

# Model financování udržitelného rozvoje obcí

*Manfred Hellmich*

„Opravdu vážné problémy, kterým bude lidstvo čelit, se týkají naší neschopnosti chápat naše složité lidské systémy a řídit je“  
*Jay W. Forrester, profesor na MIT/USA*

## Přístup k tématu

V rámci řešení výzkumného záměru VZ 05 – MSM 6840770006 „Management udržitelného rozvoje životního cyklu staveb, stavebních podniků a území“, financovaného z prostředků MŠMT ČR, se na Katedře ekonomiky a řízení ve stavebnictví věnuje výzkumný tým jak subjektům, které pořizují a vytvářejí nové hodnoty, tak subjektům, které z toho vzniklé užitky<sup>1</sup> používají a spotřebovávají. Příspěvků o udržitelném rozvoji staveb a stavebních podniků bylo zpracováno z nejrůznějších pohledů celá řada. Moje doktorská práce by měla přispět k té části výzkumu, která se věnuje **udržitelnému rozvoji**<sup>2</sup> regionů. Regiony, jsou buď územně správními celky (kraji), nebo jen územími, která z konkrétního hlediska vykazují jednotné rysy (Chodsko) a navenek vystupují jednotně. Ty jsou tvořeny obcemi, které představují jejich základní správní jednotky. Konkrétní udržitelný rozvoj v obci zajišťuje její zastupitelstvo a jeho výkonné jednotky (úřad, příspěvkové, obchodní a jiné organizace obce). Spektrum účinků každého vybudovaného veřejného statku<sup>3</sup> ovlivňuje v různé míře životní a sociální prostředí a kvalitu života<sup>4</sup> obyvatel obce a jejího okolí. Pokud nejsou vytvářeny vhodné politické a ekonomické podmínky, nelze vytvářet technický a sociální rozvoj obcí a regionů [1].

Prostředí a kvalitu života v obcích, ukazující vyspělost společnosti, ovlivňují velkou měrou absolventi stavebních fakult vysokých škol. Ti se uplatňují nejen při přípravě a realizaci veřejných zakázek v obcích, ale také přímo ve výkonné správě obcí a státu. Finance potřebné zejména pro prostou obnovu majetku obcí a nové investice, které zajistí jejich udržitelný rozvoj, nejsou v současné době v potřebné míře k dispozici. Jde o dlouhodobý problém, který dosud nebyl řešen systémově. Prohloubil se hospodářskou recesí v minulých dvou letech, jejíž důsledkem jsou nižší příjmy do veřejných rozpočtů.

Cílem příspěvku je seznámit čtenáře s návrhem modelu financování obcí, který rozpracovávám v doktorské práci. Chtěl bych přispět k řešení financování obcí návrhem modelu, založeném na **technicko-ekonomickém přístupu** a na posouzení různých

---

<sup>1</sup> Užitek - označuje subjektivní pocit uspokojení plynoucí ze spotřeby statků (racionálně se chovající spotřebitel se snaží svůj užitek maximalizovat).

<sup>2</sup> Udržitelný rozvoj – zachovává současně a budoucím generacím možnost uspokojovat jejich základní potřeby a současně nenarušuje rovnováhu mezi lidskými činnostmi a umělými a přírodními ekosystémy.

<sup>3</sup> Veřejný statek - zboží a služby, z jejichž spotřeby nelze rozumně nikoho vyloučit (princip nevylučitelnosti) a jejichž spotřeba jedním člověkem neomezuje spotřebu ostatních (princip nekonkurence) – podle P. Samuelsona.

<sup>4</sup> Kvalita života - udržitelný vztah lidí a přírody; uspokojování rostoucích potřeb potravin, čisté vody, zdraví, zaměstnanosti, využívání volného času ...

souvislostí, které s financováním obcí souvisí. Hlavním záměrem práce je definovat a stanovit „**existenční minimum<sup>5</sup> obce**“, které v podobě finančních prostředků musí obec mít každoročně k dispozici, aby mohla plnit své zákonné funkce vůči občanům a **zajistit svůj udržitelný rozvoj**.

Analytická část doktorské práce vychází z výsledků detailní *Analýzy financování výkonu státní správy a samosprávných celků, k přípravě nového zákona o RUD<sup>6</sup>*, kterou zpracoval vysokoškolský tým odborníků pod vedením VŠE [2]. Analýzu si objednalo v r. 2008 Ministerstvo financí ČR. Dále doktorská práce navazuje na publikace a výsledky výzkumného záměru VZ05. Informace, získané z těchto zdrojů byly dále doplněny vlastním šetřením u tří významných celostátních sdružení obcí, tj. u *Svazu měst a obcí ČR, Sdružení místních samospráv ČR a Spolku pro obnovu venkova ČR*.

## **Aktuálnost tématu**

Obce jsou základním územním a správním celkem. Rozprostírají se na celém území ČR s výjimkou vojenských újezdů. Obce vykonávají na základě zákonů<sup>7</sup> obsáhlou řadu funkcí. Jednak samosprávné, v tzv. samostatné působnosti, tak v přenesené působnosti [3], což znamená státní správu. Mimo správních činností vytvářejí obce vhodné prostředí pro život občanů. K tomu musí zajistit **technickou infrastrukturu, tzn. síť vodovodní, energetické, dopravní, informační, komunikační a další**. Musí mít také k dispozici sociální a kulturní infrastrukturu (zařízení obytná, školská, zdravotní, administrativní, volnočasová apod.) a k ní poskytovat příslušné služby, aby byla zajištěna kvalita života. Obec by měla vytvářet vhodné podmínky pro podnikání (výrobu a služby), aby místní podnikatelé vytvářeli pracovní místa a přispěli tak k zaměstnanosti a ekonomické prosperitě dané lokality. K řádnému výkonu všech funkcí obce jsou zapotřebí odpovídající finanční prostředky a kvalitní řídicí a výkonný aparát.

Zejména malým obcím<sup>8</sup> chybí finanční prostředky v obecních rozpočtech. Tyto obce byly desítky let po všech stránkách zanedbávané, nyní nemají **finance k prosté obnově svého majetku a k investicím do technické a občanské vybavenosti**. Tento stav je v rozporu s požadavky udržitelného rozvoje území ČR, ke kterému jsou neustále politiky i výkonnou státní správou vyzývány. Pro některé menší a odlehlé obce představuje reálná finanční situace nejen ohrožení plnění jejich povinností tak, jak jim to ukládají zákony, ale také zakládá jejich finanční kolaps. Je nezpochybnitelné, že občané těchto obcí byli a jsou nuceni vynakládat více finančních prostředků pro dosažení svého životního a společenského uplatnění, než ve velkých obcích.

## **Průběžná reforma veřejné správy**

---

<sup>5</sup> Pojem odvozený od „existenčního minima občana“, který vyjadřuje minimální společensky uznanou hranici peněžních příjmů k zajištění výživy a ostatních základních osobních potřeb. Existenční minimum je stanoveno v zákoně č. 110/2006 Sb., o životním a existenčním minimu.

<sup>6</sup> Rozpočtové určení daní – vymezené zákonem č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů..

<sup>7</sup> Zákon 128/200 Sb. o obcích a cca. dalších 20 zákonů (např. o daních, poplatcích, majetku, školství, sociálních službách, veřejných zakázkách, informacích, regionálním rozvoji, odpadech atd.).

<sup>8</sup> Malá obec - jednoznačná definice neexistuje; autoři používají většinou hranici 2000 obyvatel; v ČR, kde je 6244 obcí, má téměř 90% obcí méně než 2000 obyvatel!

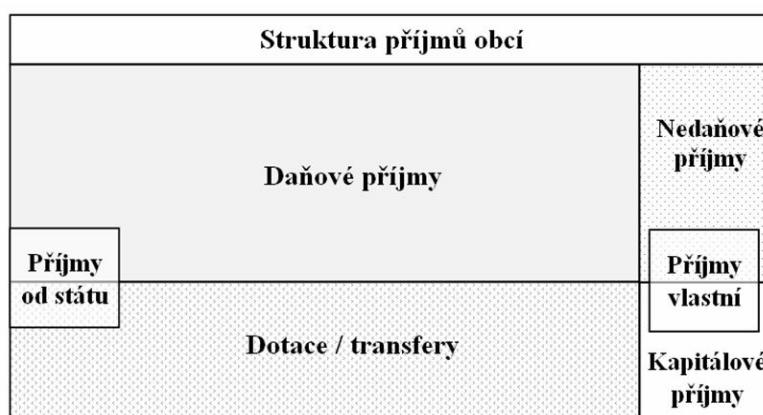
Obcím přibývají, následkem nových zákonů a dislokací funkcí z centrální státní správy, nové povinnosti, ke kterým chybí příslušné finanční krytí. V r. 2008 došlo mj. k úpravě *Zákona o rozpočtovém určení daní (RUD)*, který je nejdůležitějším předpisem, upravující přerozdělování veřejných prostředků do rozpočtů obcí. Došlo sice k mírnému narovnání disparit finanční situace malých obcí, ale tato změna je stále považována za nedostatečnou [4]. Situace se značně zkomplikovala hospodářskou recesí, která se projevila v ČR od r. 2009 sníženým výběrem daní, z nichž část je určena pro rozpočty obcí.

Současná složitá a dlouhodobá reforma financování obcí není považována za systémovou. Řeší především akutní problémy politickým způsobem, bez ohledu na budoucí potřeby obcí [5]. Řešení problémů pouhým navyšováním peněz<sup>9</sup> k současnému balíčku nepřineslo výsledky. Neřešené zůstaly oblasti vytváření tzv. standardů služeb a vybavení obcí, kvalita vedení obcí, malá možnost ovlivnit vlastní příjmy, administrativní složitost s velkým počtem obcí (6 244 obcí, z nichž je přes 5 600 s menším počtem obyvatel než 2 000) apod. K dlouhodobě neřešeným problémům se přidávají další, čímž se komplikuje situace do budoucna.

### Stávající systém financování obcí

Finance pro svou správu a další činnosti získávají obce prostřednictvím **příjmů daňových, nedaňových, kapitálových a dotací** (tzv. transfery) [3]. Systém je natolik složitý, že jej nelze na tomto místě řádně popsat. Proto jsem zvolil pro zjednodušení v tomto příspěvku formu komentáře k obrázku – viz obr. 1.

Obr. 1. Struktura příjmů obcí



Zdroj: vlastní

**Daňové příjmy** - jsou získávány od státu jako podíl na vybraných daních. Ke konkrétnímu výpočtu podílu pro jednotlivé obce slouží kritéria počtu obyvatel (kategorie) a velikosti katastru.

**Dotace** - jsou získávány od státu jako nárokové k poskytování služeb, nebo nenárokové, o které se ucházejí žádostmi.

**Nedaňové** - příjmy z vlastní činnosti (služby, poplatky, pronájem majetku, prodej zboží, ...).

**Kapitálové** - z prodeje dlouhodobého majetku (nemovitosti, zařízení, prodej akcií, podílů ...).

<sup>9</sup> Zvyšování finančních příspěvků bylo snadné v období kontinuálního hospodářského růstu a tím daňových výnosů.

Obr. 1 ukazuje přibližně podíl jednotlivých příjmů obcí. Jde samozřejmě o zprůměrované procentní podíly příjmů, konkrétní hodnoty se u jednotlivých velikostních kategorií obcí velmi liší. Podíl příjmů od státu u malých obcí může činit až 90%, u velkých obcí se může naopak jednat jen o 50%.

Současný systém **financování investic obcí** je řešen pomocí dotací. Ty získávají obce od státu nebo krajů a od r. 2004 také z fondů EU<sup>10</sup>. Obce o tyto prostředky soutěží, a pokud jsou úspěšné, tak mohou pokrýt podstatnou část nákladů na danou investici. Předkládáním projektů do veřejných soutěží, jejichž výsledek je nejistý, však nelze řešit financování výdajů, které slouží k plnění povinností, které obcím ukládají zákony. Samozřejmostí by mělo být krytí těchto výdajů z rozpočtu státu, který na obce ony povinnosti uložil.

V r. 2009 získaly obce přerozdělením od státu 215 mld. Kč a vlastní příjmy vykázaly ve výši 39 mld. Kč

### **Závěry provedené z různých analýz a vlastního šetření**

Současný systém financování není založen na přerozdělování státních prostředků podle zákonných povinností a skutečných potřeb obcí. Nejsou k dispozici analýzy, které ukazují odbornou a časovou náročnost požadovaných služeb a jejich skutečné náklady. Obce získávají podíl na daních, který byl politicky odsouhlasen a zakotven v zákoně a je založen na ukazatelích, které zařazují obec podle počtu obyvatel a velikosti katastru do určitých kategorií<sup>11</sup>. Tyto peníze může obec spotřebovat podle svého uvážení (na poskytování služeb, obnovu majetku, investice apod.). Dotace nárokové i nenárokové mají přesné určení a jejich spotřeba může být příslušnými orgány kontrolována. Použití vlastního příjmu je opět plně v kompetenci obcí.

Většina obcí v ČR není schopná zajistit získanými financemi povinnosti dané zákonem. Současně však nejsou za jejich neplnění postihovány, neboť vždy mohou doložit, že na to nemají prostředky (výjimka nastane, pokud je podána občany stížnost). Situace kolem nenárokových dotací je velmi složitá. Obecně je velký převis žádostí, takže může být uspokojena jen část žadatelů. Kde se projevuje trvalý nedostatek finančních zdrojů, tam vznikají korupční a lobbistické tlaky. Prostředky z dotací jsou jen částečně používány na řešení systémových projektů a potřeb (účel dotací). Většinou se používají k financování služeb nebo opatření, která vyplývají ze zákona (např. čištění odpadních vod, opravy komunikací k zajištění bezpečnosti apod.). V malých obcích bez personálu na obecním úřadě a s neuvolněným starostou jde většinou o formální existenci obcí. Pokud dochází k neplánovaným událostem (živelné apod.), tak obce nejsou schopny se svými nedostatečnými zdroji reagovat.

Více než polovina obcí je zadlužena, nejde ale zatím, až na výjimky, o kritickou situaci (obce se podílejí na ročním záporném saldu veřejného rozpočtu pouze 10 procenty).

Menší příjmy, očekávané následkem nižší daňové výtěžnosti a úspornými opatřeními ve veřejné správě, situaci obcí zhoršují. Předpokládá se, že dojde k prohloubení problémů a u řady obcí k dalšímu propadu kvality a objemu služeb občanům a obecně ke stagnaci.

---

<sup>10</sup> Existují i dotace z jiných zdrojů (zahraniční fondy, nadace, od podniků apod.), které ale tvoří malý podíl.

<sup>11</sup> Praha získává na občana asi 4,2 krát větší částku než malé obce, velká města asi 2,5 krát.

Z uvedených faktů vyplývá naléhavost úpravy financování obcí. Jedním z příspěvků pro řešení tohoto složitého problému je následující **model**.

## **Přístup k vytvoření modelu**

Zpracoval jsem seznam dlouhodobě neřešených problémů, které se týkají většiny obcí. Následně jsem provedl návrh s určením institucí, které by měly řešení těchto problémů převzít. Tento krok byl zásadní a nevyhnutelný před návrhem úpravy stávajícího systému financování obcí.

Postupoval jsem vzestupně, tzn. že jsem sestavil seznam úkolů, které si mohou obce řešit svými silami. Druhá skupina úkolů by měla být řešena na úrovni kraje a třetí státem. Úkoly jsou na různém stupni obtížnosti a řešitelnosti. Řada z nich si vyžádá dlouhodobou odbornou a systematickou práci, změnu legislativy a některé naprostou změnu přístupu veřejné správy k povinnostem vůči občanům. Naopak, pro realizaci reformy je žádoucí vyšší angažovanost občanů, výrazná změna kvality rozhodovacích procesů obcí a kvalita úřadů i jejich příspěvkových organizací.

Soukromá sféra je v konkurenčním podnikatelském prostředí dlouhodobě pod ekonomickým a organizačním tlakem. Aby uspěla, tak musí neustále okolní prostředí sledovat a pružně na něj reagovat. Podobně se bude muset chovat veřejná sféra, aby její služby, svěřený majetek a investice byly ošetřeny stejně racionálně, odborně a efektivně.

## **Rozpracování modelu a jeho nástin**

Provedl jsem analýzu systémů financování obcí v okolních státech (Bavorsko, Sasko, Polsko, Rakousko). Přestože se jedná o systémy, které v tamních zemích úspěšně fungují, nelze je jakkoliv do našeho systému převzít, nebo vytvořit model, který by byl jejich kombinací. České obce mají svá specifika, která jsou dědictvím dlouhodobého vývoje v určitém území a společenském prostředí. Některé znaky mají společné, jiné jsou individuální, jak historického, tak novodobého charakteru, které vznikly následkem probíhající transformace.

Jsem si vědom, že nelze navrhnout zcela univerzální model, který by vyhovoval tak široké škále českých obcí<sup>12</sup>. Lze však navrhnout model, který bude pracovat s:

- standardy týkající se druhu a objemu poskytovaných služeb, vybavení, které obec potřebuje pro svojí řádnou činnost,
- různými specifiky, jednak neměnnými (nadmořská výška, poloha, odlehlost od center, správní obvod), ale i s proměnnými (počet dětí, seniorů, účelové sdružování s okolními obcemi ...),
- změnami, ke kterým dojde po ukončení významné opravy, investice do technické infrastruktury a občanské vybavenosti (splnění standardů), nebo také legislativními popř. vývojovými změnami.

Tyto vstupy budou představovat parametry modelu financování obcí. Dnešní výpočetní technika je schopna pracovat s velkým množstvím parametrů. Pokud budou potřebná data průběžně k dispozici jako vstupy pro model, tak budou k dispozici také příslušné výstupy, které vytvoří „objektivnější obraz“ obce a jejích potřeb pro zajištění udržitelného rozvoje.

---

<sup>12</sup> 6 244 obcí s Prahou s 1 2865 000 obyvateli a s funkcí hlavního města na jedné straně a s obcí Vlčkov v okr. České Budějovice s 21 obyvateli na druhé straně škalý.

Optimalizace financování obcí je dlouhodobý proces sladování systému s větším množstvím parametrů, s proměnnými vahami v prostředí a čase. Podmínkou bude určení standardů, které bude velmi pracné, ale přinese ve svém důsledku kvantifikaci a měřitelnost a tím i objektivnější přístup a tedy větší „spravedlnost“ v systému přerozdělování financí. Stát a kraje, které do rozpočtů obcí přispívají, by měly mít přesnou představu, co za vložené peníze od obcí mohou očekávat.

## Zdroje financování

Navrhují financování obcí ze čtyř zdrojů – od státu, z vlastních zdrojů, z krajů a z vnějších zdrojů – viz Obr. 2.

### Státní zdroje

Podíl státu bude stanoven pomocí specifikovaných standardů, kterými se pokryjí náklady na funkci obce (vč. přenesené působnosti a dnešních nárokových dotací). Tato částka bude pokrývat tzv. „životní minimum obce“. K určení adekvátního příspěvku musí mít stát detailní znalost o stavu a schopnosti obce, jak se s požadovanými službami vypořádá. Půjde o z kalkulovaný příspěvek, nikoliv podíl z RUD.

### Vlastní zdroje obce

Příjmy vzniklé výběrem místních daní, poplatků a z vlastního hospodaření, které budou dle potřeb a možností doplněny zdroji z finančního trhu. Průběžně by se měly tyto **příjmy zvyšovat** a současně by se měla zvyšovat možnost jejich ovlivnění obcí (větší pravomoc, motivace, plánování). Tím se zvýší nezávislost obcí na příspěvcích od státu a z krajů.

### Krajské zdroje

Kraje, jako **znalci svého území** a jeho potřeb, **tvůrci a realizátoři rozvojových koncepcí** a strategií, které vznikají ve spolupráci s obcemi, podnikatelským a neziskovým sektorem, budou přidělovat dotace k řešení místních specifik. Kraje by na tuto funkci získávaly, v rámci decentralizace, dotace od státu, rovněž podle údajů, které budou získány z modelu. Kraje by tak měly lepší možnost regulovat rozvoj na svěřeném území. Obec zůstane samozřejmě nadále ve svých samosprávných činnostech zcela autonomní.

Financování obcí z uvedených 3 zdrojů navrhovaným způsobem, si vyžádá legislativní změny.

### Vnější zdroje

Jedná se především o nenárokové dotace od státu (zreduované), krajů, EU nebo z jiných fondů (EHP, bilaterální apod.), které budou asi ještě určitou dobu k dispozici obcím. Patří sem také dary, spoluúčasti partnerů na společných projektech apod.

Obr. 2 – Zdroje financování obcí



## Závěr

Příspěvek řeší návrh modelu financování obcí. Konstatuje, že současný způsob přerozdělování financí od státu k obcím je neudržitelný. Zejména malé obce nejsou schopny z těchto financí plnit povinnosti, které mají uloženy zákony. Po analýze současných problémů obcí a konzultací se zájmovými sdruženími obcí navrhuji vytvořit **soubor vstupních parametrů** pro model. Tyto parametry vzniknou na základě definování **standardů pro poskytované služby a vybavení obcí**, které potřebují pro výkon své řádné činnosti. Na základě těchto parametrů vznikne nová metodika výpočtu příspěvku od státu, z kterého obce pokrytí své tzv. **existenční minimum**. Další příspěvek k **řešení místních specifík** budou získávat od krajů. O další příjmy se budou obce ucházet u poskytovatelů nenárokových dotací, kterými budou řešit zejména své **rozvojové záměry**. Model tak vytvoří relativně objektivní obraz obce (v porovnání s nynějšími znalostmi), z kterého bude možno definovat jak stávající stav obce, tak její potřeby a potenciál pro udržitelný rozvoj.

## Literatura:

- [1] Beran V., Dlask P., Frková J.: Management udržitelného rozvoje regionů, sídel a obcí. Praha, Academia, s. 323, 2005, ISBN80-200-1201-X
- [2] Halouzka P., Jetmar M. a kol.: Analýzy financování výkonu státní správy a samosprávných celků, k přípravě nového zákona o RUD. Studie VŠE-NHK, Praha, s. 383, 2009.
- [3] Provazníková R.: Financování měst, obcí a regionů - teorie a praxe. Praha, Grada, 2. vyd. s.304,2009, ISBN 978-80-247-2789-9
- [4] Komárek E.: V novém roce nové rozdělení daní pro obce. Zpráva MV ČR - Informační servis, Praha, 2008.
- [5] Císařová E., Pavel J.: Průvodce komunálními rozpočty, aneb jak může informovaný občan střežit obecní pokladnu. Praha, Transparency International, 2008, s.94, ISBN 978-80-87123-06-5