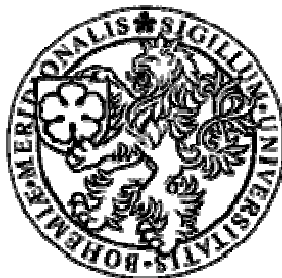


**JIHOČESKÁ UNIVERZITA V ČESKÝCH BUDĚJOVICÍCH**  
**ZEMĚDĚLSKÁ FAKULTA**  
**KATEDRA ÚČETNICTVÍ A FINANČÍ**

---



Studijní program: 6208 R Ekonomika a management

Studijní obor: Účetnictví a finanční řízení podniku

DIPLOMOVÁ PRÁCE

**APLIKACE FISKÁLNÍCH PRAVIDEL**  
**NA ÚROVNI ÚZEMNÍCH ROZPOČTŮ**

**Vedoucí diplomové práce:**  
Ing. Milan Jílek, Ph.D.

**Autor:**  
Bc. Alena Wenigrová

---

2006

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma „Aplikace fiskálních pravidel na úrovni územních rozpočtů“ vypracovala samostatně na základě vlastních zjištění a materiálů, které uvádím v seznamu literatury.

V Českých Budějovicích, 26. dubna 2006

.....

Ráda bych touto cestou poděkovala vedoucímu diplomové práce Ing. Milanu Jílkovi, Ph.D. za metodické vedení a cenné rady, které mi pomohly při zpracování daného tématu.

## ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE

Jméno a příjmení: Bc. Alena WENIGROVÁ

Studijní program: N 6208 Ekonomika a management

Studijní obor: Účetnictví a finanční řízení podniku

Název tématu: Aplikace fiskálních pravidel na úrovni územních rozpočtů  
The Application of Fiscal Rules at Sub-national Government Levels

**Z á s a d y p r o v y p r a c o v á n í :**  
(v zásadách pro vypracování uveďte cíl práce a metodický postup)

Cíl práce: Provést charakteristiku fiskálních pravidel jakožto nástroje prevence fiskální nerovnováhy územních rozpočtů.

Postup zpracování:

- a) Fiskální decentralizace a fiskální nerovnováha. Rešerše literatury k tématu.
- b) Charakteristika základních přístupů k prevenci fiskální nerovnováhy územních rozpočtů, jejich výhod, nevýhod, případně základních požadavků na jejich implementaci. Rešerše literatury k tématu.
- c) Analýza systémů prevence fiskální nerovnováhy územních rozpočtů využívaných v zemích EU.
- d) Analýza fiskální nerovnováhy územních rozpočtů ve členských zemích EU.
- e) Zhodnocení jednotlivých systémů.

Rozsah grafických prací: dle potřeby

Rozsah průvodní zprávy: 60 – 70 stran

Seznam odborné literatury:

1. DAFFLON, B.: Local Public Finance in Europe: Balancing the Budget and Controlling the Debt; Edward Elgar Publishing Limited: Cheltenham, 2002
2. Fiscal Decentralisation in EU Applicant States and Selected EU Member States. OECD. Centre for Tax Policy and Administration, 2002, pp. 123.
3. JOUMARD, I. a KONGSRUD, P. M. Fiscal relations across government levels. OECD, Economic Department Working Papers, 2003, (č. ECO/WKP 29), pp. 63.
4. PEKOVÁ, J.: Hospodaření a finance územní samosprávy. Praha: Management Press, 2004. 376 s.
5. TER-MINASSIAN, T.: Decentralization and Macroeconomic Management. IMF Working Paper International Monetary Fund. 1997, (WP/97/155):16.

Vedoucí diplomové práce: Ing. Milan Jílek, Ph.D.

Konzultant:

Datum zadání diplomové práce: únor 2005

Termín odevzdání diplomové práce: 30. 4. 2006

L.S.

prof. Ing. František Střeleček, CSc.  
Vedoucí katedry

prof. Ing. Magdalena Hrabánková, CSc.  
Děkanka

V Českých Budějovicích dne 27. února 2005

## **ABSTRACT**

### **The Application of Fiscal Rules at Sub-national Government Levels**

The objective of the thesis is to analyze the fiscal rules used at sub-national government levels as an instrument of prevention of fiscal imbalance. Drawing on the sources published by the Organisation for Economic Co-operation and Development, European banking group Dexia and on the statistical data from Eurostat, the thesis gives a picture of fiscal rules among a selected group of European countries.

Devolution of fiscal responsibilities has proceeded over the past two decades. Decentralisation can strengthen the democratic process, allow governments to tailor the supply of public goods to local preferences, to raise public sector efficiency.

Rules constraining the discretionary powers of budget policymakers have become quite widespread among European countries at the national level at the same time. The design of fiscal rules in practice largely depends on the priority given by governments to different objectives. The most used ones are budget balance requirements, borrowing constraints and tax and expenditure limits. Through the constant increase of the local spending, the countries should apply limits to the expenditures and strengthen the tax autonomy of sub-national governments.

### **KEYWORDS**

Sub-national government, fiscal decentralisation, fiscal imbalance, fiscal rules.

## OBSAH

<b>1. ÚVOD</b>	str. 1
<b>2. CÍL A METODIKA PRÁCE</b>	str. 3
<b>3. FISKÁLNÍ DECENTRALIZACE</b>	str. 5
3.1. DECENTRALIZACE FISKÁLNÍCH FUNKCÍ	str. 7
3.1.1. DECENTRALIZACE ALOKAČNÍ FUNKCE	str. 7
3.1.2. DECENTRALIZACE REDISTRIBUČNÍ FUNKCE	str. 8
3.1.3. DECENTRALIZACE STABILIZAČNÍ FUNKCE	str. 9
<b>4. FISKÁLNÍ NEROVNOVÁHA</b>	str.11
4.1. ROZPOČTOVÝ DEFICIT	str.11
4.2. VEŘEJNÝ DLUH	str.14
<b>5. PREVENCE FISKÁLNÍ NEROVNOVÁHY</b>	str.18
5.1. PŘÍSTUPY K PREVENCI FISKÁLNÍ NEROVNOVÁHY	str.19
5.2. POŽADAVKY NA FISKÁLNÍ PRAVIDLA	str.21
<b>6. STRUKTURA MÍSTNÍCH ROZPOČTŮ</b>	str.23
6.1. VÝDAJE MÍSTNÍCH SAMOSPRÁV	str.25
6.2. PŘÍJMY MÍSTNÍCH SAMOSPRÁV	str.26
6.2.1. VLASTNÍ DAŇOVÉ PŘÍJMY	str.26
6.2.2. FINANČNÍ TRANSFERY	str.28
6.2.3. OSTATNÍ PŘÍJMY	str.29
6.2.4. PŮJČKY	str.30
<b>7. FEDERATIVNÍ STÁTY</b>	str.32
7.1. RAKOUSKÁ REPUBLIKA	str.32
7.1.1. PŘÍJMY MÍSTNÍCH SAMOSPRÁV RAKOUSKA	str.33
7.2. BELGICKÉ KRÁLOVSTVÍ	str.34
7.2.1. PŘÍJMY MÍSTNÍCH SAMOSPRÁV BELGIE	str.35
<b>8. REGIONÁLNÍ STÁTY</b>	str.37
8.1. ITALSKÁ REPUBLIKA	str.37
8.1.1. PŘÍJMY MÍSTNÍCH SAMOSPRÁV ITÁLIE	str.38
8.2. ŠPANĚLSKÉ KRÁLOVSTVÍ	str.40
8.2.1. PŘÍJMY MÍSTNÍCH SAMOSPRÁV ŠPANĚLSKA	str.41
<b>9. SILNĚ DECENTRALIZOVANÉ STÁTY</b>	str.43
9.1. DÁNSKÉ KRÁLOVSTVÍ	str.43

9.1.1. PŘÍJMY MÍSTNÍCH SAMOSPRÁV DÁNSKA	str.44
9.2. ŠVÉDSKÉ KRÁLOVSTVÍ	str.46
9.2.1. PŘÍJMY MÍSTNÍCH SAMOSPRÁV ŠVÉDSKA	str.47
<b>10. ZEMĚ S JEDNOSTUPŇOVOU MÍSTNÍ SAMOSPRÁVOU</b>	str.48
10.1. FINSKÁ REPUBLIKA	str.48
10.1.1. PŘÍJMY MÍSTNÍCH SAMOSPRÁV FINSKA	str.49
10.2. PORTUGALSKÁ REPUBLIKA	str.50
10.2.1. PŘÍJMY MÍSTNÍCH SAMOSPRÁV PORTUGALSKA	str.50
<b>11. ČESKÁ REPUBLIKA</b>	str.52
11.1. PŘÍJMY MÍSTNÍCH SAMOSPRÁV ČR	str.53
<b>12. ANALÝZA PREVENCE FISKÁLNÍ NEROVNOVÁHY</b>	str.55
12.1. FISKÁLNÍ PRAVIDLA NA ÚROVNI MÍSTNÍCH ROZPOČTŮ	str.56
12.1.1. PRAVIDLO VYROVNANÉHO ROZPOČTU	str.58
12.1.2. OMEZENÍ DLUHOVÉHO FINANCOVÁNÍ	str.59
12.1.3. DAŇOVÁ A VÝDAJOVÁ OMEZENÍ	str.60
12.2. HODNOCENÍ HOSPODAŘENÍ MÍSTNÍCH SAMOSPRÁV	str.61
12.2.1. PŘEVÁŽNĚ VYROVNANÝ ČI PŘEBYTKOVÝ ROZPOČET	str.61
12.2.2. PŘEVÁŽNĚ DEFICITNÍ ROZPOČTY	str.63
<b>13. ZÁVĚR</b>	str.66
<b>SEZNAM LITERATURY</b>	
<b>SEZNAM TABULEK</b>	



# 1. ÚVOD

Fiskální politiku je možno charakterizovat jako souhrn opatření, kterými se vláda prostřednictvím nástrojů snaží dosáhnout určitých cílů. Jako nástroje slouží především daňové příjmy a veřejné výdaje a cílem se zpravidla rozumí ovlivňování agregátní poptávky a hospodářského růstu. V širším pojetí sleduje vláda celou řadu dalších cílů, z nichž nejvýznamnější je zajišťování veřejných statků a zmírňování nerovné distribuce důchodů a bohatství.

Fiskální politika se realizuje v rámci veřejných rozpočtů, jejichž soustava je závislá na územním uspořádání daného státu. Obvykle zahrnuje státní rozpočet, rozpočty územních samospráv a mimorozpočtové fondy. Čím složitější je vnitřní státoprávní uspořádání, tím složitější je i struktura rozpočtové soustavy.

V posledních dvaceti letech došlo v téměř všech zemích Evropské unie k výrazné fiskální decentralizaci, tzn. přenosu kompetencí od ústřední vlády směrem k místním vládám. Forma provedené decentralizace se v jednotlivých zemích liší. V některých státech došlo k vytvoření nových článků územní samosprávy (např. vznik krajů v České republice), jinde k posílení pravomocí stávajících článků.

Hlavním pozitivem decentralizace je možnost poskytování veřejných statků a služeb daným stupněm územní samosprávy v návaznosti na konkrétní preference obyvatel daného území. Místní vlády mohou lépe a efektivněji reagovat na zvláštnosti lokální a regionální ekonomiky, ústřední vláda pak zabezpečuje standardní úroveň preferovaných statků na celém území státu. Pravděpodobnost vzniku případné fiskální nerovnováhy se navíc výrazně snižuje, pokud může místní vláda ovlivňovat také výši daňových příjmů.

V současnosti má velká část zemí problémy se vznikem nadměrných rozpočtových schodků a vysoké kumulace veřejného dluhu, a to jak na centrální úrovni, tak na úrovni místních rozpočtů. Jednou z možností, jak těmto problémům zamezit, je používání fiskálních pravidel, která by měla přispět ke stabilitě veřejných financí. Jelikož jsou rozpočty místních samospráv součástí celkové rozpočtové soustavy, byla v posledních letech tato pravidla zavedena, popř. posílena, také na úrovni místních rozpočtů.

Fiskální pravidla v Evropské unii vycházejí z tzv. Maastrichtských kritérií, která před vstupem do eurozóny definují kromě cenové, kurzové a úrokové stability i dvě fiskální kritéria. Členské země jsou podle nich povinny vyhnout se nadměrným fiskálním deficitům a vysokému veřejnému dluhu. Tato kritéria byla potvrzena v tzv. Paktu stability a růstu, v němž

se členské země zavázaly ve střednědobém horizontu dosáhnout vyrovnaného popř. přebytkového rozpočtu.

Protože nadměrné fiskální deficity vznikají zejména z nepřetržitě se zvyšujícího růstu veřejných výdajů, jsou obvykle snahy vlády zaměřeny na tyto výdaje. Většina členských států Evropské unie proto zavedla pravidla řízení veřejných výdajů, s důrazem na střední časový horizont.

## 2. CÍL A METODIKA PRÁCE

Cílem diplomové práce je provést charakteristiku fiskálních pravidel jakožto nástroje prevence fiskální nerovnováhy územních rozpočtů. Při zpracovávání práce jsou použita především data publikovaná organizací OECD – Centre for Tax Policy and Administration, evropskou bankovní skupinou Dexia a statistické údaje Eurostatu. Zdrojem informací o způsobech hospodaření jednotlivých zemí jsou také dotazníky vypracované organizací OECD ve spolupráci se Světovou bankou, jejichž výsledky byly uveřejněny na internetu. Práce je zaměřena na vybrané členské státy původní evropské patnáctky a Českou republiku.

V posledních dvaceti letech zavedly téměř všechny země Evropské unie reformy s účelem posílení decentralizace územní samosprávy, ať už zvýšením odpovědnosti jejich vlád (Francie, Španělsko), daňovou konsolidací (Itálie), snížením podílu účelových finančních transferů ve prospěch neúčelových (Holandsko), popřípadě vytvořením nových úrovní územní samosprávy (Velká Británie, Irsko).

Existuje mnoho kritérií, podle kterých je možno členské země hodnotit, např. státní uspořádání, struktura územní samosprávy, velikost municipalit, podíl místních příjmů či výdajů na HDP, možnosti zadlužování místních vlád apod.

Pro hodnocení jsou v této práci státy Evropské unie rozděleny podle organizace územní samosprávy, přičemž v každé skupině jsou vybráni dva zástupci:

1. *Federativní státy* – vnitřní organizace, administrativa a rozpočtový dohled místních vlád je prováděn federativními státy, daně jsou sdílené všemi úrovněmi, dotace jsou udělovány přímo federativními státy místním vládám, popřípadě zprostředkovaně přes vyšší úroveň územní samosprávy (Belgie, Rakousko).
2. *Regionální státy* – regiony mají podobné postavení jako federativní státy. Tento model se vyznačuje vyšší odpovědností regionů, legislativní nezávislostí regionů a konsolidovanou regionální daňovou samosprávou (Itálie, Španělsko).
3. *Unitární státy* – tyto země se vyznačují společnými rysy: absencí skutečné legislativní moci místních vlád, obecných regulačních sil, jednotlivé úrovně místních vlád jsou na sobě nezávislé. Tyto země jsou dále rozděleny do dvou kategorií:
  - Silně decentralizované země – místní vlády mají široký rozsah kompetencí a silné vlastní finanční zdroje (Dánsko, Švédsko).
  - Země s jednostupňovou územní samosprávou (Finsko, Portugalsko).
4. *Česká republika* - unitární stát s dvoustupňovou územní samosprávou.

U každé země je nejprve uvedena stručná charakteristika územního uspořádání a oblasti působnosti jednotlivých vlád. Dále je u jednotlivých zemí uvedena struktura příjmů jednotlivých stupňů územní samosprávy. Příjmy místních vlád zahrnují vlastní daňové příjmy, finanční transfery, půjčky a ostatní příjmy. Způsoby vykazování výnosů z jednotlivých daní jsou v daných zemích různé, např. výnosy ze sdílených daní jsou v některých zemích zahrnovány mezi vlastní daňové příjmy, jinde jsou součástí peněžních transferů od státu nižším úrovním samosprávy. Aby bylo možné jednotlivé země porovnat, jsou mezi vlastní daňové příjmy zahrnuty všechny svěřené daně a přirážky k národním daním, zatímco výnosy ze sdílených daní jsou zahrnuty mezi finanční transfery.

V další části práce je provedena charakteristika jednotlivých fiskálních pravidel aplikovaných na úrovni územních rozpočtů: pravidlo vyrovnanosti rozpočtu, omezení přístupů k dluhovému financování a daňová a výdajová omezení.

Závěrem je provedeno zhodnocení vyrovnanosti hospodaření místních samospráv v souvislosti s používáním jednotlivých přístupů.

### 3. FISKÁLNÍ DECENTRALIZACE

Decentralizace obecně bývá chápána jako proces, který je spojen s přenosem kompetencí a zodpovědností na nižší hierarchické stupně dané organizační struktury. Za určitých okolností může decentralizace vést až k úplnému narušení původní struktury, k osamostatnění nižších článků. [MATOUŠKOVÁ, 2002]

Decentralizace se začala intenzivněji prosazovat v uplynulých desetiletích, a to jak na úrovni firem, tak veřejné správy. V oblasti veřejné správy dochází při decentralizaci k přenosu funkcí původně vykonávaných státem na nižší článek územního uspořádání (region, kraj, obec atd.), k posilování jeho samosprávných funkcí.

Podle PEKOVÉ [2004] docházelo především k výrazné decentralizaci alokační funkce, zatímco decentralizace redistribuční a stabilizační funkce byla velmi omezená. Ve vyspělých státech Evropy pak dochází postupně od počátku 70. let 20. století zčásti také k decentralizaci stabilizační funkce veřejných financí, přesto je však stabilizační politika stále doménou státu, který má v rukou rozhodující nástroje pro stabilizaci ekonomiky.

Základním ukazatelem vyjadřujícím míru decentralizace veřejné správy je podíl územních rozpočtů na veřejných rozpočtech měřených přes objem příjmů nebo výdajů. Tento základní ukazatel bývá obvykle doplňován podílem dotací z vyšších rozpočtových úrovní na celkových příjmech územních rozpočtů a podílem účelových dotací na celkových dotacích z vyšších rozpočtových úrovní. Oba tyto ukazatele vypovídají o míře finanční samostatnosti, která je dána možností ovlivňovat výši svých příjmů. Tato samostatnost je tím menší, čím vyšší je podíl dotací a podíl účelových dotací. [MATOUŠKOVÁ, 2002]

Míra decentralizace veřejné správy je také vyjádřena:

- rozsahem a důležitostmi funkcí, které jsou realizované územními vládami,
- legislativními pravomocemi územních vlád, které je opravňují k vydávání vyhlášek upravujících určité aktivity odehrávající se na jejich území působnosti,
- účastí obyvatelstva na rozhodování o rozsahu a struktuře služeb zajišťovaných územními vládami,
- rozsahem zdaňovacích pravomocí územních vlád.

Fiskální decentralizace je v současnosti světově rozšířeným trendem. Důvodů pro decentralizaci může být několik. Jedním z hlavních je fakt, že každý stupeň územní samosprávy může poskytovat odlišné služby v návaznosti na konkrétní preference obyvatel

daného území. Tato výhoda se ještě znásobí, pokud může místní vláda rozhodovat také o místních daních, ze kterých jsou tyto služby financovány. Dále také decentralizace umožňuje více experimentů a inovací v oblasti služeb, které jsou snadněji proveditelné na nižší úrovni než centrálně.

Existencí vícestupňové územní samosprávy mají voliči možnost zúčastnit se více voleb, což umožňuje zlepšit signalizační mechanismy mezi voliči a volenými zástupci. Tito zástupci pak také mají menší oblast zodpovědnosti. Nejsou zodpovědní za všechny vládní aktivity, ale zaměřují se pouze na určitý okruh aktivit, které tak mohou být poskytovány efektivněji. (Nedávné průzkumy ukázaly zajímavý aspekt tohoto argumentu. Země s decentralizovanou vládou dosahují lepších výsledků v oblasti makroekonomických ukazatelů než země centralizované. Je to zejména z toho důvodu, že makroekonomické politiky jsou vždy prováděny centrální vládou, a tedy politici decentralizovaných zemí se mohou více soustředit na tyto hlavní úkoly, jelikož ostatní aktivity jsou přeneseny na nižší samosprávné celky.) [JOURMARD, KONGSRUD, 2003]

V neposlední řadě může decentralizace vést ke zlepšení kvality poskytovaných statků a služeb. Občané nižšího územně samosprávného celku budou raději platit vyšší místní daně, které budou použity pro zlepšení kvality služeb v jejich regionu, na rozdíl od daní vybíraných centrální vládou, které budou použity celonárodně.

Z předchozích argumentů by se mohlo zdát, že by tedy bylo výhodné převést všechny pravomoci na nižší samosprávné celky. Jsou zde však také určité nevýhody decentralizace. Jednou z nich je určitá možnost úspor z rozsahu, pokud by byly služby poskytovány centrálně. Další nevýhodou jsou externality. Nižší samosprávný celek může při rozhodování o poskytování místních služeb ignorovat tyto efekty přelévání, které budou mít pozitivní nebo negativní dopady na obyvatele jiných celků. Naproti tomu, pokud budou služby poskytovány centrálně, vláda tyto efekty bere v úvahu, a může se podle toho rozhodovat.

Existují ještě dva další důvody proti decentralizaci. Jedním z nich je možnost konfliktů mezi centrální vládou a místními vládami. Jejich hlavní příčinou je obvykle fakt, že místní vlády požadují po centrální vládě v oblasti daní a veřejných výdajů více, než jim může centrální vláda nabídnout. Místní vlády obvykle argumentují tím, že by měly mít možnost utratit tolik, kolik vybral na daních za poskytované místní služby.

Poslední důvod proti decentralizaci je dán skutečností, že jednotlivé regiony nejsou ekonomicky na stejné úrovni. Některé oblasti jsou chudší, některé mají vyšší výdaje, a ani služby nejsou tedy poskytovány na stejné úrovni. Centrální vláda se snaží tyto rozdíly

různým způsobem snižovat. Jednou z možností je poskytování dotací chudším oblastem, popř. snižování počtu služeb poskytovaných na decentralizované úrovni.

### **3.1. DECENTRALIZACE FISKÁLNÍCH FUNKCÍ**

MUSGRAVE [1994] rozlišuje tři základní fiskální funkce, které se sledují při daňových a výdajových opatřeních:

- a) alokační funkce – znamená zajištění veřejných statků, resp. proces, ve kterém se celkové použití zdrojů rozděluje mezi produkci soukromých a veřejných statků, a kterým se volí skladba veřejných statků,
- b) redistribuční funkce – změny v rozdělování důchodu a bohatství v souladu s tím, co společnost považuje za spravedlivé rozdělení,
- c) stabilizační funkce – použití rozpočtové politiky jako prostředku k zajištění vysoké zaměstnanosti, rozumné míry stability cenové hladiny a rozumné míry ekonomického růstu.

Tyto funkce však nemusí být vykonávány pouze centrální vládou. Je dobré zvažovat, zda by určitá decentralizace fiskálních funkcí nepřispěla k jejich lepšímu vykonávání, k lepšímu hospodaření s veřejnými prostředky.

Předpokladem decentralizace fiskálních funkcí je existence nižších územních celků, které mají právní subjektivitu. Počet hierarchických územních úrovní je dán samosprávným uspořádáním jednotlivých států. Ve většině států existuje třístupňové uspořádání, kdy se mezi nejnižším samosprávným územním celkem, obcí, a nejvyšším celkem, státem, nachází střední samosprávný stupeň (např. kraj, provincie, region atd.). Při decentralizaci fiskálních funkcí je hlavním účelem nalezení takového rozdělení kompetencí mezi jednotlivými vládními úrovněmi, při kterém bude zajištěn nejlepší výkon těchto kompetencí.

#### **3.1.1. DECENTRALIZACE ALOKAČNÍ FUNKCE**

Podstatou decentralizace alokační funkce je rozhodnutí, zda mají být veřejné statky zajišťovány státem a financovány ze státního rozpočtu, nebo zda mají být zabezpečovány decentralizovanými stupni územní samosprávy a financovány z jejich rozpočtů. Tato otázka souvisí s významným rysem veřejných statků, a to prostorovým omezením jejich užitků.

Podle PEKOVÉ [2004] je určitá decentralizace zabezpečování veřejných statků zdůvodňována tím, že nižší vládní úrovně mohou lépe a efektivněji reagovat na zvláštnosti lokální a regionální ekonomiky, neboť mají přesnější informace o stavu ekonomiky a potřebách obyvatelstva na svém území. Znají lépe preference občanů a jejich ochotu podílet se na financování veřejných statků, ať už prostřednictvím daní nebo uživatelských poplatků. Ústřední vláda pak má povinnost zabezpečit standardní úroveň preferovaných veřejných statků na celém území státu. Rozdílné nároky na rozpočtové prostředky jednotlivých územních celků se stát snaží eliminovat poskytováním dotací, které plynou ze státního rozpočtu do příslušných územních rozpočtů.

Dalším faktorem pro decentralizaci je možnost realizace úspor z rozsahu. U každého zboží nebo služby se v závislosti na objemu produkce mění jednotkové náklady, které jsou nejnižší v případě, že jsou poskytovány plně využívanými zařízeními optimální velikosti. Při dané velikosti zařízení, které poskytuje určitý veřejný statek či službu, se rozšiřování počtu uživatelů může projevit snížením kvality veřejného statku pro jednoho člena společenství. MUSGRAVE [1994] tento jev nazývá *jevem přetížení*.

Z uvedeného tedy vyplývá, že rozhodovací pravomoc by měla být svěřena nejnižší možné úrovni, která má odpovídající informace nezbytné pro rozhodování. To vede nejen k úsporám na přenos informací, ale také se snižuje nebezpečí zkreslení informací. Mělo by platit, že místní veřejné statky jsou hrazeny z výnosů místních daní. Odstraňuje se tím tzv. fiskální iluze. Obyvatelé daného územního celku by měli mít možnost nejen účasti na rozhodování o struktuře a množství poskytovaných veřejných statků, ale také kontroly kvality a efektivnosti jejich zabezpečování.

### **3.1.2. DECENTRALIZACE REDISTRIBUČNÍ FUNKCE**

Cílem redistribuční funkce veřejných financí je zmírnit důchodové a sociální nerovnosti ve společnosti znovurozdělováním důchodů a bohatství. Prostřednictvím těchto přerozdělovacích mechanismů se utváří společnost solidarity. Podle MATOUŠKOVÉ [2002] mají redistribuční mechanismy vyhovět dvěma protichůdným požadavkům. Mají omezovat příjmové, a tím i majetkové rozdíly mezi obyvatelstvem, aby nedocházelo ke vzniku sociálního napětí a k násilným konfliktům. Zároveň však musí zajistit, aby tato příjmová diferenciaci i nadále motivovala, aby si občané byli vědomi své vlastní zodpovědnosti za své postavení ve společnosti, aby rozvíjeli své schopnosti a vlastní aktivitu.



Redistribuční funkce je funkcí, která musí být zajišťována na centrální úrovni. Územně diferencovaná míra zdanění, a s tím související diference transferů, by totiž za určitých okolností vedla k prostorovému pohybu rozhodujících ekonomických subjektů (obyvatelstva a firem), obecně plátců daní a příjemců transferů. Lidé se budou stěhovat do oblastí, kde je nižší zdanění, popř. vyšší transfery. Konečným důsledkem by bylo zhroucení těch redistribučních politik, které by byly spojeny se zvýšenou daňovou zátěží a s vyššími transfery. Proto je účinnější vykonávat redistribuční funkci na centrální úrovni, kdy je daňové zatížení na celém území státu stejné, platí jednotná pravidla pro poskytování různých sociálních dávek a podpor, a transfery jsou hrazeny z centrálního rozpočtu.

Rozhodující nástroje přerozdělování tedy využívá stát, např. sociální výdaje státního rozpočtu, popř. státních mimorozpočtových fondů. Pouze o některých doplňkových nástrojích redistribuce, např. sociálních výpomocích, rozhodují i volené orgány územní samosprávy.

### **3.1.3. DECENTRALIZACE STABILIZAČNÍ FUNKCE**

Stabilizační funkce je spojena s využíváním rozpočtové politiky pro naplnění takových cílů, které jsou spojeny s mírou nezaměstnanosti, stabilitou cenové hladiny, udržitelnými tempy růstu. Nástrojem je cílevědomé využívání jak příjmů státního rozpočtu, zejména daní, tak výdajů státního rozpočtu a výsledného salda. Cílem státních výdajů je stimulovat nedostatečnou agregátní poptávku tím, že stát vytváří sám poptávku po produktech soukromého sektoru, zejména formou veřejných zakázek, a využívá je pak ve veřejném sektoru k produkci veřejných statků a působí tak na růst výroby, zaměstnanosti, zrychlení tempa hospodářského růstu, zmírnění cyklických výkyvů. [PEKOVÁ, 2004]

Stabilizační politiku nelze ponechat na místních nebo regionálních jednotkách, ale je nutné ji provádět na centrální úrovni. Efektivnímu vykonávání na decentralizované úrovni brání zejména ekonomická propojenost nižších územních celků v rámci jednoho státu. Celky jsou propojeny prostřednictvím jedné měny, volným pohybem obyvatelstva, zboží, služeb a kapitálu. Proto například snaha centrální vlády o dosažení určité cenové stability v jednom územním celku nepřinese odpovídající výsledky, pokud obdobná opatření nebudou přijímána i v ostatních celcích. [MATOUŠKOVÁ, 2002]

Přesto i vlády nižších samosprávných celků se mohou zapojit do stabilizační funkce. Jejich role je však pouze doplňková a je založena na dobré znalosti konkrétní situace lokální a regionální ekonomiky. Tyto vlády se obvykle zaměřují na oblasti trhu práce, zejména na

tvorbu nových pracovních příležitostí vytvářením příznivého místního podnikatelského prostředí.

## 4. FISKÁLNÍ NEROVNOVÁHA

Podstatou veřejných financí jsou finanční vztahy zajišťující soulad mezi politicky vyjádřenou potřebou veřejných prostředků a jejich ekonomicky reálně získatelným objemem. Nesoulad mezi objemem reálně získaných a reálně užitých veřejných prostředků lze označit jako fiskální nerovnováhu. [DVOŘÁK, 1997]

Tato nerovnováha může být z hlediska časově omezeného horizontu charakterizována *rozpočtovým deficitem* a z hlediska dlouhodobého časového horizontu pak *veřejným dluhem*. Vznik krátkodobé fiskální nerovnováhy je v určitých případech nezbytný a účelný a nemusí vést k vážným ekonomickým problémům. Naproti tomu dlouhodobá fiskální nerovnováha je ekonomickým problémem s vážnými makroekonomickými i rozpočtovými důsledky.

### 4.1. ROZPOČTOVÝ DEFICIT

Obecně lze rozpočtové saldo charakterizovat jako nesoulad mezi rozpočtovými příjmy a výdaji v jednom rozpočtovém období. Pokud je v určitém rozpočtovém období objem veřejných příjmů vyšší než objem veřejných výdajů, vzniká *rozpočtový přebytek*. Naopak, převyšují-li veřejné výdaje objem veřejných příjmů, lze hovořit o *rozpočtovém deficitu*.

Rozpočtový deficit vzniká realizací fiskálních expanzivních opatření, a to jak na příjmové, tak na výdajové straně rozpočtu. Na příjmové straně je základním opatřením vlády snížení daní, na výdajové straně potom zvýšení vládních výdajů. V obou případech dochází k negativnímu vlivu na státní rozpočet s důsledkem vzniku rozpočtového deficitu.

Podle DVOŘÁKA [1997] lze vznik deficitu hodnotit dvěma způsoby:

- a) *Rozpočtově* (tzn. z úzce finančního hlediska) vznik deficitu znamená, že určitý ekonomický subjekt (např. vláda), utrací v rozpočtovém roce více, než v něm chce, nebo dokáže získat příjmů. Deficit je tedy známkou špatného vládního finančního hospodaření.
- b) *Fiskálně* je deficit státního rozpočtu známkou expanzivní fiskální politiky vlády, tedy projevem vládního záměru oživit ekonomiku.

Vzhledem k odlišnosti rozpočtového a fiskálního významu deficitu, je nutné vždy rozlišovat aktivní (strukturální) a pasivní (cyklický) deficit. Strukturální část rozpočtu je určována aktivními opatřeními hospodářské politiky, které vedou buď k poklesu rozpočtových příjmů, nebo k růstu veřejných výdajů, naopak příčinou cyklické části rozpočtu

je jakýkoliv vnější, na vládním rozhodnutí nezávislý jev (např. válečný konflikt, přírodní katastrofa, rostoucí úrok z veřejného dluhu apod.).

Podle SAMUELSONA [1995] *skutečný rozpočet* zachycuje skutečné příjmy a výdaje, a tedy i deficity v daném rozpočtovém období. *Strukturální rozpočet* propočítává, jaké by byly státní příjmy, výdaje, a tedy i deficit, pokud by ekonomika fungovala na hladině potenciálního produktu. *Cyklický rozpočet* propočítává dopad hospodářského cyklu na rozpočet. Měří změny v příjmech, výdajích a deficitech, které vznikají proto, že ekonomika nefunguje na úrovni potenciálního produktu, ale nachází se v konjunktúře nebo recesi. Tento rozpočet je tedy rozdílem mezi skutečným a strukturálním rozpočtem.

HAMERNÍKOVÁ [2004] definuje celkový schodek rozpočtu jako sumu tzv. primárního (operativního) rozpočtu a úroků z veřejného dluhu. Rozlišení mezi primárním a celkovým deficitem je důležité zejména proto, že umožňuje analyzovat a hodnotit rozpočtovou politiku konkrétní vlády v konkrétním rozpočtovém období. Úroky totiž představují pasivní složku celkového schodku, a nemusí tedy být zapříčiněny politikou této vlády.

Podle DVOŘÁKA [1997] jsou finanční důsledky rozpočtového salda v krátkém období pozitivní, zatímco v delším období negativní. Krátkodobě spočívá výhoda rozpočtového deficitu především v tom, že umožňuje změkčení vládního rozpočtového omezení. Zásadní dlouhodobý negativní finanční důsledek deficitu však spočívá v tom, že je nutno jej nějakým způsobem krýt. To vede při dluhovém krytí k rostoucí úrokové zátěži a při peněžním krytí k inflaci.

Základními možnostmi krytí rozpočtového deficitu jsou [HAMERNÍKOVÁ, 2004]:

- *Zvýšení daní.*
- *Krácení veřejných výdajů.*
- *Dluhové financování* – tzn. transformace rozpočtového deficitu do veřejného dluhu. Nejčastějším způsobem tohoto financování je emise a prodej státních dluhopisů, popř. úvěr. Věřiteli se mohou stát jak domácí subjekty (dochází tím k růstu domácího veřejného dluhu), tak zahraniční subjekty (nárůst zahraničního veřejného dluhu). Podle DORNBUSCHE [1994] není dluhové financování trvalého zvýšení vládních výdajů schůdné, jestliže zároveň neroste ekonomika. Úrokové potřeby z dluhu budou neustále narůstat a zvyšovat deficit, jehož pokrytí si vyžádá potřebu dalšího vypůjčování.
- *Peněžní (monetární) krytí* – tzn. transformace rozpočtového deficitu do nárůstu monetární báze. Jedná se o úvěr vlády od centrální banky. Ta může poskytnout přímý

úvěr, nebo nakoupit státní dluhopisy od vlády, dochází tedy ke krytí deficitu úvěrovou emisí. Tento způsob je však, vzhledem k negativním monetárním důsledkům, v řadě zemí legislativně omezen. Centrální banka však může nakoupit státní obligace i na sekundárním trhu, potom se jedná o tzv. monetizaci dluhu.

- *Krytí prodejem státních aktiv.*

V následující tabulce je uveden vývoj salda veřejných rozpočtů v zemích Evropské unie v letech 1998 až 2004.

Tabulka č. 1 Vývoj salda veřejných rozpočtů v zemích Evropské unie (v % HDP)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<b>Austria</b>	-2,4	-2,3	-1,5	0,1	-0,4	-1,2	-1,0
<b>Belgium</b>	-0,7	-0,4	0,2	0,6	0,0	0,1	0,0
<b>Cyprus</b>	-4,3	-4,5	-2,4	-2,3	-4,5	-6,3	-4,1
<b>Czech Republic</b>	-4,2	-3,4	-3,7	-5,9	-6,8	-12,5	-3,0
<b>Denmark</b>	0,2	2,4	1,7	2,6	1,4	1,0	2,3
<b>Estonia</b>	-0,3	-3,7	-0,6	0,3	1,5	2,6	1,7
<b>Finland</b>	1,5	2,2	7,1	5,2	4,3	2,5	2,1
<b>France</b>	-2,7	-1,8	-1,4	-1,6	-3,2	-4,2	-3,6
<b>Germany</b>	-2,2	-1,5	1,3	-2,9	-3,8	-4,1	-3,7
<b>Greece</b>	-2,5	-1,8	-4,1	-6,1	-4,9	-5,7	-6,6
<b>Hungary</b>	-8,0	-5,6	-3,0	-3,5	-8,5	-6,5	-5,4
<b>Ireland</b>	2,4	2,4	4,4	0,8	-0,4	0,2	1,4
<b>Italy</b>	-2,8	-1,7	-0,6	-3,2	-2,7	-3,2	-3,2
<b>Latvia</b>	-0,6	-4,9	-2,8	-2,1	-2,3	-1,2	-0,9
<b>Lithuania</b>	-3,0	-5,6	-2,5	-2,0	-1,4	-1,2	-1,4
<b>Luxembourg</b>	3,1	3,5	6,0	6,1	2,1	0,2	-0,6
<b>Malta</b>	-10,8	-7,6	-6,2	-6,6	-5,8	-10,4	-5,1
<b>Netherlands</b>	-0,8	0,7	2,2	-0,2	-2,0	-3,2	-2,1
<b>Poland</b>	-2,1	-1,4	-0,7	-3,7	-3,3	-4,8	-3,9
<b>Portugal</b>	-2,6	-2,8	-2,8	-4,2	-2,8	-2,9	-3,0
<b>Slovakia</b>	-4,7	-6,4	-12,3	-6,6	-7,8	-3,8	-3,1
<b>Slovenia</b>	-2,2	-2,1	-3,5	-3,9	-2,7	-2,7	-2,1
<b>Spain</b>	-3,0	-1,2	-0,9	-0,5	-0,3	0,0	-0,1
<b>Sweden</b>	1,8	2,5	5,1	2,5	-0,3	0,2	1,6
<b>United Kingdom</b>	0,2	1,0	3,8	0,7	-1,6	-3,3	-3,1
<b>EU (25 countries)</b>	-1,7	-0,8	0,8	-1,3	-2,3	-3,0	-2,6

Zdroj: EUROSTAT

Z výše uvedené tabulky vyplývá, že v současnosti má téměř polovina zemí Evropské unie problémy s dosažením 3%-ní hranice podílu rozpočtového deficitu na HDP (kriterium Maastrichtské smlouvy), průměr za celou Evropskou unii se v posledních letech také přiblížil této hranici. Tradičně přebytkových rozpočtů dosahují zejména severské země (Dánsko, Finsko, Švédsko), Irsko a Lucembursko, naopak nejvyšší deficit mají Řecko, Maďarsko,

Malta. V posledních letech se do schodkového hospodaření dostávají také silnější státy původní evropské patnáctky: Německo, Francie a Velká Británie.

## 4.2. VEŘEJNÝ DLUH

Státní zadlužení úzce souvisí s deficitem státního rozpočtu, který bývá považován za jednoznačnou příčinu veřejného dluhu. SAMUELSON [1995] definuje vládní dluh jako úhrn vládních závazků ve formě obligací a krátkodobých výpůjček.

Podle DVOŘÁKA [1997] však veřejný dluh nemusí být součtem minulých rozpočtových deficitů, protože:

- Existují alternativy k dluhovému krytí rozpočtového deficitu, rozpočtový deficit tedy nemusí nutně ústit do dluhu.
- Existují mimorozpočtové příčiny vzniku veřejného dluhu (např. převzetí závazku jiného subjektu), země tedy může mít veřejný dluh, aniž by mu předcházela řada rozpočtových deficitů.
- Reálná změna objemu veřejného dluhu nezávisí pouze na přírůstcích, způsobených rozpočtovými deficity, ale v případě vysoké inflace dochází ke snížení reálné hodnoty veřejného dluhu.
- Rozpočtový deficit zachycuje ty veřejné finanční toky, které procházejí rozpočtem. Deficity některých mimorozpočtových fondů mohou také přispívat k veřejnému dluhu.

Veřejný dluh proto bývá definován jako souhrn finančních pohledávek ostatních domácích i zahraničních ekonomických subjektů vůči vládnímu sektoru, bez ohledu na to, zda vznikly rozpočtovou či jinou cestou.

Z metodického hlediska je nutno rozlišovat čistý a hrubý dluh. *Čistý dluh* představuje celkový objem závazků určitého subjektu (*hrubý dluh*), snížený o objem jeho pohledávek. Konvenčně je veřejný dluh vykazován jako hrubý. Použití čistého dluhu, které by lépe vyjadřovalo celkovou finanční pozici vlády, je komplikováno metodickými problémy týkajícími se výběru aktiv, které je možno od dluhu odečíst a jejich oceněním. Obvykle se od hrubého dluhu odečítají půjčky soukromému sektoru, hotovost, státní podíl na akciovém majetku soukromých společností a devizové rezervy.

SAMUELSON [1995] dále rozlišuje vnitřní a vnější vládní dluh. *Vnitřní dluh* dluží země svým vlastním občanům, *vnější dluh* představuje zadluženost vůči zahraničí, neboli čistý odpočet od statků a služeb dostupných lidem dlužnické země.

Pro snadnější porovnávání velikosti veřejného dluhu se častěji nežli jeho absolutní velikost používá jeho *relativní váha*, tedy ukazatel, který vztahuje objem hrubého veřejného dluhu k velikosti ekonomiky, vyjádřené objemem HDP nebo HNP. Typickým rysem posledních let je to, že se ve většině zemí zvyšuje jak objem, tak i relativní váha veřejného dluhu (viz. tabulka č. 2). Hlavní příčinou tohoto růstu jsou trvalé rozpočtové deficity, ale mohou působit i další, na vládě nezávislé faktory.

Přijetím Maastrichtské smlouvy se členské země Evropské unie zavázaly dodržovat mimo jiné dvě podmínky týkající se fiskální oblasti:

1. podíl rozpočtového deficitu musí být nižší než 3% hrubého domácího produktu
2. podíl veřejného dluhu musí být nižší než 60% hrubého domácího produktu

Obě kritéria můžeme chápat jako kriteria fiskální nerovnováhy, resp. jako limity, nad kterými je fiskální nerovnováha, v případě deficitu krátkodobá, v případě dluhu dlouhodobá, nad únosnou mírou.

Vývoj veřejného dluhu v jednotlivých zemích Evropské unie za období let 1998 až 2004 je uveden v následující tabulce:

Tabulka č. 2 Vývoj veřejného dluhu v zemích Evropské unie (v % HDP)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Austria	64,2	66,5	67,0	67,0	66,7	65,1	64,3
Belgium	119,6	114,8	109,1	108,0	105,4	100,0	95,7
Cyprus	61,6	62,0	61,6	61,9	65,2	69,8	72,0
Czech Republic	12,9	13,4	18,2	26,3	29,8	36,8	36,8
Denmark	61,2	57,7	52,3	48,0	47,6	45,0	43,2
Estonia	5,6	6,0	4,7	4,7	5,8	6,0	5,5
Finland	48,6	47,0	44,6	43,6	42,3	45,2	45,1
France	59,5	58,5	56,8	56,8	58,8	63,2	65,1
Germany	60,9	61,2	60,2	59,6	61,2	64,8	66,4
Greece	105,8	105,2	114,0	114,4	111,6	108,8	109,3
Hungary	61,9	61,2	55,4	52,2	55,5	57,4	57,4
Ireland	53,8	48,6	38,3	35,9	32,4	31,5	29,8
Italy	116,7	115,5	111,2	110,9	108,3	106,8	106,5
Latvia	9,8	12,6	12,9	15,0	14,2	14,6	14,7
Lithuania	16,5	23,0	23,8	22,9	22,4	21,4	19,6
Luxembourg	6,3	5,9	5,5	6,7	6,8	6,7	6,6
Malta	64,9	56,8	56,4	63,5	63,2	72,8	75,9
Netherlands	66,8	63,1	55,9	51,5	51,3	52,4	53,1
Poland	39,1	40,3	36,8	36,7	41,2	45,3	43,6
Portugal	55,0	54,3	53,3	53,6	56,1	57,7	59,4
Slovakia	34,0	47,2	49,9	49,2	43,7	43,1	42,5
Slovenia	23,6	24,9	27,4	28,4	29,8	29,4	29,8
Spain	64,6	63,1	61,1	56,3	53,2	49,4	46,9
Sweden	68,1	62,7	52,8	54,3	52,4	52,0	51,1
United Kingdom	47,7	45,1	42,0	38,7	38,2	39,7	41,5
EU (25 countries)	67,5	66,7	62,9	62,0	61,4	63,0	63,4

Zdroj: EUROSTAT

Přibližně jedna třetina zemí Evropské unie přesahuje Maastrichtskou smlouvou daný podíl veřejného dluhu na HDP 60%. Zeměmi s nejvyšším podílem jsou Řecko, Itálie, Belgie, všechny dosahují více než stoprocentního podílu dluhu na HDP. Naopak země s nejnižším podílem jsou Lucembursko a Pobaltské státy. Průměr celé Evropské unie se pohybuje několik procentních bodů nad stanoveným podílem.

Veřejný dluh je jednou z možností řešení krátkodobé fiskální nerovnováhy, z dlouhodobého hlediska však není řešením tohoto problému, pouze jeho odložením. Je základním projevem dlouhodobé fiskální nerovnováhy.

Podle DVOŘÁKA [1997] existují dva způsoby snížení objemu veřejného dluhu:

- *Pasivní způsob*, neboli pozitivní vliv exogenních faktorů. Za takovéto faktory lze považovat tempo ekonomického růstu značně a trvale převyšující efektivní reálnou



úrokovou míru, vliv exogenní inflace na snížení reálné hodnoty veřejného dluhu (Podle DORNBUSCHE [1994] je národní dluh ve většině zemí nominální, takže dochází-li k růstu inflace, snižuje se i reálná hodnota závazku vlády. Pokud je tedy národní dluh nominálním dluhem, může být dostatečně vysokou neanticipovanou inflací fakticky vymazán.), zahraniční granty či dary, případně prominutí části dluhu či úroků.

- *Aktivní způsob* – např. rozpočtové krytí dluhu, krytí z výnosu mimořádné veřejné dávky, monetární řešení apod.

## 5. PREVENCE FISKÁLNÍ NEROVNOVÁHY

Cílem fiskální politiky států je dosažení fiskální rovnováhy. Způsoby jejího zabezpečení se v jednotlivých zemích liší. Neočekávané události nejrůznějšího charakteru (výkyvy hospodářského cyklu, přírodní katastrofy apod.) se objevují v zemích s různým načasováním a rozsahem. Při událostech negativního charakteru se pak vlády snaží o zmírnění jejich důsledků expanzivní politikou.

Proti nadměrným aktivitám vlád, zejména expanzivního charakteru, potom státy používají kontrolní mechanismy v podobě různých pravidel. V oblasti monetární politiky přešla řada zemí na počátku devadesátých let na režim cílování inflace, které nahradilo dřívější cílování monetárních agregátů a měnových kurzů. V oblasti fiskální politiky je podporován cíl snižovat rozpočtové deficity k nějaké předem stanovené úrovni či snižovat veřejný dluh. Všechna pravidla v makroekonomických politikách mají společnou jednu věc, zajištění určité kredibility a snížení aktivních zásahů státu.

Od osmdesátých let lze v řadě zemí pozorovat snahu o fiskální konsolidaci, v devadesátých letech se potom tato aktivita transformovala do konkrétních fiskálních pravidel. KOPITS [2001] mapuje vývoj fiskální konsolidace ve světě ve třech vlnách:

1. Polovina 19. století – některé státy USA a kantony ve Švýcarsku přijaly tzv. *zlaté pravidlo*, podle kterého se vlády zavázaly udržovat vyrovnanou běžnou (neinvestiční) část rozpočtu.
2. Období po 2. světové válce – průmyslové země (Německo, Itálie a Holandsko) přijaly *pravidlo vyrovnaného rozpočtu*, které podpořilo jejich stabilizační programy, které následovaly po měnových reformách. Většina z nich byla založena na zlatém pravidle. V 60. letech k nim ještě tyto země přidaly pravidlo zákazu financování deficitů ze specifikovaných domácích zdrojů, zejména centrální banky.
3. Třetí, současná vlna, je datována od zavedení novozélandského Fiscal Responsibility Act (1994). Pro tuto vlnu je charakteristická *variabilita pravidel* (vyrovnané rozpočty různého druhu, dluhové a výdajové stropy), a to jak na národní úrovni, tak i na nižších úrovních. Důraz je kladen na transparentnost, plynoucí často z mezinárodních úmluv (sladění účetních postupů a statistických vykazování). Mnoho současných pravidel je doprovázeno tzv. únikovou klauzulí, podle níž, v určitých nepředvídatelných či těžko ovlivnitelných situacích, je vláda oprávněna překročit daný dluhový či výdajový strop.

## 5.1. PŘÍSTUPY K PREVENCI FISKÁLNÍ NEROVNOVÁHY

Jednotlivé přístupy k prevenci fiskální nerovnováhy se v různých zemích liší. Unitární státy přirozeně přisuzují větší kompetence centrální vládě, vlády na nižších úrovních mají omezené kompetence. Jsou na národní vládě závislé nejen finančně (dotace), ale také podléhají její kontrole. V tomto případě je velice důležitá dobrá komunikace mezi jednotlivými úrovněmi vlád. Naopak ve federativních státech, kde mají spolkové země legislativně určen status suverénního státu, centrální vláda nemá vždy zákonnou pravomoc stanovovat výdajové limity pro nižší úroveň.

TER-MINASSIAN [1997] rozlišuje čtyři kategorie přístupů k prevenci fiskální nerovnováhy:

1. *Spolehnutí se na pravidla trhu* – tržní mechanismus hraje velice důležitou roli především na nižších úrovních vlády. Tento způsob prevence bývá používán v zemích, kde dluh územních samospráv není zaručen státem (např. Česká republika, Maďarsko). Aby finanční trhy plnily svou funkci při prevenci fiskální nerovnováhy, musí být splněny určité podmínky:
  - Trhy musí být volné a otevřené, tzn. že územní vlády nesmí mít žádná přednostní práva při získávání půjček.
  - Potenciální věřitelé musí mít dostatečné informace o všech závazcích dlužníka.
  - Věřitelé nesmí mít žádnou záruku náhrady škody v případě nesplácení územní vládou.
  - Dlužník musí reagovat na signály trhu.

Uvedené podmínky jsou velice přísné, proto je problémem jejich uplatnění ve většině zemí. V některých zemích je těžké získat informace o financování územních vlád, v některých jsou tyto vlády finančně zainteresovány ve finančních institucích, které jim poskytují půjčky (zejména rozvojové země). V řadě zemí také probíhají různé formy intervencí centrálních bank k prevenci neplnění závazků územních vlád. V neposlední řadě regionální politici často včas nereagují na varování finančních trhů. Z těchto důvodů lze vyvodit, že samotné spoléhání na finanční trhy v jejich současné podobě, není v řadě ekonomik vhodnou metodou prevence fiskální nerovnováhy. Tou bude teprve ve chvíli, kdy budou finanční trhy více rozvinuté, transparentní a nezávislé na vládních intervencích.

2. *Bilaterální či multilaterální přístup* – územní samospráva se v tomto případě účastní procesu navrhování národních makroekonomických otázek a klíčových fiskálních parametrů, a je tedy spoluodpovědná za jejich plnění. Vyjednávacím procesem, ve kterém má centrální vláda hlavní slovo, je stanoveno nejen celkové rozpočtové saldo, ale také možnosti pohybů hlavních položek příjmů a výdajů. Poté jsou schváleny limity pro financování jednotlivých územně samosprávných celků, a dále mechanismy pro kontrolování těchto limitů, popř. jejich revidování. Tento způsob prevence je využíván především ve federativních státech (Německu, Rakousku, Belgii), v nichž je dáno ústavně právní postavení regionů.

Výhodou tohoto přístupu je především podpora dialogu a výměny informací mezi jednotlivými úrovněmi vlád. Regionální politici mají také možnost lépe pochopit důsledky rozpočtových rozhodnutí na makroekonomickou situaci země. Tento přístup však dobře funguje pouze v zemích se zavedeným fiskálním konzervatismem a disciplínou. V případě, že je vedení centrální vlády v otázkách ekonomiky a fiskálního řízení slabé, vyjednávací procesy za účelem stanovení stropů pro místní výdaje a dluhy jsou neúspěšné.

3. *Přímá kontrola centrální vládou* – tento způsob je využíván v řadě zemí, především v unitárních státech, např. Francii, Velké Británii. Kontrola může být ve formě:
- a) stanovování ročních (nebo častějších) limitů celkových dluhů jednotlivých územních vlád (nebo jejich částí – např. zahraniční půjčky),
  - b) přezkoumávání a povolování jednotlivých půjček (včetně schvalování lhůt a podmínek),
  - c) kontrolování finančních operací územní vlády,
  - d) centralizace všech vládních půjček.

Forma přímé kontroly centrální vládou by měla být používána zejména v oblasti zahraničních půjček územních vlád, a to z několika důvodů. Zahraniční dluhová politika je spojena s ostatními makroekonomickými politikami, které jsou v kompetenci centrálních orgánů (především centrální banky), koordinovaný přístup k finančním trhům může zajistit lepší podmínky pro získávání zahraničních půjček než fragmentovaný. Zhoršení finančního ohodnocení jednoho nebo více dlužníků na nižší vládní úrovni může mít „epidemický“ vliv na hodnocení ostatních dlužníků. Navíc zahraniční věřitelé často požadují garanci centrální vlády za půjčky nižších územních celků.

Z výše uvedených podmínek je zřejmé, že prevence fiskální nerovnováhy prováděná přímou kontrolou centrální vlády není příliš vhodná. Takovéto možnosti kontroly jsou často v rozporu se zákonem předepsaným statutem územních vlád ve federativních státech. Navíc tyto kontroly mohou mít za následek, že se centrální vláda příliš zapojuje do rozhodování nižších vlád, a to i v otázkách, které by bylo lépe přenechat k rozhodování regionálním vládám samotným. V neposlední řadě také tento způsob přináší nebezpečí, že centrální vláda nebude, v případě hrozícího se neplnění závazků regionální vlády, ochotna odmítnout jí finanční podporu.

4. *Přístup založený na pravidlech* – tento způsob prevence fiskální nerovnováhy, založený na pravidlech stanovených ústavou nebo zákony, je využíván v řadě unitárních i federativních států (např. Polsko, Portugalsko, Itálie). Mezi tato pravidla patří např. stanovení limitu zadlužení regionálních vlád, jiné určují specifické důvody, kdy si může územní vláda půjčovat (obvykle investiční projekty, tzv. zlaté pravidlo), popřípadě omezují nebo zakazují určité typy půjček, které by mohly zvýšit možnost makroekonomické krize (např. půjčky od centrálních bank, ze zahraničí). Řada zemí využívá různé kombinace těchto možností. Mezi výhody tohoto přístupu patří zejména jeho okamžité provádění, odpadá zde doba strávená vyjednáváním mezi jednotlivými úrovněmi vlády.

## **5.2. POŽADAVKY NA FISKÁLNÍ PRAVIDLA**

Při tvorbě fiskálního pravidla pro konkrétní zemi je třeba brát v úvahu celkové ekonomické prostředí, ve kterém se daná země nachází (vnější hrozby), a které se v dané zemi vyskytuje (vnitřní hrozby). Obecně jde o působení veřejného sektoru v ekonomice, účinnost fiskální politiky, velikost veřejného sektoru, otevřenost a velikost ekonomiky, vazba na jiné země apod.

Mezi nejčastěji používaná fiskální pravidla patří stanovení výše rozpočtového deficitu místní vlády, omezení možností získání peněz na finančních trzích a stanovení výdajových stropů. Tato pevná fiskální pravidla jsou přitažlivá zejména z důvodu snadného definování, pochopitelnosti a transparentnosti. Zároveň však tato pevná pravidla mohou omezit určitou flexibilitu reakcí na neočekávané události, cyklické změny apod. Naopak příliš flexibilní

fiskální pravidlo si však může vláda přizpůsobit svým podmínkám, čímž může dojít k narušení jeho funkce, tedy zajištění fiskální disciplíny.

JOUMARD, KONGSRUD [2003] definují podmínky pro optimální fiskální pravidla takto:

- *Přiměřenost konečnému cíli* – při snaze o zmírnění veřejných výdajů stanovení jejich stropu, naopak při snaze o dosažení fiskální konsolidace stanovení limitu dluhu.
- *Konzistentnost s dalšími politickými cíly* – rozpory mezi fiskálními a dalšími politickými cíly mohou oslabit účinnost fiskálních pravidel jakožto řídicího instrumentu.
- *Jasná vymezenost* – fiskální pravidla a případné únikové klauzule musí být přesně definované.
- *Transparentnost* – vymezení pravomocí na jednotlivých úrovních vlády musí být přesně určeny, musí být zajištěna dostupnost a kvalita údajů. Vlády mají povinnost v určitých časových obdobích vykazovat zprávy o hospodaření a dodržení daného kritéria. Rostoucí transparentnost fiskálních pravidel snižuje možnost obcházení jejich dodržování.
- *Jednoduchost* – jednoduše definovaná, snadno srozumitelná pravidla jsou přitažlivější než komplikovaná, a získají tak podporu širší veřejnosti.
- *Flexibilita* – flexibilní pravidla snadněji reagují na neočekávané události, výkyvy hospodářského cyklu apod. Příliš flexibilní pravidlo však může vláda snadno obejít, čímž bude narušena jeho funkce.
- *Vymahatelnost* – řada zemí zavedla určité sankce v případě neplnění pravidel. Místní vlády mohou být za neplnění cílů pokutovány (Rakousko, Itálie), popř. jsou jim sníženy objemy dotací (Dánsko). Mezi nefinanční sankce patří administrativní postupy, kdy je v případě nesplnění cílů místní vláda kontrolována centrální administrativou, která může limitovat půjčky této vlády (Belgie).

## 6. STRUKTURA MÍSTNÍCH ROZPOČTŮ

Uspořádání územní samosprávy se v jednotlivých státech liší, samospráva se dělí na určité stupně. Základním stupněm územní samosprávy je obec, v některých státech se historicky vyvinulo několik vyšších článků územní samosprávy, samospráva je tedy dvoustupňová (např. Česká republika), v některých zemích i vícestupňová (např. trojstupňová v Itálii). Vyšším článkem je např. region, provincie. Tyto vyšší stupně tvoří spojovací článek mezi obcí a státem.

Struktura uspořádání územní samosprávy sledovaných zemí je uvedena v následující tabulce:

Tabulka č. 3 Struktura územní samosprávy vybraných zemí (rok 2003)

	Počet obcí	Průměrný počet obyvatel v obci	1. vyšší stupeň ÚS	2. vyšší stupeň ÚS
<b>Austria</b>	2359	3400	-	-
<b>Belgium</b>	589	17400	10	-
<b>Czech Republic</b>	6258	1600	14	-
<b>Denmark</b>	271	19700	13	-
<b>Finland</b>	448	11600	-	-
<b>Italy</b>	8100	7100	103	20
<b>Portugal</b>	278	36000	-	-
<b>Spain</b>	8106	4900	50	17
<b>Sweden</b>	289	30700	21	-
<b>EU (25 countries)</b>	89355	5100	1183	83

Zdroj: Local Finance in the Twenty Five Countries of the European Union

Ve vybraném vzorku zemí jsou zastoupeny dvě s třístupňovou územní samosprávou (Itálie, Španělsko), tři státy s dvoustupňovou samosprávou (Česká republika, Dánsko, Švédsko), dva státy s jednostupňovou samosprávou (Finsko, Portugalsko) a dva federativní státy – Rakousko s municipální úrovní a Belgie s municipální a regionální úrovní samosprávy.

V praxi bývá rozlišováno několik typů vztahů mezi ústřední vládou a územní samosprávou (municipální nebo regionální), v závislosti na míře decentralizace. PEKOVÁ [2004] rozlišuje tři základní typy vztahů:

1. *Municipalita (region) jako „agent“ ústřední vlády*, kdy volené orgány obce (regionu) v podstatě nemají žádné nebo téměř žádné vlastní pravomoci, a tedy ani odpovědnost za svá rozhodnutí. Klíčové problémy jsou tedy rozhodovány na úrovni centrální vlády, místní samospráva je pouze vykonavatelem rozhodnutí státu. Takovému pojetí vztahů zpravidla odpovídá vysoká míra centralizace veřejných příjmů do ústředního rozpočtu a následná vysoká míra přerozdělování

finančních zdrojů. Municipální (regionální) potřeby jsou téměř stoprocentně dotovány z ústředního veřejného rozpočtu, výše dotací (ve většině případů účelových) závisí na rozhodnutí státu. Takováto municipalita (region) je finančně nesoběstačná, při vynakládání finančních zdrojů dochází k vysoké nehospodárnosti a neefektivnosti, jelikož dosažené úspory se obvykle musí odvést zpět do státního rozpočtu.

2. *Municipalita (region) v roli úplně nezávislé samosprávy* – v praxi nerealizovatelný model. Aby mohly být jednotlivé stupně územní samosprávy zcela nezávislé na státu, musely by mít i dostačující finanční prostředky na krytí svých potřeb, musely by tedy být finančně zcela soběstačné. Nemožnost státních zásahů do rozhodování a hospodaření územní samosprávy by však vedla k nerovnoměrnému vývoji různých lokalit na území jednoho státu, což by mohlo vytvářet např. migrační problémy, sociální napětí, problémy při stabilizaci místního hospodářství apod.
3. *Partnerství mezi municipalitou (regionem) a státem* – přestože se konkrétní formy tohoto partnerství v jednotlivých zemích liší, společným cílem všech je dosáhnout obecných priorit, které jsou ve veřejném zájmu. Partnerství bývá charakterizováno určitou mírou autonomie územní samosprávy v rozhodování, ale i odpovědností za důsledky jejích rozhodnutí. Stát tedy vymezuje zákonný rámec pro postavení, organizaci a úkoly územní samosprávy, vykonává právní dozor nad činností územní samosprávy, spolupracuje s ní, poskytuje jí odbornou a metodickou pomoc a v neposlední řadě poskytuje územní samosprávě finanční prostředky.

Stupeň decentralizace bývá často měřen jako podíl příjmů či výdajů místní samosprávy na objemu celkových veřejných příjmů či výdajů, nebo jako podíl na HDP dané země. Čím vyšší je podíl místní samosprávy, tím vyšší stupeň decentralizace. Podle studií OECD ve většině zemí podíl výdajů místních samospráv v posledních letech narůstal, zatímco podíl příjmů se zvýšil neúměrně, což vedlo ke zvětšení fiskální mezery (tedy rozdílu mezi odpovědností místní samosprávy za výdaje a možnostmi zvýšení příjmů).



## 6.1. VÝDAJE MÍSTNÍCH SAMOSPRÁV

Stejně jako výdaje státního rozpočtu se člení i výdaje místních samospráv na běžné a kapitálové. Z běžných výdajů se hradí běžné, pravidelně se opakující potřeby v jednom rozpočtovém období. Jedná se tedy o neinvestiční (provozní) výdaje zejména organizací v lokálním a regionálním veřejném sektoru, které zajišťují veřejné statky pro občany. Kapitálové výdaje slouží k financování dlouhodobých, běžně se neopakujících potřeb, zejména investičních, které přesahují jedno rozpočtové období. Mezi oblasti financované místní samosprávou patří ve většině zemí vzdělání, zdravotnictví, sociální služby, bydlení, kultura, doprava a dopravní komunikace.

Poměr výdajů místní samosprávy k hrubému domácímu produktu se v jednotlivých zemích liší, jak ukazuje následující tabulka:

Tabulka č.4 Podíl výdajů místních samospráv sledovaných zemí na HDP (v %, údaje rok 2004)

<b>Austria</b>	7,9
<b>Belgium</b>	6,8
<b>Czech Republic</b>	12,6
<b>Denmark</b>	33,2
<b>Finland</b>	19,7
<b>Italy</b>	15,8
<b>Portugalsko</b>	5,9
<b>Spain</b>	14,3
<b>Sweden</b>	25,0
<b>EU (25 countries)</b>	11,5

Zdroj: EUROSTAT

Nejvyšší podíl výdajů místních samospráv je v zemích, kde má územní vláda rozsáhlé pravomoci, zejména v oblasti vzdělání, zdravotnictví a sociálních věcí (Dánsko, Švédsko, Finsko, Španělsko). Naopak nízké procento je ve federativních zemích (Belgie, Rakousko) a Portugalsku. Decentralizace výdajů České republiky se pohybuje kolem průměru Evropské unie (11,5%).

Největší skupinou výdajů místních rozpočtů jsou běžné výdaje, související se zabezpečováním veřejných statků, podstatnou část kapitálových výdajů pak tvoří místní veřejné investice.

## 6.2. PŘÍJMY MÍSTNÍCH SAMOSPRÁV

Podíl příjmů místních samospráv sledovaných zemí na HDP dané země je uveden v následující tabulce:

Tabulka č. 5 Podíl příjmů místních samospráv sledovaných zemí na HDP (v %, údaje rok 2004)

<b>Austria</b>	8,1
<b>Belgium</b>	6,7
<b>Czech Republic</b>	12,6
<b>Denmark</b>	32,8
<b>Finland</b>	19,0
<b>Italy</b>	14,9
<b>Portugal</b>	6,0
<b>Spain</b>	14,3
<b>Sweden</b>	25,2
<b>EU (25 countries)</b>	11,3

Zdroj: EUROSTAT

Stejně jako u výdajů mají nejvyšší podíl na HDP příjmy místních samospráv vysoce decentralizovaných zemí, tedy Dánska a Švédska. Druhou skupinu zemí, s podílem výdajů nad průměrem Evropské unie, tvoří Finsko, Španělsko, Itálie a Česká republika. Nejnižší stupeň decentralizace, měřeno podílem příjmů na HDP, je opět v Rakousku, Belgii a Portugalsku.

Složení příjmů místních samospráv se v jednotlivých zemích liší, v závislosti na přístupu dané země k fiskální decentralizaci, existuje také několik způsobů rozdělení příjmů. Např. OECD a Mezinárodní měnový fond dělí příjmy místních samospráv do tří kategorií – daňové příjmy (zahrnující příjmy ze sociálního pojištění, daní z příjmu, majetkových dané, spotřebních daní), dotace (jakékoli nenávratné peněžní platby přijaté od jiných úrovní místních samospráv) a nedaňové příjmy (ostatní zdroje nenávratných příjmů, např. příjmy z podnikání, příjmy z hospodaření s majetkem, poplatky a pokuty). [OECD, CTPA, 2002]

V této práci bylo použito rozdělení příjmů podle Evropské bankovní skupiny Dexia. Ta člení příjmy místních samospráv do čtyř kategorií - vlastní daňové příjmy, finanční transfery, ostatní příjmy a půjčky.

### 6.2.1. VLASTNÍ DAŇOVÉ PŘÍJMY

Ve většině zemí tvoří daňové příjmy nejvýznamnější skupinu běžných příjmů územních rozpočtů. Mezi výnosy z vlastních daňových příjmů byly zahrnuty všechny *svěřené daně*,

tedy daně, které jsou vybírány podle celostátně platných daňových zákonů, a jejichž výnos plyne celý přímo do rozpočtů místních samospráv, dále *přirážky k celostátně stanoveným daním* a výnosy z *municipálních*, popř. *regionálních daní*.

Podíl vlastních daňových příjmů sledovaných zemí na celkových příjmech místních samospráv dané země je uveden v následující tabulce.

Tabulka č. 6 Podíl vlastních daňových příjmů na celkových příjmech místních samospráv (v %, údaje rok 1999)

<b>Austria</b>	14
<b>Belgium</b>	45
<b>Czech Republic **</b>	6
<b>Denmark</b>	50
<b>Finland</b>	42
<b>Italy</b>	24
<b>Portugal</b>	32
<b>Spain *</b>	27
<b>Sweden</b>	58

Zdroj: Local Finance in the Fifteen Countries of the European Union \* údaje rok 1998

\*\* Obec a Finance, údaje rok 2004

Ve čtyřech z devíti vybraných zemích (Švédsko, Dánsko, Belgie a Finsko) tvoří vlastní daňové příjmy více než 40% celkových příjmů místních samospráv, další čtyři země (Portugalsko, Španělsko, Itálie a Rakousko) se pohybují v rozmezí od 14% do 32%. Nejnižší podíl vlastních daňových příjmů je v České republice, většinu daňových příjmů totiž tvoří výnosy ze sdílených daní.

Druhy daňových příjmů:

1. Majetkové daně - patří mezi rozhodující daňové příjmy místních samospráv, s výjimkou Švédska ji využívají všechny země vybraného vzorku. Výhodou této daně je relativně snadná předpověď jejího výnosu - předmět daně je imobilní, není tedy snadné se dani vyhnout. Místní vlády mají relativně vysokou volnost při stanovování výše daně, předmět daně bývá obvykle určen centrálně.
2. Individuální daň z příjmů – tvoří podstatnou část příjmů místních vlád ve většině zemí. Daňový výnos ovlivňuje především předmět daně, tedy jaké druhy příjmů se zdaňují, zda se základ daně upravuje, případné slevy a osvobození. Při konstrukci sazeb daně je obvykle využíváno klouzavé progresivní sazby daně. Do rozpočtu územní samosprávy tato daň plyne obvykle ve formě podílu na celostátním výnosu daně z příjmu.
3. Daň ze zisku korporací – tuto daň využívají všechny vybrané země, ve většině z nich plyne do územních rozpočtů ve formě podílu na celostátním výnosu této daně. Základ daně korporací se v jednotlivých zemích liší, nejčastěji používanými

jsou provozní zisk, úhrn mezd, fixní majetek. Místní vlády mají určité pravomoci při stanovování sazeb této daně s výjimkou Rakouska, kde je sazba stanovována federální vládou.

4. Spotřební daně – univerzální spotřební daně (např. daň z obratu), jsou ve většině zemí doplněny také specifickými (selektivními) spotřebními daněmi na vybrané druhy zboží (např. alkohol, cigarety, pohonné hmoty). Spotřební daně jsou zpravidla příjmem centrálního rozpočtu, pokud jsou příjmem místních rozpočtů, pak ve formě podílu na celostátním výnosu.

## 6.2.2. FINANČNÍ TRANSFERY

Druhou skupinu příjmů místních samospráv představují finanční transfery, do kterých byly zahrnuty výnosy ze *sdílených daní* (rozpočtovými pravidly stanovený podíl na celostátně vybíraných daních, který je příjmem rozpočtu místní samosprávy) a dále *dotace*. Tyto nenávratné peněžní transfery je možno členit z několika hledisek. *Běžné dotace* jsou poskytovány na financování běžných, pravidelně se opakujících neinvestičních potřeb v rozpočtovém období, *kapitálové dotace* slouží k financování kapitálových, jednorázových (investičních) dlouhodobých potřeb. Ve většině zemí převažují v rozpočtech místních samospráv běžné dotace.

Druhým způsobem rozdělení dotací je rozlišení podle účelovosti. *Účelové dotace* jsou poskytovány na určitý účel, jejich poskytnutí je vázáno na splnění podmínek použití. Nesprávně použitá dotace, popř. nevyužitá část této dotace, se zpravidla vrací zpět do státního rozpočtu, což může příjemce dotace méně motivovat k hospodárnosti při zajišťování veřejných potřeb. Účelové dotace jsou obvykle poskytovány místním vládám na financování investičních potřeb – vzdělání, zlepšení bydlení, výstavbu komunálních bytů, údržbu komunikací.

Poskytnutí *neúčelové dotace* není vázáno na předem vymezený účel, ani jiné podmínky, územní vláda sama rozhoduje o jejím využití. Nevyčerpaná část těchto dotací se nevrací. Charakter neúčelových dotací lépe odpovídá záměrům posilování pravomocí a odpovědnosti orgánů územní samosprávy za jejich hospodaření, jsou tedy ve vyspělých zemích používány častěji. Problémem však může být neodborné rozhodování místní vlády, které může vést k neefektivnímu použití dotace. Neúčelové dotace jsou obvykle využívány k financování běžných potřeb.

Většina dotací je místním rozpočtům poskytována z centrálního rozpočtu, dalšími možnými zdroji jsou fondy Evropské unie, popř. dotace od jiných územních celků.

Podíl finančních transferů na celkových příjmech místních samospráv ve sledovaných zemích je uveden v následující tabulce:

Tabulka č. 7 Podíl finančních transferů na celkových příjmech místních samospráv (v %, údaje rok 1999)

<b>Austria</b>	36
<b>Belgium</b>	42
<b>Czech Republic **</b>	88
<b>Denmark</b>	18
<b>Finland</b>	22
<b>Italy</b>	61
<b>Portugal</b>	45
<b>Spain *</b>	55
<b>Sweden</b>	13

Zdroj: Local Finance in the Fifteen Countries of the European Union \* údaje rok 1998

\*\*Obec a finance, údaje rok 2004

Nejvyšší podíl finančních transferů na celkových příjmech územních samospráv má Česká republika (kraje nemají téměř žádné vlastní daňové příjmy), vysoký podíl je také v zemích s oddělenou oblastní vládou (Španělsko, Itálie), naopak nízké procento transferů je v silně decentralizovaných zemích (Švédsko, Dánsko).

### 6.2.3. OSTATNÍ PŘÍJMY

Do skupiny ostatních příjmů místních samospráv byly zahrnuty veškeré další zdroje nenávratných příjmů, např. příjmy z podnikání, příjmy z pronájmu a prodeje majetku, z finančního investování, pokuty, uživatelské poplatky.

Největší část nedaňových příjmů tvoří *uživatelské poplatky*. Jejich využívání bývá považováno za vysoce efektivní a spravedlivé, protože uživatelé, kteří spotřebovávají více určitého statku platí více než ti, kteří daného statku spotřebovávají méně. Nejčastějším typem uživatelského poplatku je vodné, stočné, poplatky za odvoz komunálního odpadu apod.

Podíl ostatních příjmů na celkových příjmech místních samospráv ve vybraných zemích je uveden v následující tabulce:

Tabulka č. 8 Podíl ostatních příjmů na celkových příjmech místních samospráv (v %, údaje rok 1999)

<b>Austria</b>	44
<b>Belgium</b>	4
<b>Czech Republic **</b>	6
<b>Denmark</b>	30
<b>Finland</b>	33
<b>Italy</b>	9
<b>Portugal</b>	16
<b>Spain *</b>	10
<b>Sweden</b>	27

Zdroj: Local Finance in the Fifteen Countries of the European Union \* údaje rok 1998

\*\* Obec a Finance, údaje rok 2004

Nejvyšší podíl nedaňových příjmů na celkových příjmech místních samospráv má Rakousko (44%), dále severské státy Finsko, Dánsko a Švédsko. Naopak nejnižší podíl ostatních příjmů mají méně decentralizované země – Španělsko, Itálie a Česká republika.

#### 6.2.4. PŮJČKY

Poslední skupinou příjmů místních samospráv jsou návratné příjmy, půjčky. Zdrojem dluhového financování mohou být úvěry od peněžních ústavů, příjmy z emise obligací (v praxi málo využívané) nebo návratné půjčky a finanční výpomoci od jiných subjektů, např. v rámci rozpočtové soustavy. Ve většině zemí je podmínkou dluhového financování využití takto získaných zdrojů k úhradě kapitálových výdajů, výjimečně mohou být použity k financování provozních operací, popř. k získání podílu ve veřejných podnicích. Půjčky v devizách musí být obvykle schváleny nadřízeným orgánem. Dále může být nadřízeným orgánem určena finanční instituce, u které je možno půjčku získat.

Většina zemí Evropské unie zavedla také určitá opatrnostní pravidla, aby zamezila přílišným nárůstům dluhů místních samospráv. Jedním z nich je *požadavek předchozího schválení* nadřízeným orgánem (nejčastěji centrální vládou), které je uděleno na základě prozkoumání finanční situace dané místní samosprávy. V některých zemích je předběžný souhlas nutný pouze u některých typů půjček.

Mezi další pravidla patří *omezení horní hranice zadluženost* (Rakousko, Španělsko, Portugalsko), *horní hranice roční splátky dluhu* (obvykle stanoveno podílem půjčky na ročních kapitálových výdajích nebo běžných příjmech – Španělsko, Portugalsko, Česká

republika), *stanovení maximální možné úrokové sazby, maximální možné doby splatnosti dluhu, způsoby splácení dluhu, zákaz splácení starého dluhu novým dluhem.*

Podíl půjček na celkových příjmech místních samospráv sledovaných zemích je uveden v následující tabulce:

Tabulka č. 9 Podíl půjček na celkových příjmech místních samospráv (v %, údaje rok 1999)

<b>Austria</b>	6
<b>Belgium</b>	9
<b>Czech Republic **</b>	2,4
<b>Denmark</b>	2
<b>Finland</b>	3
<b>Italy</b>	6
<b>Portugal</b>	7
<b>Spain *</b>	8
<b>Sweden</b>	3

Zdroj: Local Finance in the Fifteen Countries of the European Union \* údaje rok 1998

\*\* Obec a finance, údaje rok 2004

Nejvyšší podíl půjček na příjmech místních samospráv je v Belgii a Španělsku (9% resp. 8%), druhou skupinu zemí s podílem kolem 6% tvoří Rakousko, Itálie a Portugalsko. Podíl půjček pod 3% je u Švédska, Finska, České republiky a nejnižší u Dánska (2%).

## 7. FEDERATIVNÍ STÁTY

Ve vybraném vzorku zemí jsou federativní státy reprezentovány Rakouskou republikou a Belgickým královstvím. Oba státy se vyznačují silným vlivem spolkových zemí na místní uspořádání. Rakousko má pouze jednostupňovou územní samosprávu, Belgie má úrovně dvě. Rozlohou je sice větší Rakousko (téměř třikrát), počet obyvatel je však téměř stejný (Rakousko 8,1 milionu, Belgie 10,3 milionu). Také úrovně HDP jsou obě země téměř srovnatelné – Rakousko 212 miliard euro (26 100 euro na obyvatele), Belgie 254 miliard euro (24 800 euro na obyvatele, údaje rok 2001). Přibližně stejný je také průměrný roční nárůst HDP (2,5% v Rakousku a 2,7% v Belgii – údaje za období let 1995-2000).

### 7.1. RAKOUSKÁ REPUBLIKA

Rakousko je federativní republika tvořená *9 spolkovými zeměmi a 2359 municipalitami*. Hlavní město Vídeň má zvláštní postavení, je zároveň spolkovou zemí i municipalitou. Každá ze spolkových zemí má vlastní ústavu, parlament a vládu odpovídající za uplatňování zemských zákonů. Působnost spolkových zemí je ve všech oblastech s výjimkou těch, které zajišťuje centrální vláda. Oblasti, které patří výlučně do kompetence spolkových zemí, jsou zejména zemědělství, životní prostředí, cestovní ruch, sport, bydlení, územní plánování a veřejný pořádek. Přenesenou působnost pak vykonávají v následujících oblastech: policie, péče o děti a mládež, zdravotnictví, školství, doprava, bydlení, sociální péče, místní rozvoj. Spolkové země jsou dále rozděleny na administrativní oblasti.

Obce vykonávají jak samostatnou, tak přenesenou působnost (např. evidence obyvatel, organizování voleb, zdravotní opatření apod.). Samostatná působnost zahrnuje všechny oblasti veřejného zájmu, např. policii, místní plánování, ochranu životního prostředí, protipožární opatření, cestovní ruch, komunální služby, dopravu, sociální péči apod. V případě, že by náklady na výkon některé z oblastní působnosti byly pro municipalitu neúnosné, může obec požádat o její přesun na zemskou vládu.

Na jednání místních vlád dohlíží jak centrální vláda, tak i vlády jednotlivých spolkových zemí. Jakékoli rozhodnutí, které považují za nezákonné, může být zrušeno. V případě častějšího opakování takovýchto rozhodnutí, mohou být uděleny místní vládě přísné sankce, včetně možnosti rozpuštění městské rady.



V roce 1999 byl schválen domácí pakt stability a růstu, stanovující povinnosti a sankce pro místní vlády. Podle něj musí být hospodaření spolkových zemí přebytkové, hospodaření municipalit v čtyřletém období alespoň vyrovnané. Vyrovnanost rozpočtu však není vyžadována pro každou individuální municipalitu, ale za všechny municipality v dané spolkové zemi jako celku. Jakékoli sankce uvalené za porušení těchto podmínek jsou také rozděleny mezi všechny municipality konkrétní spolkové země.

### 7.1.1. PŘÍJMY MÍSTNÍCH SAMOSPRÁV RAKOUSKA

Struktura příjmů místních samospráv v Rakousku je uvedena v následující tabulce:

Tabulka č.10 Struktura příjmů místních samospráv Rakouska (v %, údaje rok 1999)

	Municipality (s výjimkou Vídně)	Vídeň
Vlastní daňové příjmy	17	10
Finanční transfery	31	44
Ostatní příjmy	44	43
Půjčky	8	3

Zdroj: Local Finance in the Fifteen Countries of the European Union

V rozpočtech místních samospráv jsou odděleně sledovány sdílené daně, které tvoří přibližně 26% celkových příjmů. Pro snadnější porovnání jednotlivých zemí byly tyto daně zahrnuty v tabulce mezi finanční transfery (tvoří 72% těchto transferů). Systém rozdělování sdílených daní je poměrně složitý a probíhá v několika krocích.

Celkový výnos daně je nejprve rozdělen mezi rozpočty federální a státní a místní úrovně podle předem stanovených poměrů pro jednotlivé daně. Dále je část určená státním a místním rozpočtům rozdělena mezi jednotlivé spolkové země a nakonec je podíl každé země rozdělen mezi jednotlivé municipality v závislosti na počtu obyvatel.

#### Vlastní daňové příjmy:

Příjmy rozpočtů municipalit jsou tvořeny zejména příjmy ze dvou svěřených daní, majetkové daně (z pozemků a ze staveb) a obecní daně z obchodu. Zatímco sazba majetkové daně je stanovena státem, ale její výši mohou municipality měnit ve stanoveném rozsahu, sazbu daně z obchodu měnit nelze.

Rozhodnutí o výběru dalších daní, např. ze psů, rekreačních objektů, je v kompetenci municipalit, sazby těchto daní jsou však stanoveny centrální vládou.

### Finanční transfery:

Mezi příjmy zahrnované do finančních transferů patří výnosy ze sdílených daní a dotace od federální vlády a spolkových vlád.

Celkem je do centrálního rozpočtu vybíráno čtrnáct sdílených daní, jejichž základy a sazby stanovuje federální vláda. Největší podíl na výnosech mají výnosy z daně z příjmů, z mezd, z peněžního obratu, z piva, pohonných hmot, inzerce apod.

Neúčelové dotace jsou poskytovány municipalitám na základě jejich finančních potřeb z centrálního rozpočtu.

Poskytování účelových dotací na konkrétní projekty je vázáno určitými podmínkami, např. povinností municipalit podílet se na jejich spolufinancování. Druhou skupinu účelových dotací tvoří dotace municipalitám k financování rozpočtového deficitu a neobvyklých výdajů. Tyto dotace jsou poskytovány centrální vládou přes rozpočty spolkových zemí.

### Půjčky:

Municipality mají možnost využít dluhového financování, pokud budou takto získané prostředky využity k hrazení kapitálových výdajů a pokud získají povolení kontrolní komise. Ta stanovuje maximální podíl dluhu, kterého může každá municipalita dosáhnout (v jednotlivých zemích se liší). Druhým omezením pro využití půjčky konkrétní municipalitou je vyrovnanost běžného rozpočtu ve spolkové zemi, ve které se municipalita nachází.

## **7.2. BELGICKÉ KRÁLOVSTVÍ**

Belgie je federativní konstituční monarchie, která se skládá z šesti oblastí: *3 komunit* (Vlámská, Francouzská a Německá) a *3 regionů* (Flandry, Valonie, Brusel). Zatímco regiony jsou přesně geograficky definovány, hranice komunit jsou dány spíše kulturou a jazykem. Oba celky mají zákonodárnou moc, přičemž komunity rozhodují a vydávají nařízení v oblasti kultury, vzdělání, zdravotnictví a sociálních věcí. Regiony jsou zodpovědné za oblasti ekonomického rozvoje, práce, dopravy, bydlení, vědy v oblasti jejich správy, energetiky, vodní ochrany, ekologie, památek, mezinárodního obchodu, zemědělství. Regiony navíc dohlížejí na hospodaření provincií a municipalit.

Vyšší stupeň místní samosprávy je tvořen *10 provinciemi*. Ty podporují oblasti vzdělávání a kulturních aktivit, mají zodpovědnost za místní plánování, podporu infrastruktury, dodržování všech federálních, komunálních a regionálních nařízení a zároveň dohlížejí na hospodaření *589 municipalit*, které tvoří nejnižší stupeň samosprávy. Působnost

municipalit zahrnuje místní samosprávu a veřejné zakázky, podporu místní dopravy a městského plánování, vzdělání, zdravotnictví a sociálních služeb.

Regionální vlády vykonávají správní dohled nad provinciemi a municipalitami. Mohou pozastavit nebo zrušit jakékoli rozhodnutí nižšího článku územní samosprávy, pokud jej shledají v rozporu se zákonem, popř. nařídit jejich předchozí schvalování. Stejně pravomocí má také centrální vláda a komunity v oblastech jejich působnosti.

Na základě schváleného konvergenčního programu musí být hospodaření místních vlád přinejmenším vyrovnané.

### 7.2.1. PŘÍJMY MÍSTNÍCH SAMOSPRÁV BELGIE

Struktura příjmů místních samospráv Belgie je uvedena v následující tabulce:

Tabulka č.11 Struktura příjmů místních samospráv Belgie (v %, údaje rok 1999)

	Municipality	Provincie
Vlastní daňové příjmy	44	51
Finanční transfery	43	37
Ostatní příjmy	4	6
Půjčky	9	6

Zdroj: Local Finance in the Fifteen Countries of the European Union

Největší podíl na celkových příjmech mají u provincií vlastní daňové příjmy, u municipalit je téměř stejný podíl u vlastních daňových příjmů i finančních transferů. Daňová pravomoc místních vlád je poměrně vysoká, regiony ji mohou v některých případech omezit.

#### Vlastní daňové příjmy:

Daňové příjmy místních rozpočtů jsou tvořeny přírážkami k některým daním, např. přírážka k majetkové dani, k dani z příjmů fyzických osob a k dani z motorových vozidel.

Municipality a provincie mohou dále stanovit některé další místní daně a poplatky, např. správní poplatky, daně nebo poplatky z veřejných zdravotních služeb, za užívání veřejných prostranství, zdanění průmyslových, obchodních nebo zemědělských podniků apod. V regionu Flandry stanovují provincie další provinciální daně, jejichž výnos musí být použit k financování veřejných výdajů dané provincie (všeobecná provinční dávka).

S výjimkou přírážky k dani z motorových vozidel, mají územní vlády daňovou pravomoc ke stanovování jednotlivých sazeb. Tato pravomoc však může být omezena regionem, který může stanovit konkrétní výše daňových sazeb, popř. určit, které daně smí být vybírány.

### Finanční transfery:

Místním vládám (municipalit i provincií) jsou poskytovány dotace z federálního i regionálních rozpočtů, které tvoří podstatnou část jejich příjmů (u obcí přes 40%). Z dotací regionálních rozpočtů jsou financovány běžné výdaje obcí a provincií, každý region stanovuje částku a kritéria, podle kterých jsou dotace přidělovány. Z federálního rozpočtu jsou místním vládám poskytovány jak běžné tak kapitálové dotace.

### Půjčky:

Místní vlády mají téměř neomezenou moc v případě půjček, pokud je využívají k pokrytí mimořádných výdajů, zejména financování kapitálových investic a překlenutí krátkodobých nesouladů mezi příjmy a běžnými výdaji. Regiony a komunity mohou také vydávat dluhové cenné papíry, ale pouze se svolením centrální vlády.

Federální vláda může omezit půjčky regionů na období dvou let na základě doporučení kontrolní rady a po dohodě s regionálními vládami. Regionální vlády kontrolují rozpočty municipalit a mohou v případě nutnosti nařídit snížení výdajů, popř. zvýšení daní.

## 8. REGIONÁLNÍ STÁTY

Druhou skupinou zkoumaných zemí jsou státy s oddělenou a samostatnou regionální vládou – Italská republika a Španělské království. Postavení regionů těchto států je podobné spolkovým zemím federativních zemí. Přestože je rozlohou menší Itálie, má téměř o polovinu více obyvatel než Španělsko (57,8 milionu resp. 39,5 milionu). Také HDP Itálie je vyšší (1220 miliard euro, 21 100 euro na obyvatele) proti Španělsku (653 miliard euro, tedy 16 500 euro na obyvatele, údaje rok 2001), ale průměrný roční růst je vyšší ve Španělsku (3,8% proti 1,9% v Itálii za období 1995-2000).

### 8.1. ITALSKÁ REPUBLIKA

Italská republika je unitárním státem s třístupňovou územní samosprávou. Nejvyšší článkem tvoří *20 regionů*, z nichž pět má zvláštní postavení, a to z jazykových, geografických a historických důvodů. Tyto regiony mají na rozdíl od zbylých patnácti regionů širší legislativní a správní moc. Působnost regionů je především v oblastech zdravotnictví, kultury, městského plánování, vzdělání, sociálních služeb, dopravních komunikací, zemědělství a podnikání. V oblasti zdravotnictví zřizují jednotlivé regiony místní zdravotnické společnosti, řídí místní zdravotnická centra a nemocnice. Regiony jsou odpovědné za odměňování zdravotnického personálu, léky, stavby a údržby zdravotnických zařízení (výše platů a ceny léků však stanovuje stát).

Vyšší stupeň samosprávy je v Itálii tvořen *103 provinciemi*, do jejichž působnosti patří zejména doprava a silniční síť, životní prostředí, energetika, komunální odpad, některé služby v oblasti zdravotnictví a ekonomický rozvoj. Stát nebo regiony mohou dále na provincie přenést některé ze svých oblastí působnosti.

Nejnižším stupněm místní samosprávy je *8100 obcí*, které plní jak vlastní samosprávné funkce, tak přenesené funkce. V samostatné působnosti zajišťují tři hlavní oblasti: sociální, ekonomickou a územní. Sociální oblast zahrnuje vzdělání (předškolní zařízení a základní školy), policii, péči o starší spoluobčany, všeobecnou zdravotní péči a veřejné bydlení; ekonomická cestovní ruch a podnikání; územní např. stavbu a údržbu pozemních komunikací, městskou dopravu, komunální odpad. Dále vykonávají v přenesené působnosti některé činnosti svěřené státem – organizování voleb, evidence občanů, statistiky apod. Stát a regiony mohou stejně jako u provincií převést na obce i některé další oblasti.

Dohled nad zákonností jednání municipalit a provincií vykonává státní kontrolní komise, která může zrušit jakékoli rozhodnutí, které bylo provedeno v rozporu se zákonem, popř. udělit pokuty jako náhrady za škody způsobené tímto rozhodnutím. Dohled nad hospodařením nižších článků územní samosprávy vykonává nezávislý kontrolní výbor, složený ze tří akreditovaných odborníků vybraných radou municipality (provincie) a regionální kontrolní komise, která provádí kontrolu manažerů.

Kontrola nad zákonností jednání regionů je prováděna přímo státem, správní kontrola a kontrola hospodaření závisí na postavení regionu. Na rozdíl od regionů s běžným postavením, kde státní kontrolní komise provádí stejný dohled jako u municipalit a provincií, v regionech se zvláštním postavením je prováděna hlubší kontrola jednotlivých rozpočtových rozhodnutí.

V roce 1999 byl schválen domácí pakt stability, který stanovuje maximální výši deficitu místních vlád. Případný deficit místní vlády musí být vyrovnán nejpozději v následujícím roce. Pokud celkový deficit italských rozpočtů překročí limit stanovený Maastrichtskou smlouvou, pokuta uvalená Evropskou unií je poté rozdělena mezi jednotlivé místní vlády podle poměru, jakým se na národním překročení daná vláda podílela.

### 8.1.1. PŘÍJMY MÍSTNÍCH SAMOSPRÁV ITÁLIE

Struktura příjmů místních samospráv Itálie je uvedena v následující tabulce:

Tabulka č.12 Struktura příjmů místních samospráv Itálie (v %, údaje rok 1999)

	Municipality a provincie	Regiony
Vlastní daňové příjmy	28	38
Finanční transfery	40	56
Ostatní příjmy	20	1
Půjčky	12	5

Zdroj: Local Finance in the Fifteen Countries of the European Union

Největší skupinou příjmů místních samospráv v Itálii jsou finanční transfery, přičemž více než 60% regionálních dotací bylo dále určeno k přerozdělení pro místní zdravotnická centra. Vlastní daňové příjmy se u jednotlivých stupňů územní samosprávy liší.

#### Vlastní daňové příjmy:

Mezi hlavní daňové příjmy municipalit patří přírážka k dani z příjmů (stanoven maximální limit), daň z nemovitostí (sazby mohou být různé pro jednotlivé oblasti), daň z reklamních ploch (sazba stanovena státem), přírážka za spotřebu elektrické energie (sazba stanovena státem), daň za užívání veřejného prostranství (výše závisí na době užívání, výměře

a druhu prostranství), daň z nakládání s komunálním odpadem (výše závisí na nákladech služby).

Daňové příjmy provincií tvoří zejména daň za registraci motorových vozidel a daň za užívání veřejného prostranství (podmínky stanovení stejné jako u municipalit). Navíc mohou provincie vybírat také daň stanovenou jako přírážku k municipální dani z nakládání s komunálním odpadem.

Regiony vybírají daň z produkce (daň z přidané hodnoty poskytovaného zboží a služeb), která zdaňuje podniky, obchody, farmy, státní a veřejné orgány. Její výnos je použit především k financování výdajů v oblasti zdravotnictví. Další příjmy tvoří přírážka k dani z příjmů, daň z hluku letadel, regionální daň z motorových vozidel a přírážka k dani za spotřebu metanu.

#### Finanční transfery:

Část finančních transferů provincií tvoří podíl na celostátním výnosu z pojištění (až do roku 2001 byl tento podíl také součástí rozpočtů obcí). Druhou částí transferů jsou dotace, které jsou poskytovány jak provinciím tak municipalitám. Ze dvou fondů jsou poskytovány běžné dotace určené k financování běžných výdajů místních samospráv, dotace z třetího fondu jsou určeny k financování kapitálových investic.

Finanční transfery regionům jsou tvořeny podílem na celostátním výnosu z daně z přidané hodnoty. Rozdělení tohoto podílu mezi jednotlivé regiony se uskutečňuje podle počtu obyvatel v regionu, daňové kapacity, výdajových potřeb (zejména výdajů na zdravotní péči) a velikosti regionu tak, aby bylo dosaženo určité ekonomické rovnosti mezi regiony.

#### Půjčky

Místní vlády mají poměrně vysokou volnost v oblasti půjčování. Jediným omezením je nutnost použití půjček k financování kapitálových výdajů, od roku 2002 musí navíc vydávat pravidelné finanční správy. Deficity svých rozpočtů mohou místní vlády financovat např. pomocí obligací, výše dluhu však nesmí přesáhnout 25% běžných příjmů. V případě neočekávaných událostí mohou být tyto limity zmírněny.

## 8.2. ŠPANĚLSKÉ KRÁLOVSTVÍ

Španělské království je konstituční monarchií s třístupňovou územní samosprávou. Administrativně se dělí na *17 autonomních oblastí (regionů)*, většinou historického původu, z nichž každá má svůj vlastní parlament a vládu. Mezi oblasti působnosti jednotlivých regionů patří zejména zdravotnictví, vzdělání, zemědělství, dopravní komunikace, životní prostředí, kultura a cestovní ruch. Společně s centrální vládou pak autonomní oblasti působí také jako dozorčí a financující orgán nad nižšími úrovněmi.

Nižší úrovně jsou tvořeny *50 provinciemi a 8 106 municipalitami*. Hlavním polem působnosti provincií je technická a finanční pomoc municipalitám s méně než 5 000 obyvateli a výkon přenesené působnosti od regionů a státu. V posledních letech docházelo ke snižování pozice provincií, s výjimkou oblasti Baskicka.

Působnost municipalit je stanovena zákonem, liší se však v závislosti na velikosti municipalit, měřeno počtem obyvatel. Všechny obce bez rozdílu jsou odpovědné za následující oblasti: právo a pořádek, údržba silniční sítě, vodní hospodářství a veřejné osvětlení, nakládání s komunálním odpadem, údržba hřbitovů a památková péče. Oblasti působnosti obcí s více než 5 000 obyvateli jsou dále údržba trhů a veřejných parků, knihoven, kanalizace a odpady. Obce s více než 20 000 obyvateli jsou navíc odpovědné za záchranné a protipožární služby, sociální zařazení občanů a sportovní zařízení. Ochrana životního prostředí a místní veřejná doprava jsou pak položky ve výdajích rozpočtů obcí s více než 50 000 obyvateli.

Kontrolu nad zákonností jednání municipalit a provincií vykonávají autonomní oblasti i centrální vláda, které mohou nařídit zrušení jakéhokoli rozhodnutí vydaného v rozporu se zákonem. Kontrola hospodaření nižších článků územní samosprávy je prováděna místním vládním kontrolorem.

Autonomní oblasti podléhají kontrole ústavního soudu (zda jsou veškerá jednání regionů v souladu s ústavou), správního soudu (posuzuje platnost konkrétních rozhodnutí) a státního kontrolního soudu, kterému jsou průběžně předkládány veškeré účty autonomních oblastí.

V roce 2001 byl schválen pakt fiskální stability, který stanovuje, že všechny články územních samospráv musí hospodařit s vyrovnaným nebo přebytkovým rozpočtem. V opačném případě musí daná územní vláda předložit ke schválení návrh na vyrovnání deficitu. K vyřešení situace musí dojít nejpozději do 4 let. Pokud v určitém regionu dojde



k překročení limitů stanovených Maastrichtskou smlouvou, případné sankce od Evropské unie je povinen hradit konkrétní region.

### 8.2.1. PŘÍJMY MÍSTNÍCH SAMOSPRÁV ŠPANĚLSKA

Struktura příjmů místních samospráv Španělska je uvedena v následující tabulce:

Tabulka č.13 Struktura příjmů místních samospráv Španělska (v %, údaje rok 1998)

	Municipality	Provincie	Autonomní oblasti
Vlastní daňové příjmy	32	58	20
Finanční transfery	36	28	67
Ostatní příjmy	23	7	6
Půjčky	9	7	7

Zdroj: Local Finance in the Fifteen Countries of the European Union

Největší skupinu příjmů tvoří u municipalit a autonomních oblastí finanční transfery (36% resp. 67%), u provincií jsou to vlastní daňové příjmy (58%).

#### Vlastní daňové příjmy:

Druhy vlastních daňových příjmů se u jednotlivých článků územní samosprávy liší, daně municipalit jsou rozděleny na mandatorní a fakultativní. Největší podíl mezi mandatorními daněmi u municipalit mají majetkové daně (ze staveb a pozemků), v roce 1998 činily téměř 47% daňových příjmů municipalit. Sazby daně (odlišné pro území měst nebo venkova) jsou stanovovány ročně municipalitami, minimální a maximální sazby však stanovuje stát.

Druhým největším zdrojem daňových příjmů jsou příjmy z daně z ekonomických aktivit, která zdaňuje zisky z průmyslových, obchodních a uměleckých aktivit. Sazba daně má pevnou část (podle druhu aktivity) a variabilní část, která závisí na řadě faktorů, např. plošná výměra, počet zaměstnanců, spotřeba energie apod. Výši sazeb stanovují municipality v souladu s omezeními stanovenými státem.

Další část daňových příjmů tvoří daň z motorových vozidel. Základ daně a sazby stanovuje stát podle typu vozidla a výkonu motoru. Municipalities je mohou měnit v závislosti na počtu obyvatel dané oblasti.

Municipality mohou dále vybírat fakultativní daň z výstavby, jejíž minimální sazba je stanovena zákonem a municipality ji mohou zvyšovat v závislosti podle počtu obyvatel dané oblasti, a daň z kapitálových zisků v městských oblastech. Výše této daně může být změněna v limitech stanovených státem.

Příjmy provincií jsou tvořeny přírůzkou k dani z obchodu, kterou mohou provincie vybírat ve formě samostatné daně, maximální výše je stanovena 40% původní sazby.

S výjimkou Navarrska a Baskicka, které mají vlastní specifický daňový systém, jsou příjmy rozpočtů autonomních oblastí tvořeny těmito druhy daní: individuální daní z příjmů, dědickou a darovací daní, daní z majetku a daní z převodu nemovitostí. Již zmiňované dvě autonomní oblasti Navarrsko a Baskicko vybírají všechny národní daně, jejichž výnos je celý příjmem rozpočtů daných oblastí, z nichž jsou dále placeny státu poplatky za poskytování veřejných služeb. Výše těchto poplatků je stanovena smlouvou mezi autonomními oblastmi a státem.

#### Finanční transfery:

Finanční transfery místních samospráv Španělska zahrnují sdílené daně a účelové a neúčelové dotace. S výjimkou neúčelových dotací, které jsou příjmem rozpočtů všech tří úrovní samosprávy, jsou ostatní finanční transfery poskytovány pouze autonomním oblastem.

Sdílené daně představují podíl na celostátním výnosu z daně z přidané hodnoty (35%) a daní z paliv, tabáku a alkoholu (40%). Běžnou účelovou dotací poskytovanou autonomním oblastem je dotace na podporu ekonomického rozvoje, mezi kapitálové patří dotace na financování místních kapitálových výdajů, se záměrem snižovat rozdíly mezi regiony, a dotace poskytované na základě dohod mezi státem a autonomní oblastí na financování specifických investičních projektů.

Ve formě neúčelových dotací je poskytován všem úrovním územní samosprávy podíl celostátních běžných příjmů a dotace ze zdravotnického a sociálního fondu.

#### Půjčky:

Místní vlády mohou vydávat dluhopisy a získávat půjčky s určitými omezeními. Peníze získané tímto způsobem musí být vždy použity k financování kapitálových výdajů.

Ministerstvo financí také může municipalitám a provinciím nařídit omezení půjček v případě, že roční splátky úvěrů přesáhnou 25% běžných příjmů místního rozpočtu předchozího roku, nebo objem půjček přesáhne 5% běžných příjmů místního rozpočtu předchozího roku, popř. pokud je rozpočet schodkový nebo váha dluhu přesáhla 110% běžných příjmů. Financování dluhopisy municipalit a provincií musí být vždy povoleno Ministerstvem financí a Národní burzovní komisí.

Pro dluhové financování autonomních oblastí také platí určitá omezení. Střednědobé a dlouhodobé půjčky musí být použity k investičnímu financování, náklady spojené s umořováním dluhu nesmí během daného roku přesáhnout 25% běžných příjmů regionů, půjčky v zahraničních měnách nesmí přesáhnout 25% objemu vypůjčených peněz a zároveň 25% celkových nesplacených dluhů dané autonomní oblasti. Financování dluhopisy není v tomto případě nijak omezeno.

## 9. SILNĚ DECENTRALIZOVANÉ STÁTY

Třetí skupinu vybraného vzorku tvoří státy, které mají pouze dvoustupňovou územní samosprávu, ale jednotlivé úrovně jsou silně decentralizované. Ekonomická úroveň v obou zemích patří mezi nejvyšší v celé Evropské unii. Švédské království je rozlohou téměř desetkrát větší než Dánské království, většina z jejích téměř 9 milionů obyvatel však žije pouze na 1/3 země (zbytek země zabírají rozsáhlé plošiny a pohoří). Naopak 5,3 milionu obyvatel Dánska obývá rovnoměrně celé území.

Celkový objem HDP v roce 2000 byl v ekonomicky vyspělejším Dánsku 178 miliard euro (tj. 33 200 euro na obyvatele), ve Švédsku 245 miliard euro (tj. 27 600 euro na obyvatele). Průměrný meziroční přírůstek HDP v období 1995 – 2000 byl však v obou zemích téměř stejný (2,7% v Dánsku, 2,9% ve Švédsku).

### 9.1. DÁNSKÉ KRÁLOVSTVÍ

Dánské království patří tradičně mezi země s vysokým stupněm decentralizace. Uspořádání územní samosprávy je dvoustupňové, vyšší stupeň tvoří *13 krajů*, nižší *271 municipalit*. Každá z municipalit náleží oblastně k určitému kraji, s výjimkou Kodaně a Frederiksbergu, které jsou zároveň municipalitou i krajem. Formálně nejsou kraje odpovědné za hospodaření municipalit, jejich spolupráce je spíše v oblasti poradenství, vývoje programů, společného využívání majetku apod.

Oba články samosprávy vykonávají funkce jak ve vlastní, tak přenesené působnosti. Mezi nejdůležitější oblasti působnosti municipalit patří zejména vzdělání (základní a střední, od 7 do 16 let) a sociální péče (poskytování sociálních příspěvků, pečovatelská zařízení pro starší spoluobčany, poskytování služeb lidem v nouzi apod.). Dále vykonávají municipality funkce v oblasti sportovních zařízení a kultury, životního prostředí, městského plánování, místních komunikačních sítí, zdravotnických služeb a dále ve spolupráci s kraji místního plánování a rozvoje.

Kraje mají rozsáhlou působnost zejména v oblasti zdravotnických služeb. Zřizují nemocnice a financují běžné praktické lékaře (aby byla zajištěna dostupnost základní lékařské péče pro každého), léky, popř. je z výdajů plně hrazena lékařská péče lidem v nouzi. Výdaje na všechny tyto zdravotnické služby tvoří více než polovinu celkových výdajů rozpočtů krajů. Další oblasti, které jsou financovány z rozpočtů krajů, jsou např. vzdělání (střední od 16 do 19

let), ochrana životního prostředí (dohled nad kvalitou vody a ovzduší), výstavba silničních sítí, kultura, regionální plánování a ekonomický rozvoj.

Kontrolu nad jednáním municipalit vykonávají kontrolní komise jednotlivých krajů. Tyto výbory mají oprávnění zrušit jakékoli rozhodnutí obce, které bylo schváleno v rozporu se zákonem, popř. udělit obecní radě pokutu. Dohled nad rozhodováním krajů (včetně Kodaně a Frederiksbergu) vykonává Ministerstvo vnitra a Ministerstvo zdravotnictví. Hospodaření obou článků územní samosprávy je dozorováno kontrolory, které pověřují jednotlivé dozorčí rady.

Vztahy mezi centrální vládou a vládami místních samospráv jsou založeny na dvou principech. První z nich, princip obecné rovnováhy, zaručuje, že pokud dojde vlivem nově schválených zákonů ke zvýšení výdajů z rozpočtů místních samospráv, dojde také ke zvýšení objemu dotací poskytnutých státem a naopak. Dojde-li k redukci výdajů vlivem nového rozpočtového určení daní, objem dotací bude také snížen. Druhým pravidlem se stát zaručuje, že dojde-li k neočekávanému zvýšení výdajů místních rozpočtů z důvodů, které nemohly místní vlády ovlivnit, budou tyto výdaje kompenzovány státem ve formě účelových dotací.

Hospodaření místních samospráv nesmí být deficitní.

### 9.1.1. PŘÍJMY MÍSTNÍCH SAMOSPRAV DÁNSKA

Struktura příjmů místních samospráv Dánska je uvedena v následující tabulce:

Tabulka č.14 Struktura příjmů místních samospráv Dánska (v %, údaje rok 1999)

	Municipality	Kraje
Vlastní daňové příjmy	45	66
Finanční transfery	19	15
Ostatní příjmy	34	17
Půjčky	2	2

Zdroj: Local Finance in the Fifteen Countries of the European Union

Největší část příjmů obou článků územních samospráv činí vlastní daňové příjmy (45% u obcí, 66% u krajů). Stejně jako u předchozích zemí, jsou výnosy ze sdílených daní součástí finančních transferů.

#### Vlastní daňové příjmy:

Největší část celkových daňových příjmů místních samospráv tvoří daň z příjmů fyzických osob. Základ daně je stanoven centrální vládou, rozhodování o sazbě je

v kompetenci místních vlád. Průměrná výše daně z příjmů je u municipalit téměř dvojnásobná než u krajů.

Dalším zdrojem daňových příjmů je majetková daň, jejíž sazby mohou municipality stanovit v daném rozmezí, kdežto u krajů je stanovena konkrétním procentem. Municipalities mohou navíc vybírat daň z majetku, který slouží k podnikatelské činnosti. Posledním zdrojem daňových příjmů je daň z příjmů získaných z pronájmu majetku. Výši sazby daně stanovuje centrální vláda a celkový výnos je rozdělen mezi municipality a kraje.

#### Finanční transfery:

Součástí finančních transferů místních samospráv v Dánsku je podíl na celostátním výnosu z podnikání, který činí 12%, a dále různé dotace od státu. Část dotací tvoří dotace sloužící ke kompenzaci rozdílů mezi jednotlivými municipalitami (kraji), přičemž se v úvahu berou demografická a sociální data. Municipalities (kraje), jejichž výdajové potřeby jsou vyšší než národní průměr, dostávají dotace z fondů tvořených příspěvkem ostatních municipalit (krajů).

Neúčelové dotace jsou poskytovány místním samosprávám podle výše daňových příjmů. Celkový objem těchto dotací je každoročně schvalován Ministerstvem financí, které při jeho stanovování jedná se zástupci místních vlád.

Účelové dotace jsou nejčastěji poskytovány na financování v oblasti zdravotní péče, sociálních služeb a sociálního zabezpečení, dále dotace municipalitám, které mají problémy s hospodařením, dotace municipalitám hlavního ostrova na financování výdajů s přímořskou dopravou, dotace na financování výdajů spojených s integrací uprchlíků apod.

#### Půjčky:

Možnost využití dluhového financování se u jednotlivých stupňů samosprávy liší, je však striktně omezené. Obecně nemají místní samosprávy žádný přístup k dluhovému financování, existují však určité výjimky. Municipalities mohou využít takto získaných prostředků pouze k přesně určeným účelům, např. k rozvoji energetických a odpadních sítí, zpracování domácího odpadu, výstavbě domů pro starší spoluobčany, sociálního bydlení, protipožární ochraně apod. Ostatní způsoby využití musí být schváleny ministerstvy vnitra a zdravotnictví.

Kraje mohou dluhového financování využít k úhradě kapitálových výdajů, pokud výše půjčky nepřesáhne 25% ročních kapitálových výdajů.

## 9.2. ŠVÉDSKÉ KRÁLOVSTVÍ

Švédské království je konstituční monarchií s dvoustupňovou územní samosprávou, jež je tvořena *21 kraji* a *289 municipalitami*. Výjimku tvoří Gotland, který je zároveň municipalitou i krajem.

Působnost místních samospráv lze rozdělit do dvou skupin. Některé oblasti vykonávají územní vlády ve formě přenesené působnosti v souladu se zákonem o územních samosprávách, další jsou jim uděleny zvláštními zákony. Rozdělení mezi kraje a municipalitu zpravidla respektuje hledisko počtu obyvatel. Oblast působnosti, z níž má užitek větší počet obyvatel, je obvykle v kompetenci kraje.

Největší podíl na výdajích municipalit tvoří oblast vzdělání, financována je výstavba předškolních a školních zařízení a center volného času, dále platy učitelů. Velkou položku výdajů tvoří také výdaje na školní pomůcky a stravování žáků, které jsou ve Švédsku zdarma. Další rozsáhlou oblastí působnosti municipalit je sociální sektor, který zahrnuje sociální péči, programy lékařské prevence, péči o starší občany, o postižené. V neposlední řadě jsou také součástí výdajů municipálních rozpočtů výdaje na městské plánování, výstavbu silničních sítí, životní prostředí a kulturní zařízení.

Z rozpočtů krajů plyne nejvíce financí na zdravotní péči. Téměř všechny nemocnice ve Švédsku jsou ve vlastnictví krajů, dále je z jejich rozpočtů financován provoz dalších zdravotnických center, veřejné stomatologické péče a péče o zdravotně a mentálně postižené. Dalšími oblastmi financování jsou cestovní ruch, místní rozvoj, veřejná doprava, kultura atd.

Jednání místních vlád je kontrolováno několika institucemi. Proti případnému nezákonnému chování se lze odvolat ke správnímu soudu, popř. k parlamentem jmenovaným ombudsmanům. Dále kontrolu formou inspekcí provádí státní správní komise, popř. národní vzdělávací výbor nebo národní komise pro zdraví.

Hospodaření místních samospráv musí být vyrovnané, popř. přebytkové, případný deficit musí být splacen do tří let. Účetnictví podléhá každoroční kontrole, kterou provádějí nezávislé auditorské společnosti, vybrané vždy na čtyřleté období.

## 9.2.1. PŘÍJMY MÍSTNÍCH SAMOSPRÁV ŠVÉDSKA

Struktura příjmů místních samospráv Švédska je uvedena v následující tabulce:

Tabulka č.15 Struktura příjmů místních samospráv Švédska (v %, údaje rok 1999)

	Municipality	Kraje
Vlastní daňové příjmy	54	63
Finanční transfery	15	9
Ostatní příjmy	28	25
Půjčky	3	3

Zdroj: Local Finance in the Fifteen Countries of the European Union

Největším zdrojem příjmů místních samospráv jsou vlastní daňové příjmy (58,5% příjmů celkové místní samosprávy), druhou největší skupinu tvoří nedaňové příjmy (26,5%). Finanční transfery tvoří 15% příjmů rozpočtů municipalit a 9% rozpočtů krajů.

### Vlastní daňové příjmy:

Vlastní daňové příjmy jsou ve Švédsku tvořeny pouze výnosem z místní daně z podnikání. Základ daně je stejný u municipalit i krajů, zatímco sazby daně se liší. Stát může výši sazby za zvláštních okolností zmrazit, což však vede k určitým rozporům s ohledem na danou autonomii územních vlád.

### Finanční transfery:

Finanční transfery místním vládám jsou poskytovány ve formě dotací. Část dotací je poskytována na vyrovnání rozdílů mezi jednotlivými municipalitami (krají). Každá municipalita (kraj), jejíž zdanitelný příjem na obyvatele je vyšší než celostátní průměr, odvádí část svých příjmů do fondu, ze kterého jsou poté hrazeny dotace municipalitám (krajům), jejichž zdanitelný příjem je naopak pod tímto celostátním průměrem.

Do rozpočtů místních samospráv dále plynou další účelové a neúčelové dotace, jejichž výše je stanovována v závislosti na počtu obyvatel a věkovém složení obyvatel dané samosprávy.

### Půjčky:

V oblasti dluhového financování nejsou pro místní vlády žádná omezení, takto získané prostředky však mohou využít pouze k úhradě kapitálových výdajů.

## 10. ZEMĚ S JEDNOSTUPŇOVOU MÍSTNÍ SAMOSPRAVOU

Země s pouze jedním článkem územní samosprávy zastupují ve vybraném vzorku Finská republika a Portugalská republika. Rozlohou téměř 3,5 krát větší Finsko, avšak s polovičním počtem obyvatel, je ekonomicky vyspělejší stát. Objem HDP Portugalska (10 milionů obyvatel) v roce 2001 činil 123 miliard euro, tj. 12 300 euro na obyvatele. Úroveň HDP na obyvatele Finska (5,2 milionu obyvatel) byla ve stejném roce 26 100 euro (tj. celkový objem 135 miliard euro), za období 1995 – 2000 zaznamenalo Finsko průměrný meziroční růst 5%, Portugalsko 3,8%.

### 10.1. FINSKÁ REPUBLIKA

Finská republika je unitárním státem s jednostupňovou územní samosprávou, tvořenou 448 *municipalitami*. Vždy patřila mezi země s vysokým stupněm decentralizace. Ústava zaručuje municipalitám nezávislost a zároveň vymezuje oblasti jejich působnosti. Hlavní položku výdajů tvoří výdaje na zdravotnictví a sociální služby. Municipality jsou odpovědné za výstavbu a údržbu zařízení pro starší občany, sociálních ústavů, center zdravotní a stomatologické péče (až do 17 let zdarma). V oblasti vzdělání municipality zřizují předškolní zařízení a základní a střední školy. Dalšími působnostmi municipalit je zajišťování veřejných služeb např. v oblastech životního prostředí, městského plánování, veřejné dopravy a silničních sítí, kultury, sportu, bydlení apod.

Podle zákona o místních vládách může v případě nespokojenosti s jednáním kdokoli podat písemnou stížnost na rozhodnutí municipální vlády, která bude prošetřena. Kontrolu nad hospodařením municipalit provádí vnitřní kontrolní komise, jejíž předseda a místopředseda musí být členové městské rady. Komise provádí obecní správu a kontrolu hospodaření po dobu svého funkčního období. Další kontrolu hospodaření provádí jeden nebo více externích auditorů navržených městskou radou a schválených Komisí pro kontrolu veřejné správy a financí. O výsledcích auditu vydávají každoroční zprávu.

Ve střednědobém období musí municipality dosahovat vyrovnaných rozpočtů, v případě deficitu musí vypracovat plán na jeho krytí.



### 10.1.1. PŘÍJMY MÍSTNÍCH SAMOSPRÁV FINSKA

Struktura příjmů místních samospráv Finska je uvedena v následující tabulce:

Tabulka č.16 Struktura příjmů místních samospráv Finska (v %, údaje rok 1999)

	Municipality
Vlastní daňové příjmy	42
Finanční transfery	22
Ostatní příjmy	33
Půjčky	3

Zdroj: Local Finance in the Fifteen Countries of the European Union

Největší část příjmů municipalit Finska tvoří s 42% vlastní daňové příjmy, mezi finanční transfery byl pro snadnější srovnání s ostatními zeměmi zahrnut podíl na celostátním výnosu daně z korporací.

#### Vlastní daňové příjmy:

Vlastní daňové příjmy tvoří ve Finsku municipální daň z příjmů (osob i společností), jejíž sazby mohou stanovovat jednotlivé municipality v daném rozmezí. Druhým zdrojem daňových příjmů je majetková daň (z pozemků a staveb). Také sazbu této daně mohou municipality určit v rozmezí daném státem, přičemž je městská rada povinna stanovit odlišné sazby pro stavby evidované jako hlavní sídlo a ostatní majetek. Dalším možným zdrojem příjmů municipalit je daň ze psů.

#### Finanční transfery:

Zdrojem příjmů zahrnovaných do finančních transferů je podíl municipalit na celostátním výnosu daně z korporací. Výše přerozdělené částky připadající na jednotlivou municipalitu je stanovována na základě zisků společností a počtu jejich zaměstnanců podnikajících v dané oblasti.

Dotace poskytované municipalitám jsou poskytovány ve formě účelových i neúčelových dotací. Neúčelové dotace zahrnují běžné dotace, dotace na financování určitých oblastí působnosti (např. sociální péče, vzdělání, kultury) a dále specifické dotace poskytované municipalitám s výraznými finančními problémy.

Kapitálové účelové dotace jsou určeny k financování konkrétních investičních projektů. Výše těchto dotací tvoří obvykle 25% až 50% nákladů projektu, v závislosti na předpokládaných daňových příjmech dané municipality.

### Půjčky:

V oblasti dluhového financování municipalit nejsou žádná omezení, takto získané finanční prostředky však musí být využity ke kapitálovým investicím.

## **10.2. PORTUGALSKÁ REPUBLIKA**

Portugalská republika je unitárním státem, jehož místní samospráva je tvořena 278 *municipalitami a 4037 farnostmi* (vnitrokomunální úroveň). Každá municipalita má v průměru 15 farností.

Mezi oblasti působnosti municipalit patří zejména zajišťování veřejných statků a služeb v dopravě, vzdělání, kultuře, bydlení, zdraví, životního prostředí, veřejného pořádku apod. Farnosti zajišťují statky a služby ve stejných oblastech jako municipality s výjimkou obecní policie, územního plánování a dopravy, které jsou výhradně záležitostmi municipalit. Obce mohou navíc na farnosti převést některé další oblasti působnosti, stanovené zákonem (např. údržbu parků, městských sportovních a kulturních zařízení apod.). Na zabezpečení těchto dalších statků a služeb však musí obec poskytnout dané farnosti dostatečné finanční a technické prostředky.

Kontrolu nad zákonností rozhodování municipalit vykonává Ministerstvo financí a Ministerstvo infrastruktury, plánování a teritoriální administrativy. Dohled nad rozpočtovým hospodařením municipalit vykonává státní kontrolní úřad, který vždy jednou za čtyři roky provede důkladnou kontrolu majetku a financí místní vlády. Tento úřad také dohlíží nad využíváním státem poskytovaných transferů.

Municipality musí hospodařit s vyrovnaným rozpočtem.

### **10.2.1. PŘÍJMY MÍSTNÍCH SAMOSPRÁV PORTUGALSKA**

Struktura příjmů místních samospráv Portugalska je uvedena v následující tabulce:

Tabulka č.17 Struktura příjmů místních samospráv Portugalska (v %, údaje rok 1999)

	Municipality
Vlastní daňové příjmy	32
Finanční transfery	45
Ostatní příjmy	16
Půjčky	7

Zdroj: Local Finance in the Fifteen Countries of the European Union

Největší část příjmů municipalit Portugalska tvoří finanční transfery (45%) zahrnující podíl na celostátním výnosu některých daní a dotace, vlastní daňové příjmy tvoří 32%. Vysoký podíl také tvoří ostatní nedaňové příjmy (16%).

#### Vlastní daňové příjmy:

Zdrojem vlastních daňových příjmů jsou především výnosy z daně z převodu nemovitostí. Základ daně i její sazbu stanovuje stát. Dalšími daněmi jsou místní majetková daň, přírážka k dani ze zisku obchodních společností a municipální daň z motorových vozidel.

Daňové příjmy farností jsou tvořeny zejména daní ze psů, poplatky z tržišť a pohřebními poplatky

#### Finanční transfery:

Municipality získávají finanční příspěvky ze dvou fondů. Z Obecného municipálního fondu jsou obcím poskytovány dotace na financování rozšířených pravomocí. Druhým fondem je Municipální kohézní fond, jehož účelem je poskytovat dotace k vyrovnání rozdílů mezi jednotlivými obcemi. Pro poskytování dotací farnostem je zřízen Farní finanční fond.

Zdrojem příjmů pro poskytování státních dotací je 33% ročního výnosu ze tří národních daní, přičemž těchto 33% je dále rozděleno mezi obce a farnosti v poměru 30,5% a 2,5%. Dále je stanoveno, že 60% veškerých příjmů získaných z dotací musí být použito na financování běžných výdajů a zbylých 40% na kapitálové výdaje.

V případě, že byla rozšířena oblast působnosti obce, obdrží na její financování další příspěvek od státu, což platí i pro rozšíření oblastí působnosti farností.

#### Půjčky:

Střednědobé a dlouhodobé půjčky mohou využívat pouze municipality, a to jen k financování investičních projektů, popř. k restrukturalizaci předchozích půjček. Maximální doba úvěru je 20 let. Při dlouhodobém financování nesmí obsluha dluhu přesáhnout 20% kapitálových výdajů předchozího roku, popř. 25% částky dotací získaných v daném roce ze všech fondů. Krátkodobého dluhového financování mohou využít jak municipality, tak farnosti.

## 11. ČESKÁ REPUBLIKA

Poslední zemí výběru je Česká republika, země s přibližně 10,3 milionu obyvatel. Úroveň HDP v roce 2001 činila 63 miliard euro (tj. 6 200 euro na obyvatele), průměrný meziroční nárůst HDP za období 1995 – 2000 byl 1,5%.

Česká republika je unitárním státem s dvoustupňovou územní samosprávou, která je tvořena 14 kraji a 6258 obcemi (hlavní město Praha je zároveň municipalitou i krajem). Stupeň nezávislosti místních vlád je upravena zákony a je ve srovnání s ostatními evropskými zeměmi poměrně vysoká. Oba stupně územní samosprávy vykonávají samosprávné funkce i funkce v oblasti přenesené působnosti.

V České republice rozlišujeme několik druhů obcí:

- Obce, které nejsou městy
- Města v závislosti na počtu obyvatel
- Obce s pověřenými obecními úřady a obce s rozšířenou působností
- Statutární města
- Hlavní město Praha (členěné na městské části)

Rozsah samostatné působnosti jednotlivých obcí a měst je stejný, liší se však rozsah přenesené působnosti při výkonu státní správy. Oblast samostatné působnosti zahrnuje především zabezpečování veřejných statků – rozvoj sociální péče, bydlení, dopravy, výchovy a vzdělání, kultury, ochrany veřejného pořádku apod. Přenesená působnost se liší podle jednotlivých kategorií obcí, téměř u všech však zahrnuje evidenci občanů, vydávání stavebního povolení, občanských průkazů apod.

V samostatné působnosti krajů je zahrnuta především péče o dopravní obslužnost v kraji, rozvoj sociální péče, životního prostředí, výchova a vzdělání, zdravotnictví, kulturní rozvoj. Rozsah přenesené působnosti krajů je poměrně rozsáhlý, jde např. o přenesenou působnost v oblasti školství, památkové péče, sociální péče, územního plánování, péče o vody a lesy, pozemní komunikace, odpadů, životního prostředí apod.

V rámci samostatné působnosti nemohou kraje zasahovat a přímo ovlivňovat rozhodování obcí, jsou však oprávněny ve vztahu k obcím ve svém územním obvodu rozhodovat ve správním řízení, nejčastěji v rámci odvolacího řízení. Při výkonu přenesené působnosti jsou kraje nadřízeným orgánem obcí a odpovídají za správný výkon přenesené působnosti v obcích ve svém územním obvodu. Rozhodující úlohu v dozoru však plní Ministerstvo vnitra spolu s příslušnými ústředními správními úřady.

Dozor nad výkonem samostatné i přenesené působnosti kraje vykonávají věcně příslušná ministerstva a ústřední orgány. Kontrola se zaměřuje na soulad vydaných rozhodnutí se zákony, usneseními vlády a ostatními právními předpisy.

Hospodaření obcí a krajů podléhá finanční kontrole, jejich účetnictví auditu. Finanční kontrola je prováděna kontrolními orgány, které se zaměřují na kontrolu hospodaření s veřejnými prostředky při jejich vynakládání na veřejné výdaje (veřejnoprávní kontrola průběžná a následná). Audit, který provádí funkčně nezávislý útvar, zahrnuje finanční audit, audit systémů zajištění příjmů a audit výkonu, tj. hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti jednotlivých operací. Výsledky auditu jsou uváděny souhrnně v roční zprávě, která by měla hodnotícím způsobem analyzovat výskyt závažných nedostatků v hospodaření a doporučit způsoby zkvalitnění hospodaření a řízení v dalším období.

## 11.1. PŘÍJMY MÍSTNÍCH SAMOSPRÁV ČR

Struktura příjmů místních samospráv v České republice je uvedena v následující tabulce:

Tabulka č.18 Struktura příjmů místních samospráv České republiky (v %, údaje rok 2004)

	Municipality	Kraje
Vlastní daňové příjmy	6,0	0,2
Finanční transfery	80,1	96,3
Ostatní příjmy	9,4	3,2
Půjčky	4,5	0,3

Zdroj: časopis Obec a finance

Rozhodující skupinu příjmů municipalit i krajů tvoří finanční transfery (80,1% resp. 96,5%), což je dáno vysokým podílem sdílených daní. Daňová pravomoc místních vlád je v České republice velice omezená. Centrální vláda stanovuje všechny náležitosti vybíraných daní – tj. předmět daně, způsob výpočtu základu daně, sazby daně, osvobození od daně apod. Správu a výběr všech daní vykonávají místně příslušné finanční úřady, vybrané daně převádějí bezhotovostním převodem na účet příslušného územního rozpočtu.

### Vlastní daňové příjmy:

Vlastní daňové příjmy tvoří výlučně svěřené daně, u municipalit tedy daň z nemovitostí, daň z příjmů právnických osob placená obcemi a výnosy z místních poplatků. Zákon v současnosti umožňuje obcím možnost výběru devíti místních poplatků – ze psů, za lázeňský nebo rekreační pobyt, za užívání veřejného prostranství, ze vstupného, z ubytovací kapacity, za povolení k vjezdu s motorovým vozidlem do vybraných míst a částí měst, z komunálního

odpadu, za zhodnocení stavebního pozemku a za provozovaný výherní hrací přístroj. Jedinou svěřenou daní krajů je daň z příjmů právnických osob placená kraji.

#### Finanční transfery:

Nejvýznamnější skupinou rozpočtů obou článků místní samosprávy jsou finanční transfery, které zahrnují sdílené daně a dotace. Sdílenými daněmi obcí a krajů jsou podíl na celostátním výnosu daně z příjmu fyzických osob ze závislé činnosti, daně z příjmu fyzických osob vybírané srážkou, daně z příjmu právnických osob, daně z přidané hodnoty a podíl na části celostátního výnosu daně z podnikání fyzických osob.

Rozhodující objem dotací plyne obcím ze státního rozpočtu, zejména v rámci tzv. souhrmného vztahu. Objem a struktura těchto dotací je schvalována při schvalování zákona o státním rozpočtu a pokud nedojde v průběhu rozpočtového období k úpravám ve státním rozpočtu, mají obce na tyto dotace ze zákona nárok. Další skupinou dotací jsou dotace, které obce a kraje získávají na základě žádostí z rozpočtových kapitol některých ministerstev nebo státních fondů.

V České republice jsou využívány především účelové dotace, a to jak běžné tak kapitálové. Mezi běžné dotace poskytované ze státního rozpočtu patří především příspěvek k částečné úhradě výdajů spojených s výkonem státní správy, účelové dotace na sociální dávky, na správní výdaje systému státní sociální podpory, pro sbory požární ochrany a hasičské záchranné sbory atd. Účelové kapitálové dotace jsou poskytovány na financování konkrétních investic.

#### Půjčky:

V oblasti dluhového financování nejsou u místních rozpočtů téměř žádná omezení, obce využívají k získávání prostředků především úvěry, možnost vydávání komunálních obligací využívají především velká města. Dominantní postavení mezi půjčkami mají v ČR půjčky ze Státního fondu životního prostředí a Státního fondu rozvoje bydlení. Za závazky obcí a krajů stát neručí.

## 12. ANALÝZA PREVENCE FISKÁLNÍ NEROVNOVÁHY

Neexistuje ideální univerzální systém financování potřeb jednotlivých článků územní samosprávy. Každá země má svá specifika a problémy, které se týkají zejména financování rozsahu a kvality zabezpečovaných veřejných statků v rámci veřejného sektoru a rozdělení kompetencí mezi jednotlivé vládní úrovně. Způsob financování potřeb používaný úspěšně v jedné zemi, nemusí být zcela vhodný v zemi další.

Rozpočtovou soustavu každé země tvoří soustava peněžních fondů, a to soustava veřejných rozpočtů a mimorozpočtových fondů, které jsou zpravidla účelové. Důležitým finančním nástrojem každé vládní úrovně je příslušný veřejný rozpočet. Čím složitější je vnitřní státoprávní uspořádání, tím je složitější struktura rozpočtové soustavy. Zatímco sestavování územního rozpočtu a hospodaření podle něj v průběhu rozpočtového území je na každé úrovni územní samosprávy ze zákona povinné, vytváření mimorozpočtových fondů a jejich využití je zpravidla v kompetenci daného článku územní samosprávy.

Pouze ústřednímu rozpočtu stačí jeho příjmy na financování potřeb, ostatní územní rozpočty nejsou finančně soběstačné. Proto jsou jejich příjmem i dotace ze státního rozpočtu, popř. z územního rozpočtu vyššího stupně územní samosprávy. K dotačním vazbám může dojít i na stejné úrovni územní samosprávy, např. v případě sdružování finančních prostředků pro společné zabezpečování některých veřejných statků.

Územní rozpočet jako peněžní fond se převážně tvoří, rozděluje a používá na principu nenávratnosti, nedobrovolnosti a neekvivalence. Jelikož je zároveň účetní bilancí, musí být vždy sestavován jako vyrovnaný, a to i za předpokladu, že bude nutno využít návratných finančních prostředků (např. půjček). Pro posouzení rozpočtového salda se odlišuje běžný a kapitálový rozpočet. *Běžný rozpočet* je bilancí běžných příjmů a běžných výdajů, vztahujících se k rozpočtovému roku. Většina z nich se každoročně opakuje. Příjmy, které jsou určeny na financování investičních potřeb, se obvykle týkají delšího období než je jeden rozpočtový rok a jsou uváděny v *kapitálovém rozpočtu*.

Běžný rozpočet by měl být sestavován jako vyrovnaný, resp. přebytkový. V průběhu rozpočtového období se často krátkodobě nedostávají nenávratné příjmy na krytí výdajů, a to v důsledku časového nesouladu mezi tokem příjmů a výdajů. Nejsou-li k dispozici rezervy, využívá se na dorovnání rozpočtové bilance návratných krátkodobých zdrojů (např. úvěrů). Naopak případný krátkodobý přebytek rozpočtu bývá investován, např. na termínovaný účet u banky a je tedy realizován úrokový výnos. Ideálním stavem je, pokud přijaté úroky stačí na

placení úroků z čerpaných krátkodobých úvěrů. Dlouhodobě schodkový běžný rozpočet je nežádoucí, a je třeba analyzovat příčiny této schodkovosti. U kapitálového rozpočtu bývá povolen deficit, obvykle v případě financování nákladných investic v lokálním či regionálním veřejném sektoru.

Jestliže územní samospráva hospodaří odděleně v rámci běžného a kapitálového rozpočtu, bývá obvykle přebytek běžného rozpočtu převeden do kapitálového rozpočtu a naopak schodek běžného rozpočtu bývá kryt převodem z kapitálového rozpočtu. Pokud v kapitálovém rozpočtu není dostatek prostředků na krytí deficitu běžného rozpočtu, musí místní vláda hledat alternativní řešení k získání těchto prostředků (např. prodej majetku, využití úvěrového financování). Takto získané příjmy jsou pak příjmem kapitálového rozpočtu a běžný rozpočet se vyrovnává prostřednictvím vztahu ke kapitálovému rozpočtu.

Základem hospodaření každého článku územní samosprávy je roční rozpočet, podle nějž obec, region hospodaří v průběhu rozpočtového období. Ve většině zemí se rozpočtový rok shoduje s kalendářním rokem. Během rozpočtového období se však může skutečné plnění rozpočtu lišit od plánovaného, proto je možné provádět určité úpravy rozpočtu i během rozpočtového období.

V posledních desetiletích se také zvyšuje význam plánování příjmů a výdajů územního rozpočtu i na kratší období než je rozpočtový rok. Do krátkodobého plánování jsou zahrnuty odhady, kdy lze očekávat jednotlivé druhy příjmů, a v jaké výši a kdy se musí uhradit příslušné výdaje.

Pro zvýšení efektivity alokace finančních prostředků na úrovni územní samosprávy je však nutné sestavovat i rozpočtovou prognózu alespoň na střednědobé období. Z rozpočtové prognózy se pak vychází při sestavování ročního rozpočtu. Ve většině zemí střednědobé období zahrnuje tři rozpočtové roky.

## **12.1. FISKÁLNÍ PRAVIDLA NA ÚROVNI MÍSTNÍCH ROZPOČTŮ**

Přístupy k prevenci fiskální nerovnováhy se v jednotlivých zemích liší. Obecně by každé dobré fiskální pravidlo mělo v dlouhém období přispět ke stabilitě veřejných financí. V řadě zemí je fiskální pravidlo stanoveno zákonem, případně podléhá daná země mezinárodní úmluvě (např. Maastrichtská smlouva). Jelikož jsou rozpočty místních samospráv součástí celkové rozpočtové soustavy, byla v posledních letech zavedena, popř. posílena fiskální



pravidla také na úrovni místních rozpočtů (např. domácí pakty stability v Rakousku, Itálii, Španělsku).

K zajištění fiskální disciplíny využívají jednotlivé země různých strategií, které lze rozdělit do čtyř kategorií:

1. *Centrálně stanovená pravidla* – dohled nad dodržováním fiskální disciplíny místních vlád provádí centrální vláda, cíle jsou však stanovovány na základě jednání mezi centrální vládou a vládami nižších územních celků (Finsko, Itálie, Švédsko, Portugalsko).
2. *Formální spolupráce* – přístup založený na spolupráci centrální a místních vlád, přičemž dozor vykonávají zvláštní kooperativní instituce (Belgie, Dánsko, Rakousko, Španělsko).
3. *Administrativní kontrola* – územní vlády podléhají přísné kontrole centrální vládou, fiskální autonomie zemí je velice nízká.
4. *Absence dohledu vyšší institucí* – hlavní roli při zajišťování fiskální disciplíny hrají finanční trhy (Česká republika).

Z předchozího rozdělení vyplývá, že většina zemí využívá přístupů založených na spolupráci mezi jednotlivými úrovněmi územních vlád. Tyto strategie nejlépe odpovídají požadavkům na decentralizaci, poskytují prostor diskuzím v oblastech veřejného zájmu. Zároveň však může být při těchto jednáních složitější dosáhnout vzájemných dohod při stanovování cílů, popř. vynucovacích mechanismů, jako je tomu v případě striktního stanovení centrální vládou.

V současné době existuje řada fiskálních pravidel uplatňovaných na úrovních územních rozpočtů. Mezi nejčastěji používaná pravidla patří zejména: pravidlo vyrovnaného rozpočtu (celkového nebo běžného), omezení možností získání peněz na finančních trzích a stanovení výdajových stropů. Řada zemí využívá několik pravidel najednou. Nelze stanovit jedno ideální pravidlo pro všechny země, výběr konkrétního závisí na prioritách dané země. Zda přikládá vláda větší důležitost dluhové udržitelnosti, krátkodobé stabilizaci, rovnosti mezi regiony, standardizaci úrovně poskytovaných služeb apod.

Vybraná fiskální pravidla musí být také doplněna určitými *vynucovacími mechanismy*, které jsou použity v případě neplnění daných pravidel územní vládou. V některých zemích je místní vládě, která nedodrží stanovené podmínky udělena *finanční pokuta* (např. Rakousko, Itálie, Portugalsko), jinou formou jsou tzv. *administrativní sankce*. Např. ve Španělsku, Finsku a České republice územní vláda hospodařící s deficitním rozpočtem musí předložit návrh na vyrovnání tohoto rozpočtu, v Belgii dochází v případě nesplnění cílů ke kontrole

místní vlády, popř. k omezení půjček nižší vládní úrovně. V Dánsku mohou instituce vykonávající dozor v případě deficitního hospodaření požadovat sestavení nového rozpočtu.

Ve fiskálních systémech jednotlivých zemí platí různé stupně flexibility používaných pravidel. V některých státech působí jako rozpočtová omezení ex ante, jinde ex post na účty hospodaření územních vlád. Časovým horizontem pro dodržování podmínek stanovených jednotlivými pravidly je obvykle jeden rok, v některých zemích však pokrývají i delší časové období (např. tříleté období ve Španělsku, přičemž jsou stanovovány každoroční plány pro jednotlivé roky daného období). Také možnosti tzv. únikových klauzulí, tj. případné zmírnění stanovených cílů za zvláštních okolností, se v jednotlivých státech liší. Ve většině zemí jsou klauzule použity v případě výrazných změn v ekonomice způsobených např. přírodní katastrofou.

Důležitou roli při uplatňování pravidel hraje také povinnost územních vlád sestavovat zprávy o hospodaření, možnosti interních auditů, dozory nadřízených institucí nad hospodařením apod.

### 12.1.1. PRAVIDLO VYROVNANÉHO ROZPOČTU

Nejčastěji používaným fiskálním pravidlem je pravidlo vyrovnaného rozpočtu, přičemž ve většině zemí převažuje vyrovnanost celkového rozpočtu. Vyrovnanost pouze běžného rozpočtu na úrovni místních samospráv je vyžadována v Belgii, Itálii, Švédsku a Finsku. Ostatní země uplatňují pravidlo vyrovnaného rozpočtu na úrovni rozpočtu celkového. V některých zemích je požadována vyrovnanost ročního rozpočtu, ve Finsku, Rakousku, Španělsku a Švédsku je požadavek vyrovnaného rozpočtu rozložen do více let, obvykle však se stanovými cíly pro jednotlivé roky.

Požadavky na vyrovnanost rozpočtů v jednotlivých zemích

	<b>Běžný rozpočet</b>	<b>Celkový rozpočet</b>
<b>Roční</b>	Belgie Itálie	Česká republika Dánsko Portugalsko
<b>Střednědobý</b>	Finsko Švédsko	Rakousko Španělsko

Všechny země vybraného vzorku sestavují také střednědobou rozpočtovou prognózu, která stanovuje cíle popř. stropy pro příjmy, výdaje nebo deficity v jednotlivých letech daného

období. Tato prognóza je ve většině států schvalována na období tří let, s výjimkou Finska, Portugalska a Rakouska (4 roky). V Dánsku je rozpočtová prognóza sestavována na období 5-10 let, stanovuje však cíle popř. stropy na celé toto období a ne na jednotlivé roky.

V některých zemích jsou v rozpočtové prognóze stanoveny stropy pro výdaje a cíle pro příjmy a deficit (Finsko, Rakousko, Španělsko, Švédsko), jinde stanovují limity pro deficit a cíle pro příjmy a výdaje (Belgie, Česká republika, Itálie, Portugalsko). V Dánsku nejsou stanovené stropy a cíle nijak závazné. Deficity jsou nejčastěji stanoveny procentem hrubého domácího produktu, u plánovaných výdajů se v některých zemích používá vymezení objemem v nominálních (např. Itálie, Španělsko) či reálných cenách (Dánsko, Finsko).

### 12.1.2. OMEZENÍ DLUHOVÉHO FINANCOVÁNÍ

Omezení dluhového financování zahrnuje řadu omezení územních vlád v přístupech k získání půjčky. Ve většině zemí je základním omezením pro získání půjček účelovost takto získaných peněz. Územní vlády je mohou použít pouze k financování kapitálových výdajů.

Nejstriktnější omezení je v Dánsku, tamější kraje a municipality nemají obecně žádný přístup k dluhovému financování. Výjimku tvoří pouze investice do předem stanovených oblastí (např. rozvoj energetických a odpadních sítí, protipožární ochrana, sociální bydlení apod.). Naopak bez omezení jsou přístupy k dluhovému financování v České republice, Finsku a Švédsku. V ostatních zemích je buď vyžadováno předchozí schválení vyšší autoritou, popř. přesné vymezení účelů, na které mohou být dluhové finance použity.

S výjimkou Itálie neposkytuje centrální vláda žádné ze zemí záruku za případnou platební neschopnost nižších článků územních samospráv. V Itálii centrální vláda ručí za případné závazky místních vlád, avšak ne plošně, ale pouze případ od případu.

Přístupy k získávání půjček

Zákaz půjček	Předchozí schválení	Vymezení účelu	Bez omezení
Dánsko	Belgie Španělsko	Itálie Portugalsko Rakousko	Česká republika Finsko Švédsko

### 12.1.3. DAŇOVÁ A VÝDAJOVÁ OMEZENÍ

Tento druh fiskálního pravidla zahrnuje stanovování výdajových stropů pro rozpočty územních vlád a omezení rozhodovacích pravomocí místních vlád v oblasti daňových příjmů. Centrální vlády stanovují limity pro výše daňových sazeb a úlev u jednotlivých daní vybíraných do místních rozpočtů. Příliš striktní omezení výběru daní může u místních samospráv vést k deficitnímu hospodaření, pokud nejsou zároveň kontrolovány výdaje.

Ve většině zemí mají vlády jednotlivých úrovní územních samospráv vlastní zdroje příjmů, přičemž dalšími zdroji příjmů jsou i dotace mezi jednotlivými vládními úrovněmi, zejména transfery od centrální vlády. V Portugalsku, Rakousku a České republice je téměř všechna daňová pravomoc určena centrální vládě, která získané příjmy dále přerozděluje nižším úrovním.

Stupeň daňové pravomoci také souvisí s uspořádáním územní samosprávy. Tradičně nejvyšší je v silně decentralizovaných státech jako Španělsko a Itálie a také v Belgii na úrovni vyšších stupňů územní samosprávy. Nižší stupeň pravomoci pak mají nejnižší články územní samosprávy (municipality).

Ne všechny země využívají pravidla stanovování výdajových stropů (např. Česká republika, Finsko). Jelikož však ve všech zemích s výjimkou Rakouska a Švédska dochází k neustálému nárůstu výdajů místních samospráv (viz tabulka č.19), který není vždy doprovázen růstem příjmů, měly by tyto země zavedení omezení výdajů zvážit. Díky růstu výdajů téměř všechny země v posledních letech vykazují deficitní hospodaření místních rozpočtů.

Tabulka č. 19 Vývoj výdajů místních rozpočtů sledovaných zemí (v % HDP)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	průměrný nárůst
<b>Austria</b>	9,6	9,8	9,3	8,0	8,0	8,0	7,9	-0,3
<b>Belgium</b>	6,3	6,5	6,5	6,4	6,7	6,9	6,8	0,1
<b>Czech Republic</b>	9,9	9,2	9,3	10,2	10,9	13,1	12,6	0,5
<b>Denmark</b>	31,6	31,5	30,8	31,6	32,3	33,2	33,2	0,3
<b>Finland</b>	18,4	18,3	17,9	18,5	19,0	19,5	19,7	0,2
<b>Italy</b>	13,7	14	14,0	15,1	15,3	15,3	15,8	0,4
<b>Portugal</b>	5,2	5,7	6,0	6,3	6,4	6,1	5,9	0,1
<b>Spain</b>	13,5	13,8	18,1	18,1	19,7	20,2	20,2	1,1
<b>Sweden</b>	25,4	25,0	24,1	25,1	25,8	25,8	25,0	-0,1

Zdroj: EUROSTAT

K nejvýraznějšímu nárůstu výdajů došlo v posledních letech ve Španělsku, České republice a Itálii, tento nárůst však nebyl doprovázen dostatečným růstem příjmů, hospodaření místních rozpočtů se tak stalo deficitním. K podobnému vývoji došlo v téměř všech sledovaných zemích.

## 12.2. HODNOCENÍ HOSPODAŘENÍ MÍSTNÍCH SAMOSPRÁV

V následující tabulce je uveden vývoj sald místních rozpočtů sledovaných zemí za období let 1998 až 2004:

Tabulka č. 20 Vývoj salda místních rozpočtů sledovaných zemí (v % HDP)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<b>Austria</b>	0,1	0,0	0,0	0,3	0,3	0,1	0,2
<b>Belgium</b>	0,1	0,0	-0,3	0,0	-0,1	0,0	-0,1
<b>Czech Republic</b>	0,5	0,2	0,0	-0,4	-0,3	-0,3	0,0
<b>Denmark</b>	0,2	0,5	0,6	0,4	0,0	-0,5	-0,4
<b>Finland</b>	-0,2	-0,1	0,3	-0,4	-0,2	-0,5	-0,7
<b>Italy</b>	-0,2	-0,6	0,0	-0,2	-0,7	-0,3	-0,9
<b>Portugal</b>	0,4	0,3	-0,4	-0,4	-0,5	-0,2	0,1
<b>Spain</b>	-0,4	-0,2	-0,4	-0,7	-0,7	-0,7	0,0
<b>Sweden</b>	0,2	0,1	0,3	-0,2	-0,6	-0,2	0,2

Zdroj: EUROSTAT

Podle vývoje sald místních rozpočtů je možno sledované země rozdělit do dvou skupin:

1. Země hospodařící převážně s vyrovnaným či přebytkovým rozpočtem: Rakousko, Belgie, Dánsko a Švédsko.
2. Země vykazující převážně deficitní hospodaření na úrovni místních samospráv: Česká republika, Finsko, Itálie, Portugalsko a Španělsko.

### 12.2.1. PŘEVÁŽNĚ VYROVNANÝ ČI PŘEBYTKOVÝ ROZPOČET

Skupina s převažujícími vyrovnanými či přebytkovými rozpočty zahrnuje federativní státy a silně decentralizované státy. S výjimkou Rakouska je hlavním faktorem přispívajícím k vyrovnanosti rozpočtů vysoký stupeň daňové autonomie, doprovázený pouze mírným nárůstem či dokonce poklesem výdajů místních rozpočtů. Pravidlo vyrovnanosti rozpočtu nehraje žádnou významnou roli, každá ze zemí této skupiny jej uplatňuje na jiné úrovni. Také pravidlo omezení přístupu k dluhovému financování se liší, nejstriktnější je v Dánsku,

mírnější omezení ve federativních státech Rakousku a Belgie, a přístup bez omezení je uplatňován ve Švédsku.

Jedinou zemí se stabilně vyrovnanými či přebytkovými místními rozpočty je *Rakousko*. Hlavním fiskálním pravidlem uplatňovaným v této zemi je vyrovnanost celkového rozpočtu, a to ve střednědobém období, důraz je však kladen také na omezení dluhového financování. Toho mohou místní vlády využít pouze v případě, že nejsou k dispozici žádné jiné zdroje financování, případné finanční prostředky musí být použity k hrazení kapitálových výdajů. Dalším omezením je požadavek, aby splátky úvěrů neohrozily místní fiskální udržitelnost. Hospodaření rakouských místních vlád podléhá od roku 1999 domácímu paktu stability, který stanovuje jednotlivé cíle pro všechny úrovně územních samospráv a také případné sankce za nedodržení stanovených cílů. Daňová autonomie v Rakousku není příliš vysoká, většinu daňových příjmů tvoří výnosy ze sdílených daní. Vysoký podíl celkových příjmů místních samospráv však tvoří ostatní příjmy, tedy zejména užitelské poplatky. Naproti tomu je však Rakousko jednou z mála zemí, ve které nedochází k žádnému nárůstu výdajů, poměr výdajů k hrubému domácímu produktu se dokonce snížil.

Relativně vyrovnaný způsob hospodaření vykazují místní samosprávy v *Belgii*, na čemž má hlavní podíl zejména vysoký stupeň daňové autonomie. Dohled nad hospodařením místních samospráv vykonávají regionální vlády, které mohou daňovou autonomii omezit, popřípadě zavést výdajové stropy. Povolená výše deficitu a růst výdajů pro jednotlivé místní vlády jsou stanovovány na základě doporučení rady pro finance, která jsou každoročně publikována. Pravidlo vyrovnaného rozpočtu je v Belgii uplatňováno na úrovni běžného rozpočtu, poměrně vysoký podíl příjmů místních rozpočtů je tvořen dluhovým financováním, přičemž využití tohoto způsobu musí být nejprve schváleno.

Převážně vyrovnaným hospodařením se vyznačují místní samosprávy v *Dánsku*, které mají velice vysokou úroveň daňové autonomie (i když v posledních letech centrální vláda zmrazila výši některých daní). V případě, že místní samospráva překročí limit zmrazené daně, veškeré tyto příjmy jí budou odebrány, a to formou snížení objemu poskytovaných dotací v dané částce. Hlavním pravidlem přispívajícím k vyrovnanosti hospodaření je striktní omezení přístupů k dluhovému financování. Municipality a kraje obecně nemají k tomuto způsobu financování žádný přístup, veškeré aktivity musí být financovány běžnými příjmy, nikoli půjčkami. Existují však určité výjimky. Kraje mohou dluhového financování využít v případě, že výše půjčky nepřesáhne 25% kapitálových výdajů příslušného rozpočtového roku. V případě municipalit jsou přesně stanovené oblasti, na jejichž financování mohou být

takto získané prostředky použity. Jedná se zejména o veřejná zařízení, která budou dále financována především z uživatelských poplatků (např. rozvoj energetické a odpadní sítě).

Poměrně vyrovnané rozpočty vykazují také místní samosprávy ve *Švédsku*, na čemž má hlavní podíl vysoká úroveň daňové autonomie, doprovázená kontrolou výdajů. Švédsko je jednou z mála zemí, kde nedochází k výraznějšímu nárůstu výdajů. Pravidlo omezující přístup k dluhovému financování je velmi mírné, nejsou zde žádná omezení. Vyrovnanost rozpočtu je uplatňována na úrovni běžného rozpočtu, a to ve střednědobém období. V případě, že rozpočet v určitém roce vykazuje deficit, v následujících třech letech musí místní samospráva hospodařit s přebytkovým rozpočtem.

### **12.2.2. PŘEVÁŽNĚ DEFICITNÍ ROZPOČTY**

Skupina zemí s převážně deficitními rozpočty zahrnuje země s jednostupňovou územní samosprávou, regionální státy a Českou republiku. Společným faktorem všech zemí s výjimkou Finska je poměrně nízký stupeň daňové autonomie, doprovázený ve třech zemích (Česká republika, Itálie, Španělsko) navíc výrazným nárůstem výdajů v rozpočtech místních samospráv. Dále dvě z těchto zemí (Finsko a Česká republika) mají velmi mírně nastavené pravidlo dluhového financování, přístup k němu je bez omezení. Zbylé země jej uplatňují na střední úrovni, vyžadují buď předchozí schválení vyšší autoritou, popř. vymezují konkrétní účely, na které mohou být takto získané prostředky využity. Pravidlo vyrovnanosti rozpočtu je v daných zemích uplatňováno různých úrovních, zahrnuje vyrovnanost běžného i celkového rozpočtu, a to jak ročního, tak ve střednědobém období.

Deficitní hospodaření místních samospráv v *České republice* je způsobeno několika faktory. Jedním z nich je neustálý nárůst výdajů, v zemi není uplatňován systém výdajových stropů. Na úrovni místních samospráv je také relativně nízká úroveň daňové autonomie, většinu příjmů (téměř 90%) místních rozpočtů tvoří výnosy ze sdílených daní a dotací. V oblasti dluhového financování mají místní samosprávy poměrně vysokou volnost, hlavní roli při zajišťování fiskální disciplíny hrají finanční trhy. Ty však v současné podobě nejsou dostatečně rozvinuté, transparentní a nezávislé na vládních intervencích, není tedy příliš vhodné na ně spoléhat. Vynucovacím mechanismem v případě neplnění stanovených cílů je administrativní sankce. Pokud podíl dluhů přesáhne 30% běžných příjmů rozpočtu místní samosprávy, je tato povinna sestavit plán na nápravu této situace a předložit jej ke schválení Ministerstvu financí.

Zemí, která má neustálé problémy s vyrovnaností hospodaření místních samospráv, je *Finsko*. A to i přesto, že daňová autonomie finských municipalit je poměrně vysoká. Stejně jako Česká republika ani Finsko však nevyužívá stanovování výdajových stropů, rostoucí podíl výdajů se tedy podílí na deficitním hospodaření. Také přístup k dluhovým zdrojům financování je bez omezení. V posledních letech dochází ve Finsku k omezení výše některých daňových sazeb, lze tedy předpokládat, že deficity municipalit se budou i nadále prohlubovat. Také požadavek vyrovnanosti běžného rozpočtu ve střednědobém období není příliš vhodným pravidlem.

*Itálie* je další zemí, která má neustálé problémy s dosažením vyrovnaného hospodaření. V posledních letech dokonce celkové saldo veřejných rozpočtů přesáhlo tříprocentní hranici stanovenou Maastrichtskou smlouvou, přičemž všechny články územní samosprávy se zavázaly tuto hranici dodržovat. Vysoký nárůst výdajů a poměrně nízký stupeň daňové autonomie jsou dalšími faktory přispívajícími k deficitnímu hospodaření. Pravidlo omezující přístup k dluhovému financování není absolutně striktní, jsou však určitá konkrétní vymezení. Krátkodobých půjček mohou italské místní samosprávy využít k pokrytí pouze přechodných nedostatků finančních prostředků, přičemž maximální doba půjčky je tři měsíce a celkový objem půjček nesmí přesáhnout 25% běžných příjmů předchozího rozpočtového období. Dlouhodobé půjčky pak mohou být využity pouze k financování kapitálových výdajů. Případné uvalené finanční pokuty za nedodržení podmínek Maastrichtské smlouvy jsou povinny hradit jednotlivé místní samosprávy podle poměru, jakým přispěly k danému překročení.

Deficitní hospodaření *Portugalska* je způsobeno zejména velice omezenou daňovou autonomií místních samospráv, většinu jejich příjmů tvoří finanční transfery. Salda všech veřejných rozpočtů Portugalska se tradičně pohybují těsně pod hranicí stanovenou Maastrichtskou smlouvou. Důraz je u místních samospráv kladen zejména na pravidlo omezující přístup k dluhovému financování, které může být použito pouze k vymezeným účelům. Střednědobých a dlouhodobých půjček mohou místní samosprávy využívat pouze k financování investičních projektů, přičemž maximální doba úvěru je 20 let. Navíc při dlouhodobém financování nesmí obsluha dluhu přesáhnout 20% kapitálových výdajů předchozího roku nebo 25% částky dotací získaných v daném roce ze všech fondů. Podle rozpočtového zákona pak mohou být také stanoveny maximální výše zadluženosti. V případě porušení takto stanoveného limitu mohou být municipalitám sníženy popř. dočasně pozastaveny veškeré příspěvky poskytované centrální vládou.



Výrazně a dlouhodobě deficitní hospodaření vykazují také místní samosprávy *Španělska*, což je způsobeno především vysokým nárůstem objemu výdajů (nejvyšší ze sledovaných zemí). Daňová pravomoc španělských samospráv se na jednotlivých úrovních územní samosprávy liší. Největší možnosti k ovlivnění daňových příjmů má střední stupeň územní samosprávy, provincie. Municipality a autonomní oblasti financují své hospodaření především z finančních transferů. Určitá omezení platí pro místní samosprávy také v oblasti přístupu k dluhovému financování. Krátkodobých půjček (do jednoho roku) mohou místní samosprávy využít pouze k překlenutí dočasného nedostatku finančních prostředků, finanční prostředky získané z dlouhodobých půjček musí být použity výhradně k financování investičních výdajů. K využití dluhového financování je nutný předchozí souhlas Ministerstva financí, pokud roční splátky a náklady na obsluhu dluhu přesáhnou 25% běžných příjmů. Také získání prostředků v cizích měnách a vydávání dluhopisů podléhá předchozímu schválení. Vynucovacími mechanismy v případě nedodržení stanovených podmínek jsou nejen administrativní sankce (místní vláda musí předložit radě pro fiskální a finanční politiku návrh na vyrovnaní deficitního rozpočtu), ale také finanční pokuty. Region, který přispěl k porušení podmínek stanovených Maastrichtskou smlouvou, je nucen uhradit tyto případné sankce.

Závěrem lze říci, že nejvýraznějším faktorem přispívajícím k vyrovnanému hospodaření místních samospráv je používání daňových a výdajových omezení. Posilování daňové autonomie doprovázené kontrolou výdajů je v současné době nejvýhodnějším fiskálním pravidlem, jak ukazují výsledky hospodaření silně decentralizovaných a federativních států. Naopak nejvýraznějších deficitů dosahují země s výrazným růstem výdajů (Itálie a Španělsko), popř. bez jakýchkoli omezení v přístupu k dluhovému financování (Česká republika, Finsko).

Zároveň je nutné doplnit jednotlivá fiskální pravidla určitými vynucovacími mechanismy. V případě jejich absence nemá aplikace jakéhokoli pravidla téměř žádný smysl.

## 13. ZÁVĚR

V současné době má řada zemí problémy s nesouladem mezi objemem reálně získaných a reálně užitých veřejných prostředků, tedy s fiskální nerovnováhou. Ta postupem času může ústít v existenci nadměrných rozpočtových schodků a vysoké kumulace veřejného dluhu, a to jak na centrální úrovni, tak na úrovni místních rozpočtů.

K prevenci fiskální nerovnováhy přispívá výraznou měrou proces decentralizace fiskálních funkcí, uplatňovaný v posledních letech v téměř všech zemích. K výrazné decentralizaci došlo zejména u alokační funkce. Důvodů pro decentralizaci je několik, jedním z hlavních je fakt, že každý stupeň územní samosprávy může poskytovat odlišné služby v návaznosti na konkrétní preference obyvatel daného území. Tato výhoda je ještě silnější, pokud může místní vláda rozhodovat také o druzích či výši místních daní, ze kterých jsou tyto služby financovány. Praxe ukazuje, že místní samosprávy s vyšší daňovou autonomií obvykle dosahují nižších rozpočtových deficitů. Zbylé dvě fiskální funkce, redistribuční a stabilizační, je výhodnější ponechat na centralizovanější úrovni.

Další z možností, jak zamezit vzniku fiskální nerovnováhy, je používání fiskálních pravidel. Obecně by každé dobré fiskální pravidlo mělo v dlouhém období přispět ke stabilitě veřejných financí. V řadě zemí je fiskální pravidlo stanoveno zákonem, případně podléhá daná země mezinárodní úmluvě. Jelikož jsou rozpočty místních samospráv součástí celkové rozpočtové soustavy, byla v posledních letech zavedena, popř. posílena fiskální pravidla také na úrovni místních rozpočtů. Řada zemí zavedla tzv. domácí pakty stability, formulující cíle hospodaření pro jednotlivé úrovně místních samospráv.

V současné době existuje řada fiskálních pravidel uplatňovaných na úrovních místních rozpočtů. Nelze stanovit jedno ideální pravidlo pro všechny země, výběr konkrétního závisí na prioritách dané země. Mezi nejčastěji používaná pravidla patří zejména pravidlo vyrovnaného rozpočtu (běžného nebo celkového), omezení přístupů k dluhovému financování a daňová a výdajová omezení. Řada zemí využívá několik pravidel najednou. Vybraná fiskální pravidla by měla být doplněna určitými vynucovacími mechanismy, které jsou použity v případě neplnění stanovených cílů územní vládou. Některé země využívají možnosti udělování finančních pokut, jinde uplatňují tzv. administrativní sankce, popř. obojí.

Zároveň jsou daná pravidla doplněna tzv. únikovými klauzulemi, tj. případnými zmírněními stanovených cílů, které jsou uplatňovány v případě, že nastanou určité nepředvídané okolnosti (např. přírodní katastrofy).

Protože nadměrné fiskální deficity místních rozpočtů vznikají především se zvyšujícím se růstem výdajů, ukazuje se, že nejvýhodnějšími pravidly přispívajícími k vyrovnanosti hospodaření místních samospráv, jsou daňová a výdajová omezení. V zemích, které se vyznačují vysokou daňovou autonomií a zároveň kontrolou výdajů, vykazují místní samosprávy převážně vyrovnané či přebytkové hospodaření. Naopak v zemích, v nichž je daňová autonomie nízká, tzn. že většinu příjmů místních rozpočtů tvoří transfery od centrální vlády (popř. z rozpočtů vyšších územně správních celků), je hospodaření dlouhodobě deficitní. V některých zemích k nevyrovnanému hospodaření přispívá také velmi mírné pravidlo omezení přístupu k dluhovému financování.

Lze předpokládat, že trend zvyšujících se výdajů místních rozpočtů bude neustále pokračovat, země by se tedy měly zaměřit zejména na jejich kontrolu a zároveň posilovat pravomoci místních vlád v oblasti daňových příjmů. Žádné fiskální pravidlo však nebude mít smysl, pokud nebude zároveň doplněno určitým mechanismem, postihujícím případné nedodržení stanovených cílů.

## SEZNAM LITERATURY

1. MATOUŠKOVÁ, Z. Vybrané kapitoly z fiskální decentralizace. Praha : VŠE, 2002. ISBN 80-245-0281-X.
2. PEKOVÁ, J. Hospodaření a finance územní samosprávy. 1. vyd. Praha : Management Press, 2004. ISBN 80-7261-086-4.
3. JOUMARD, I., KONGSRUD, P.M. Fiscal Relations Across Government Levels. OECD, Economic Department Working Papers, 2003, (ECO/WKP 29).
4. MUSGRAVE, A.R., MUSGRAVE, P.B. Veřejné finance v teorii a praxi. 1. vyd. Praha : Management Press, 1994. ISBN 80-85603-76-4.
5. DVOŘÁK, P. Vybrané problémy fiskální politiky. 1. vyd. Praha : VŠE, 1997. ISBN 80-7079-620-0.
6. SAMUELSON, P.A., NORDHAUS, W.D. Ekonomie. 2. vyd. Praha : Nakladatelství Svoboda, 1995. ISBN 80-205-0494-X.
7. HAMERNÍKOVÁ, B., KUBÁTOVÁ, K. Veřejné finance – učebnice. 2. vyd. Praha : Eurolex Bohemia, 2004. ISBN 80-86432-88-2.
8. DORNBUSCH, R., FISCHER, S. Makroekonomie. 6. vyd. Praha : SPN a Nadace Economics, 1994. ISBN 80-04-25556-6.
9. KOPITS, G. Fiscal Rules: Useful Policy Framework or Unnecessary Ornament? IMF Working Paper, 2001, (WP/01/145).
10. TER-MINASSIAN, T. Decentralization and Macroeconomic Management. IMF Working Paper, 1997, (WP/97/155).
11. Local Finance in the Fifteen Countries of the European Union. 2nd ed. Paris : Dexia, 2002. ISBN 2-911065-32-8.
12. Local Finance in the Twenty Five Countries of the European Union. Paris : Dexia, 2004.
13. Fiscal Decentralisation in EU Applicant States and Selected EU Member States. OECD, Centre for Tax Policy and Administration, 2002.
14. DAFFLON, B. Local Public Finance in Europe. 1st. ed. Cheltenham : Edward Edgar, 2002. ISBN 1-84064-878-3.
15. <http://denik.obce.cz>
16. <http://ocde.dyndns.org/>

## SEZNAM TABULEK

Tab. č. 1 Vývoj salda veřejných rozpočtů v zemích Evropské unie	str.13
Tab. č. 2 Vývoj veřejného dluhu v zemích Evropské unie	str.16
Tab. č. 3 Struktura územní samosprávy vybraných zemí	str.23
Tab. č. 4 Podíl výdajů místních samospráv sledovaných zemí na HDP	str.25
Tab. č. 5 Podíl příjmů místních samospráv sledovaných zemí na HDP	str.26
Tab. č. 6 Podíl vlastních daňových příjmů na celkových příjmech místních samospráv	str.27
Tab. č. 7 Podíl finančních transferů na celkových příjmech místních samospráv	str.29
Tab. č. 8 Podíl ostatních příjmů na celkových příjmech místních samospráv	str.30
Tab. č. 9 Podíl půjček na celkových příjmech místních samospráv	str.31
Tab. č. 10 Struktura příjmů místních samospráv Rakouska	str.33
Tab. č. 11 Struktura příjmů místních samospráv Belgie	str.35
Tab. č. 12 Struktura příjmů místních samospráv Itálie	str.38
Tab. č. 13 Struktura příjmů místních samospráv Španělska	str.41
Tab. č. 14 Struktura příjmů místních samospráv Dánska	str.44
Tab. č. 15 Struktura příjmů místních samospráv Švédska	str.47
Tab. č. 16 Struktura příjmů místních samospráv Finska	str.49
Tab. č. 17 Struktura příjmů místních samospráv Portugalska	str.50
Tab. č. 18 Struktura příjmů místních samospráv České republiky	str.53
Tab. č. 19 Vývoj výdajů místních rozpočtů sledovaných zemí	str.60
Tab. č. 20 Vývoj salda místních rozpočtů sledovaných zemí	str.61