



HAL
open science

Reforma místní správy

Serge Wachter, Radim Perlín, Jiří Blažek, Zdenka Vajdová, Mária Strussová,
Sylvie Bourel, Miloš Matula, Josef Ježek, Petr Pithart

► **To cite this version:**

Serge Wachter, Radim Perlín, Jiří Blažek, Zdenka Vajdová, Mária Strussová, et al.. Reforma místní správy . Cahiers du CEFRES, 1995, Území v procesu změn, 9, pp.157-232. halshs-01496222

HAL Id: halshs-01496222

<https://shs.hal.science/halshs-01496222>

Submitted on 27 Mar 2017

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Cahiers du CEFRES

N° 9, Území v procesu změn
Lepessant, Gilles (Ed.)

Serge WACHTER, Radim PERLÍN, Jiří BLAŽEK, Zdenka VAJDOVÁ, Mária STRUSSOVÁ,
Sylvie BOUREL, Miloš MATULA, Josef JEŽEK, Petr PITHART

Reforma místní správy

Référence électronique / electronic reference :

Serge Wachter et al., « Reforma místní správy », Cahiers du CEFRES. N° 9, Území v procesu změn (ed. Gilles Lepessant).

Mis en ligne en mai 2012 / published on : may 2012

URL : http://www.cefres.cz/pdf/c9/stul3_1995_reforma_mistni_spravy.pdf

Editeur / publisher : CEFRES USR 3138 CNRS-MAEE

<http://www.cefres.cz>

Ce document a été généré par l'éditeur.

© CEFRES USR 3138 CNRS-MAEE



Třetí kulatý stůl

REFORMA MÍSTNÍ SPRÁVY

Nová politika územního plánu

Serge Wachter^{*}

Orientační zákon o uspořádání a rozvoji území poskytuje základní principy, které by měla v budoucnu politika sledovat. Stanovuje reformu prostorového plánování a bere přitom v úvahu pojem „územního rozvoje“ v národním i místním měřítku, jeho finanční, rozpočtová a fiskální zatížení, jeho administrativní, bankovní a konzultační instituce. Obraz Francie, o němž je vhodné usilovat, je zanesen do schématu uspořádání a rozvoje národního území.

1. Základní prvky uspořádání a rozvoje území

Orientační zákon přináší zakládající principy této veřejné instituce. Principy vychází z konstitučního práva a z legislativní tradice a jsou doplněny novým předpisem: obnovit rovnost podmínek mezi jednotlivými teritorii a obyvateli tam, kde sídlí a vykonávají svoji činnost. A proto, odchylně od principu, že zákon musí být stejný pro všechny, orientační zákon stanovuje pozitivní diskriminace, aby tak některá území mohla přednostně využívat národní solidarity. Zákon tedy předpokládá, že zákonodárce musí být schopen jednotlivě obměňovat předepsané náklady podle zeměpisné polohy a ne už pouze podle příslušnosti k určité ekonomické a sociální kategorii. Zákon zároveň dodává, že je třeba zmenšit rozdíly ve zdrojích mezi lokálními společenstvími a brát přitom ohled na jejich výlohy a ne pouze na jejich bohatství a chudobu. Vzhledem ke svému dopadu získávají tyto principy konstituční charakter, i když jejich forma je na tuto úroveň nestaví. Jsou způsobilé jiných právních aplikací než principy, které podléhají důvodové zprávě k zákonu.

V tomto duchu rozvíjet území znamená organizovat bydlení, výrobu, služby a veškerou lidskou činnost v homogenním prostoru tak, aby zde každý měl k dispozici lepší okolí a životní prostředí, aby se snadno dostal do jiných území, do velkých sítí, které řídí informace, poznání a výrobu na trhu, který už napříště bude mít celosvětovou dimenzi.

2. Národní schéma

Navrhovaný proces prostorového plánování musí vyvolat sestavení národního schématu územního rozvoje, které bude mít hodnotu informační, jak tomu je u všech plánovacích dokumentů, které sestavuje stát.

Schéma se týká urbanistické kostry, velkých dopravních a komunikačních infrastruktur a významných, státem organizovaných služeb, jako jsou univerzity a výzkum. Schéma se skládá z karet, jejichž smyslem je ilustrovat předpokládané dopady nové politiky územního uspořádání a rozvoje teritoria v různých časových a prostorových horizontech. Karty načrtávají uskutečnitelné optimalizace rozmístění obyvatel, městských aktivit a jednotlivých sítí na úrovni národní i regionální. Snaží se v čitelném měřítku zobrazit zeměpisný směr, který je třeba sledovat, aby se velké sítě propojily, aby se bojovalo proti rozdrobenosti prostoru, aby se zamezilo marginalizaci některých území, přerušila se jejich izolace, aby se zmenšily přemrštěné vzdálenosti mezi jednotlivými středisky rozvoje a méně strukturovanými oblastmi, aby se otevřely dveře na evropský a světový trh.

Výše zmíněné karty též usilují o zavedení určité kontinuity a soudržnosti na jedné straně do činností vedených státem, které jsou determinující, leč omezené decentralizací, a na druhé straně do aktivit, které závisí na kompetencích místních zastupitelstev. Karty naznačují možný kompromis mezi žádoucím vývojem a obtížnými tendencemi a navíc mají i evropský význam: naznačují strategii, podle níž by mělo francouzské

^{*} Překlad Kateřina Stará

hospodářství pronikat do Evropy. Tím, že si Francie vybrala tuto orientaci, podněcuje vytvoření schématu o uspořádání prostoru celého společenství.

3. Teritoriální direktivy územního uspořádání

Článek 4 zákona stanovuje teritoriální direktivy územního uspořádání. Účelem těchto pravidel je pokrýt velmi různorodé a zvláštní části území. Dodržování předepsaných pravidel lze vyžadovat od kohokoliv, kdo připravuje projekt na využití dotyčných prostor. Pravidla musí být integrována do pravidel, která vznikla na úrovni místní v rámci urbanistických kodexů a zemědělského hospodářství. Pravidla vydává a vyhláší stát, vláda je úředně dává na vědomí decentralizované správě, kontroluje se legálnost jejich rozhodnutí.

4. Regionální charty

Zákon zavádí symetrii do plánování územního rozvoje na úrovni národní a regionální. Dává oběma úrovním při plánování prostředky, jak se na sebe napojit, aniž by regionální plán byl uzavřen do plánu národního. Regiony jsou vyzvány k tomu, aby doplnily svůj vlastní strategický územní plán informačním dokumentem srovnatelným s národním schématem: regionální chartou. Orientace, které touto formou vzniknou, budou inspirovat smlouvy o plánech a harmonogram schvalovacího řízení na rok dopředu.

5. Reforma finančních nástrojů

Reforma zahrnuje i reformu finančních nástrojů. Uspořádání a rozvoj území jsou prioritní, proto se musí, pokud je to jen možné, vyhnout rizikům všeobecného rozpočtu a musí disponovat vlastními a trvalými finančními prostředky. Tyto prostředky zabezpečují speciální zákony o plánování a speciální a samostatné investiční fondy, které jsou dotovány ze zvláštních zdrojů. Zákony o pětiletém plánu upravují realizaci vybavení, s nimiž se počítalo v národním schématu, a shromažďují finance nejrůznějšího původu. Dokumenty připojené k rozpočtu ozřejmí státní výdaje v jednotlivých oblastech, což umožní lepší vyhodnocení finanční situace příslušné oblasti ve světle jejích výdajů.

Zákon obsahuje celou řadu ministerských fondů, které hojně působí v politice územního plánu na úrovni národní, regionální i místní. Existuje jeden vyrovnávací fond letecké přepravy, který je určen k modulaci cen, aby se tak napomohlo letecké dopravě, jež přispěje k osvobození některých oblastí z uzavřenosti. Jiný fond je určen pro pozemní a lodní dopravu. Prostředky do tohoto fondu plynou od koncesionářských dálničních společností a slouží k budování železniční a silniční sítě.

A konečně fond řídicí venkovskou oblast, který je finančně zásobován státem, umožní chopit se některého opuštěného pozemkového či nemovitého majetku, čelit vymizení příspěvků, které již ve venkovských oblastech nejsou zajištěny spontánně, dále umožní dohlížet na zachovávání krajiny a investovat do nových pozemkových projektů.

6. Udělení nových finančních a fiskálních výhod v některých oblastech národního území

Kromě různé pomoci, která má podobu subvencí nebo fiskálních výhod na úkor rozpočtu buď národního, evropského nebo lokálního, přidává zákon ještě novou pomoc, která může být poskytnuta specifickým územím. Jedná se o modulaci daně ze společností, případné osvobození od převodních poplatků, zjemnění podmínek, při nichž mohou místní zastupitelstva ulehčit profesionální daň ve prospěch některých podniků v částech území. Rozlišují se tedy:

– zóny územního plánu, charakteristické nízkou úrovní ekonomického rozvoje a nedostatkem průmyslové sítě a služeb

– venkovské oblasti s přednostním rozvojem, které pokrývají znevýhodněné zóny s nízkou úrovní ekonomického rozvoje. Obsahují též zóny zemědělského oživení, které se potýkají se zvláštními obtížemi.

– citlivé městské zóny jsou charakteristické přítomností sídliš nebo čtvrtěmi s podřadným bydlením a též výraznou nerovnováhou mezi bydlením a pracovní příležitostí. Patří sem zóny znovuoživaných měst, která se potýkají se zvláštními obtížemi a která odpovídají čtvrtím odkázaným na dotace z titulu městské solidarity.

Aby se rozvinula pracovní příležitost a aby se podpořilo udržení se, růst i tvorba malých a středních podniků ve venkovských oblastech s přednostním rozvojem jak v zónách územního plánu, tak v zónách ožívání měst, má národní fond pro rozvoj podniků za cíl posilovat samotné zdroje a usnadnit těmto podnikům získávání úvěrů.

7. Vyhledávání funkčních území

Tři pojmy napomáhají identifikaci žádoucích funkčních území: městská aglomerace v širokém slova smyslu, země a nejjemnější pojem – životní úroveň. Tyto pojmy vznikly na základě pozorování v oblasti hospodářského zeměpisu a zeměpisu obyvatelstva, na základě analýzy faktů, kterou provedl INSEE. U identifikovaných území je možné snadněji vymezit problémy, které vznikly kvůli prostorovým disfunkcím: degradace životního prostředí a životní úrovně, obtížný přístup ke službám, nedostatečnost veřejných i soukromých plánů o rozvoji, neexistence meziobecní spolupráce, izolovanost nebo vzdálenost aktivních středisek.

Tato území o rozdílné rozloze jsou buď rozsáhlejší nebo naopak menší než jsou rozlohy městských *arrondissements* nebo obvodů, které jsou definovány pojmem aglomerace. Zákon předpokládá, že okresní meziobecní komise bude tato nová území identifikovat pomocí kritérií, která bude muset sama zdůvodnit. Zástupce prefekta ve spolupráci se zvolenými zástupci, podnikateli, řídicími pracovníky z oblasti služeb a asociacemi bude moci v rámci první analýzy sestavit inventář vybavení a služeb, které jsou na tom kterém území k dispozici, a bude moci vyzvat k vypracování projektu na místní rozvoj, a to při respektování kompetencí a pravidel, podle nichž se řídí činnost všech partnerů. Za tím účelem je zástupce prefekta vybaven pravomocí koordinátora státních služeb a je schopen stimulovat a usnadňovat meziobecní spolupráci na této nové územní úrovni. Později se budou moci hranice *arrondissement* měnit. Nejprve záleží na tom, aby se na dotyčných územích rozvinula spolupráce mezi jednotlivými partnery, aby společně prostudovali organizační projekty služeb a rozvoje činnosti. Zákonodárce tak byl podněten nejen k identifikaci pertinentních území, která se nabízejí k lepší meziobecní spolupráci, ale zároveň i ke zjednodušení modelů jednotlivých institucí, k pružnějšímu přidělování obecních kompetencí spolupracující instituci, k vyvážení fiskální integrace sdružení jednotlivých obcí tím, že se posílí jejich demokratická kontrola. Ve světle takové perspektivy se nové přesuny kompetencí na okres a region nevnucují okamžitě. Tyto dvě instituce nesly veškerou tíhu decentralizace a pokud má dojít v tomto směru k pokroku, je na nich, aby jej přinesly díky lepšímu rozvržení svých zdrojů ve vztahu k výdajům.

8. Rozvinout spolupráci, aby se rozvoj vydařil

Orientační zákon dává směr reformám, které by se měly uskutečnit u různých vyrovnávacích mechanismů, jež byly nastoleny mezi místními zastupitelstvy, v průběhu let se jeden ke druhému přidávaly a jejich inspirací byly nejrůznější principy. Zejména počínaje 1. lednem 1997 článek 68 upravuje, že se uskuteční finanční vyrovnání mezi regiony metropole. K tomuto účelu je soubor zdrojů místních zastupitelstev a jejich uskupení uvnitř jednoho regionu předmětem kumulovaného výpočtu. Do těchto zdrojů vstupují veškeré příspěvky poskytnuté státem. Takto vypočítané zdroje, přepočtené ročně na počet obyvatel v daném regio-

nu, se následně upravují, protože se berou v úvahu výdaje dotyčných zastupitelstev a jejich uskupení. V přepočtu na obyvatele nemohou klesnout pod 80% ani přesáhnout 120% národního průměru zdrojů územních zastupitelstev a jejich uskupení.

Vyrovňávání se uskutečňuje postupně. Proces by měl být dokončen v roce 2010.

9. Závěr

Takové jsou tedy základní směry orientačního zákona o uspořádání a rozvoji území. Zákon konkretizuje jakýsi návrat státu a zobrazuje jeho snahu chopit se výsad, které mu žádný zákon nepředepsal opustit. Nicméně už se nejedná o stejný stát jako včera. Zákon počítá s tím, že se zjednoduší státní struktury a že se stát stane přístupnější díky decentralizaci.

Prvním řídicím principem zákona je sociální a teritoriální solidarita. Již existující vyrovnávací mechanismy jsou posíleny dalšími, čímž by se měly vyrovnat rozdíly ve zdrojích jednotlivých území, takže v celonárodním prostoru by byly jejich možnosti vyváženější. A konečně zákon má jednoznačně evropskou perspektivu, zejména prostřednictvím národního schématu, a připravuje budoucí etapy integrace společenství.

Vývoj diskusí k územně správnímu členění ČR

Radim Perlín

Vývoj územně správní struktury v českých zemích má dlouhou tradici a je odvozen již z doby rakousko – uherské monarchie. Od této doby existovalo kontinuum územně správního členění, které se pochopitelně postupně s vývojem správní struktury a s vývojem politické situace proměňovalo. V moderních dějinách lze za rozhodující považovat rok 1949, kdy došlo k přerušení historické kontinuity ve vývoji správy Moravy a vznikly kraje, jejichž hranice nerespektovaly historickou zemskou hranici Čechy – Morava – Slezsko. Těchto krajů vzniklo celkem 13 a dále na ně navázaly i tzv. malé okresy. Další reforma veřejné správy a tím i reforma územně správního členění následovala za pouhých 11 let poté, kdy v souvislosti s vyhlášením nové socialistické ústavy došlo k novému územně správnímu členění, které založilo nových 7 krajů a celkem 76 okresů v České republice. Tomuto členění odpovídala i struktura státní moci – tedy struktura národních výborů na krajské, okresní a místní úrovni. Reformy v období 1949 a 1960 směřovaly jednoznačně k posílení centralistické státní moci.

Když byla v roce 1990 (ke dni komunálních voleb) zrušena střední úroveň správy – krajské národní výbory a ostatní orgány tehdejší moci – národní výbory byly transformovány na obecní úřady a okresní úřady, vnímala tento krok odborná i laická veřejnost jako nutný krok vedoucí k přerušení politických kontaktů představitelů bývalého režimu a současně i jako zahájení nutné reformy územně správního členění. V roce 1990 došlo ovšem pouze ke zrušení krajských národních výborů, ale územně správní členění na kraje zrušeno nebylo a dosud je podle tohoto krajského systému organizována celá řada orgánů státní správy.

Diskuse o reformě veřejné správy byla zahájena nejen na odborné úrovni, to znamená mezi představiteli jednotlivých odborných pracovišť, ale především, a to s nebývalou intenzitou, i mezi představiteli politických kruhů a zástupců měst a obcí – lokální samosprávy. Již v průběhu roku 1991 ustanovila tehdejší vláda ČR pod vedením premiéra ČR p. Petra Pitharta tzv. Pithartovu komisi, která zpracovávala celou řadu dokumentů a pracovala ve 4 základních sekcích.

Sekce vznikly víceméně spontánně a byly rozděleny následovně:

- sekce historická
- sekce ekonomická
- sekce politickogeografická
- sekce státněsprávní

Komise shromáždila celou řadu podkladových materiálů a námětů, které v této poněkud hektické době vznikaly, a výsledkem její práce bylo vládní komuniké, které shrnulo výsledky jednotlivých sekcí. Návrh formuloval 4 základní varianty územně správního členění ČR a měl sloužit jako podklad pro politické projednávání v tehdejší České národní radě.

Závěrečné komuniké navrhlo:

1. Zřízení velkých okresů v počtu 25 – 30 přímo řízených vládou. Výhodou tohoto návrhu je relativně snazší uplatňování regionální politiky, nevýhodou je naopak jejich nejasný vztah k současným 76 okresům ČR.
2. Zavedení zemského zřízení, kde by zeměmi mohly být Čechy, Morava, Slezsko a případně i Praha. Problémem zemského zřízení diskutovaného v letech 1990 – 1991 byl především nevyjasněný vztah ke Slovensku a představa neexistence slovenského partnera pro české a moravské země. Představa, že by kromě 4 zemských

vlád ještě existovala i celočeská vláda a nad ní pak federální vláda, byla již v tehdejší době chápána jako absurdní.

3. Kombinovaná varianta, která by v sobě slučovala vznik velkých či tradičních okresů a současně by i zadržela samostatnou komoru v České národní radě se zákazem majorizace a zřízením stabilních vládních expozitur na Moravě. Představa duálního uspořádání v době akcelerujících diskuzí v duální Česko – Slovenské federaci se také neseťkala s velkým úspěchem.

4. Spolkové uspořádání ČSFR, kde jednotlivé spolkové země by byly tvořeny Čechy, Moravou, Slezskem a Slovenskem. Tato varianta by byla vázána na určité úpravy spojené se zamezením majorizace ve Federálním shromáždění a na přesun části kompetencí federální vlády směrem k vládám zemským.

Jednotlivé varianty připravené v průběhu roku 1991 nebyly bohužel předmětem široké diskuze a i jejich politické přijetí bylo přinejmenším vlažné. Politické reprezentace se v této době soustředily na jednání o rozdělení kompetencí mezi Českou a Slovenskou republiku, resp. na emancipační snahy Slováků a jejich touhu po samostatném státě.

Další vlna zájmu o územně správní členění České republiky byla vyvolána po volbách v r. 1992 a především poté, kdy došlo k politickému rozhodnutí o rozdělení České a Slovenské federativní republiky na dva zcela samostatné celky. V souvislosti s přípravou na samostatné ustanovení České republiky bylo aktuální vypracovat i novou ústavu ČR, kde by také byl zakotven základní princip územně správního členění. Ústava byla vypracována v podzimním období 1992 a po dlouhých jednáních mezi koaličními a opozičními poslanci se podařilo zajistit dvoutřetinovou ústavní většinu pro návrh ústavy, kde se v hlavě VI. článkách 99 – 106 popisují i budoucí vyšší územní samosprávné celky, aniž by byl definován jejich název, sídlo, územní rozloha a kompetence. V ústavě je pouze naznačen v závorce název budoucího vyššího územního samosprávného celku – země nebo kraje.

Ze samotného názvu vyplývá, že vyšší celky budou větší než současné okresy, a to minimálně o hierarchický řád, a že budou samosprávné. Budou tedy mít přímo ve volbách volené zastupitelstvo a budou mít i kompetence rozhodovat v některých zákonem definovaných pravomocích. Za důležité považují též zmínku o tom, že územní vymezení jednotlivých celků bude řešeno ústavním zákonem, tedy pro schválení je opět nutná minimálně dvoutřetinová shoda v Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR.

Vláda ČR se ve svém programovém prohlášení v roce 1992 zavázala řešit tuto otázku a původní optimistické předpoklady z poloviny roku předpokládaly, že k datu komunálních voleb na podzim 1994 již budou ustanoveny vyšší územní samosprávné celky a bude možné tedy i ustanovit jejich nově zvolená zastupitelstva, která by vykonávala svoji práci ve shodných obdobích jako obecní zastupitelstva.

Proto nově vzniklý Úřad pro legislativu a veřejnou správu, v jehož čele stojí místopředseda vlády dr. J. Kalvoda, zahájil již v roce 1993 práce spojené nejen s nalezením nových vyšších územních samosprávných celků, ale i se stanovením kompetencí státní správy a samosprávy, s postavením hl. města Prahy a s postavením statutárních měst. Úřad pozval ke spolupráci celou řadu odborníků a stejně tak i představitelů státní správy a samosprávy, kteří pracovali odděleně v jednotlivých sekcích. V květnu 1993 byl Úřadem publikován souhrnný materiál, který měl shrnout závěry práce jednotlivých sekcí. I tento materiál, který představoval pozitivum v tom, že se rovným dílem zaměřil na vymezení kompetencí staronových celků a na jejich územní vymezení, nebyl v podstatě z mnoha odborných, ale především politických důvodů přijat.

1. V sekci zabývající se územněsprávním uspořádáním byly navrženy celkem tři základní varianty územněsprávního členění ČR. Tyto varianty vycházely z kritérií, které lze rozdělit do několika základních skupin. Za nejvýznamnější kritéria vymezení vyšších územních samosprávných celků lze považovat kritéria víceméně jednoznačně kvantifikovatelná (například počet obyvatel) nebo představující takové skutečně existující vztahy v území, které lze jednoznačně sledovat a popsat (dojížděka do zaměstnání, za službami, telefonní kontakty, migrace apod.). Dlouhodobé statistické řady pak umožňují zpětné sledování vývoje a tím dokumen-

tování jeho stability, resp. nestability v systému osídlení ČR. Pomocí takto relativně objektivně stanovených ukazatelů lze prokazovat významnost jednotlivých center osídlení a jejich roli v systému osídlení ČR. Jedním z takto stanovených kritérií, které jsme použili v této práci, je i ukazatel regionálního významu.

2. Další neméně významná kritéria lze vztáhnout k fyzickogeografickým danostem našeho území. Při vymezování jakýchkoliv územněsprávních jednotek je nutné v každém případě respektovat podmíněnosti dané konfigurací terénu, vodními toky, horskými hřbety a jinými přírodními bariérami. Takto vymezované fyzickogeografické jednotky však nelze brát za prvořadý nebo dokonce výlučný základ pro vymezování územněsprávních jednotek, nebo jejich relativní vnitřní homogenita (soudost) a vnější heterogenita (rozrůzněnost) uplatněná při jejich konstrukci se velmi často kříží se sociálními a ekonomickými aktivitami v území – a jimi utvářenou vnitřní heterogenitou (vztah jádra a zázemí) sociálně-ekonomických jednotek a vnější homogenitou těchto jednotek navzájem.

3. V souvislosti s postupným znovuoobnovováním historické kontinuity a krajových zvláštností se oprávněně klade stále větší důraz na respektování souboru historických kritérií při vymezování územněsprávních jednotek. Souvisí to nepochybně se skutečností, že je nutno klást při vymezování takových územních jednotek mimořádně velký důraz na sociální vztahy v území v jejich historicky podmíněné kulturní a sociální spjatosti s určitými centry osídlení a na respektování těchto přirozeně vzniklých a rostlých kulturních a společenských center v území.

Kromě vymezení soustavy kritérií pro územněsprávní členění ČR považujeme za rozhodující i nalezení počtu řádovostních úrovní, na nichž lze vlastní územněsprávní členění ČR diskutovat. Vzhledem k tradici organizace území a vzhledem k vývoji struktury osídlení ČR je možné uvažovat v organizaci osídlení několik základních variant. Ve všech těchto variantách uvažujeme jako základní jednotku obec (tedy nikoliv její části – sídlo), přičemž škálu možných řešení vždy uzavírá území republiky jako celku. Jádro diskuse tedy spočívá v diskusi rozdílů ve velikosti a počtu středních řádovostních úrovní.

Čtyřstupňová varianta obec – okres – kraj – republika je známá z nedávné minulosti. Její různé modifikace souvisí pouze s velikostí a počtem krajů, resp. okresů. Obecně lze uvést, že se zvětšujícím se územím kraje (zmenšujícím se počtem krajů) stoupá i význam okresů v organizaci veřejné správy v území. Jako alternativy se nabízejí například

- různé modifikace územněsprávního členění z let 1948 – 1960, kdy kraje i okresy relativně dobře plnily svoje funkce díky většímu respektu územně správního členění k přirozeným vztahům a danostem v území v jejich historické a kulturní posloupnosti,

- modifikace územněsprávního členění z let 1960 – 1990. Tato varianta ovšem nikdy nebyla obyvateli přijata jako uspokojivá, nebo výše uvedená kritéria dostatečně nerespektovala.

Třístupňová varianta obec – region – stát je alternativním návrhem, který z mnoha důvodů nejlépe odpovídá proklamovaným tezím o přiblížení výkonu správy obyvatelstvu a zjednodušení výkonu veřejné správy v území pouze na třístupňovou strukturu a tezím o Evropě regionů jakožto struktury, jejíž celky jsou svou velikostí nejlépe schopny napomoci účinnému uskutečňování občanské a pospolitě odpovědnosti za řádnou správu světa přírody i civilizace. Různé modifikace předpokládají počet vyšších samosprávních celků mezi počtem 25 – 35 jednotek, které by v sobě shrnovaly funkce bývalých okresů i krajů a dále by poté existovaly již samosprávné obce. Proti této variantě mluví ovšem její nezakotvenost v historickém povědomí občanů a významný zásah do dosavadní organizace správy území.

Pouze na okraj je nutno zdůraznit, že i v ČR lze v budoucnosti předpokládat postupnou a přirozenou integraci obcí do větších jednotek – především z důvodů finanční nesoběstačnosti nejmenších obcí a nemožnosti zajistit dostatečně kvalifikovaný a efektivní výkon základních správních funkcí obce. Pro tento přirozený a postupný proces je nutno vytvářet vhodné podmínky a v maximální míře ho nepřímými způsoby podporo-

vat. V každém případě by bylo zásadním pochybením zvolit pro řešení tohoto problému cestu státního dirigismu a administrativního slučování obcí.

Jako předpoklad víceméně samozřejmý uvádíme nutnou skladebnost velikostně menších jednotek do jednotky o řád vyšší a potřebu nevytvářet správní struktury mimo základní rámce – jinak řečeno: předpokládáme principiálně shodu výkonu samosprávných činností a výkonu činností státní správy na téže řádovostní úrovni v totožných jednotkách. Totožnost správních obvodů státní správy a samosprávy je nutný předpoklad efektivního usměrňování všech činností v území.

Vzhledem k velikosti území ČR a k efektivnímu výkonu veřejné správy lze na našem území dovodit tři základní řádovostní úrovně (mimo úroveň obcí) charakterizované nejen odlišnou velikostní úrovní, ale také jinými funkcemi v území.

Za základní úroveň lze uvažovat velikost mikroregionu, tedy úroveň, na které jsou relativně uzavřeny základní pracovní a obslužné vztahy mezi centrem regionu a jeho zázemím. Tato úroveň je charakterizována především denní dojížděnkou do zaměstnání, dojížděnkou za základním občanským vybavením (kultura, sport, větší nákupy atd.), uskutečňováním nejčastějších občanských úkonů – všeobecně: nejintenzivnějšími kontakty mezi centrem regionu a jeho zázemím. Velikost mikroregionu se v čase postupně zvětšuje a to v závislosti na snadnosti a rychlosti základních kontaktů v regionu. Zatímco před 30 lety byly základní kontakty uzavřeny zhruba na úrovni malých okresů do roku 1960, v současné době díky dobrému dopravnímu spojení a neexistenci komunikačních bariér se velikost mikroregionu zvětšuje na úroveň dnešních okresů a v urbanizovaných územích i na větší celky.

Druhou úroveň lze v systému osídlení ČR charakterizovat velikostí mezoregionu, pro který jsou určující vztahy mezi kooperujícími jednotkami, migrace, počet telefonních spojení, dojížděnkou za vyšším občanským vybavením a další charakteristiky.

Třetí úroveň představuje velikost makroregionu, to jest území celé republiky, pro niž jsou rozhodující integrující faktory povahy makroekonomické a mezinárodněpolitické (geopolitické). Se zvětšující se velikostí území nabývají na stále větším významu fyzickogeografické podmíněnosti území.

Pro hodnocení regionálního významu na mezoúrovni byly charakteristiky regionální působnosti středisek agregovány formou syntetického ukazatele regionálního významu, který bere diferencovaným způsobem ohled na sounáležitost obyvatelstva regionu s jeho centrem. Ukazatel regionálního významu byl zkonstruován podle následujících kritérií:

- plného zápočtu obyvatelstva obce střediskové povahy,
- dvoutřetinového zápočtu obyvatelstva v mikroregionálních vazbách nejintenzivněji vázaného zázemí,
- jednotřetinového zápočtu obyvatelstva širšího zázemí.

Z rozdílů v hodnotách „regionálního významu“ pak vyplývá, že v podmínkách našeho systému osídlení lze velmi zřetelně odlišit tři významové kategorie středisek:

– Praha, Brno a Ostrava jsou podstatně významnější než ostatní střediska a v tomto smyslu by měl být jejich výběr za krajská města nepochybný. Postavení Prahy samé pak vyžaduje samostatné řešení.

– Tuto kategorii představuje devět měst (od Plzně až po Karlovy Vary), která lze v zásadě kvalifikovat jako vyšší regionální centra. Z těchto měst by měla být tedy vybírána další krajská střediska.

– Konečně další kategorii představuje zbývajících deset měst, která již vykazují spíše mikroregionální než „vyšší“ regionální působnost. Z těchto důvodů by mohla být některá z těchto středisek zvažována jako potenciální krajská města jen výjimečně, a to pouze při vytváření 13 a více krajů.

S ohledem na uvedenou velikostní diferenciaci a na vzájemnou polohu měst obdobné – především druhé – kategorie můžeme uvažovat tři základní varianty krajského členění.

Varianta A : 8 krajů

Za minimální počet krajů (zemí) je oprávněně možno označit osm celků přibližně odpovídajících krajům z let 1960–1990 s rozšířením o kraj Olomoucký. Zavedení Olomoucka je zdůvodněno následujícími skutečnostmi :

- značná velikost někdejšího JM a SM kraje proti krajům v Čechách,
- regionální význam Olomouce (je významnějším centrem než Ústí n. L., Č. Budějovice či Hradec Králové),
- přirozenou integritou středomoravského prostoru, který byl bývalou krajskou hranicí necitlivě rozdělen.

Pokud jde o další čtyři „nevybraná“ střediska druhé kategorie je nutno konstatovat, že:

- v případě Zlína a Pardubic je hlavním důvodem blízkost poněkud silnějších a výhodněji položených Olomouce a Hradce Králové,
- v případě Liberce a Karlových Varů je pak důvodem jejich omezenější regionální význam (v obou případech je populační velikost jejich regionů jen zhruba 180 tisíc obyvatel).

Varianta B: 12 krajů

V případě vyššího počtu krajů by bylo nejvhodnějším řešením vytvoření 12 krajů, nebo významové rozdíly mezi dalšími městy druhé kategorie jsou velmi malé. Tato varianta by současně nejlépe odpovídala přirozenému uspořádání našeho osídlení, tj. existenci 11 hlavních prostorových koncentrací obyvatelstva a ekonomických aktivit a odpovídajících 11 přirozeným socio-ekonomickým regionům vyššího řádu – aglomeracím s tím, že je respektována dvojjadernost východočeské aglomerace a značně autonomní regionální působnost Hradce Králové a Pardubic – tím je počet celků zvýšen na 12. S ohledem na uvedené skutečnosti je také obtížné doporučovat subvarianty při počtech krajů 9, 10 a 11. Ze čtyř potenciálních center by snad bylo možné nejvíce doporučovat Liberec v důsledku jeho vzdálenosti a vztahové izolovanosti od Ústí n.L., resp. od celé pánevní konurbace. Naopak nejméně „šanci“ lze dávat Karlovým Varům, a to jednak s ohledem na poměrně malou velikost jejich potenciálního kraje (v podstatě jen 3 okresy), jednak s ohledem na výraznost funkční specializace Karlových Varů (lázeňství).

Varianta C: 13 – 14 krajů

Alternativou k variantě B je možné označit variantu specifikující jako další celek Jihlavsko nebo Opavsko, resp. oba tyto celky. U ostatních středisek třetí kategorie obdobné možnosti v důsledku jejich polohy nejsou reálné. Eventuální doplnění výše uvedených 12 center o další je ovšem nutno blíže zdůvodnit specifickými hledisky:

– v případě Jihlavy je to jednoznačně faktor polohy, protože se jedná o nejrozsáhlejší prostor v ČR bez výrazného regionálního centra. Hlavním problémem je zde ovšem otázka dělení podle historických zemí. Racionalita přirozených regionálních vazeb však jednoznačně stojí proti principu zachování zemské historické hranice,

– vytvoření Opavského kraje může být totiž zdůvodněno v podstatě jen někdejší funkcí Opavy jako centra českého Slezska, a nikoliv rozsahem skutečné (přirozené) regionální působnosti Opavy. V tomto smyslu lze

spíše doporučovat určitou dělbu administrativní funkce krajského města mezi Ostravu a Opavu namísto vytváření dvou územně velmi malých krajů.

Vládnoucí koalice ovšem nedokázala najít shodu a připravit a projednat materiál, který by vymezil územní celky založené Ústavou ČR.

Rok 1993 byl velmi bohatý i na další materiály, které se vztahují k územně správnímu vymezení.

Jedno ze stanovisek vypracovala ODS, která definovala, že územněsprávní celky by měly mít více než 1 mil. obyvatel, čímž degradovala snahy některých menších oblastí na ustanovení vlastního celku. To se týká především Karlovarska, ale s překvapením také i tak nezpochybnitelného celku jako je Českobudějovicko. Za cenný přínos diskusí na půdě ODS lze považovat jasné definování problému jako především vymezení center a nikoliv detailní řešení vedení hranice v terénu. Toto jasné politické stanovisko do značné míry determinovalo další diskuzi mezi koaličními i opozičními stranami.

Dalším materiálem, který přispěl do diskuze o územním členění, byl i materiál, který vypracovala KDS – ČSL, kde se autoři materiálu pokusili zapracovat postavení Prahy jako dominantního celku nejen ve středočeském prostoru, ale i v celé republice. Na toto dominantní postavení reagovali autoři této verze územního členění státu tak, že celý středočeský prostor rozdělili rovnoměrně k jednotlivým centrům – bývalým krajským městům, a Praha zůstala osamocena bez svého zázemí.

Obdobný úkol řešil také Útvar hlavního architekta v Praze, který na objednávku zastupitelstva hl. m. Prahy vypracoval tři základní varianty zapracování Prahy do systému územní správy.

1. Nejmenší rozsah představovala varianta založená na možnosti menšího rozšíření administrativní hranice města, ale její nejbližší zázemí, tedy okresy Praha–západ a Praha–východ by zůstaly mimo administrativní celek. Tento způsob administrativního zvětšení Prahy se realizoval již v letech 1968 a 1974.

2. Střední varianta je založena na možnosti připojení i okresů Praha–východ a Praha–západ k územnímu celku Praha.

3. Další variantu představuje pochopitelně vymezení vyššího územního samosprávného celku v hranicích Pražského metropolitního regionu, který zasahuje do osmi dalších okresů bývalého Středočeského kraje, kde u okresů Beroun a Kladno jde dokonce o zmenšení těchto celků o více než 50 %. Tato varianta ovšem neřeší další administrativní členění republiky a nezabývá se tedy i zbytkovou plochou ve středočeském prostoru.

4. Maximální variantu pak představuje spojení Prahy a bývalého Středočeského kraje .

V roce 1993 a v roce 1994 připravil kromě Úřadu legislativy a státní správy také Civilně správní úsek MV ČR další materiály, které byly připraveny až do podoby textu ústavních zákonů. Toto pracoviště zodpovědné za metodické vedení orgánů všeobecné veřejné správy začalo systematicky připravovat materiály týkající se reformy veřejné správy především z hlediska jejich legislativních dopadů do územních orgánů správy. Pracoviště tedy připravilo text ústavního zákona, kde byly jednotlivé celky vymezeny, ale ani tento materiál se nedostal do jednání vlády ani do jednání Parlamentu.

Bohužel se nikdy nepodařilo skloubit aktivity Civilně správního úseku MV ČR a Úřadu legislativy a veřejné správy vlády ČR.

V letech 1993 – 1994 se postupně s rozpadem moravského bloku v Parlamentu ČR a s odklonem od výrazně promoravských stanovisek pokračovatele politického hnutí okolo HSĐS–SMS, vytratila (kromě extremistických stanovisek mimoparlamentní Moravské národní strany) i otázka zemského členění republiky a emancipační snahy o samostatnost Moravy již nejsou tak aktuální.

V roce 1994 aktivita týkající se vymezení vyšších územních samosprávných celků do značné míry poklesla, což souvisí s možností realizovat tuto otázku k datu komunálních voleb 1994. V této době se pouze stabilizovaly úvahy jednotlivých politických představitelů o budoucím počtu celků mezi 8 – 13, přičemž žádná politická strana (vyjma ODS) dosud jasně nedefinovala svoje stanovisko.

Vláda ČR předložila Poslanecké sněmovně návrh ústavního zákona o vymezení vyšších územních samosprávných celků a 31. 8. 1994 předložila vláda návrh ústavního zákona o působnosti vyšších územních samosprávných celků. Vláda vymezila celkem 17 celků, ale zdá se, že tato varianta nenajde v Parlamentu konsensus.

Poněkud jiná situace je v Parlamentu ČR. Poslanecká sněmovna již v roce 1993 ustanovila meziparlamentní široce koncipovanou skupinu poslanců – komisi, která se zabývá problematikou územněsprávního členění v ČR. Tato skupina sice sama nepřipravila podkladový materiál pro jednání Parlamentu, není to asi ani jejím úkolem, ale soustavně se touto problematikou zabývá, sleduje jednotlivá odborná i politická stanoviska a připravuje půdu pro následný konsensus při jednání Poslanecké sněmovny. Dne 9. 7. 1994 zavázal Parlament vládu, aby připravila do 30. 9. 1994 harmonogram postupu reformy veřejné správy. Tento harmonogram vláda s jistými obtížemi plní. V rámci tohoto postupu byl v Parlamentu představen návrh vlády na vymezení celkem 17 územních samosprávných celků. Tento návrh byl odmítnut ostatními politickými subjekty a nebyl dosud v Parlamentu projednáván.

V souvislosti s územněsprávním členěním a ustanovením vyšších územních samosprávných celků samozřejmě docházelo i k emancipačním snahám představitelů jednotlivých měst a obcí na změnu okresních hranic či na vytvoření nového okresu. Civilně správní úsek MV ČR dostal desítky žádostí o zřízení nového okresu, vláda ovšem v listopadu 1994 rozhodla, že počínaje dnem 1. 1. 1996 bude zřízen pouze jeden nový okres Jeseník. Žádosti Slaného, Rumburku a celé řady moravských měst tedy nebyly realizovány.

Územněsprávní členění představuje pouze jeden aspekt širšího problému koncipování veřejné správy. Změny a reformy veřejné správy probíhají v podstatě kontinuálně v celé západní Evropě a nyní ke změnám přistupuje i Evropa střední a východní. Ze zkušeností našich sousedů i ostatních evropských zemí nelze odvodit jeden zaručeně úspěšný model, při vymezení územních celků i při nalezení rovnováhy mezi kompetencemi státní správy a samosprávy na jednotlivých úrovních je nutné předstupovat k problému s maximální dávkou citlivosti a vnímavosti pro historickou a kulturní kontinuitu. Mechanicky aplikované modely jsou vždy neúspěšné.

Na druhou stranu ovšem oddalování a neřešení územněsprávního členění a reformy veřejné správy obecně, a tím i de facto nenaplnění Ústavy ČR může přinést zásadní problémy při postupném vývoji naší společnosti od centralistické totalitní ideologie ke konceptu budování občanské společnosti. Považuji proto za podstatné, aby rozhodující politické subjekty našly shodu, pokusily se stanovit základní kritéria pro vymezení územních celků a shodly se při stanovení rozsahu veřejné správy na jejích jednotlivých úrovních.

Nový systém financování místní správy v České republice a jeho regionální dopady

Jiří Blažek

Úvod

Hlavní ideály pokojné „sametové“ revoluce v listopadu 1989 v bývalém Československu byly – kromě nesporných očekávání v ekonomické sféře – založeny na principech jako demokratizace, decentralizace a rozšíření možností pro participaci občanů na „správě věcí veřejných“. Z tohoto hlediska mělo mimořádný význam znovuoobnovení samosprávy na lokální úrovni, do roku 1989 suplované podle sovětského vzoru národními výbory, které představovaly často jen výkonný orgán pro realizaci rozhodnutí komunistické strany. Také na lokální a regionální úrovni bylo proto třeba uskutečnit celou řadu zásadních změn, které by umožnily fungování demokratických principů v orgánech místní správy. Nejvýznamnějším pilířem nově budovaných samosprávných orgánů se staly komunální volby na podzim 1990. K datu voleb došlo i ke zrušení krajských národních výborů, nebo se předpokládalo, že tím dojde k přerušení vazeb tehdejšího administrativního aparátu. Účinnost tohoto kroku je těžké zhodnotit, je však jisté, že jeho důsledky jsou patrné dodnes, kdy chybí druhý stupeň samosprávy.

FINANCOVÁNÍ MÍSTNÍ SPRÁVY

Velice závažným úkolem se stala reforma financování místní správy, nebo bývalý finanční systém byl plně poplatný systému centrálně plánované ekonomiky, kdy významnější než objem finančních prostředků, který byl k dispozici, bylo mnohdy získání povolení k realizaci konkrétní akce od nadřízených orgánů. Rehabilitace významu peněz v ekonomice se tedy musela projevit i v novém systému financování místní správy.

Jedním z nejdůležitějších ukazatelů používaných při mezinárodních srovnáních míry autonomie místní správy je (vedle rozdílů v legislativním zakotvení místní správy) stupeň její finanční soběstačnosti, nejčastěji charakterizovaný podílem vlastních příjmů na celkových příjmech měst a obcí. V tomto ohledu však existují výrazné rozdíly i mezi nejvyspělejšími evropskými státy (rozpočty obcí v Nizozemí se vyznačují vysokým podílem státních dotací, a to navíc účelových, naopak skandinávské státy jsou příkladem zemí, kde mají orgány místní správy vysoký podíl vlastních příjmů, v některých dalších zemích tvoří vlastní příjmy místní správy také výraznou část rozpočtu, ale přesto má vláda značný prostor k ovlivňování finanční politiky místní správy jako je tomu např. ve V. Británii). Přestože je okruh kompetencí orgánů místní správy ve vyspělých evropských zemích v zásadě podobný, existují tedy mezi jednotlivými státy značné rozdíly v jejich finančním zajištění, vyplývající z odlišných tradic, architektury politického systému i z rozdílů ve struktuře osídlení. Přesto je možné ve vyspělých evropských zemích vypořádat obecný trend k posilování vlastních příjmů obcí na úkor dotací a v rámci dotací pak posun od dotací účelových k dotacím neúčelovým, poskytujících místní správě volnost s jejich disponováním.

Podobně jako v mnohých jiných východoevropských zemích došlo i v bývalém Československu během posledních let před zhroucením komunistického systému díky stále větším ekonomickým problémům k formálnímu přesunu některých kompetencí a především zodpovědnosti na tehdejší orgány místní správy (blíže viz Enyegi, 1990). Tato formální decentralizace byla doprovázena i posílením vlastních příjmů, takže v roce 1989 přesáhl podíl vlastních příjmů tehdejší místní správy v České republice 50% jejich rozpočtu. V následujících letech došlo naopak k poklesu vlastních příjmů, především z důvodů rozsáhlých přesunů kompetencí po zrušení krajů jak na úroveň obcí a okresů, tak i na některá ministerstva, a místní správa se tak stala silně závislou na státních dotacích (až 80%).

V lednu roku 1993 byl po třech letech hledání vhodného modelu financování místní . zaveden nový finanční systém, jehož hlavním cílem bylo nově definovat příjmy obcí a výrazně posílit finanční autonomii místní správy v České republice. Přestože nový model financování místní správy odstranil hlavní nedostatky předchozího finančního systému, dojde v blízké budoucnosti pravděpodobně k dalším změnám, které nebude možno označit jen za „kosmetické“ úpravy. Nejdůležitější příčinou další reformy místních financí bude zřízení druhého stupně samosprávy (krajů). Je však pravděpodobné, že při této příležitosti budou znovu otevřeny diskuze i o některých principech, ze kterých vychází současný systém financování.

REFORMA FINANCOVÁNÍ MÍSTNÍ SPRÁVY V ROCE 1993

Reforma financování místní správy byla v České republice spojena s daňovou reformou, kdy byla zavedena daň z přidané hodnoty místo daně z obrátu a nově definována daň z příjmů fyzických osob. Jádrem reformy financování místní správy byla decentralizace výnosů daní z příjmů fyzických osob, zavedení daně z nemovitostí a odpovídající radikální snížení státních dotací.

Tab. 1 Vývoj struktury příjmů měst a obcí (v %)

	1992	1993	1994
Globální dotace	51	17	5
Účelové dotace	19	13	11
Vlastní a ostatní příjmy	30	70	84*
Celkové příjmy (v mld. Kč)	53	75	87*
Index inflace	100	111	134

*/ vlastní odhad

Tabulka ilustruje radikální změnu struktury příjmů obcí ve prospěch vlastních příjmů. Pozitivní je i reálný nárůst celkového objemu rozpočtů měst a obcí, jak vyplývá z posledních dvou řádek tabulky.

Nejvýznamnější příjmovou položkou orgánů místní správy jsou od roku 1993 výnosy z daně z příjmů fyzických osob. Výnosy této daně jsou pro potřeby financování místní správy rozlišeny do dvou kategorií. První kategorií představují výnosy daně z příjmů ze závislé činnosti placené zaměstnanci, druhou kategorií je daň z příjmů fyzických osob z podnikání (především od živnostníků).

¹ Místní správu v České republice tvoří – 72 okresních úřadů (představujících státní správu), 4 největší města se zvláštním statutem a více než 6 200 obcí (orgány samosprávy). Sídlní struktura České republiky je však tvořena téměř 15 000 sídly. Znamená to, že i přes vysoký počet obcí v ČR se mnoho obcí skládá z více než jednoho sídla. Velice rozdrobená sídlní struktura i velká horizontální fragmentace místní správy je v mnoha ohledech blízká situaci ve Francii.

Výnos daně z příjmů ze závislé činnosti je soustředován na úrovni okresu podle místa pracoviště plátců, kde je výnos v určitém poměru rozdělen mezi obce a příslušný okresní úřad (tento poměr se přitom postupně mění ve prospěch obcí – 60 : 40 v roce 1993, 50 : 50 v roce 1994 a 45 : 55 v roce 1995). Část určená pro obce je mezi jednotlivé obce rozdělována podle počtu obyvatel a představuje tak výrazný vnitrookresní vyrovnávací mechanismus.

Naopak výnos daně z příjmu z podnikání je celý alokován obci, kde má podnikatel trvalé bydliště. Podle uskutečněných analýz (Blažek, 1994) existují ve výnosu této části daně z příjmů značné rozdíly, a to jak mezi okresy, tak i podle velikostních kategorií obcí. Obecně platí, že s rostoucí populační velikostí obcí se příjem od podnikatelů přepočítaný na 1 obyvatele zvyšuje. Zvláště výrazná je tato tendence u malých obcí s méně než 2 000 obyvateli, ve kterých je výnos z této části daně výrazně nižší než u větších obcí a měst (asi o 40 až 60%). Na tomto místě je však nutno dodat, že mezi malými obcemi existují značné rozdíly a některé malé obce patří v přepočtu na jednoho obyvatele dokonce mezi nejbohatší obce vůbec. Přesto je pro obvykle nižší podnikatelskou aktivitu v malých obcích několik důvodů, z nichž některé jsou krátkodobé povahy a jiné budou působit dlouhodobě. Z faktorů, které budou negativně ovlivňovat podnikatelskou aktivitu v malých obcích dlouhodobě, považují za nejdůležitější často zcela nedostatečnou infrastrukturu, dále malé obce nepředstavují dostatečně velký okruh zákazníků ani pro poskytování některých základních služeb a jistě nezanebatelným důvodem je i nevýhodná demografická struktura mnoha malých obcí. Všechny tyto faktory budou působit zřejmě dlouhodobě, proto pokud nedojde ke změně alokačních kritérií může se mnoho malých obcí i z tohoto důvodu dostat do finančních potíží. Závažnost finančních problémů vyplývajících z nižší podnikatelské aktivity (a tedy i nižších příjmů) v malých obcích bude záviset pochopitelně i na vývoji podílu, který bude tato část daně představovat z celkových příjmů. Z tohoto hlediska je proto velmi důležitý nárůst výnosů z této části daně. Zatímco v roce 1993 byl poměr mezi výnosy daně z příjmů ze závislé činnosti a daně z podnikání v průměru za Českou republiku 7 : 1, v roce 1994 již 3 : 1. V minulém roce se tedy jednalo o značnou částku (cca 13 mld. Kč), jejíž podprůměrný výnos v malých obcích jistě zvýšil finanční tlak na tyto obce. Další výrazné zvýšení objemu této daně v budoucnu však nepředpokládám, nebo po počáteční euforii může dojít k určitému snížení aktivity živnostníků provozované jako vedlejší činnost kromě hlavního povolání a k přechodu úspěšných podnikatelů mezi právnické osoby. Přesto lze předpokládat, že ekonomický tlak na malé obce ještě umocní hlavní problém malých obcí, kterým je nedostatek osob ochotných angažovat se v komunální politice, což se zřejmě v budoucnu projeví v opětovném poklesu počtu obcí.

Meziregionální variabilitu ve výnosu daně z příjmu fyzických osob celkem zachycuje obr. č.1.

Přestože meziokresní variabilita není příliš velká a celý soubor okresů je možno považovat za téměř homogenní, jsou z kartogramu patrné některé trendy. Především jasně vystupují tradiční silně průmyslové oblasti a okresy s velkými městy, což bylo možno očekávat. Více překvapující jsou ale rozdíly mezi okresy v Čechách na straně jedné a moravskými okresy na straně druhé. Průměrný výnos daně z příjmů fyzických osob je v Čechách v průměru o více než 30% vyšší než na Moravě. Ještě výraznější jsou rozdíly ve výnosech daní od malých podnikatelů-živnostníků (viz obr. 2).

Prostorový vzorec je v tomto případě velmi výrazný – zřetelně se prosazují velká města a rozdíl mezi Čechami a Moravou je ještě větší (v Čechách jsou výnosy o 64% vyšší než na Moravě a navíc se rozdíly oproti předchozímu roku zvýšily). V této souvislosti je nutné zmínit se o regionální politice v České republice, realizované pomocí poskytování příspěvků na úhradu úroků a bankovních garancí pro malé a střední podnikatele. Většina vymezených problémových oblastí se přitom nachází právě na Moravě. Lze tedy spekulovat a ptát se, zda je účinnost této formy regionální politiky velmi malá nebo by bez ní byly meziregionální rozdíly dokonce ještě výraznější.

Přestože decentralizace výnosů daně z příjmů orgánům místní správy značně posílila jejich finanční soběstačnost, lze současnému systému financování vytknout některé nedostatky. Jedním z nich je skutečnost, že orgány místní správy nemají právo stanovit výši zdanění, takže mohou výnosy daně z příjmů na svém území ovlivňovat jen velmi málo, resp. nepřímou podporou místních podnikatelů. Nejedná se tedy o klasický

vlastní příjem obcí, ale spíše o určitou variantu globální dotace. Decentralizací však bylo dosaženo radikálního snížení objemu prostředků, přerozdělovaných mezi jednotlivé oblasti formou dotací.

Další příjmové položky místních rozpočtů představují příjmy z činnosti organizací ve vlastnictví obce, od roku 1994 je příjmem obcí i daň ze zisku těchto právnických osob. Dalšími vlastními příjmy obcí jsou příjmy z prodeje a pronájmu jejich majetku, poplatky, půjčky apod. Meziokresní variabilita ve výši těchto příjmů je především z historických důvodů ještě vyšší než v případě výnosů daně z příjmů, kdy nejvyšších hodnot dosahují zejména pohraniční okresy. Míra zadluženosti českých obcí je zatím poměrně malá, nebo vysoké úrokové sazby odrazují obce od přijímání úvěrů. Navíc obce potřebují investovat především do dlouhodobě návratných akcí jako je infrastruktura a potřebují tedy především dlouhodobé úvěry, které se získávají nejobtížněji. Některá města řeší tuto situaci vydáváním komunálních obligací, které se však vyplatí vydávat až od určité velikosti emise.

Neopomenutelnou složkou příjmů obcí jsou dotace z nejrůznějších fondů a nadací, a již českých nebo zahraničních, jejichž počet je velmi obtížné odhadnout, nebo mnohé fondy jsou omezeny regionálně. Zde nepochybně záleží na iniciativě obcí, kontaktech i schopnosti připravit odpovídající projekt.

GLOBÁLNÍ (VYROVNÁVACÍ) DOTACE

Decentralizace výnosů daně z příjmů fyzických osob měla velký význam z hlediska poskytování globální dotace, která ještě v roce 1992 představovala hlavní příjmovou položku orgánů místní správy. Globální dotace byla mezi okresy rozdělována podle souboru kritérií podchycujících potřeby, resp. finanční náročnost jednotlivých kapitol místních rozpočtů (např. počet žáků, délka komunikací apod.). Tento systém byl tedy v zásadě podobný britskému systému „Standard Spending Assessment“. Globální dotace byla v roce 1993 zrušena a částečně nahrazena neúčelovou „územní vyrovnávací dotací“, jejímž cílem je kompenzace nižší daňové výtěžnosti některých okresů. Okresům, jejichž daňová výtěžnost nedosahuje průměru republiky (po vyloučení některých extrémních hodnot, např. Prahy) je poskytována vyrovnávací dotace, která daňové příjmy příslušného okresu „dovrná“ na průměr. Situace v prvním roce fungování nového systému (1993) byla poněkud specifická, jednak proto, že nemohly být použity údaje z předchozího roku (celkově byl výnos daně z příjmů podhodnocen), jednak proto, že se stát snažil zabránit výraznému poklesu objemu celkových příjmů některých okresů ve srovnání s předchozím rokem. Od roku 1994 však již vyrovnávací dotace jednoznačně plní svou vyrovnávací funkci. Výsledkem změny kritérií pro poskytování neúčelových dotací je obrácení prostorového vzorce těchto dotací během pouhých dvou let – mezi roky 1992 a 1994 – viz obr. 3 a 4.

Jestliže je poskytování státních dotací téměř vždy politicky citlivou otázkou, pak pro naši zemi, kde měla otázka „kdo na koho doplácí“ ještě nedávno značný význam, to platí dvojnásob. Poskytování dotací místní správě je totiž velice viditelné a jakákoliv chyba vlády v této oblasti by mohla být snadno využita politickými stranami a hnutími usilujícími o větší autonomii Moravy jako důkaz o jejím ekonomickém poškozování.

V současnosti je však klíč pro poskytování neúčelové vyrovnávací dotace velmi transparentní a výše této dotace v jednotlivých okresech je v dobré shodě s důležitými ekonomickými a sociálními charakteristikami jako je nezaměstnanost apod., které odrážejí zřetelnou diferenciaci území České republiky přibližně ve směru západ–východ.

Neúčelová územní vyrovnávací dotace je státem distribuována pouze na úroveň jednotlivých okresů a o rozdělení prostředků mezi jednotlivé obce v rámci okresu rozhoduje zvláštní orgán (okresní shromáždění) složený ze zástupců obcí. Počet hlasů obcí přitom záleží na počtu obyvatel konkrétní obce, takže v některých okresech dosáhnou zástupci 2–3 největších měst většiny a mohou snadno přehlasovat zástupce malých obcí, což je jeden z často uváděných nedostatků současného systému. Ve většině okresů však v praxi k velkým problémům nedochází a prostředky jsou s malými úpravami opět rozdělovány podle počtu obyvatel. V současnosti navíc představuje objem neúčelové vyrovnávací dotace jen necelé 4% rozpočtů měst a obcí.

SOUČASNÉ PROBLÉMY A VÝHLED DO BUDOUCNA

Kromě některých již uvedených nedostatků současného modelu financování místní správy je především představiteli samospráv často kritizováno společné financování samosprávy (obcí) a státní správy (okresních úřadů). Řešení toho problému však úzce souvisí s předpokládaným zřízením druhého stupně samosprávy – krajů nebo zemí, kdy bude opět nutné výrazně změnit systém financování místní správy. Z hlediska místních rozpočtů jsou však další a další úpravy finančního systému ne vždy žádoucí, protože změny vnášejí mezi představitele místní správy nejistotu a ztěžují jim přípravu i střednědobých investičních plánů. To se projevilo např. v roce 1993 (tedy uprostřed volebního období), kdy došlo mimo jiné v souvislosti s reformou místních financí k poklesu investiční aktivity měst a obcí.

V rámci předpokládané další reformy systému financování místní správy v souvislosti se zavedením druhého stupně samosprávy (krajů) dojde pravděpodobně především:

1) k oddělení financování státní správy a samosprávy,

2) současně bude zřejmě převedena část výnosu daně z příjmů od obcí na financování druhého stupně samosprávy (neúspěšný pokus o odebrání 10% výnosu daně z příjmu obcím se uskutečnil již loni, návrh byl však pro odpor obcí stažen zpět, zřejmě i v souvislosti s konáním komunálních voleb; je však třeba uvést, že výnosy daně z příjmů fyzických osob rostou dynamičtěji než se předpokládalo a obce získaly daňové výnosy i od právnických osob v jejich vlastnictví),

3) k decentralizaci části daně ze zisku právnických osob na regiony.

Podíly na zisku právnických osob podnikajících na území obce se snaží získat i někteří starostové, argumentující zátěží, kterou podnikatelská aktivita vytváří např. na místní infrastrukturu a komunální služby, aniž by přinášela přímý finanční efekt příslušné obci. Decentralizace části výnosů této daně až na úroveň obcí je ale nepravděpodobná, nebo výnosy jsou územně velmi nerovnoměrně rozděleny (nebo by bylo nutné změnit systém výkaznictví právnických osob podle jednotlivých provozoven). Tento problém by bylo možno do jisté míry vyřešit úpravou daně z nemovitostí, a to rozšířením prostoru samospráv při stanovení její výše podnikatelským subjektům.

Je tedy zřejmé, že přes značný pokrok, kterého bylo ve financování místní správy v České republice dosaženo, se nelze ani v blízké budoucnosti vyhnout dalším změnám. Základní příčinou, která znemožňuje navrhnout dlouhodobě stabilní systém financování místní správy nejen v České republice, ale i v jiných zemích, je jednak nemožnost přesné lokalizace místa tvorby hodnot (a zátěže), jednak nutnost stálého hledání řešení tradičního dilematu mezi systémem, který by byl na jedné straně ekonomicky stimulující a do určité míry respektoval princip zásluhovosti, a mezi principem solidarity na straně druhé.

Autor děkuje GA ČR za finanční podporu grantu č. 403/93/0823, v rámci kterého byl příspěvek zpracován.

LITERATURA:

Bennett, R. J. : "Local government in Europe : common directions of change", in : Bennett, R. J. (ed.) : *Local government in the new Europe*, London, Belhaven Press, 1993.

Blažek, J. : "Changing Local Finances in the Czech Republic – half Way over?", *Geojournal* 32.3, 1994, s. 261–267.

Dostál, P., Kára, J. : "Territorial administration in Czechoslovakia: an overview", in : Dostál, P. (ed.) et al : *Changing Territorial Administration in Czechoslovakia : International Viewpoints*, University of Amsterdam, 1992, s. 17–32.

Enyegi, G. : "New Basis for Regional and Urban Policies in East–Central Europe", *Discussion Paper* No. 9, Pécz, Centre for Regional Studies, 1990.

HAMPL, M. : "Environment, Society and Geographical Organization: The Problem of Integral Knowledge", *Geojournal* 32.3, 1994, s. 191–198.