polsko	185 175	47,6	13,6	27,2
Portugalsko	130 007	47,7	6,5	33,8
Slovensko	28 952	39,2	7,4	21,6
Slovinsko	24 488	48,4	9,5	32,6
Španělsko	744 754	39,6	19,6	52,6
Švédsko	267 300	58,3	26,0	63,5
Velká Británie	1 589 468	43,6	12,4	13,7
EU-10	9 305 749	48,5	12,5	37,6
EU-15	441 186	47,7	12,0	31,7
EU-25	9 746 934	48,5	12,5	36,8

TABULKA 4: ZADLUŽENÍ A HOSPODAŘENÍ SAMOSPRÁV

Stát	Dluh (% HDP)	Rozpočtová bilance (% HDP)
Rakousko	2,0	+ 0,20
Belgie	5,2	- 0,16
Německo	5,3	- 0,04
Kypr	2,3	- 0,10
Česká republika	2,7	- 0,08
Dánsko	4,4	- 0,36
Estonsko	2,4	- 0,03
Finsko	5,3	- 0,65
Francie	7,0	- 0,11
Řecko	0,8	+ 0,01
Maďarsko	1,9	- 0,46
Irsko	2,4	+ 0,11
Itálie	7,7	- 0,73
Lotyšsko	2,4	+ 0,02
Litva	0,8	- 0,05
Luxembursko	2,3	- 0,20
Malta	0,04	+ 0,03
Nizozemí	8,1	- 0,32
Polsko	2,2	- 0,18
Portugalsko	3,5	- 0,30
Slovensko	1,7	- 0,07
Slovinsko	0,5	+ 0,05
Španělsko	9,1	- 0,41
Švédsko	6,0	+ 0,53
Velká Británie	4,7	- 0,27
Celkem EU 25	5,8	- 0,23

TABULKA 5: INDIKATIVNÍ ALOKACE STRUKTURÁLNÍCH FONDŮ EVROPSKÉ UNIE PRO OBDOBÍ (2007–20013)

Stát	Kohezní fond	Evropský sociální fond (ESF) a Evropský regionální rozvojový fond (ERDF)			Celkem
		Cíl 1 Konvergence	Cíl 2 Konkurenceschopnost	Cíl 3 Spolupráce	
Belgie		577	1 265	172	2 014
Česká republika	7 810	15 111	372	345	23 638
Dánsko			452	92	544
Estonsko	1 017	1 987		47	3 050
Finsko			1 422	107	1 528
Francie		2 831	9 101	773	12 704
Irsko			679	134	813
Itálie		18 820	5 626	750	25 196
Kypr	193		362	24	579
Litva	2 029	3 955		97	6 081
Lotyšsko	1 360	2 641		80	4 080
Luxembursko			45	13	58
Maďarsko	7 570	12 622	1 860	343	22 395
Malta	252	494		14	759
Německo		14 288	8 349	754	23 391
Nizozemí			1 473	219	1 692
Polsko	19 513	39 388		648	59 549
Portugalsko	2 715	15 455	841	88	19 099
Rakousko		158	912	228	1 297
Řecko	3 280	8 358	582	186	12 407
Slovensko	3 424	6 215	398	202	10 239
Slovinsko	1 236	2 401		93	3 729
Španělsko	3 242	20 111	7 309	496	31 158
Švédsko			1 443	235	1 678
Velká Británie		2 587	6 216	640	9 444
Total EU 25	53 640	168 000	48 705	6 777	277 122



**SROVNÁNÍ PREDIKCE HOSPODAŘENÍ ÚZEMNÍCH SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ V ROCE 2008 S OČEKÁVANÝM VÝSLEDKEM HOSPODAŘENÍ V ROCE 2007**

Ukazatel	Rok 2007 (očekávaná skutečnost)						Rok 2008 (predikce)						2008/ 2007
	Obce a hl. m. Praha	Dobrovolně svazky obcí	Kraje	Regionální rady	CELKEM (nekonš.)	CELKEM (po kons.)	Obce a hl. m. Praha	Dobrovolně svazky obcí	Kraje	Regionální rady	CELKEM (nekonš.)	CELKEM (po kons.)	
Danové příjmy*	142,7	0,6	46,7		189,4	189,4	149,5		49,4		198,9	198,9	105,0%
Nedaňové příjmy	23,0	0,4	3,1		26,7	26,0	23,0	0,6	3,3		26,9	26,2	100,8%
Kapitálové příjmy	12,5	0,4	0,4		13,3	13,3	12,0	0,4	0,4		12,8	12,8	96,2%
<b>Vlastní příjmy</b>	<b>178,2</b>	<b>1,0</b>	<b>50,2</b>	<b>0,0</b>	<b>229,4</b>	<b>228,7</b>	<b>184,5</b>	<b>1,0</b>	<b>53,1</b>	<b>0,0</b>	<b>238,6</b>	<b>237,9</b>	<b>104,0%</b>
Neinvestiční přijaté dotace	56,2	1,1	79,1	0,9	137,3	132,9	56,1	1,1	79,2	0,3	136,7	132,0	99,3%
Investiční přijaté dotace	13,8	1,9	4,6	2,0	22,3	17,1	9,2	1,6	5,7	9,3	25,8	18,8	109,9%
<b>Přijaté dotace celkem</b>	<b>70,0</b>	<b>3,0</b>	<b>83,7</b>	<b>2,9</b>	<b>159,6</b>	<b>150,0</b>	<b>65,3</b>	<b>2,7</b>	<b>84,9</b>	<b>9,6</b>	<b>162,5</b>	<b>150,8</b>	<b>100,5%</b>
<b>Příjmy celkem</b>	<b>248,2</b>	<b>4,0</b>	<b>133,9</b>	<b>2,9</b>	<b>389,0</b>	<b>378,7</b>	<b>249,8</b>	<b>3,7</b>	<b>138,0</b>	<b>9,6</b>	<b>401,1</b>	<b>388,7</b>	<b>102,6%</b>
Běžné výdaje	171,2	1,1	116,1	0,9	289,3	284,2	179,2	1,2	120,6	0,3	301,3	295,9	104,1%
Kapitálové výdaje	79,5	3,3	18,8	2,0	103,6	98,4	72,7	2,9	18,9	9,3	103,8	96,8	98,4%
<b>Výdaje celkem</b>	<b>250,7</b>	<b>4,4</b>	<b>134,9</b>	<b>2,9</b>	<b>392,9</b>	<b>382,6</b>	<b>251,9</b>	<b>4,1</b>	<b>139,5</b>	<b>9,6</b>	<b>405,1</b>	<b>392,7</b>	<b>102,6%</b>
<b>Saldo</b>	<b>-2,5</b>	<b>-0,4</b>	<b>-1,0</b>	<b>0,0</b>	<b>-3,9</b>	<b>-3,9</b>	<b>-2,1</b>	<b>-0,4</b>	<b>-1,5</b>	<b>0,0</b>	<b>-4,0</b>	<b>-4,0</b>	<b>x</b>

Zdroj: návrh státního rozpočtu 2008, www.psp.cz

\* Danové příjmy hlavního města Prahy podle § 3 odst. 2 zákona č. 243/2000 Sb., kterým jsou definovány danové příjmy krajů, jsou z důvodu lepší rovnatelnosti obsaženy ve sloupci Kraje, jak je tomu u danové predikce

## KDE HLEDAT INFORMACE

### INTERNET

Veřejná správa online	<a href="http://www.obce.cz">http://www.obce.cz</a>
Portál veřejné správy	<a href="http://portal.gov.cz">http://portal.gov.cz</a>
Ministerstvo vnitra	<a href="http://www.mv.cz">http://www.mv.cz</a>
Ministerstvo pro místní rozvoj	<a href="http://www.mmr.cz">http://www.mmr.cz</a>
Ministerstvo financí	<a href="http://www.mfcr.cz">http://www.mfcr.cz</a>
Poslanecká sněmovna	<a href="http://www.psp.cz">http://www.psp.cz</a>
Senát	<a href="http://www.senat.cz">http://www.senat.cz</a>
Časopis Veřejná správa	<a href="http://www.mv.cz/casopisy/s/">http://www.mv.cz/casopisy/s/</a>
Časopis Správní právo	<a href="http://www.mv.cz/rs_atlantic/project/article.php?id=36486">www.mv.cz/rs_atlantic/project/article.php?id=36486</a>
Časopis Moderní obec	<a href="http://moderniobec.ihned.cz/">http://moderniobec.ihned.cz/</a>
Časopis Právní rádce	<a href="http://pravniradce.ihned.cz/">http://pravniradce.ihned.cz/</a>
Sbírka zákonů	<a href="http://www.mv.cz/sbirka/">http://www.mv.cz/sbirka/</a>
Vláda ČR	<a href="http://www.vlada.cz">http://www.vlada.cz</a>
Věstník vlády pro orgány krajů a orgány obcí	<a href="http://www.mv.cz/vestnik/">http://www.mv.cz/vestnik/</a>
Ústavní soud	<a href="http://www.concourt.cz/">http://www.concourt.cz/</a>
Nejvyšší správní soud	<a href="http://www.nssoud.cz/">http://www.nssoud.cz/</a>
Evropská unie	<a href="http://www.euroskop.cz">http://www.euroskop.cz</a>
Svaz měst a obcí ČR	<a href="http://www.smocr.cz/">http://www.smocr.cz/</a>
Dotace	<a href="http://www.edotace.cz/">http://www.edotace.cz/</a>
Mezinárodní poradenské centrum obcí	<a href="http://www.mepco.cz/">http://www.mepco.cz/</a>
Veřejný ochránce práv	<a href="http://www.ochrance.cz/">http://www.ochrance.cz/</a>
Evropský soud pro lidská práva	<a href="http://www.echr.coe.int/echr/">http://www.echr.coe.int/echr/</a>
Institut pro místní správu Praha	<a href="http://www.institutpraha.cz/">http://www.institutpraha.cz/</a>
Institut státní správy	<a href="http://www.iss-edu.cz/">http://www.iss-edu.cz/</a>
Regionální informační servis	<a href="http://www.risy.cz/">http://www.risy.cz/</a>
Centrum pro regionální rozvoj	<a href="http://www.crr.cz/">http://www.crr.cz/</a>
Portál Evropské unie	<a href="http://europa.eu/index_cs.htm">http://europa.eu/index_cs.htm</a>
Evropský parlament	<a href="http://www.europarl.eu">www.europarl.eu</a>

## ODBORNÉ ČASOPISY

### Veřejná správa

Čtrnáctideník vydávaný Ministerstvem vnitra pro otázky veřejné správy se zaměřením na potřeby měst a obcí.

### Správní právo

Časopis Správní právo vychází od roku 1968. Jeho hlavním posláním je poskytovat pomoc všem ministerstvům, ústředním správním úřadům, orgánům krajů a orgánům obcí. Jsou zde publikovány příspěvky odborníků ze všech oborů správního práva, které obsahují výklady konkrétních ustanovení právních norem, hodnocení jejich praktického působení, popřípadě rozbor nedostatků, a také úvahy k novým připravovaným právním úpravám a návrhy de lege ferenda.

### Moderní obec

Moderní obec poskytuje odborné a účelové informace z oblasti právní, finanční, hospodářské a podnikatelské. Zabývá se problematikou malého a středního podnikání, komunálních technických služeb, plánování, řízení a investic. Obsah naplňují témata z ekonomiky, životního prostředí, bytové výstavby a regenerace panelových domů, rekonstrukce městských památkových rezervací a zón, managementu samosprávy, informačních systémů měst a obcí, internetu, veřejného pořádku, místní kultury, volného času včetně zahraničních zkušeností a poznatků apod.

### Právní rádce

Právní rádce je odborný měsíčník s právními informacemi pro management a podnikání. Soustřeďuje se na obchodní, pracovní a finanční obory práva. Přináší nové právní úpravy, výklady a analýzy, praktické příklady a aplikace; součástí jsou servisní informace ve formě vzorů smluv a právních podání.

### Obec a finance

Časopis je určen především představitelům obcí a měst, úřadům veřejné správy a firmám, které nabízejí své výrobky a služby municipální sféře. Časopis je distribuován do všech obcí a měst ČR, na všechny obce s rozšířenou působností a krajské úřady. Vedle ekonomických otázek a financování se časopis zabývá v plném rozsahu problematikou územní veřejné správy včetně životního prostředí, investiční a bytové výstavby, infrastruktury, energetických úspor, dopravy, školství, sociálních věcí, kultury, problematikou rozvoje venkova, regionální politiky a související legislativou. Samostatná barevná příloha Veřejná správa online je věnována informacím a informačním technologiím ve státní správě a samosprávě. Součástí časopisu jsou pravidelné Zprávy Ministerstva financí.

## PROGRAM KONFERENCE

**Místo konání:** vysoká škola CEVRO Institut, Jungmannova 17, Praha 1

**Datum:** čtvrtek 18. října 2007

09.30 Registrace

10.00 Zahájení – zástupce CEVRO Institutu prof. Dušan Hendrych, předseda SMOČR a poslanec EP Ing. Oldřich Vlasák

10.30 Jednání v pracovních skupinách

A) Přenesená státní správa

- moderátor workshopu – prof. Dušan Hendrych
- úvodní referát – JUDr. Václav Henych
- moderovaná diskuse + formulace hlavních problémů

B) Financování obcí

- moderátor workshopu - Doc. Jiří Schwarz
- úvodní referát – Ing. Jaroslava Kypetová
- moderovaná diskuse + formulace hlavních problémů

C) Obce a evropské fondy

- moderátor workshopu – Ing. Manfred Hellmich
- úvodní referát – PhDr. Jaroslava Kadeřábková
- moderovaná diskuse + formulace hlavních problémů

13.00 Oběd

14.00 Přednesení závěrů pracovní skupiny A

14.20 Přednesení závěrů pracovní skupiny B

14.40 Přednesení závěrů pracovní skupiny C

15.00 Závěrečná diskuse

16.00 Závěr

Konference se konala s podporou ELS-ED.



ELS-ED



Konferenci zahájil odborný garant oboru veřejná správa na vysoké škole CEVRO Institut prof. Dušan Hendrych

Konference se konala ve spolupráci s europoslancem a předsedou Svazu města a obcí ČR Oldřichem Vlasákem



V pracovní skupině „Vztah samosprávy a státní správy“ vystoupil vrchní ředitel Sekce legislativy a všeobecné správy Ministerstva vnitra Václav Henych (vpravo)

Pracovní skupinu věnující se financování obcí moderoval doc. Jiří Schwarz, úvodní slovo přednesla Jaroslava Kypetová





Pracovní skupina „Obce a evropské finance“ – zleva Jaroslava Kadeřábková, Manfred Hellmich a Oldřich Vlasák

Shrnutí závěrů pracovních skupin provedli jednotliví moderátoři – zprava Manfred Hellmich, Jiří Schwarz, Dušan Hendrych. Závěrečné vyhodnocení jednání provedl Oldřich Vlasák.



## **PROBLÉMY SAMOSPRÁV**

*Manfred Hellmich, Dušan Hendrych, Václav Henych, Jaroslava Kadeřábková,  
Jaroslava Kypetová, Jiří Schwarz, Oldřich Vlasák*

Vydavatel: CEVRO Institut, o.p.s.

Jungmannova 17

110 00 Praha 1 - Nové Město

IČO: 275 90 101

Tel.: 221 506 700

email: [info@vsci.cz](mailto:info@vsci.cz)

[www.cevroinstitut.cz](http://www.cevroinstitut.cz)

Výroba: Vladimír Vyskočil – KORŠACH

Ježkova 1

130 00 Praha 3

tel.: 222 734 455, 777 131 386

email: [typograf@korsach.cz](mailto:typograf@korsach.cz)

[www.korsach.cz](http://www.korsach.cz)

Editor sborníku: Jiří Kozák

Grafická úprava a zlom: Vladimír Vyskočil – KORŠACH

Tisk: Glos Semily

1. vydání

Praha 2007

ISBN 978-80-87125-02-1