

**Chudé město pražské?
Veřejné finance Prahy v českém
a mezinárodním kontextu**

Praha se dlouhodobě potýká s otázkou financování strategických infrastrukturních investic a dalšími aspekty fungování města. Tato analýza „Chudé město pražské? Veřejné finance Prahy v českém a mezinárodním kontextu“ vznikla na sekci strategií a politik Institutu plánování a rozvoje hlavního města Prahy mezi červencem a listopadem 2019 na žádost Pavla Vyhnaníka, náměstka primátora pro oblast financí a rozpočtu. Jejím cílem je přispět k lepšímu pochopení problematiky veřejných financí, infrastrukturních investic, ekonomické situace a postavení Prahy v rámci České republiky a Evropy¹.

Publikace se skládá ze tří částí.

První část *„Jak bohatá je Praha z různých úhlů pohledu? Srovnání indikátorů ekonomického rozvoje a dopadů definic území“* si klade otázku, zda je Praha opravdu tak bohatá, jak se zdá z nejčastěji používaného makroekonomického ukazatele – HDP, a jaký dopad má použití alternativních makroekonomických ukazatelů a geografických definic pražské metropole.

Druhá část *„Jak si stojí Praha v rámci České republiky? Přístup Prahy k prostředkům ze státního rozpočtu“* analyzuje postavení Prahy zejména v rámci rozpočtového určení daní vůči ostatním krajům a obcím České republiky.

Třetí část *„Jak fungují systémy veřejného a lokálního financování, kdo platí strategické dopravní stavby? Srovnání financování měst a strategické dopravní infrastruktury“* je komparativní studií hlavního města Prahy s relevantními evropskými městy². Věnuje se systémům veřejných financí ve 23 zemích³, porovnává finance 14 měst⁴ a financování 33 strategických dopravních staveb⁵.

Každá část začíná shrnutím hlavních závěrů, které jsou poté detailně rozvedeny.

Třetí část analýzy doplňuje 30 přehledových karet s detailními informacemi o jednotlivých městech. Každá karta v úvodu obsahuje data o populaci a ekonomice daného města a dále uvádí tři typy informací: o systému financí samospráv v daném státě, o struktuře městských financí a o způsobu financování konkrétních strategických infrastrukturních projektů⁶.

Tým Sekce strategií a politik Institutu plánování a rozvoje hlavního města Prahy děkuje všem městům, dopravním podnikům, správcům silniční infrastruktury a dalším aktérům za součinnost při přípravě této analýzy. Také děkujeme Ondřeji Gabašovi a Elišce Bradové z Kanceláře náměstka primátora hl. n. Prahy pro oblast financí a rozpočtu za průběžnou zpětnou vazbu a spolupráci a Lucii Sedmihradské za odbornou konzultaci.

1 / Jedinou výjimkou, kterou analyzujeme mimo Evropu, jsou veřejné finance a financování infrastrukturních staveb v Seattlu (Washington, Spojené státy americké).

2 / Shodné s poznámkou č. 1

3 / Bulharsko, Česká republika, Dánsko, Estonsko, Finsko, Francie, Chorvatsko, Itálie, Litva, Lotyšsko, Maďarsko, Německo, Nizozemsko, Polsko, Portugalsko, Rakousko, Rumunsko, Slovensko, Spojené státy americké, Srbsko, Španělsko, Švédsko, Švýcarsko.

4 / Dle průzkumu provedeného u relevantních měst Kanceláří strategie a rozvoje (na základě závěrečných zpráv 2018)

5 / Celkem 33 dopravních staveb – 14 nových linek nebo prodloužení stávajících linek metra a 19 nových úseků komunikací dálničního typu

6 / Všechny karty nebylo možné vzhledem k dostupným informacím vyplnit na 100 %. Karty měst: Amsterdam, Barcelona, Bělehrad, Berlín, Bratislava, Budapešť, Bukurešť, Curych, Hamburk, Helsinky, Kodaň, Lisabon, Lyon, Madrid, Milán, Mnichov, Norimberk, Porto, Praha, Riga, Řím, Seattle, Sofie, Stockholm, Tallinn, Varšava, Vídeň, Vila Nova De Gaia, Vilnius, Záhřeb

Obsah

1	Jak bohatá je Praha z různých úhlů pohledu? Srovnání indikátorů ekonomického rozvoje a dopadů definic území	10
1.1	Shrnutí závěrů 1. části	10
1.2	Motivace a otázky	10
1.3	Měřítko blahobytu a ekonomického výkonu	11
1.4	HDP a vymezení území	15
1.5	Příloha: metodologie a zdroje dat	16
2	Jak si stojí Praha v rámci České republiky? Přístup Prahy k prostředkům ze státního rozpočtu	20
2.1	Shrnutí závěrů a doporučení 2. části	20
2.2	Úvod	22
2.3	Odkud obce a kraje získávají finance	23
2.4	Jak funguje a jakou roli hraje rozpočtové určení daní (RUD)	26
2.5	Kdo a proč dostává transfery ze státního rozpočtu	28
2.6	Jaké další zdroje mají samosprávy k dispozici	31
2.7	Příloha: detailní srovnání struktury příjmů samospráv	33
2.8	Metodologie a zdroje dat	35
3	Srovnání financování měst a strategické dopravní infrastruktury	38
3.1	Shrnutí závěrů 3. části	38
3.2	Úvod – srovnání fiskálních systémů vybraných zemí	39
3.3	Struktura financí samospráv	40
3.4	Jak fungují systémy lokálních financí?	49
3.5	Města, státy a investice	54
	Příloha č. 1 – Přehledové karty vybraných měst	62

Jak bohatá je Praha z různých úhlů pohledů?

Srovnání indikátorů ekonomického
rozvoje a dopadů definic území

1.1 Shrnutí závěrů 1. části

Praha je v desítce nejbohatších regionů Evropské unie: její HDP na obyvatele odpovídá 187 % evropského průměru. Obrázek se ale komplikuje, pokud pro srovnání použijeme jiný indikátor výkonu ekonomiky. Měřeno produktivitou práce je Praha jen mírně nad evropským průměrem, zatímco při pohledu přes příjem domácností je na průměru. Ať už jsou příčiny jakékoli, HDP ukazuje ekonomiku Prahy v pozitivnějším světle než jiné validní makroekonomické ukazatele.

Jednou z příčin může být vymezení území Prahy, pro které jsou tyto ukazatele běžně sledovány. Toto území nezahrnuje celou metropolitní oblast Prahy; odhad HDP pro metropolitní oblast zahrnující i území, ze kterých lidé do Prahy dojíždějí, umísťuje Prahu cca do horní pětiny ekonomicky nejvýkonnějších regionů, ale již ne na špici. V produktivitě práce měřené za takto definované území je pak Praha opět zhruba na evropském průměru.

Jak by tedy data vypadala, kdybychom Prahu „překreslili“, aby její hranice, a tím i statistiky, lépe odpovídaly skutečnému dění? Pokud bychom Prahu pomyslně sloučili se Středočeským krajem, dostali bychom se na 134 % evropského průměru HDP. (Pro účely způsobilosti pro čerpání evropských fondů by tak Praha nic nezískala a Středočeský kraj by tratil). Pokud bychom k Praze přičlenili jen okresy Praha-východ a Praha-západ, dospěli bychom ke 167 % evropského průměru (oproti 138 % u funkční oblasti podle OECD). Není realistické o těchto úpravách uvažovat kvůli získání přístupů k evropským fondům, ale výsledky pomohou porozumět ekonomické úrovni Prahy.

1.2 Motivace a otázky

1.2.1 ZADÁNÍ STUDIE

Praha je dlouhodobě řazena mezi nejvýkonnější regiony Evropské unie. Makroekonomické ukazatele založené na objemu HDP jsou základem při stanovení podpory z finančních zdrojů EU. Některé faktory, vč. metodologie, využívané k propočtům, mohou potenciálně ovlivnit možnosti čerpání těchto zdrojů. Makroekonomické ukazatele posuzované izolovaně mohou být jen jedním z pohledů na bohatství města, resp. jeho obyvatel, které nemusí vždy plně ilustrovat skutečnou úroveň.

- Do jaké míry mohou případné problémy (odlišnosti) v propočtech ovlivnit i přístup Prahy k čerpání z finančních zdrojů EU?
- Jaké existuje pro Prahu možné řešení ve vztahu k propočtům ekonomické výkonnosti, aby měla Praha lepší přístup k čerpání finančních prostředků ze státního rozpočtu a zdrojů EU, zejména pro financování strategických dopravních staveb (metra, okruhu)?
- Jaké ukazatele by Praha v rámci charakteristiky bohatství města měla začít používat a sledovat, aby měla skutečně vypovídající informace?

1.2.2 PROČ A JAK SE ZAJÍMAT O EKONOMICKÝ VÝKON PRAHY

Diskuze o měření a výpočtu rozvinutosti měst a regionů se typicky vede v kontextu několika veřejně politických cílů:

- Porozumění, jak se město rozvíjí a zda jeho rozvinutost dokážeme správně měřit
- Vnitrostátní alokace prostředků mezi územní celky
- Alokace evropských fondů a způsobilost k jejich využívání

Ačkoli zadání se soustředí na cíle 2 a 3, diskuze v tomto dokumentu by měla být relevantní i pro první cíl. Zároveň se může stát, že argumenty relevantní pro jeden veřejně politický cíl mohou z pohledu města být nevhodné v kontextu jiného cíle: např. v kontextu RUD mají města motivaci argumentovat pro posílení role HDP při alokaci prostředků, zatímco v celoevropském srovnání mohou být motivována zdůrazňovat problematičnost HDP jako nástroje pro alokaci dotací.

Ve všech třech případech do diskuze typicky vstupují dva rozměry hodnocení rozvinutosti území: vhodnost využití jednotlivých indikátorů rozvinutosti a vhodnost vymezení území, pro které se ukazatele počítají. V prvním rozměru se typicky uvažuje zaprvé o relativní vhodnosti jednotlivých makro- a mikroekonomických indikátorů a zadruhé o potřebě a využitelnosti nefinančních indikátorů, jako jsou indexy kvality života (například OECD Better Life Index) nebo index lidského rozvoje.

1.3 Měřítko blahobytu a ekonomického výkonu

V této kapitole za pomoci makroekonomických dat diskutujeme různé pohledy na ekonomickou výkonnost Prahy a její srovnání s evropskými městy a regiony. Jak naznačuje již zadání studie, je třeba zkoumat, zda je HDP vhodným indikátorem bohatství města. Důvody pro tyto pochybnosti jsou dva: zaprvé HDP nemusí odrážet životní úroveň obyvatel města, zadruhé jeho přepočtení na obyvatele může být zatíženo specifiky vymezení území Prahy.

Abychom ověřili, jak se blahobyť města jeví při pohledu přes různé indikátory, v levém panelu grafu níže srovnáváme úroveň Prahy měřenou podle:

- HDP na osobu (v paritě kupní síly),
- produktivity (na pracovníka),
- čistého disponibilního příjmu domácností měřeného průměrem na domácnost.

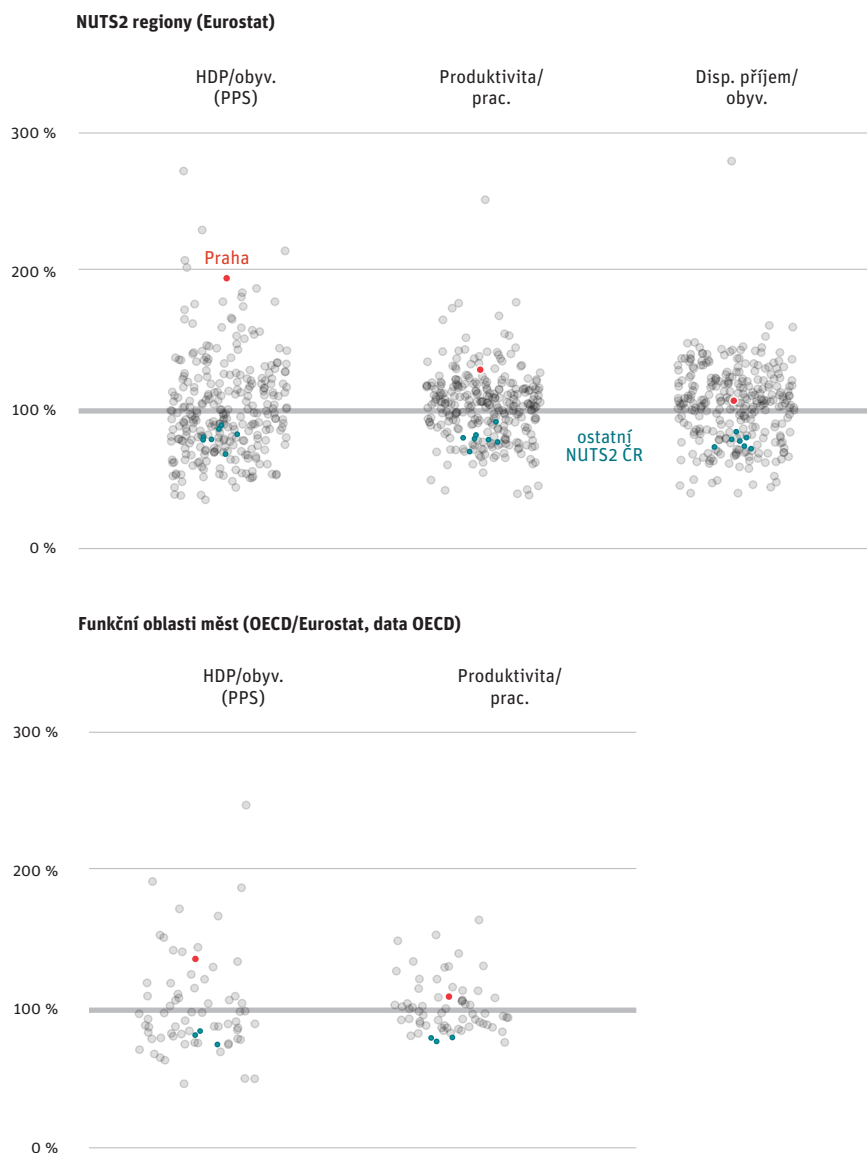
Na národní úrovni by mělo smysl srovnávat ještě hrubý národní důchod, který očišťuje HDP o platební bilanci; tato veličina ale není na úrovni regionů statisticky sledovatelná. Stejně tak by bylo vhodné očistit ekonomické veličiny o regionální cenové hladiny; ani ty ale nejsou dostupné z oficiálních zdrojů.

1.3.1 PRAHA A OSTATNÍ NUTS2

Ve všech případech srovnáváme Prahu s ostatními regiony NUTS2 v EU (v ČR jsou NUTS2 tzv. regiony soudržnosti). Pro přehlednost jsou hodnoty normalizované, tj. 100% hladina odpovídá (neváženému) průměru zobrazených regionů. Graf tedy lze číst tak, že pozice regionu na svislé ose říká, jaká je hodnota indikátoru daného města oproti průměru všech regionů NUTS2 v EU.

GRAF 1 / **NEJEN HDP: EKONOMICKÝ VÝKON PRAHY VE SROVNÁNÍ S REGIONY EU**

100 % = PRŮMĚR UKAZATELE U SKUPINY REGIONŮ / FUNKČNÍCH OBLASTÍ MĚST



Zdroj: Eurostat a OECD, data za 2016–2017. Londýn vyjmut pro lepší čitelnost

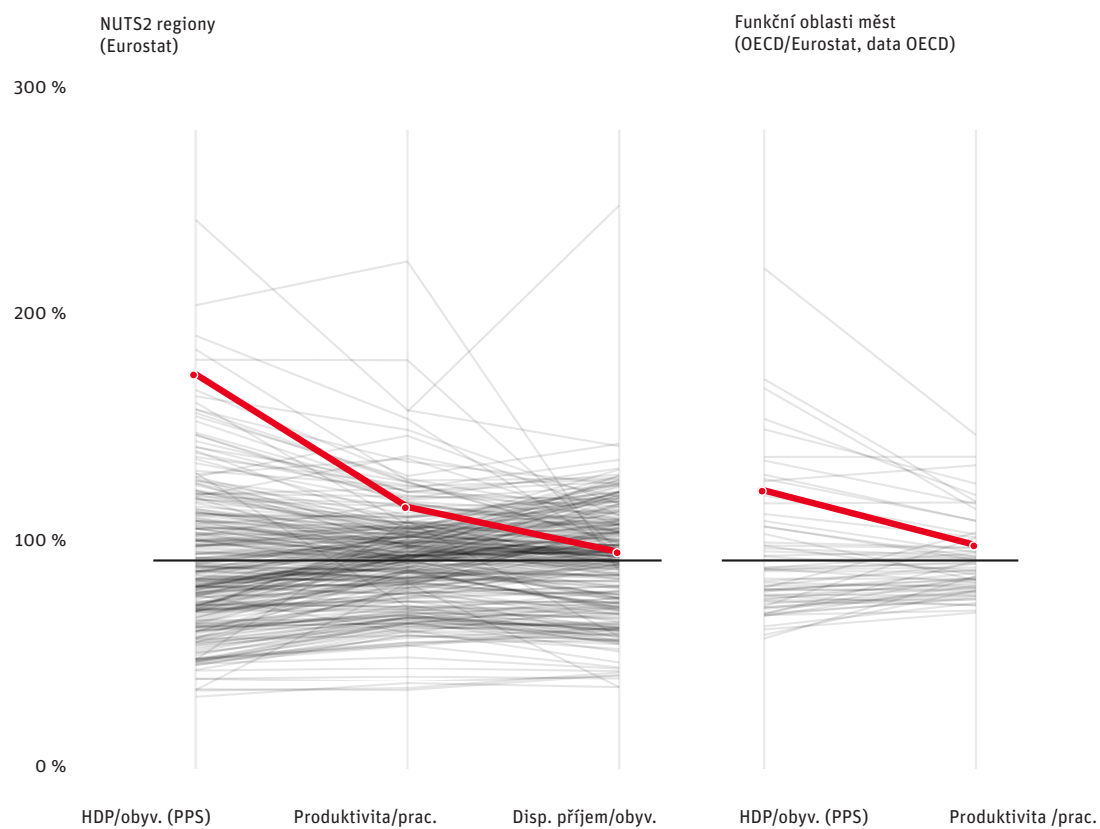
Jak je patrné, HDP v případě Prahy oproti jiným indikátorům výrazně posouvá město směrem mezi ekonomicky nejvýkonnější, ačkoli při využití produktivity a disponibilního příjmu domácností jako hlavního indikátoru se Praha spíše blíží průměru evropských regionů. Při pohledu na body znázorňující ostatní regiony je také patrné, že druhé dva indikátory nevykazují takový rozptyl především na horním konci rozdělení, tj. pozorujeme u nich méně extrémně vysokých hodnot. Jak produktivita, tak disponibilní příjem totiž očišťují HDP v prvním případě zohledněním vstupu pracovní síly do tvorby přidané hodnoty, v druhém případě očištěním mj. vnitrofiremních přeshraničních finančních přesunů. Produktivita se navíc váže k zaměstnancům v daném území, bude tedy méně náchylná k nadhodnocování HDP následkem dojížděk v aglomeracích, kdy HDP produkují i lidé, kteří nakonec nevstupují do jmenovatele zlomku při výpočtu HDP na obyvatele.

1.3.2 FUNKČNÍ OBLASTI

Za pozornost stojí i pravý panel grafu 1 výše. Ten ukazuje podobné srovnání jako levý panel, ale namísto regionů zobrazuje tzv. funkční městské oblasti. Ty jsou definovány jednotně pro všechna města, konkrétně zahrnují i obce, z nichž do města v centru aglomerace dojíždí za prací více než 15 % obyvatel. Tato definice území města tedy odstraňuje rozdíly vzniklé čistě administrativním vymezením hranic, popř. jinou spádovostí dojížděky města. I zde je patrné, že tato úprava odstraňuje některé atypicky vysoké hodnoty, a to i pro Prahu: Praha zde vykazuje HDP na obyvatele na úrovni cca 130 % průměru ostatních evropských aglomerací, oproti 178 % ve srovnání s evropskými regiony na levém panelu. I zde je patrné, že v produktivitě práce (zde na zaměstnance) je Praha níže v pomyslném žebříčku evropských aglomerací než při srovnání pomocí HDP.

Graf níže tato data převádí do explicitního srovnání pomocí decilového pořadí, což ukazuje, že Praha má vyšší HDP na obyvatele než 95 % evropských regionů; mezi aglomeracemi je ale až na 85. percentilu. Naopak je to u produktivity: Praha-město i Praha-aglomerace jsou sice na žebříčku produktivity níže než na žebříčku HDP, ale ve srovnání aglomerací si vede lépe (76) než v žebříčku regionů NUTS2 (63). To může ukazovat na relativně silnější suburbanizaci ekonomiky (nebo obráceně řečeno umělejší administrativní hranice), kdy zázemí Prahy je, měřeno produktivitou, relativně ekonomicky efektivnější než zázemí ostatních aglomerací.

GRAF 2 / **NEJEN HDP: EKONOMICKÝ VÝKON PRAHY VE SROVNÁNÍ S REGIONY EU**
 PERCENTILOVÉ POŘADÍ PRAHY MEZI REGIONY NUTS2, RESP. FUNKČNÍMI OBLASTMI MĚST



Zdroj: Eurostat a OECD, data za 2016-2017. Londýn vyjmut pro lepší čitelnost

1.4 HDP a vymezení území

Předchozí kapitola ukázala, jak se změnila relativní ekonomická výkonnost Prahy, pokud do srovnání zahrneme celou aglomeraci. V této kapitole se hlouběji zabýváme právě tímto druhým rozměrem diskuze: vymezením území a dopadem vymezení na výsledné indikátory ekonomického rozvoje. Konkrétně se zaměřujeme na HDP na obyvatele, protože tento pohled je relevantní mj. v kontextu pravidel evropských fondů.

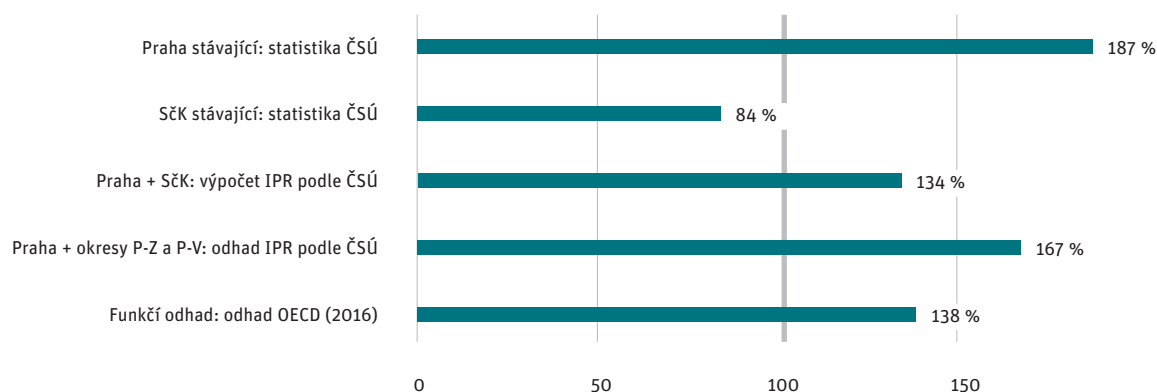
1.4.1 FUNKČNÍ ÚZEMÍ: METROPOLE, REGIONY, OBLASTI

Předchozí kapitola naznačuje, že pro hodnocení ekonomické rozvinutosti měst je vhodnější měřit HDP za funkční celek spíše než v existujících administrativních hranicích. Pro Českou republiku tedy ukazujeme několik scénářů, které by umožnily měřit HDP za širší území než území Prahy jako obce a kraje.

- 1 Pomyslné sloučení Prahy se Středočeským krajem: tato varianta je z hlediska dostupnosti dat a srozumitelnosti nejjednodušší, ale velká část Středočeského kraje není funkční součástí pražské aglomerace; ani definice FUA od OECD, ani vymezení Pražského metropolitního regionu využívané pro účely politiky soudržnosti nezahrnují celý Středočeský kraj.
- 2 Zahrnutí okresů Praha-východ a Praha-západ: definice sleduje alespoň nějaké existující hranice (okresy), ale pro tyto jednotky bohužel nejsou dostupné makroekonomické agregáty; odhad zobrazený v grafu níže předpokládá stejnou ekonomickou úroveň mezi okresy Středočeského kraje.
- 3 Funkční oblast podle metodologie OECD: zde máme k dispozici metodologii vymezení území vzniklou ve spolupráci OECD a Eurostatu, ale HDP tohoto území je odvozen odhadem z dat o jednotlivých obcích zahrnutých do funkčního území. Nevýhodou je tedy problematičnost tohoto odhadu, výhodou je důraz na funkční aspekt metropole (dojížďky) a možnost zahrnout i území mimo Prahu a Středočeský kraj.

GRAF 3 / SKUTEČNÉ A POTENCIÁLNÍ DEFINICE PRAHY: JAK BOHATÁ BY PRAHA BYLA?

HDP V POMĚRU K PRŮMĚRU EU (100), PPS NA OBYVATELE



Zdroj: ČSÚ, OECD a vlastní výpočty z těchto dat

1.4.2. ALTERNATIVNÍ DEFINICE PRAHY A EVROPSKÉ FONDY

Jak je patrné, pro účely alokace zdrojů evropské politiky soudržnosti žádná z těchto úprav není smysluplná. Výsledný ukazatel by sice ukázal realističtější hodnotu HDP lépe definovaného území, a tak eliminoval některé artefakty administrativního vymezení, ale ze způsobilosti pro evropské fondy by vyloučil celý Středočeský kraj, nebo jeho část, aniž by pomohl celé nově definované území stlačit pod hranici způsobilosti.

Jiná otázka je, jaké dopady na distribuci zdrojů by změna metodologie měla na celoevropské úrovni; v řadě středně příjmových regionů obklopujících bohatší města by mohl být dopad značný.

1.5 Příloha: metodologie a zdroje dat

Po technické stránce proběhla analýza dat v software R reprodukovatelným způsobem od stažení hrubých dat po produkci výsledných grafů. Veškerý kód je dostupný na vyžádání.

1.5.1 MAKROEKONOMICKÉ UKAZATELE

Využíváme následující makroekonomická data:

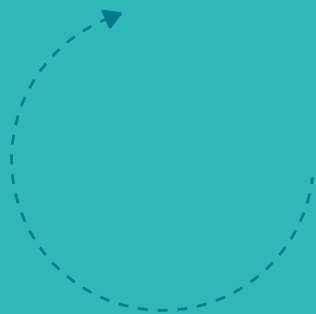
- Na úrovni NUTS2
 - HDP na obyvatele v paritě kupní síly (graf 1): ČSÚ, regionální účty (2017) – databáze regionálních účtů
 - HDP regionů ve vztahu k průměru EU28: ČSÚ/Eurostat za 2017 (identická data) – zde jde o průměrné HDP na osobu napříč celou EU, nejde tedy o průměr mezi regiony, ale mezi jednotlivci (celkové HDP EU28 dělené počtem obyvatel EU28)
 - HDP na obyvatele v paritě kupní síly (graf 2): Eurostat, datová sada tgs00005 (2017 nebo nejnovější dostupný, podle regionu, nejčastěji 2016)

- Produktivita na pracovníka (graf 2): vypočteno z HDP v paritě kupní síly (Eurostat, sada tgs00004) a odpracovaných hodin (Eurostat sada nama_10r_2emhrw, kategorie „Employed“, 2017 nebo nejnovější dostupný, podle regionu, nejčastěji 2016)
- Disponibilní příjem domácnosti (graf 2): Eurostat sada tgs00026 (2017 nebo nejnovější dostupný, podle regionu, nejčastěji 2016)
- Obyvatelstvo pro výpočet váženého průměru HDP Prahy a Středočeského kraje: Eurostat, sada demo_r_pjangroup (2017 nebo nejnovější dostupný, podle regionu, nejčastěji 2016)
- Obyvatelstvo pro výpočet váženého průměru HDP Prahy a okresů Praha-východ a Praha-západ: ČSÚ (2017)
- Na úrovni funkční oblasti měst (Functional Urban Areas, FUA)
 - HDP na obyvatele v PPP USD (konstantní PPP, konstantní ceny, základní rok cenového indexu 2010, výdajová metoda) podle FUA: OECD, datová sada Metropolitan areas, kód sady CITIES (2016)
 - Produktivita práce na pracovníka v PPP USD analogicky k HDP: OECD, datová sada CITIES (2016)
 - Pro výpočet poměru k průměru EU28 využita hodnota průměru EU28 v PPP USD na obyvatele (báze cenového indexu 2010) z databáze národních účtů OECD, rok 2016, výdajová metoda (35 392 USD, <https://stats.oecd.org/index.aspx?queryid=60702>, datová sada National Accounts, kód SNA_TABLE1) – i zde jde o průměr HDP na obyvatele, nikoli o průměr regionů nebo států.

1.5.2 FUNKČNÍ OBLASTI MĚST (OECD)

Pro porovnání ekonomik aglomerací využíváme data OECD (viz výše), která ukazují odhad HDP pro oblast určenou podle metodiky vytvořené ve spolupráci OECD a EU. Funkční oblasti (functional urban areas, FUA) jsou definovány jako území všech obcí, ze kterých více než 15 % lidí dojíždí do centra aglomerace. (Jde tedy o méně sofistikovanou metodu, než je např. přístup využívaný experty PřF UK při definování metropolitních oblastí a aglomerací na zadání MMR pro účely implementace integrovaných nástrojů v období po roce 2020). Naopak na rozdíl od jiných přístupů (např. pomyslné slučování Prahy s okolními okresy) je metoda OECD méně závislá na administrativních hranicích větších celků, takže např. funkční oblast Prahy podle OECD zahrnuje i několik obcí mimo Středočeský kraj.

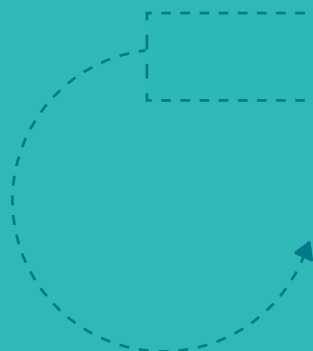
Metodologie a její výsledky včetně geodatového souboru hranic a výčtu zahrnutých obcí je dostupná na: <https://www.oecd.org/cfe/regional-policy/functionalurbanareasbycountry.htm>



Jak si stojí Praha v rámci České republiky?



Přístup Prahy k prostředkům
ze státního rozpočtu



2.1 Shrnutí závěrů a doporučení 2. části

2.1.1 ROZPOČTOVÉ URČENÍ DANÍ

Závěr:

Praha získává z rozpočtového určení daní (RUD) více peněz na obyvatele, než je běžné u ostatních samospráv (43 oproti 22 tis. Kč: NB jde o srovnání celkových příjmů samospráv z RUD, tj. z krajské i obecní části RUD); příjmy na obyvatele z transferů a ostatních příjmů se příliš neliší. Z hlediska podílu příjmů na celku je ale Praha více než ostatní samosprávy závislá na RUD (64 % oproti 43–50 %). **V poměru k HDP ale Praha získává z RUD i transferů relativně málo;** RUD přerozděluje od ekonomicky silných regionů k těm ekonomicky slabším.

Při argumentaci ve svůj prospěch v debatě o RUD a regionálním rozložení transferů bude Praha narážet na legitimní argumenty ohledně redistribuční a kompenzační role RUD a státních dotací; u RUD se navíc velmi špatně argumentuje ohledně „správné“ výše koeficientu, který je u Prahy nejvyšší ze všech měst a obcí.

Doporučení:

- Praha by měla argumentovat tím, že produktivní veřejné investice v Praze povedou i k navýšení prostředků redistribuovaných do regionů.
- V debatě o RUD mohou být přijatelné argumenty pro jeho zjednodušení a zpřehlednění (viz zahrnutí Prahy i do krajského RUD), případně pro posílení motivačního principu např. navázáním sdílení daňových výnosů na HDP nebo výběr daní na území obce.

2.1.2 INVESTIČNÍ TRANSFERY OD STÁTU

Závěr:

Investiční transfery od státu pro Prahu jsou cca šestkrát nižší na obyvatele, než je průměr ostatních samospráv. K tomuto rozdílu výrazně přispívá nezpůsobilost Prahy pro mnohé evropské dotace.

Doporučení:

- Pravidla způsobilosti pro evropské dotace se pro toto ani příští období nezmění, diskuzi je tedy třeba vést o podílu státu na investicích města a o cílení státních dotačních titulů.
- Přitom ale maximálně využít potenciál dostupných evropských financí v tomto i nadcházejícím období, především při zvládnutí nákladů, které Praha nese jako centrum metropolitní oblasti (nástroj ITI).
- Stejně jako u RUD platí argument o přínosu pro celou ČR nejen díky tomu, že pražskou infrastrukturu využívají i obyvatelé ostatních krajů, ale i proto, že výkonnější pražská ekonomika přinese více do RUD.
- Část státních i evropských investic v regionech má vyrovnávací funkci; investice v Praze mají primárně funkci posilování ekonomické efektivity a měly by být pro stát stejně podstatné.

- V jednání s vládou by Praze pomohly kvalitní analýzy nákladů a výnosů (CBA) jednotlivých investic, aby bylo patrné, zda investice i přes vyšší náklady Praze přinesou větší přínosy ve městě i mimo něj.

2.1.3 DANĚ Z NEMOVITOSTI, OSTATNÍ ZDROJE PŘÍJMŮ

Závěr:

Srovnání také ukázalo, že **Praha má oproti ostatním samosprávám o cca 40 % nižší výnosy na obyvatele z daně z nemovitostí⁷; výnosy z majetku a vlastní činnosti jsou vzhledem k hodnotě majetku Prahy také relativně nízké.**

Doporučení:

Praha by se měla soustředit i na ty zdroje příjmů, které nezávisí na RUD a transferech od státu:

- Snahy by měly směřovat ke zvýšení podílu těch příjmů, které může město nejvíce ovlivnit (daň z nemovitosti, výnosy z majetku, popř. i poplatky, tam kde to zákonná úprava umožňuje, případně zvažovat rušení osvobození).
- Provazovat finanční řízení rozpočtu, majetku a velkých projektů s cílem zvýšit výnosy z majetku a jeho efektivní využití.
- Hledat úspory na nákladové straně rozpočtu zefektivněním výdajů, např. dalším posílením koordinace, včetně koordinace rekonstrukcí infrastruktury a sítí.

Při interpretaci těchto závěrů je třeba mít na paměti omezení dostupných dat – analýza pracuje pouze s rozpočty samospráv a nezahrnuje regionálně determinované výdaje rozpočtů centrálních institucí.

7 /

Jedinou výjimkou, kterou analyzujeme mimo Evropu, jsou veřejné finance a financování infrastrukturálních staveb v Seattlu (Washington, Spojené státy americké).

2.2 Úvod

2.2.1 MOTIVACE A OTÁZKY

Praha je sice oproti zbytku České republiky nominálně bohatá, ovšem v porovnání veřejných výdajů mezi Prahou a ostatními kraji a obcemi již tento rozdíl není tak patrný. Státní dotace například na rozšíření kapacit škol jsou však stále směřovány mimo Prahu, aniž by byla reflektována skutečná situace, kdy má Praha sice disproporční výdaje, ovšem podobně příjmy jako ostatní územní samosprávné celky.

Konkrétně poznatky z tohoto srovnání pomáhají odpovědět na otázky vzešlé ze zadání studie:

- Jaké jsou veřejné výdaje územních samosprávných celků na hlavu v porovnání s místním HDP a daňovými příjmy?
- Jaké jsou dotace na veřejné výdaje ze státního rozpočtu v jednotlivých krajích?

8 /
Statistiky finanční správy sledují inkaso podle finančních úřadů, nikoli bydliště nebo místa podnikání daňových subjektů; velkou část daní vybírá specializovaný FÚ, takže geografická alokace inkasa není možná.

2.2.2 JAK SROVNÁVAT SROVNATELNÉ: PRAHA, OBCE, KRAJE

Abychom porozuměli, jak se vůči Praze chovají mechanismy financování samospráv, srovnáváme výši a složení rozpočtových příjmů Prahy s příjmy ostatních samospráv. Pro lepší srovnatelnost a zasazení do kontextu pak ukazujeme i srovnání ve vyjádření na obyvatele a ve vztahu k ekonomice kraje. Příjmy z centrálních zdrojů pak zasazujeme do kontextu celkové struktury příjmů samospráv.

2.2.3 JAK INTERPRETOVAT ČÍSLA V TÉTO ANALÝZE: METODOLOGIE

Pro lepší srovnatelnost Prahy s ostatními samosprávami **sčítáme u ostatních krajů příjmy kraje s příjmy obcí na jeho území.**

Pro přehlednost také sdružujeme rozpočtové příjmy samospráv do tří kategorií:

- příjmy ze sdílených daní rozdělovaných skrze rozpočtové určení daní (RUD)
- transfery ze státního rozpočtu
- zbylé příjmy, v nichž velkou roli hrají např. daň z nemovitosti a výnosy z vlastního majetku

Míra redistribuce daňových výnosů by byla nejlépe patrná ze srovnání výsledků RUD a regionálního členění výběru daní. Data o regionálním výběru daní ale nejsou veřejně dostupná, proto jako proxy ekonomického výkonu používáme HDP⁸.

Omezujeme se **pouze na výdaje, které procházejí rozpočty samospráv**; o geografickém rozložení výdajů centrální vlády ani celého veřejného sektoru nejsou data dostupná.

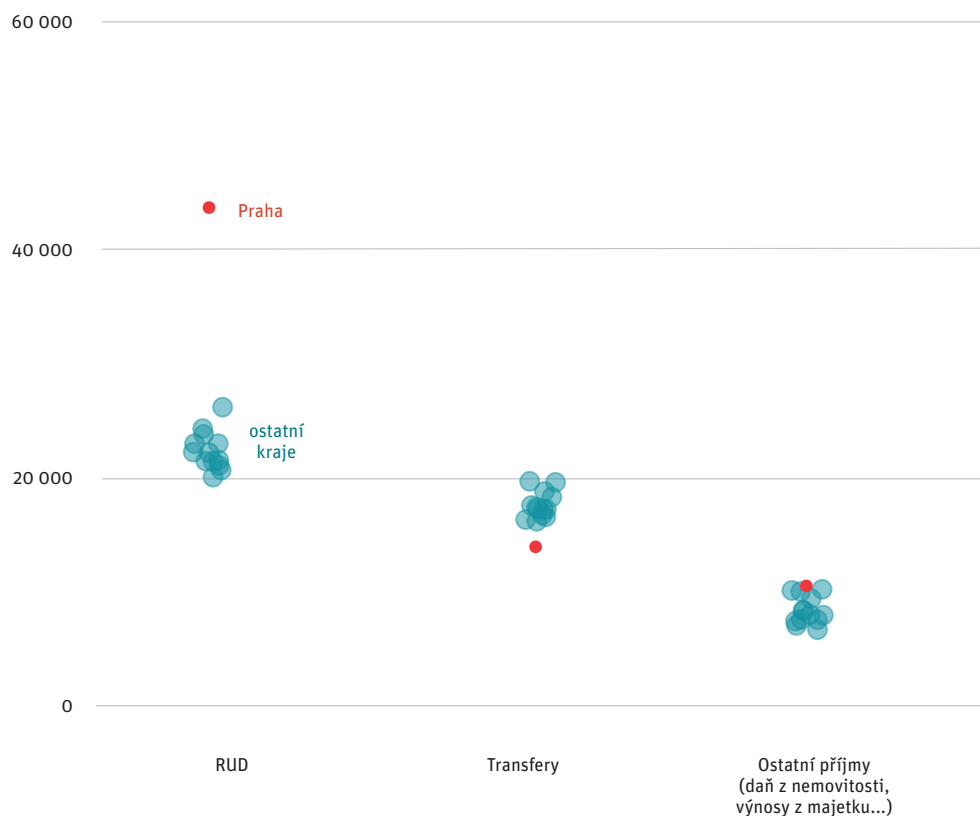
Zdroje dat a postupy jsou podrobněji popsány v příloze.

2.3 Odkud obce a kraje získávají finance

Příjmy ze sdílených daní v rámci RUD jsou dominantně určeny vzorcem zakotveným v zákoně a celorepublikovým objemem vybraných daní; transfery jsou dány z části legislativou (např. pro financování školství), z části nastavením dotačních titulů (včetně evropských fondů) a schopností samospráv je získat. V kategorii ostatních příjmů jsou pak zdroje, nad kterými mají obce větší kontrolu např. prostřednictvím správy vlastního majetku a úpravou parametrů daně z nemovitosti.

Finance ze státního rozpočtu – RUD a transfery – tvoří celkem asi 90 % příjmů rozpočtu Prahy. Praha je relativně více závislá na příjmech z RUD než ostatní kraje, naopak menší část svých příjmů získává z transferů a z ostatních zdrojů (viz graf 4 níže).

GRAF 4 / PŘÍJMY SAMOSPRÁV NA OBYVATELE PODLE ZDROJŮ, PRAHA A OSTATNÍ PODLE KRAJŮ (2018)



Zdroj: vlastní výpočet na základě dat státní pokladny a ČSÚ (2018)

Jak ukazuje graf 4 výše, ve vyjádření v korunách na obyvatele má Praha výrazně vyšší výnosy z RUD, než je průměr ostatních krajů (43 oproti 22 tis. Kč). Její příjmy na obyvatele z transferů od státu se od ostatních krajů dramaticky neliší. Praha ale má cca o 20 % nižší příjmy na obyvatele z jiných zdrojů než ostatní kraje (6,1 oproti 7,3 tis. Kč na obyvatele).

Naopak pokud příjmy vztáhneme k ekonomickému výkonu měřenému HDP (následující graf 5), jeví se pražské příjmy od státu jako spíše nízké: příjmy z RUD odpovídají 4 % pražského HDP oproti cca 5,5 % v ostatních krajích; u transferů to je 1,8 % oproti 4,4 %. Nižší ve vztahu k HDP jsou ale i ostatní příjmy: 0,6 % v Praze oproti 1,5 % v jiných krajích. Protože krajské HDP lze vidět i jako proxy výběru daní, tento pohled naznačuje, jak RUD a státní transfery přerozdělují vybrané daně mezi samosprávami s různým ekonomickým výkonem.

GRAF 5 / **PŘÍJMY SAMOSPRÁV PODLE ZDROJŮ V POMĚRU K HDP, PRAHA A OSTATNÍ PODLE KRAJŮ (2018)**

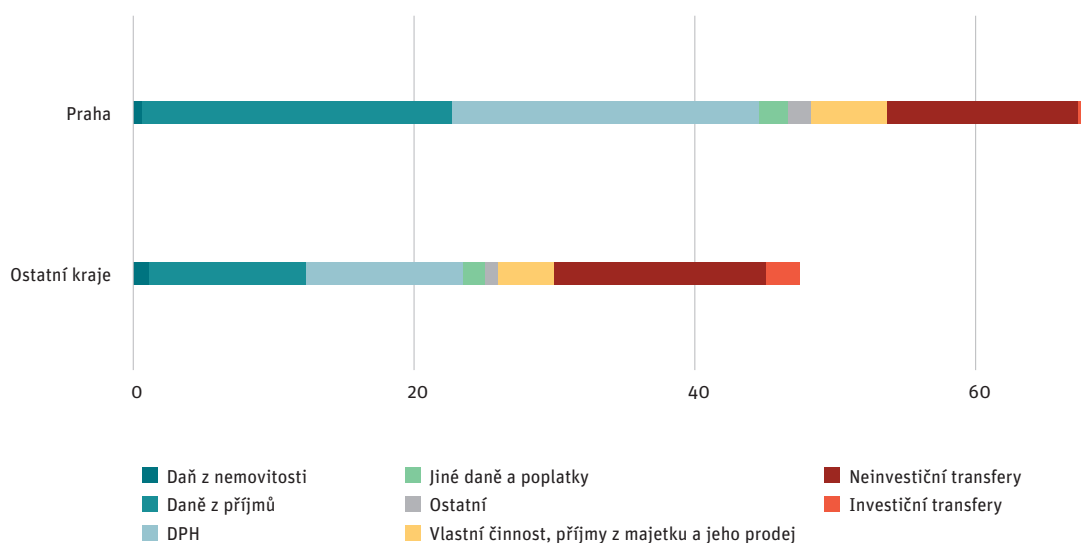


Zdroj: vlastní výpočet na základě dat státní pokladny a ČSÚ (2018)

Celkový objem peněz směřujících od státu k samosprávám (tedy RUD a transfery) je výsledkem rozpočtového určení daní (RUD) a transferů, které v různé míře odrážejí principy kompenzace, redistribuce a motivace.

Pro detailnější porovnání jednotlivých příjmů může sloužit graf 6 níže, který srovnává příjmy na obyvatele mezi Prahou a ostatními krajskými samosprávami. Jak je patrné, Praha sice v přepočtu na obyvatele získává více z RUD, ale výrazně nižší jsou investiční transfery, daň z nemovitosti, výnosy z majetku a vlastní činnosti. (Srovnání po jednotlivých krajích ve vyjádření na obyvatele, absolutně i v podílech je dostupné v příloze.)

GRAF 6 / **PŘÍJMY PRAHY A OSTATNÍCH SAMOSPRÁV: OBJEM NA OBYVATELE V KČ (2018)**



Zdroj: vlastní výpočet na základě dat státní pokladny a ČSÚ (2018)

2.4 Jak funguje a jakou roli hraje rozpočtové určení daní (RUD)

Rozpočtové určení daní stanovuje, jak se samosprávám přerozdělují vybrané daně. Takto se v ČR rozděluje cca 26 % sdílených daní, mezi které patří daně z příjmu a DPH. RUD sleduje dominantně logiku potřeb, tedy kompenzace a částečně redistribuce: ve výpočtu příjmů obcí hrají důležitou roli počet obyvatel a počet žáků ve školách.

RUD také přerozděluje malou část daně z příjmu⁹ podle počtu zaměstnanců v jednotlivých obcích. Tento aspekt RUD se tedy řídí principem kompenzace (s počtem zaměstnanců v území rostou náklady veřejného sektoru) a částečně motivace (pokud obec přitáhne zaměstnavatele, mírně si tím zvýší příjmy.) RUD ale po poslední větší reformě z roku 2012 neobsahuje čistě motivační prvek, díky němuž by obec např. získala podíl daní z příjmů vybraných na jejím území, jako tomu bylo před reformou. (Pokud by se motivační prvek mírně posílil a tento 1,5% podíl by se přerozděloval úměrně k HDP vyprodukovanému na území kraje, Praha by to přineslo z této daně jen asi 170 mil. Kč ročně navíc. Významnější nárůst by nastal pouze, pokud by se touto cestou přerozdělovalo více než současných 1,5 % inkasa této daně. Tím by se ale u RUD implicitně otevřelo dilema, do jaké míry má větší část přerozdělovaných prostředků jít za zaměstnancem namísto za obyvatelem. Navíc pro Prahu by to znamenalo snížení váhy obecního koeficientu, který je relativně vysoký, takže celkový dopad na příjem Prahy by mohl být i negativní.)

9 /

1,5 % celorepublikového průměru výnosu z daně z příjmu ze závislé činnosti

10 /

Viz Schneiderová, Ivana (2012). „Technická chyba poškozující obce: Komu vlastně prospívá?“ Moderní obec, dostupné na <https://www.moderniobec.cz/technicka-chyba-poskozujici-obce-komu-vlastne-prospiva/> (získáno 18. 11. 2019)

11 /

Záznam č. 830/16 v systému eKlep, dostupné na <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=ALBSAAVA8XH3> (získáno 18. 11. 2019)

Daň z příjmu vybraná v obci jako motivační prvek v RUD

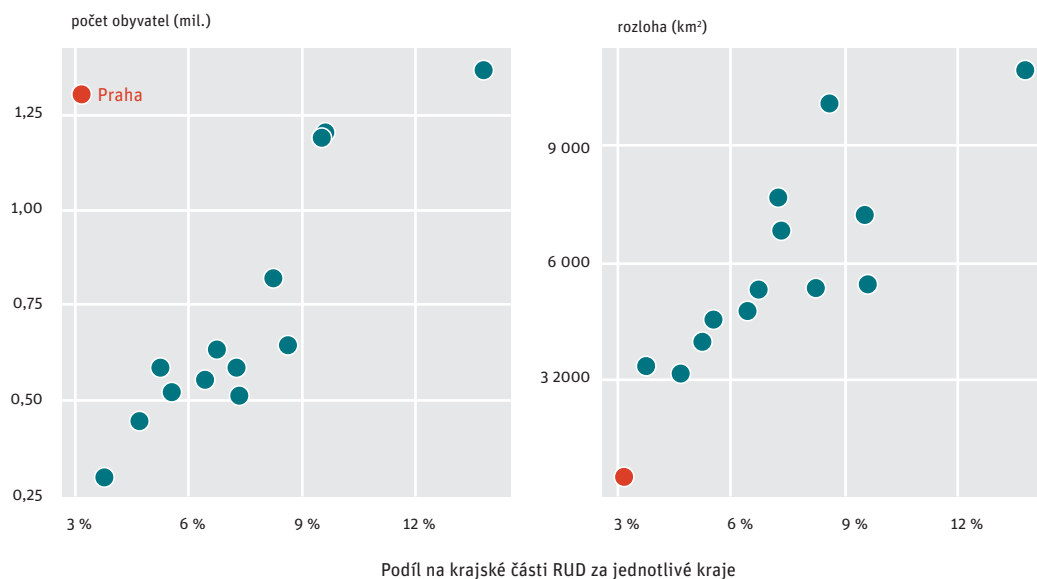
Od roku 2000 do roku 2017 bylo příjmem obcí i 30 % daně z příjmu OSVČ vybrané na jejich území. Konkrétní implementace tohoto pravidla ale zohledňovala všechny osoby podávající vlastní daňové přiznání. Kvůli souhře přiznání, vratek a technického řešení některým obcím tento prvek způsoboval ztrátu (v absolutních číslech), protože de facto vracely daně, které z RUD nedostaly¹⁰.

Tento prvek byl od roku 2017 zrušen. Protože ekonomika v posledních letech roste, Praha po této změně související daňové příjmy přímo neklesly. Dopad změny je ale patrný například v tom, že podíl Prahy na celorepublikovém výběru daně z příjmu fyzických osob byl v roce 2018 nižší než v roce 2013, a to navzdory růstu ekonomiky i celkových výnosů daně z příjmů.

Poslanecký záměr na znovuzavedení tohoto prvku vláda v roce 2019 zamítla¹¹.

Vzorec určující podíl krajů na sdílených daních v RUD, který mezi kraje rozděluje cca 9 % výnosů ze sdílených daní, se chová specificky. (To má vliv i na Prahu, kterou RUD považuje za obec i kraj). Přímou v zákoně je stanoven podíl jednotlivých krajů na dané části výnosu sdílených daní. Na rozdíl od výpočtů příjmů obcí nezohledňuje krajský RUD demografické změny v čase. Regresní analýza naznačuje, že při stanovování stále platných koeficientů v roce 2000 hrály významnou roli faktory, které souvisí s rozlohou kraje a počtem obyvatel.

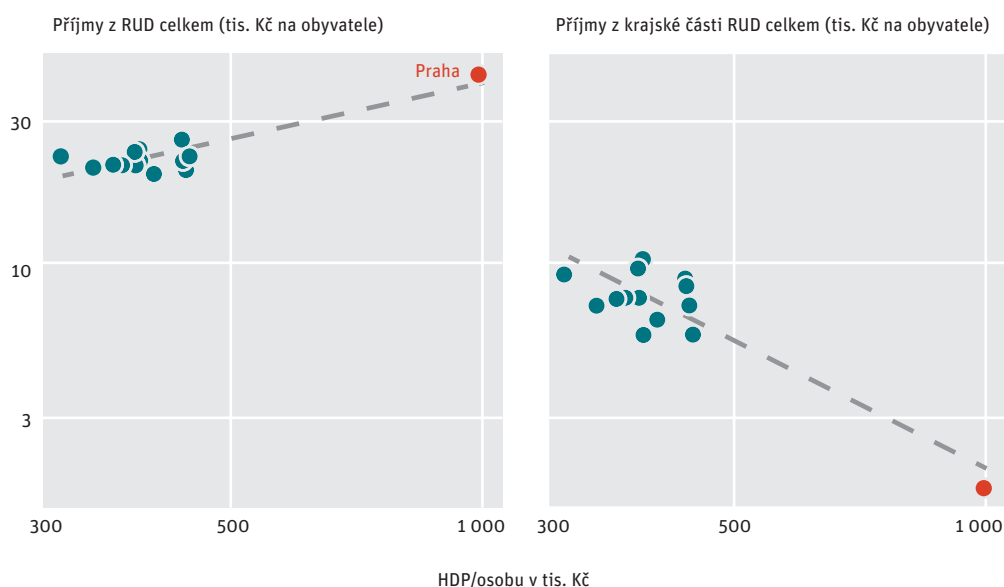
GRAF 7 / KRAJSKÉ PODÍLY RUD: VZTAH S ROZLOHOU A POČTEM OBYVATEL KRAJE / PRAHY (2018)



Zdroj: vlastní výpočet na základě dat státní pokladny (2018)

Velký dopad na RUD mají obecní koeficienty, které zohledňují vyšší náklady velkých měst; z platné legislativy ale není patrné, které faktory jsou v těchto koeficientech zahrnuty (hustota, obsluha aglomerace atd.), proto je relativně složité diskutovat, zda koeficienty tyto potřeby kompenzují dostatečně. Jak ukazuje levá část grafu níže, celkový výsledek RUD je do jisté míry úměrný k HDP na obyvatele; je to dáno vyššími koeficienty u velkých měst, která typicky zároveň vytvářejí větší objem HDP na obyvatele. Jak ale ukazuje graf v předchozí části, mezikrajské rozdíly příjmů z RUD odrážejí rozdíly v HDP jen částečně.

GRAF 8 / KRAJSKÉ PODÍLY RUD: VZTAH MEZI HDP A PŘÍJMY KRAJE / PRAHY (2018)



Zdroj: vlastní výpočet na základě dat státní pokladny a ČSÚ (2018)

Tato část RUD tedy sleduje logiku kompenzace (větší rozloha a populace = větší náklady), ale také redistribuce (větší rozloha = ekonomicky méně výkonné venkovské oblasti – viz pravá část grafu 8 výše). Výsledný podíl Prahy na krajské části sdílených daní je kvůli vlivu rozlohy jen 3,1 %.

Tento nepoměr je sice kompenzován vyšším koeficientem pro Prahu při stanovování příjmů obce, ale zahrnutí Prahy do krajského RUD komplikuje porozumění celému systému a diskuzi o návrzích na změny.

Jedním z poznatků v této analýze je i to, že při započtení krajské části RUD se nepoměr příjmů z RUD na obyvatele mezi Prahou a ostatními ukazuje být menší než při srovnání pouze krajské části – přičemž toto obecní srovnání dominuje diskuzím o RUD. Vlivem mj. transferů a nastavení daně z nemovitostí je pak nepoměr ještě menší u celkových příjmů.

GRAF 9 / POMĚR PŘÍJMŮ PRAHY A OSTATNÍCH SAMOSPRÁV NA OBYVATELE:
VLIV JEDNOTLIVÝCH MECHANISMŮ (V TISÍCÍCH KČ)

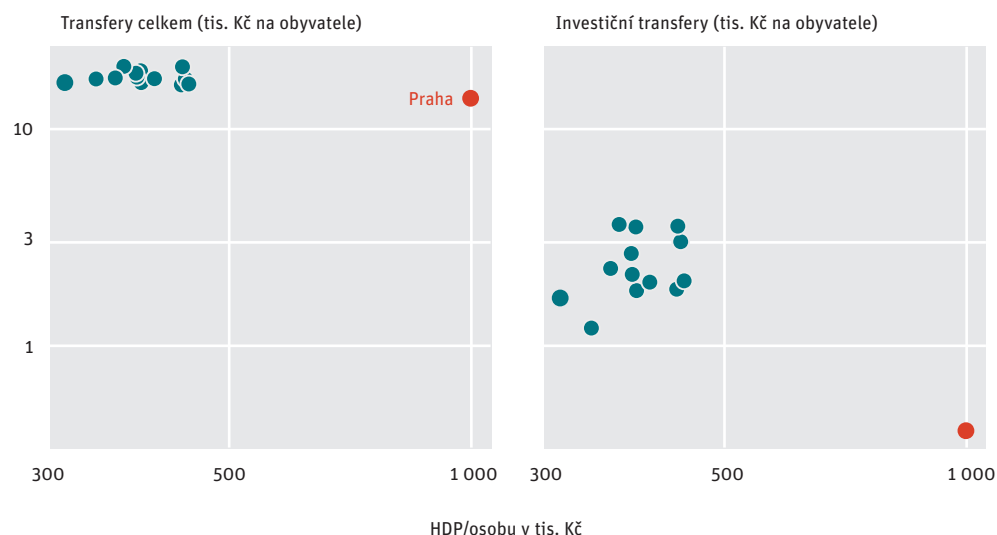


Zdroj: vlastní výpočet na základě dat státní pokladny (2018)

2.5 Kdo a proč dostává transfery ze státního rozpočtu

Stát samosprávám převádí více či méně účelové a nárokové prostředky i mimo RUD, konkrétně formou investičních a neinvestičních transferů, přičemž neinvestiční transfery dominují. Velká část neinvestičních prostředků se váže ke specifickým veřejným službám jako například ke vzdělávání a sociálním službám. Jejich objem je určen potřebou odvozenou např. od počtu žáků. I proto Praha získává podobné objemy transferů na obyvatele jako samosprávy v jiných krajích.

GRAF 10 / VZTAH MEZI HDP A TRANSFERY SAMOSPRÁVÁM ZE STÁTNÍHO ROZPOČTU, PODLE KRAJŮ



Zdroj: vlastní výpočet na základě dat státní pokladny a ČSÚ (2018)

GRAF 11 / TRANSFERY OD STÁTU: SAMOSPRÁVY PODLE KRAJE (TISÍC KČ NA OBYVATELE, 2018)



* Ostatní transfery = rozdíl mezi výkazem 051–200 a 051–900, po odečtení převodů z vlastních fondů; zahrnuje především příspěvek na výkon státní správy

Zdroj: vlastní výpočet na základě dat státní pokladny a ČSÚ (2018)

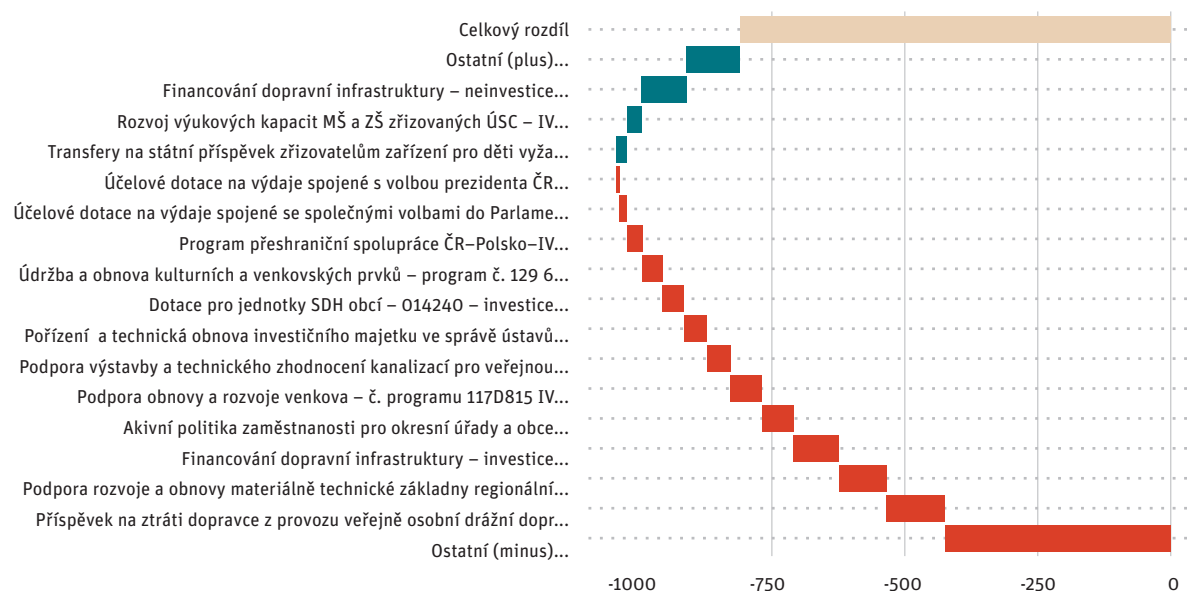
Investiční prostředky jsou často účelové, „nenárokové“, tedy vázané na dotační programy a konkrétní projekty, o jejichž financování obec nebo kraj žádá stát. Navíc významný díl investičních transferů od státu ve skutečnosti tvoří evropské fondy¹², na které Praha jako rozvinutý region často nemá nárok. Výsledkem je, že Praha získává cca o 83 % menší objem investičních transferů na obyvatele než ostatní kraje¹³.

Jak ukazuje graf 12 níže, mezi jednotlivými transfery pro samosprávy, které k tomuto rozdílu nejvíce přispívají, jsou dotace na obnovu škol, dotace na kompenzaci veřejné služby u železniční dopravy a investiční dotace na dopravní infrastrukturu. Naopak více peněz na obyvatele než ostatní samosprávy získává Praha mj. z dotačního titulu na rozvoj kapacit mateřských a základních škol a z dotace na neinvestiční náklady dopravní infrastruktury.

12 /
V účetnictví státu a samospráv se jeví jako transfery od státu, protože z rozpočtu EU putují příjemcům přes tzv. Národní fond spravovaný Ministerstvem financí.

13 /
Atypicky vysokou hodnotu v kategorii „Neúčelové“ u Prahy bohužel nelze z dostupných dat vysvětlit.

GRAF 12 / **TRANSFERY OD STÁTU: VLIV JEDNOTLIVÝCH TRANSFERŮ NA ROZDÍL PŘÍJMŮ MEZI PRAHOU A OSTATNÍMI SAMOSPRÁVAMI (TISÍC KČ NA OBYVATELE, 2018)**



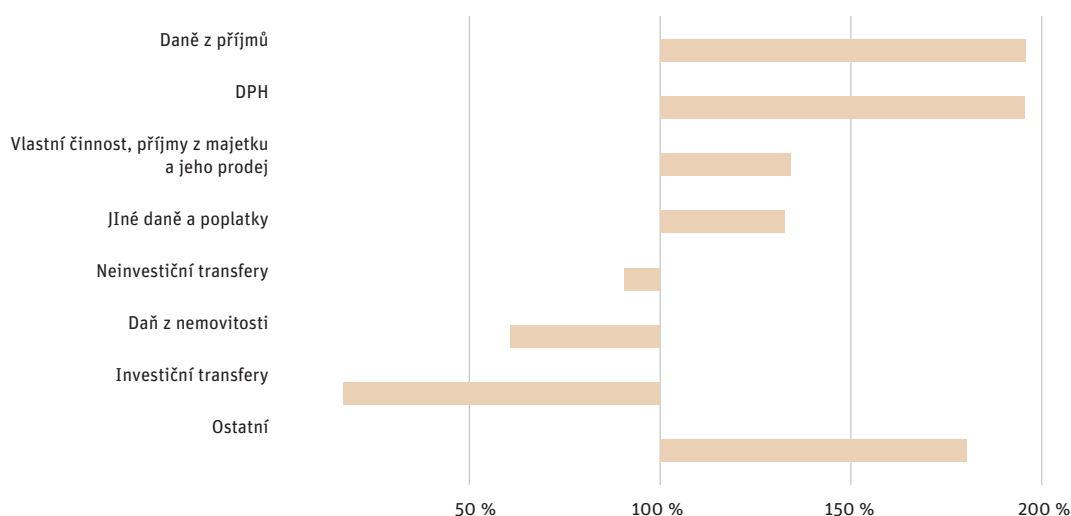
NB: Jde pouze o peníze, které vstupují do rozpočtu samospráv; u celkových investic realizovaných v jednotlivých krajích, bez ohledu na správce rozpočtu, bude poměr jiný: na jedné straně v Praze více investují instituce např. v kultuře a vysokém školství, na druhé straně je pravděpodobné, že např. centrálně řízené investice do dopravní infrastruktury jsou vyšší v regionech. Tato data bohužel nejsou dostupná.

2.6 Jaké další zdroje mají samosprávy k dispozici

Přestože tato část analýzy se zaměřila na příjmy samospráv ze státního rozpočtu, pohled na data ukázal na nutnost zabývat se i oblastmi příjmů, na které nemají vliv RUD, státní transfery ani dotace. Konkrétně se ukazuje, že Praha má oproti ostatním samosprávám relativně nízké příjmy z daně z nemovitosti; příjmy z vlastního majetku jsou sice ve vyjádření na obyvatele vyšší než u ostatních samospráv, vzhledem k vysoké hodnotě majetku Prahy a potenciálu jeho produktivního využití je ale pravděpodobné, že by jeho výnos mohl být vyšší. Graf 13 níže ukazuje všechny podstatné složky příjmů, přičemž přímo porovnává objem na obyvatele Prahy s objemem na obyvatele jinde v ČR.

GRAF 13 / PRAHA VS. OSTATNÍ: PŘÍJMY PODLE ZDROJŮ

100 % = PRŮMĚR PŘÍJMŮ NA OBYVATELE OSTATNÍCH KRAJŮ



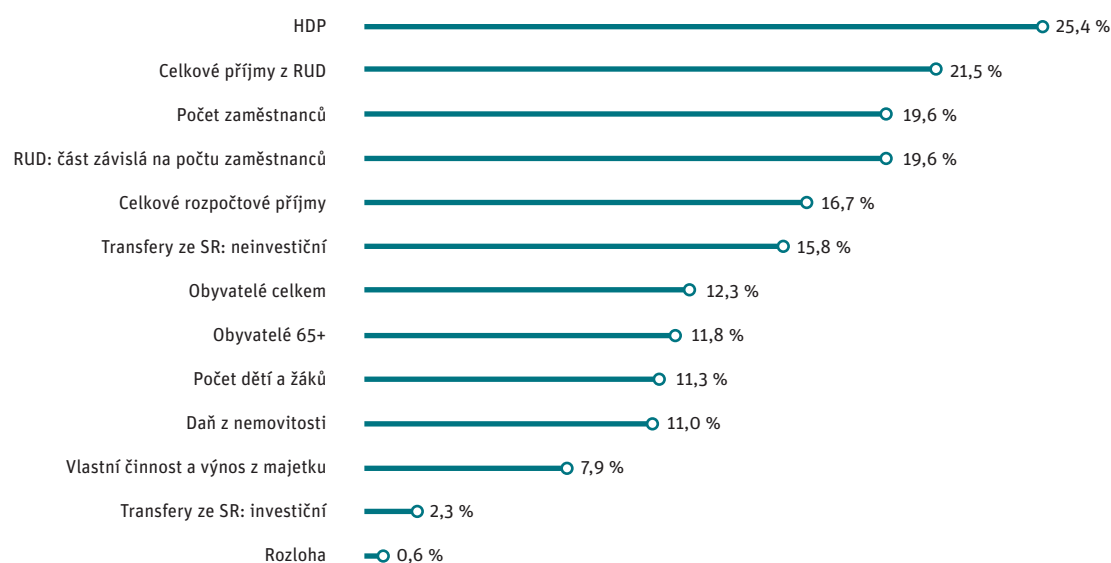
Zdroj: vlastní výpočet na základě dat státní pokladny a ČSÚ (2018)

Z tohoto srovnání samozřejmě nelze přímo vyvodit, jaké by mělo být složení příjmů Prahy ve srovnání s ostatními kraji, popř. že by se složení příjmů Prahy mělo více podobat ostatním samosprávám. Právě výnosy z majetku jsou silně závislé na objemu majetku samospráv v daném čase; analogicky výnos daně z nemovitosti odvisí od struktury nemovitostí na daném území. V obojím se Praha od ostatních krajů liší ze strukturálních důvodů. (Např. Pražané pravděpodobně obývají méně metrů čtverečních na osobu, což snižuje relativní objem vybrané daně z nemovitosti atd. Na druhé straně ale Pražané pravděpodobně čerpají větší výhody z investic ve svém okolí, což by vedlo k úvaze, že by se měli na jejich financování více podílet.)

Jak ale ukazuje srovnání v grafu níže, mezi objemem pražské ekonomiky a pražskými podíly na celonárodním objemu např. daně z nemovitosti jsou velké diskrepance: Praha vytvoří přes čtvrtinu HDP ČR, ale vybere jen necelých 8 % daně z nemovitosti. Při pohledu přes HDP to naznačuje, že alespoň při mezikrajském srovnání se daň z nemovitosti chová regresivně, což je další důvod vést diskuzi o její reformě. Za pozornost stojí i demografické parametry počtu dětí a žáků a obyvatel, z nichž první je součástí výpočtu RUD a u druhého se diskutuje o zařazení. Zařazení nebo posílení role těchto parametrů by Praze podíl na příjmech z RUD snížilo, protože by se tím snížil vliv obecního koeficientu.

GRAF 14 / **PRAŽSKÝ ÚDĚL: PODÍLY PRAHY NA VYBRANÝCH VELIČINÁCH A FINANČNÍCH AGREGÁTECH**

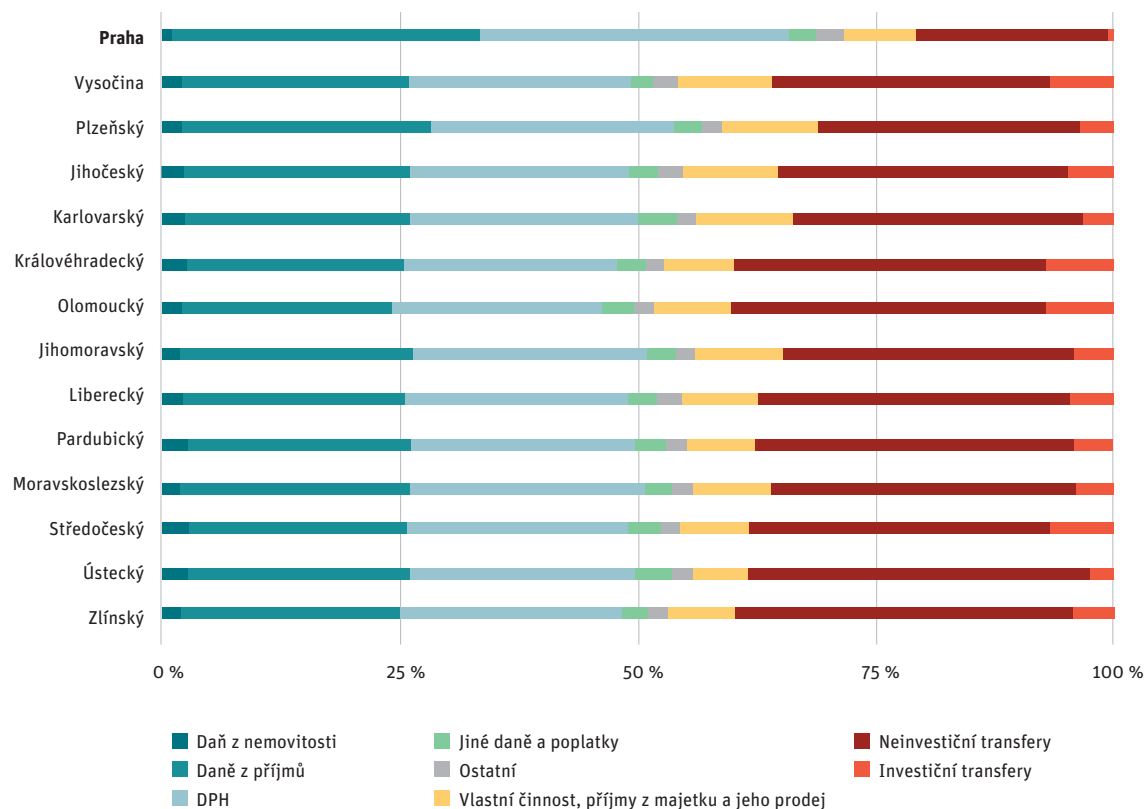
100 % = VŠECHNY SAMOSPRÁVY V ČR (U FINANČNÍCH UKAZATELŮ SOUČET OBCÍ A KRAJŮ)



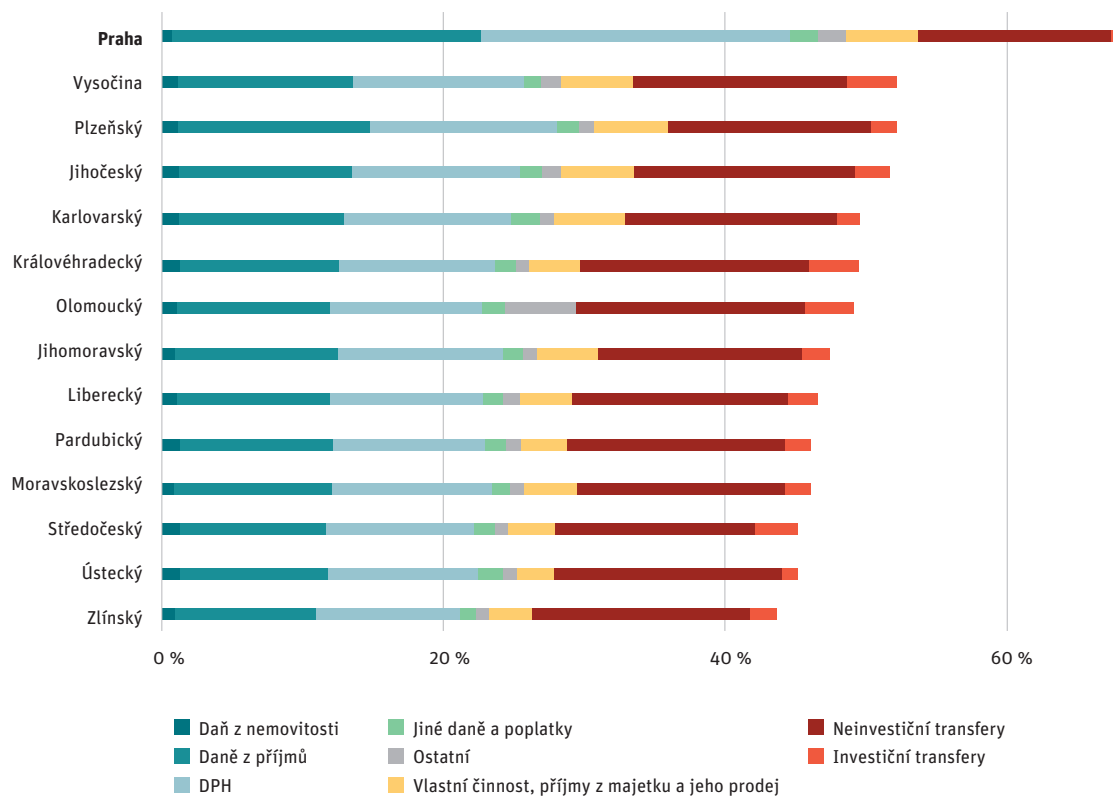
Zdroj: vlastní výpočet na základě dat státní pokladny, MF a ČSÚ (2018)

2.7 Příloha: detailní srovnání struktury příjmů samospráv

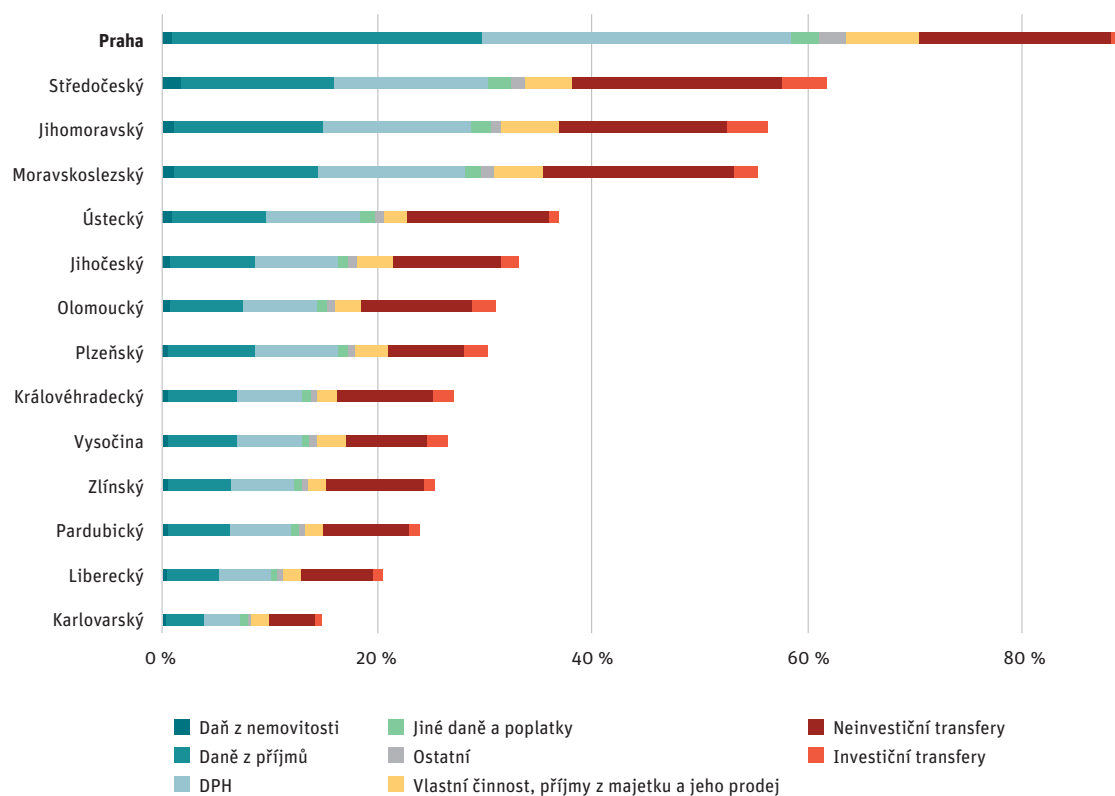
GRAF 15 / PŘÍJMY PRAHY A OSTATNÍCH SAMOSPRÁV: PODÍL JEDNOTLIVÝCH ZDROJŮ, PODLE KRAJŮ (2018)



GRAF 16 / PŘÍJMY PRAHY A OSTATNÍCH SAMOSPRÁV: OBJEM NA OBYVATELE V KČ, PODLE KRAJE (2018)



GRAF 17 / **PŘÍJMY PRAHY A OSTATNÍCH SAMOSPRÁV: OBJEM V KČ, PODLE KRAJE (2018)**



2.8 Metodologie a zdroje dat

Vycházíme z následujících datových zdrojů:

- data Státní pokladny MF ČR o rozpočtech územních organizací, tzv. výkaz 051, části 0100, 0200 a 0700 pro rok 2018, viz <http://monitor.statnipokladna.cz/2019/zdrojova-data/>
- data Finanční správy o hrubém výnosu sdílených daní za rok 2018: <https://www.financnisprava.cz/cs/dane/kraje-a-obce/danove-prijmy-kraju-a-obci/prubeh-celostatniho-inkasa-sdilenych-dani-3735>
- přílohy vyhlášky 192/2018 Sb., o rozpočtovém určení daní (rozloha, počty žáků, podíly na výnosu z daní aj.): <https://www.mfcr.cz/cs/legislativa/legislativni-dokumenty/2019/vyhlasaka-c-219-2019-sb-360-77>
- HDP krajů v regionálních účtech ČSÚ (2017): http://apl.czso.cz/pll/rocenka/rocenka.indexnu_reg, resp. <https://www.czso.cz/csu/czso/regionalni-ucty-za-regiony-soudrznosti-a-kraje>
- data ČSÚ o populaci obcí a krajů (2018)
 - Obyvatelstvo podle pětiletých věkových skupin a pohlaví v krajích a okresech: pro výpočet podílu obyvatel 65+, <https://www.czso.cz/csu/czso/obyvatelstvo-podle-petiletých-vekových-skupin-a-pohlaví-v-krajích-a-okresech>
 - Obyvatelstvo k 31. 12. podle pohlaví v obcích, <https://www.czso.cz/csu/czso/obyvatelstvo-k-3112-podle-pohlaví-v-obcích>

U dat státní pokladny jsme provedli následující úpravy pro srovnatelnost:

- Vytvořili jsme kategorii „vlastní činnost, příjmy z majetku a jeho prodej“, která kromě daných položek druhové skladby obsahuje i položku 4131 „Převody z vlastních fondů hospodářské (podnikatelské) činnosti“, která je v rozpočtové skladbě běžně zařazena mezi transfery.
- Tuto úpravu jsme udělali proto, že Praha podle svého statutu eviduje příjmy z pronájmů a část prodeje majetku v hospodářské činnosti (což je vidět v účetních výkazech); to se v rozpočtovém výkaznictví projevuje tím, že většina těchto příjmů v nich není vidět a v rozpočtu se objeví až jako transfer z účtu hospodářské činnosti. Abychom mohli Prahu srovnávat s ostatními samosprávami, museli jsme upravit zatřídění tohoto transferu a sloučit ho s ostatními podobnými příjmy.

Po technické stránce proběhla analýza dat v software R reprodukovatelným způsobem od stažení hrubých dat po produkci výsledných grafů. Veškerý kód je na vyžádání dostupný z repozitáře kódu IPR Praha.

Srovnání financování měst a strategické dopravní infrastruktury

3.1 Shrnutí závěrů 3. části

3.1.1 STRUKTURA FINANCÍ SAMOSPRÁV

- Z hlediska členění veřejných příjmů jsou nejvíce decentralizované federální státy, kvazi federální Španělsko a státy severské.
- Příjmy samospráv všech zemí jsou cca z 85 % tvořeny kombinací daňových příjmů a transferů.
- Pro výsledný poměr mezi daňovými příjmy a transfery je klíčová míra decentralizace výnosů daní z příjmů.
- Vyšší úroveň HDP na obyvatele je obvykle spojena s vyšším podílem příjmů z lokálních daní a s vyššími příjmy z poplatků.
- Celková výše příjmů samospráv odráží míru delegovaných správních kompetencí.
- Rozdělení kapitálových výdajů mezi centrální vládu a samosprávy u většiny zemí (výjimku tvoří Dánsko a Francie) odpovídá rozdělení celkových příjmů a výdajů.

3.1.2 JAK FUNGUJÍ SYSTÉMY LOKÁLNÍCH FINANCÍ?

- Přerozdělování veřejných příjmů transfery typicky zohledňuje potřebu (náklady) a populaci.
- Některé státy (např. Francie, severské státy, Švýcarsko) mají více transferů sledujících odlišné cíle, zatímco jiné státy mají jeden dominantní přerozdělovací mechanismus (např. Rakousko).
- V některých státech (např. Španělsko a Chorvatsko) jsou velká města zvýhodněna vyhrazením většího podílu na výnosu ze sdílených daní.
- Nejběžnější formou daňové autonomie samospráv je možnost výběru majetkové daně.
- Další příklady fiskální daňové autonomie představují místní dodatečná daň z příjmu fyzických osob (severské země, Nizozemsko, Itálie) a místní daň z podnikání (Německo, Maďarsko, Španělsko).
- Pro vztah mezi růstem ekonomiky a příjmy obcí jsou zásadní tři faktory: způsob alokace daňových příjmů; konstrukce daně z nemovitosti; vyrovnávací mechanismy.

3.1.3 MĚSTA, STÁTY A INVESTICE (OD ROKU 1990)

- Financování strategické dopravní infrastruktury se mezi jednotlivými státy (i mezi projekty v rámci jednoho státu) liší.
- Financování dopravní infrastruktury staveb je (1) odvislé od struktury přerozdělování daňových příjmů a daňové autonomie obcí a regionů v jednotlivých zemích a (2) se v něm do jisté míry odráží i určitá „tradice“ financování tohoto typu staveb.
- V nových členských státech EU (Rumunsko, Polsko, Maďarsko) se na financování významně podílejí fondy EU. Často nahrazují státní investice. To platí i pro česká města, pro Prahu ale v menší míře.
- Stát se podílí na financování metra ve všech zkoumaných městech/úsecích (výjimku tvoří Varšava, kde ale významnou roli hrají fondy EU, a Praha). Zkoumaná města se obecně podílejí větší finanční měrou na stavbách nových úseků metra (průměrně 30 %) než na stavbách silničních/dálničních úseků.

14 /
Bulharsko, Česká republika,
Dánsko, Estonsko, Finsko, Francie,
Chorvatsko, Itálie, Litva, Lotyšsko,
Maďarsko, Německo, Nizozemsko,
Polsko, Portugalsko, Rakousko,
Rumunsko, Slovensko, Spojené
státy americké, Srbsko, Španělsko,
Švédsko, Švýcarsko

3.2 Úvod – srovnání fiskálních systémů vybraných zemí

3.2.1 MOTIVACE A OTÁZKY

Tento dokument shrnuje poznatky ze srovnání systémů místních financí vybraných evropských zemí a USA, které jsou relevantní s ohledem k financování hlavního města Prahy. Konkrétně poznatky z tohoto srovnání pomáhají odpovědět na otázky vzešlé ze zadání studie:

- Jaká část celkových veřejných příjmů připadá přímo státní úrovni, přímo obecní úrovni, nebo je přerozdělována ze státní úrovně na obecní?
- Jaké jsou hlavní zdroje financování měst (např. rozpočtové určení daní, dotace a transfery na konkrétní projekty, vlastní daně a poplatky atd.)?
- Na jakém základě přerozdělování veřejných příjmů probíhá (např. populace, ekonomický výkon, definovaná potřeba atd.)? Je rozdělení rovnoměrné, progresivní, nebo regresivní?
- Jak silný je vztah mezi růstem ekonomiky města a dostupnými finančními prostředky?
- Jaká je míra daňové autonomie měst a jejich schopnost určovat nastavení daní a poplatků, případně zavádět nové?
- Jakou roli hrají příspěvky státu na konkrétní obecní investice?

Cílem je popsat škálu systémů existujících ve srovnávaných zemích¹⁴, poukázat na možné vzorce napříč státy a zasadit český systém veřejných financí samospráv do kontextu srovnávaných zemí.

3.2.2 ZÁBĚR A VZTAH K DALŠÍM VÝSTUPŮM PRÁCE NA TOTO TÉMA

Všechny informace v první kapitole této části se týkají národní úrovně a poskytují tak obrázek fiskálních pravidel, ve kterých se pohybují i jednotlivá města, která srovnáváme v dalších výstupech (a kartách). Tam, kde bylo možné z informací o národní úrovni odvodit i specifické dopady fiskálního systému na velká nebo hlavní města, jsme tuto informaci též zachytili.

Výběr států v tomto srovnání zahrnuje především ty, u nichž zkoumáme financování hlavních nebo významných měst a jejich infrastrukturních projektů. Analýza obsahuje i další evropské státy, které jsou relevantní, ale u nichž se nám nepodařilo získat detailnější informace k financování konkrétních měst nebo projektů.

Ucelenější a detailnější popis fiskálních systémů jednotlivých zemí je pak součástí příložených karet měst, kde text vychází z profilů publikovaných OECD/UCLG¹⁵. U měst, kde se nám podařilo získat patřičná data, karty popisují a graficky znázorňují též skladbu příjmů a výdajů daného města a financování tamních významných infrastrukturních projektů.

3.2.3 ZDROJE DAT A INFORMACÍ

Srovnávací analýza stejně jako informace o národní úrovni relevantního fiskálního systému v kartách měst silně spoléhají na data sesbíraná v projektu OECD a UCLG „World Observatory on Subnational Government Finance and Investment¹⁶“. Díky tomuto projektu jsou dostupná srovnávací data o skladbě příjmů a výdajů samospráv většiny světových zemí a popisné profily fungování financování samospráv. Data dostupná v tomto reportu se váží ve velké většině k roku 2016. U detailnějších otázek či u zemí, kde byla v roce 2016 zmiňována předpokládaná reforma systému, jsme informace doplnili vlastní rešerší zdrojů dostupných online.

15 /
2019 Edition of the World
Observatory of Subnational
Finance and Investment <http://www.sng-wofi.org>

16 /
2019 Edition of the World
Observatory of Subnational
Finance and Investment <http://www.sng-wofi.org>, <http://www.uclg-localfinance.org/observatory>,
data <http://www.oecd.org/cfe/regional-policy/Observatory-on-Subnational-Government-Finance-and-Investment.htm>

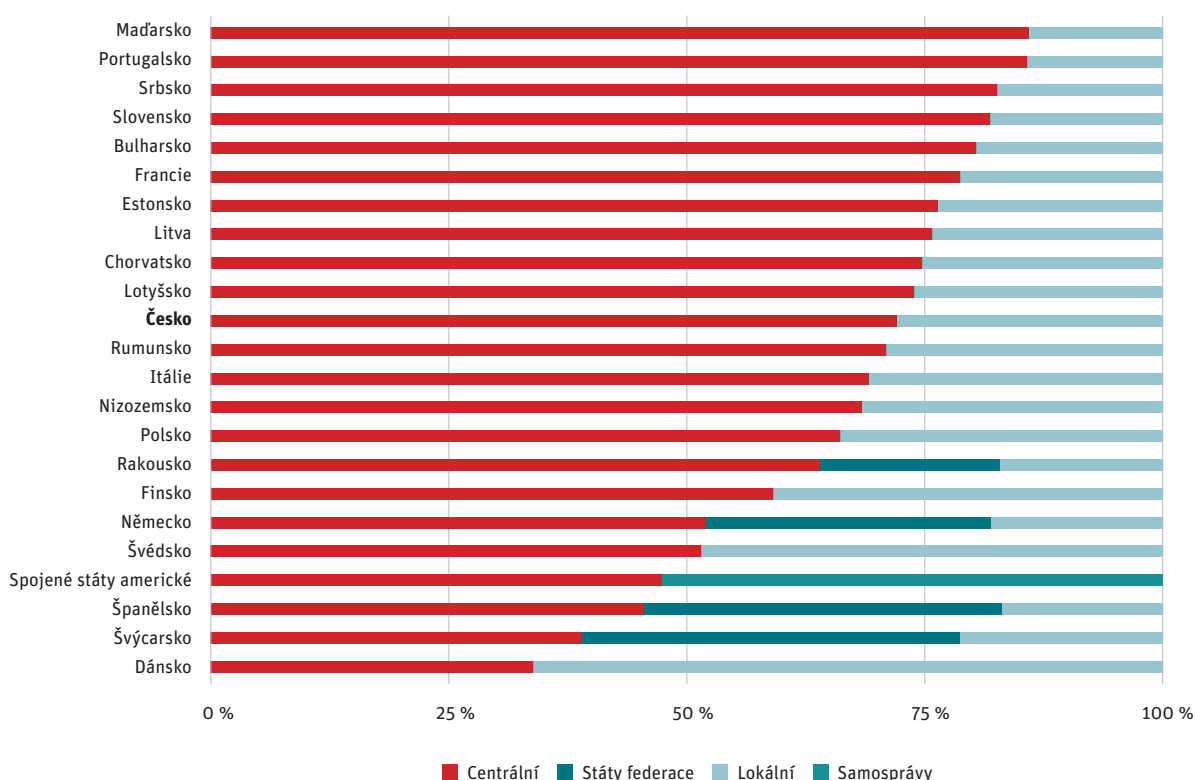
3.3 Struktura financí samospráv

V této kapitole odpovíme především na otázky 1 a 2: na základě dat OECD/UCLG popisujeme skladbu příjmů a výdajů samospráv a roli financí samospráv ve fiskálních systémech srovnávaných zemí.

3.3.1 ČLENĚNÍ VEŘEJNÝCH PŘÍJMŮ

V rámci zkoumaných států jsou rozdíly v členění veřejných příjmů mezi jednotlivé úrovně správy (centrální, státy federace, lokální) velmi výrazné. Centrální vláda je tak například v Dánsku zodpovědná jen za cca 30 % veřejných příjmů, zatímco v Maďarsku za více než 80 %. Státy nicméně vytvářejí, co do rozdělení příjmů mezi jednotlivé úrovně, relativně kontinuální spektrum bez výrazných extrémů či skoků.

GRAF 18 / VEŘEJNÉ PŘÍJMY PODLE ÚROVNÍ VLÁDY



Federální státy a kvazi federální Španělsko tak společně se státy sever-skými (Dánsko, Švédsko, Finsko) představují země, kde centrální úroveň správy tvoří nejmenší podíl na celkových veřejných příjmech. Zbylé státy nevykazují žádné patrné trendy vázané na geografickou polohu či historické zkušenosti.

3.3.2 SKLADBA PŘÍJMŮ SAMOSPRÁV

Příjmy samospráv v rámci naší analýzy členíme (v souladu s OECD) na 5 kategorií: daňové příjmy, příjmy z transferů, příjmy z poplatků, příjmy z kapitálu a majetku a ostatní příjmy. Nejvýznamnější podíl (cca 85 %) na příjmech samospráv má ve všech zkoumaných státech kombinace daňových příjmů a transferů. Právě poměr těchto dvou kategorií pak tvoří hlavní rozdíly mezi příjmy samospráv v jednotlivých státech.

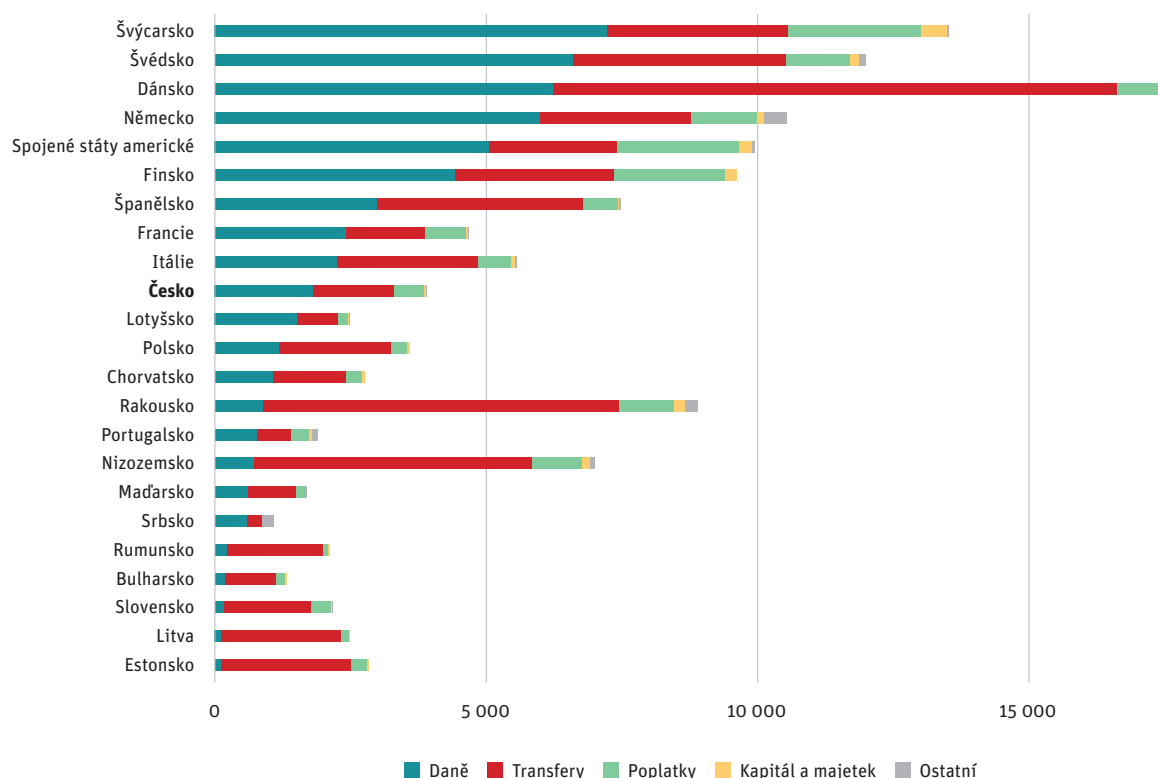
GRAF 19 / ZDROJE PŘÍJMŮ SAMOSPRÁV



Na skladbu příjmů je možné nahlížet relativně, z hlediska poměrů dílčích kategorií (graf 19), nebo z hlediska absolutních hodnot příjmů z dílčích kategorií na obyvatele (graf 20).

Z porovnání relativní skladby příjmů je výrazná skupina států s velmi nízkým podílem daňových příjmů a vysokým podílem transferů (Estonsko, Litva, Slovensko, Rakousko, Nizozemsko, Rumunsko a Bulharsko). Jde o státy, které výnosy z daně z příjmu fyzických osob přerozdělují formou transferu (relevantní je otázka, zda by do této skupiny neměla být zahrnuta i ČR se systémem rozpočtového určení daní – RUD).

GRAF 20 / PŘÍJMY SAMOSPRÁV PODLE ZDROJE, NA OBYVATELE (PPP USD)

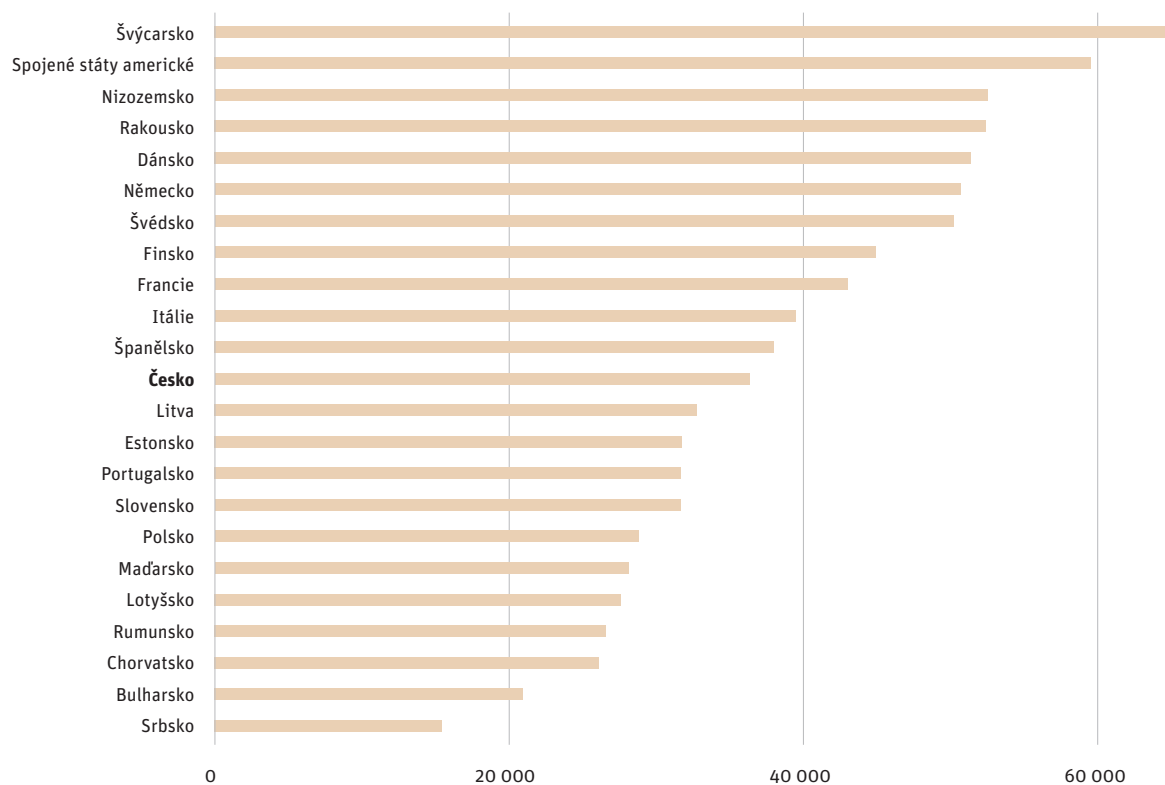


Z grafů č. 21, 22 a 23 je patrné, že při zohlednění absolutních hodnot příjmů se v porovnání zobrazí i další podstatné faktory a těmi jsou decentralizace a rozsah kompetencí veřejného sektoru na úrovních samospráv. Například Lotyšsko, Srbsko či Francie se z hlediska relativního porovnání skladby příjmů jeví podobné federálním a severským státům; z absolutních hodnot je ale patrné, že příjmy na osobu jsou v těchto třech státech výrazně nižší a odrážejí odlišné rozdělení povinností mezi centrální vládu a úroveň samosprávy.

Mimo několik výjimek (zejména Rakousko a Nizozemsko) je patrný převažující trend, kdy samosprávy s nejvyššími příjmy na obyvatele mají vysoký podíl příjmů pocházejících z místních daní. Specifickým případem co do výše příjmů na obyvatele je pak Dánsko, kde jsou v porovnání s ostatními státy vysoké jak příjmy daňové, tak příjmy z transferů.

Podíl lokálních daní na celkovém objemu vybraných daní je opět nejvyšší ve federálních a severských státech. Vyšší podíl lokálních daní na celkovém vybraném objemu je také zpravidla spojen s vyšším HDP na obyvatele (Rakousko a Nizozemsko jsou v tomto ohledu opět výjimkou). Samosprávy ve státech s vyšším HDP na osobu také obvykle vyberou relativně více financí na poplatcích.

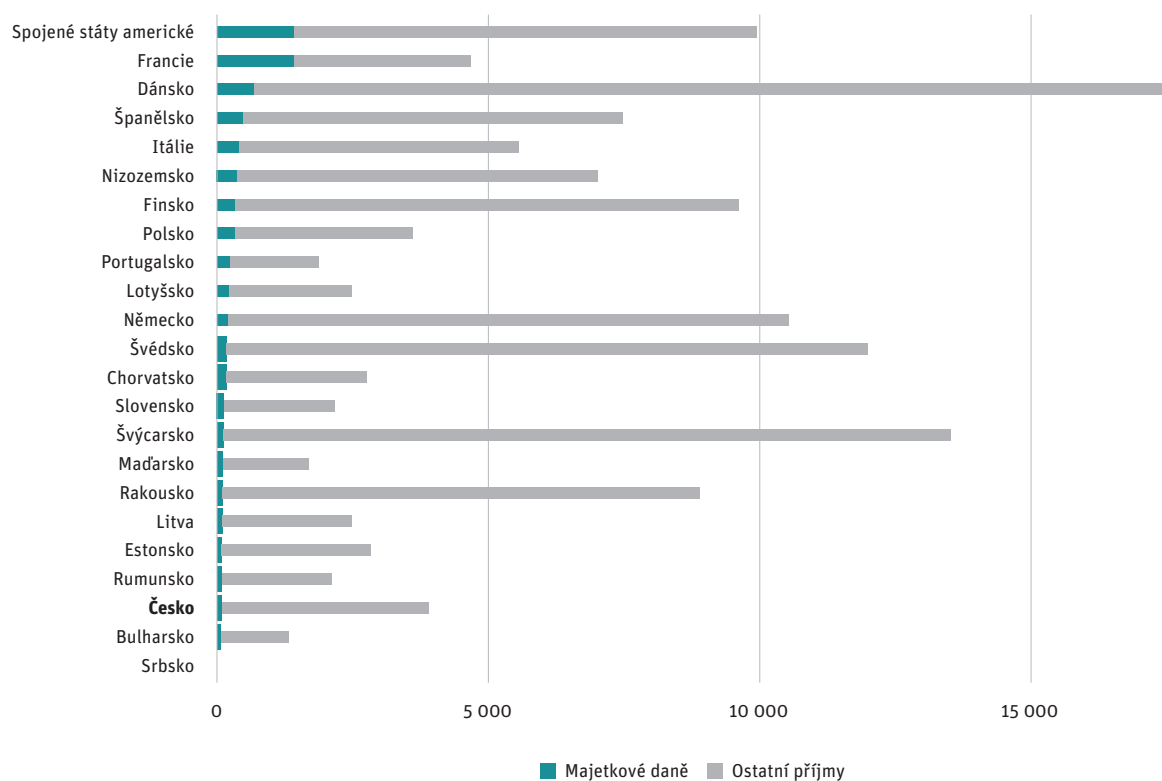
GRAF 21 / HDP NA OBYVATELE (PPP USD)



GRAF 22 / DAŇOVÉ PŘÍJMY PODLE ÚROVNÍ VLÁDY



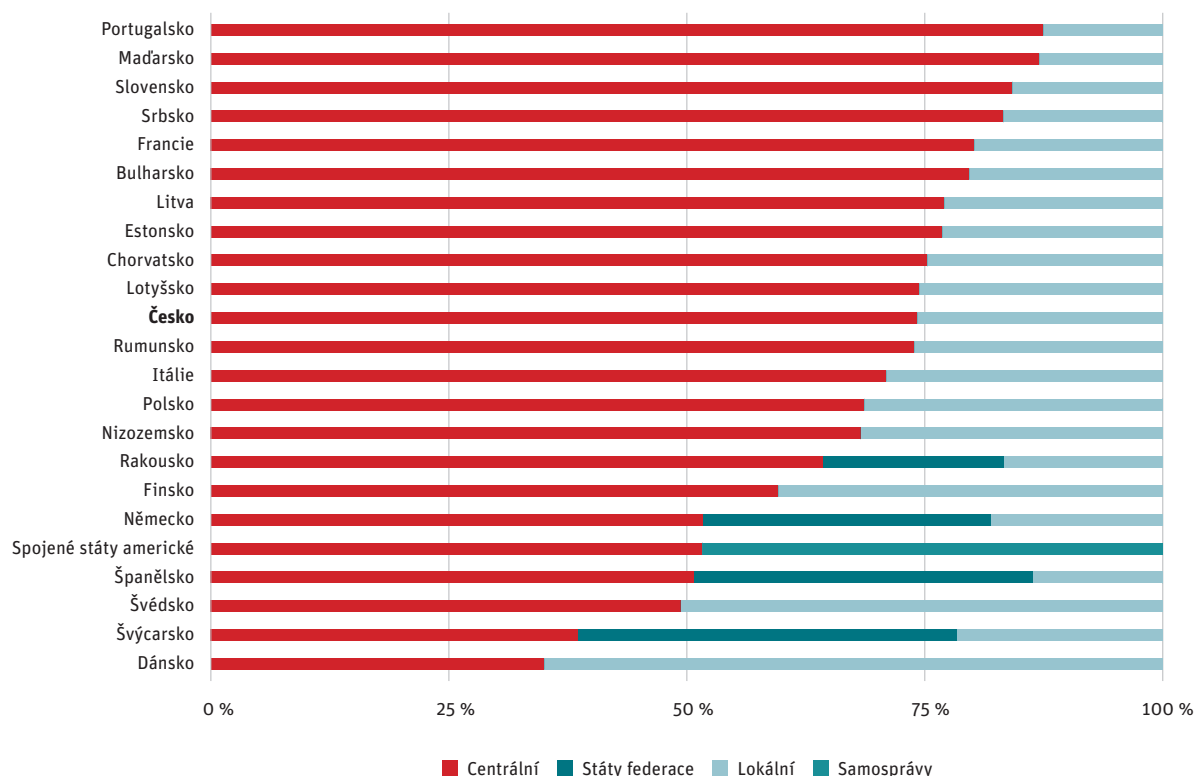
GRAF 23 / MAJETKOVÉ DANĚ V PŘÍJMECH SAMOSPRÁV, NA OBYVATELE (PPP USD)



Vlastní daní, kterou vybírají samosprávy ve všech státech, je daň z majetku. Její výnos a podíl na celkových daňových výnosech samospráv se napříč zkoumanými zeměmi značně liší. Výnos ani podíl přitom nelze jednoduše vysvětlit na základě geografické ani systémové podobnosti států.

3.3.3 ČLENĚNÍ VEŘEJNÝCH VÝDAJŮ

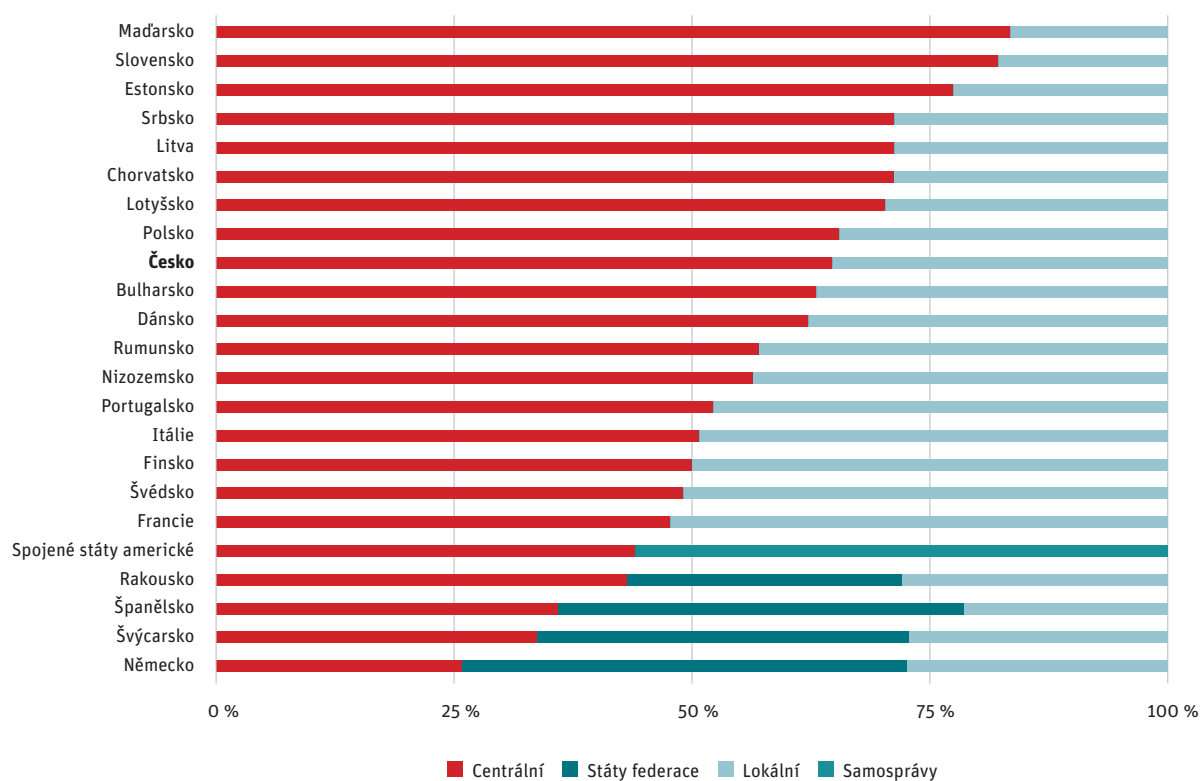
GRAF 24 / VEŘEJNÉ VÝDAJE PODLE ÚROVNÍ VLÁDY



Rozdělení veřejných výdajů mezi jednotlivé úrovně správy ve většině států odpovídá rozdělení veřejných příjmů (decentralizované v rámci federálních států, severských států a Španělska). Rozdíly je však u některých států (USA, Španělsko) možné pozorovat v celkové bilanci, kdy celkové veřejné příjmy jsou nižší než celkové veřejné výdaje.

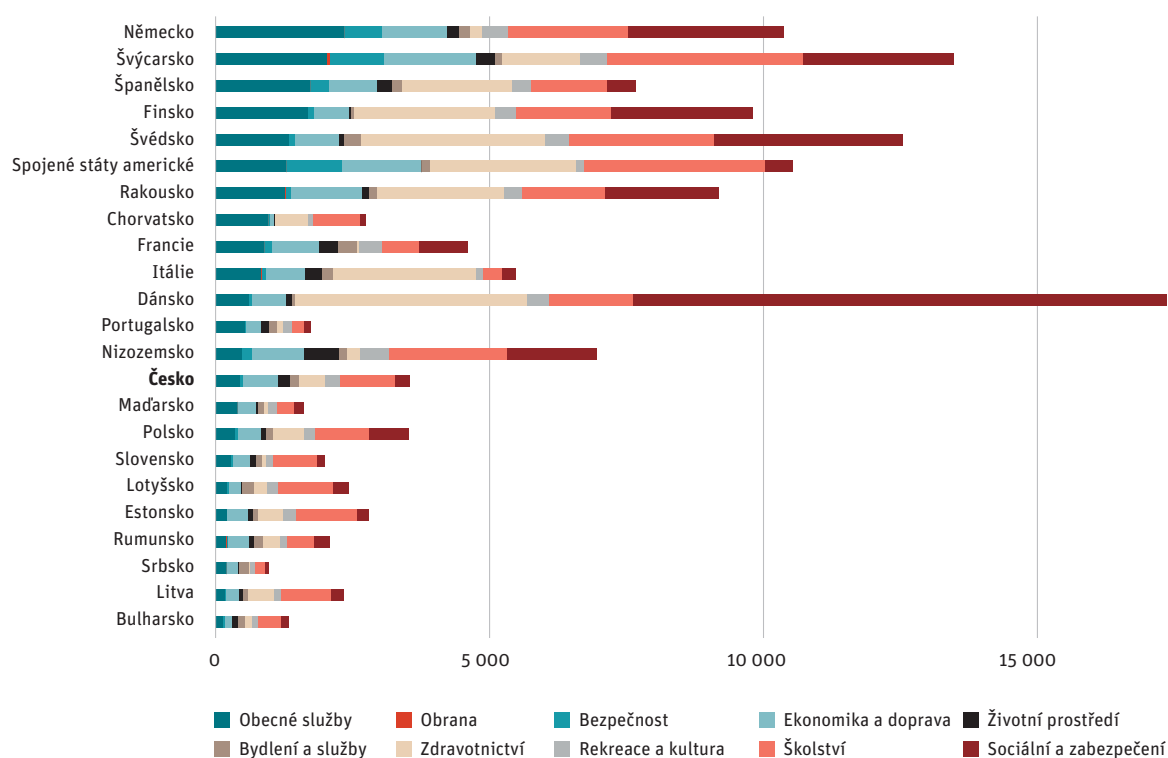
Obdobné členění mezi správní úrovně je patrné i z hlediska rozdělení kapitálových výdajů. Opět jde o kontinuální spektrum, kdy nejvíce decentralizované kapitálové investice mají federální státy, kvazi federální Španělsko, Finsko a Švédsko. Výrazně odlišné v rozdělení celkových a kapitálových výdajů jsou Francie a Dánsko. Francie je v rámci kapitálových výdajů oproti výdajům celkovým velmi decentralizovaná. Kapitálové výdaje Dánska jsou naopak výrazně centralizovanější než výdaje celkové (ve kterých je Dánsko ze všech zkoumaných zemí nejsilněji decentralizované).

GRAF 25 / KAPITÁLOVÉ VÝDAJE PODLE ÚROVNÍ VLÁDY

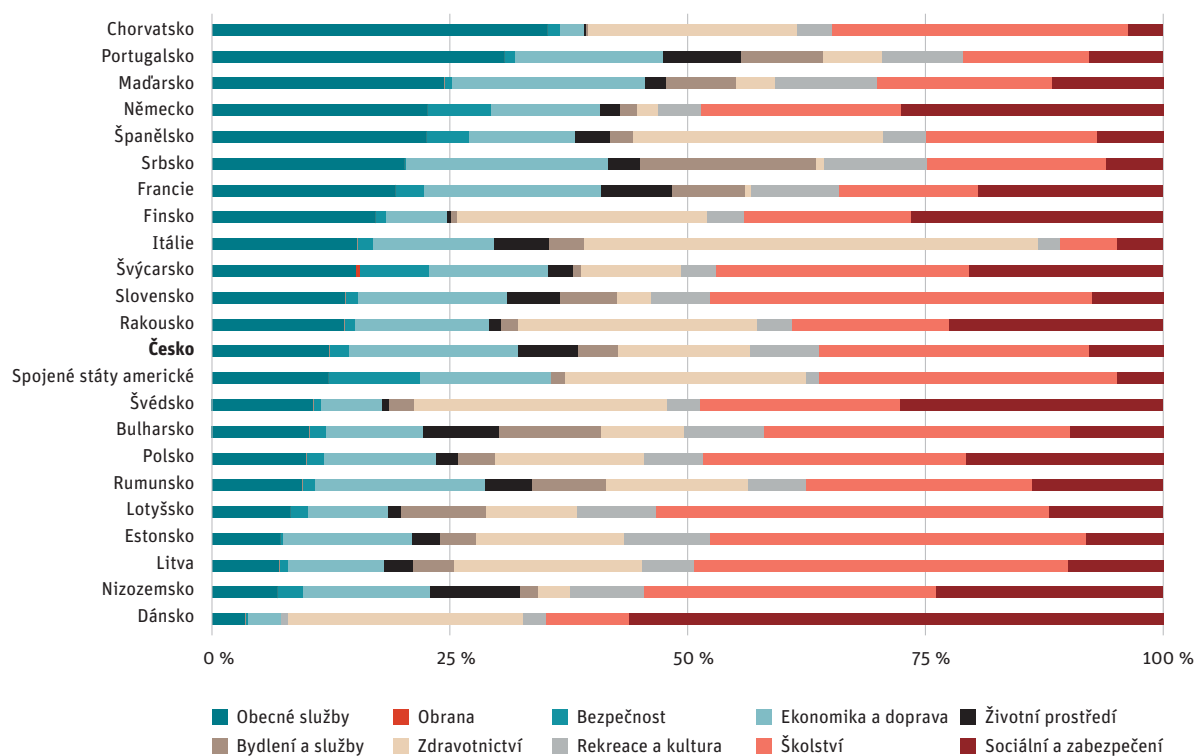


Funkční klasifikace výdajů samospráv odráží kompetence, za které jsou zodpovědné. Největší rozdíly jsou patrné v oblastech zdravotnictví, školství, sociálního zabezpečení a v kategorii obecných služeb.

GRAF 26 / VÝDAJE SAMOSPRÁV PODLE FUNKCE, NA OBYVATELE (USD PPP)



GRAF 27 / VÝDAJE SAMOSPRÁV PODLE FUNKCE



3.4 Jak fungují systémy lokálních financí?

V této kapitole odpovídáme především na otázky 3 až 6, tedy vysvětlujeme, jakými pravidly se řídí financování samospráv a jaké další vlastnosti mají jejich systémy financování. Hledáme vzorce a pravidelnosti patrné napříč státy, ukazujeme škálu možných přístupů k financování samospráv a srovnáváme s českým systémem.

17 /
V zemích, kde obce mohou výrazně ovlivňovat objem místně vybraných daní, typicky velká část takto vybraných daní zůstává obci.

3.4.1 CELKOVÉ TRENDY

- V systémech lokálních financí jsou v kontextu této analýzy zásadní dva parametry: možnost obce ovlivňovat objem vybraných daní na svém území a vztah mezi místně vybraným objemem daní a výsledným objemem příjmů obce¹⁷. Česko je jasně na jedné straně spektra v obou rozměrech: české obce mají velmi slabou kompetenci stanovovat sazby daní a jejich daňové příjmy jen minimálně odrážejí stav místní ekonomiky. Český systém je vzhledem k nízké daňové autonomii primárně přerozdělovací. Téměř všechny systémy pak více nebo méně krkolomně balancují mezi motivačními pobídkami (aby obce měly zájem na růstu místní ekonomiky; aby si mohly konkurovat prostřednictvím daňových sazeb a úrovně služeb) a potřebou zajistit schopnost všech obcí poskytovat adekvátní standard služeb.
- I země s podobným institucionálním základem nebo historickou zkušeností mají dnes často odlišné systémy. Příkladem jsou pobaltské státy, mezi kterými se odlišuje Lotyšsko ve významně vyšší daňové autonomii obcí a dalších parametrech (Lotyšsko má ze všech zkoumaných zemí nejvyšší podíl daní na příjmech samospráv, a to 61 %) od Estonska a Litvy (které mají ze všech zkoumaných zemí nejnižší podíl daní na příjmech samospráv, který činí 3,5 %, respektive 4,5 %). Podobně se liší i Rakousko od Německa: rakouský systém daně vybírá většinou centrálně a rozděluje na nižší úrovně vzorcem, přičemž i sazby jediné významnější lokální daně stanovuje centrálně; německý naopak nechává obcím velký prostor při stanovování sazby významné lokální podnikatelské daně (Gewerbesteuer). Česko i Slovensko jsou si v mnohém podobné, ale například daň z nemovitosti je pro slovenské obce násobně významnějším zdrojem příjmů než pro české. Slovenské obce mají také dispozici o něco širší paletu místních daní.
- Fiskální (de)centralizace je předmětem živých debat a reformních snah; příkladem je Francie, kde se od počátku tisíciletí probíhající fiskální reformy pojí s reformami územní správy (paralelní přesun kompetencí a příjmů ze státu na samosprávy), nebo Rakousko, kde se v souvislosti s reformou federalismu uvažuje o posílení fiskální autonomie obcí. V tomto smyslu je český systém spíše konzervativní: změny jsou inkrementální a pomalé, spíše zahrnují úpravy parametrů než změny přístupu a na stole nejsou návrhy na radikální úpravy.

3.4.2 PŘEROZDĚLOVÁNÍ PŘÍJMŮ

Systémy přerozdělování příjmů mezi obcemi téměř vždy sledují několik principů: typicky zohledňují populaci a potřeby (náklady); u zemí, kde jsou obce více závislé na lokální daňové základně, pak vyrovnávací mechanismy částečně kompenzují i rozdíly v daňových příjmech (Švédsko, Finsko, Dánsko, Francie).

Systémy vyrovnávacích transferů se liší v několika směrech.

První je v tom, jak je vyrovnávací mechanismus členěn. Mnohé státy mají několik různých transferů, které často sledují různé cíle a principy (Francie, severské státy, Švýcarsko). Jiné státy mají – podobně jako ČR – jeden dominantní transferový mechanismus, kde výpočet závisí na souhrnném koeficientu (Rakousko). Takový koeficient je pak spíše předmětem politické dohody. Naopak více členěné transfery častěji vycházejí z dat o nákladech a potřebách různých území. Výsledek se poté liší i v přehlednosti systému a možnosti vysledovat logiku fungování jednotlivých transferů (například u severských zemí jsou vyčísleny příspěvky bohatých měst do transferového systému). Přesnější výpočet výše jednotlivých cílených transferů také přináší schopnost pružněji reagovat na případné změny.

Zadruhé se státy liší v tom, jak pravidla pro transfery vznikají a jak často jsou aktualizována. Mnohé státy vycházejí podobně jako ČR z legislativně ukotveného – a tedy politicky vyjednaného – vzorce (Rakousko, Itálie, Polsko, Slovensko). Jinde jde o politickou dohodu mezi obcemi a státem (Itálie, Estonsko). Příkladem nejvíce strukturovaného procesu je Finsko, kde do stanovování transferů vstupuje odborná komise sledující vývoj nákladové struktury veřejných služeb poskytovaných obcemi a částky (a tedy výše transferů) jsou přehodnocovány každý rok.

Konečně: dábel transferových mechanismů je často skryt v detailu, který bez podrobného studia neznají ani experti na dané země, proto je těžké z tohoto srovnání většího počtu zemí vyvozovat konkrétní doporučení. Faktem ale je, že český RUD je mezi transferovými systémy z těch rigidnějších, více politicky (a tedy méně datově) determinovaných a z těch méně přehledných.

3.4.3 POZICE VELKÝCH MĚST V SYSTÉMU VEŘEJNÝCH FINANCÍ

Mezi sledovanými státy jsou zajímavé příklady pravidel, která zohledňují zvláštní roli velkých měst. Přímočarý je příklad Vídně, která má zvláštní alokace, protože je zároveň městem a spolkovou zemí (v tom se podobá Praze, která je zároveň krajem, ale také Berlínu a Hamburku).

Financování Vídně a spolupráce v metropolitním regionu

Vídeň se financováním v mnohém podobá Praze: v relativně centralizovaném daňovém systému funguje jako spolkový stát (podobně jako Praha coby kraj), přičemž její funkční zázemí se nachází mimo její území (Dolní Rakousko podobně jako u Prahy Středočeský kraj.) Stejně jako v ČR jsou příjmy Vídně dominantně determinovány obdobou zákona o rozpočtovém určení daní (Finanzausgleich), který Vídni přisuzuje příjmy zvlášť coby obci a coby spolkové zemi.

Od Prahy se ale Vídeň liší v tom, že v metropolitním regionu existuje speciální mechanismus sdílení odpovědností a financí mezi Vídní a Dolním Rakouskem při řešení sdílených problémů města a zázemí tzv. Stadt-Umland Management Wien-Niederösterreich. Tato struktura má dedikovaný management a v její radě zasedají političtí i úřednickí zástupci Vídně, Dolního Rakouska, měst sousedících s Vídní i vídeňských městských částí. Spolupráci financuje vídeňská radnice a dolnorakouské hejtmanství. Tematicky se spolupráce soustředí na dopravu, rozvoj území včetně územního plánování a životní prostředí, sekundárně pak na rozvoj využití informačních technologií pro správu území.

Ve Vídni se také centrální stát výrazněji než v Praze podílí na financování velkých infrastrukturních projektů: kromě Městského okruhu přispívá polovinou na stavbu nových úseků metra (viz karta Vídně a níže část Poznanky ze srovnání financování výstavby strategických dopravních staveb ve vybraných městech).

Zvláštní je Chorvatsko, kde legislativa umožňuje větší daňovou autonomii (ve formě stanovení místní dodatečné sazby daně z příjmu) pro velká města – což je vzhledem k vyšším příjmům obyvatel velkých měst de facto posílení progresu daně z příjmu; Záhráb má i vyšší podíl z daně z příjmu fyzických osob.

Ve Španělsku mají města nad 75 tisíc obyvatel na rozdíl od ostatních obcí a měst podíl na sdílených daních. Barcelona a Madrid mají shodně s Prahou svůj specifický městský zákon. Ten jim mimo jiné dává větší daňovou autonomii.

Český RUD sice nepřiznává velkým městům větší daňovou autonomii nebo sdílení dalších typů daní oproti ostatním obcím, ale bonifikuje čtyři největší města jejich vlastními koeficienty; Prahu navíc pojímá specificky v její dvojroli města a kraje.

3.4.4 DAŇOVÁ AUTONOMIE

Fiskální autonomie má mezi sledovanými zeměmi tři časté podoby a jednu speciální.

První častou podobou je kompetence stanovovat sazbu daně z nemovitosti; zde je z dostupných informací těžké porovnávat detaily, ale je patrné, že:

- (a) převážná většina zemí daň z nemovitostí alokuje obcím,
- (b) existuje široká škála parametrů typicky složitého systému daní z majetku, podle nichž se liší míra reálné daňové autonomie obcí.

Druhá podoba je tzv. místní dodatečná sazba daně z příjmu fyzických osob, která existuje mj. ve všech sledovaných severských zemích, v Nizozemsku a v Itálii (rakouské obce tuto daň vybírají a je jejich příjmem, ale nemohou určovat její sazbu ani základ).

Poslední velkou skupinou jsou státy, které umožňují obcím stanovovat sazby místní daně z podnikání: Německo, Maďarsko a Španělsko. Specifický přístup má USA, kde státy a města mohou stanovovat a vybírat prodejní daň, tj. obdobu DPH.

U poplatků je pak obrázek velmi pestrý: obce ve všech státech vybírají různé kombinace poplatků s různě stanovenými omezeními jejich výše, popř. i s možností poplatky či některé daně nevybírat. Z dostupných dat ale není patrný celkový trend nebo skupiny zemí.

Z dostupných údajů je celkově patrné, že minimálně v případě daní je ČR velmi specifická tím, že daň z nemovitosti je jedinou daní, kterou může obec vybírat, u které obec může zároveň stanovit výši (byť komplikovaně a omezeně) a zůstává jí celý výnos (jakkoli je základ daně stanoven problematicky). Daň z nemovitosti je navíc relativně nízká: i na Slovensku, kde tvoří velkou část daňové autonomie obcí, je její podíl na HDP oproti ČR dvojnásobný¹⁸. V rámci ČR Praha vybírá markantně nejmenší objem daně z nemovitosti, a to jak absolutně, tak v přepočtu na obyvatele (viz 2. část této publikace – „Jak si stojí Praha v rámci České republiky?“). Druhá daň, ze které obci zůstává podíl alespoň částečně úměrný lokálně vybranému výnosu, je daň z příjmu zaměstnanců. Ani pro ni ale obec nestanovuje sazbu a zůstává jí jen mizivé procento (1,5 %) vybraného objemu, navíc vypočteného podle počtu zaměstnanců v obci, nikoli podle jejich skutečně odvedené daně.

18 /
Složitější je situace u zbývajících
místně vybírané daně, daně
z hazardu.

3.4.5 VZTAH MEZI VÝKONEM EKONOMIKY A PŘÍJMY OBCÍ

Zde hrají roli tři faktory:

- způsob alokace daňových příjmů do rozpočtů obcí
- konstrukce daně z nemovitosti
- vyrovnávací mechanismy

Státy se zaprvé liší v tom, zda obcím alokují podíl celkových příjmů, jako to téměř výlučně dělá český RUD, nebo zda v alokaci zohledňují objem daní vybraných na území obce. V prvním případě je systém téměř od začátku postaven na populaci nebo potřebách. V druhém případě se část daně (byť sdílené) daně stává příjmem obce. Daňové příjmy obce se pak odvíjejí od různých ukazatelů vývoje ekonomiky podle toho, zda jde o daň z příjmů zaměstnanců, podnikatelů, firem nebo o daň z obrátu firem. V každém případě ale takový systém obce motivuje přitahovat ekonomickou aktivitu (to platí například v Chorvatsku, Lotyšsku a Portugalsku, ale také v severských zemích díky dodatečným sazbám daně z příjmu), ale naopak neplatí při přerozdělování celkového národního koláče daní.

Zadruhé se liší konstrukce daně z nemovitosti především v tom, zda odráží ceny nemovitostí. Pokud je odráží a především pokud je tento daňový základ často aktualizován, vybrané daně jsou citlivější na vývoj trhu nemovitostí.

A zatřetí hrají roli vyrovnávací mechanismy: I tam, kde obce vybírají vlastní daně například z příjmu (severské státy), existuje mechanismus specifický na vyrovnání daňových příjmů, který koriguje extrémy.

3.5 Města, státy a investice

Poznatky ze srovnání financování výstavby strategických dopravních staveb ve vybraných městech

Vůbec nejsložitější je na obecné úrovni charakterizovat, jak jednotlivé země přistupují k rozložení nákladů na velké infrastrukturní investice měst. Tato data nejsou souhrnně dostupná a námi sesbíraná data o dopravních stavbách naznačují, že ani v jednotlivých zemích neexistuje konzistentní přístup, tedy že například všechny velké dopravní investice financuje stát (i v jednotlivých městech mohou být rozdílné stavby financovány různě). Rozhodnutí o rozložení břemene je výsledkem specifické situace daného projektu a vyjednávání o něm. Nejmarkantnějším specifikem je, že nové členské státy EU financují velké podíly většiny dopravních staveb (okruhy i metro) z evropských fondů. Tento způsob financování je v Praze omezený. Obecně lze říci, že průměrně zkoumaná města financují větší podíl investic do stavby metra než silnic/dálnic.

Jistý obrázek mohou poskytnout čísla o podílu samospráv na celkových veřejných investicích. Částečně dostupná jsou i srovnatelná data o podílu kapitálových transferů od státu – vyšší podíl kapitálu na transferech by naznačoval, že stát má nastavené mechanismy na centrální financování lokálních investic. Sem se řadí i ČR, kde cca pětinu celkových transferů od státu k obcím tvoří kapitálové transfery; to se zdá být vyšší podíl než u velké části ostatních zemí, kde je tato informace dostupná. Je ale možné, že rozdíl je způsoben například způsobem řízení evropských fondů, které v ČR v posledních letech tvořily přes třetinu kapitálových výdajů samospráv¹⁹.

Naopak v přehledových datech vůbec nejsou vidět infrastrukturní projekty ve městech, kde je investorem přímo stát. Zde se musíme spolehnout na případové studie zařazené do karet jednotlivých měst v příloze.

19 /
MMR (2017), Veřejné výdaje
a fondy EU 2007-2015, <https://dotaceeu.cz/cs/Evropske-fondy-v-CR/Narodni-organ-pro-koordinaci/Evaluace/Knihovna-evaluaci/Verejne-vydaje-a-fondy-EU-2007%e2%80%932015>

3.5.1 MOTIVACE A OTÁZKY

Tato kapitola odpovídá na otázku, jak se financují strategické dopravní stavby na příkladu vybraných zahraničních velkoměst. Hlavním cílem je zjistit rozsah a způsob zapojení státních, městských a jiných finančních zdrojů (např. evropských fondů, soukromého kapitálu apod.) do financování těchto typů staveb.

3.5.2 METODOLOGIE A ZDROJE

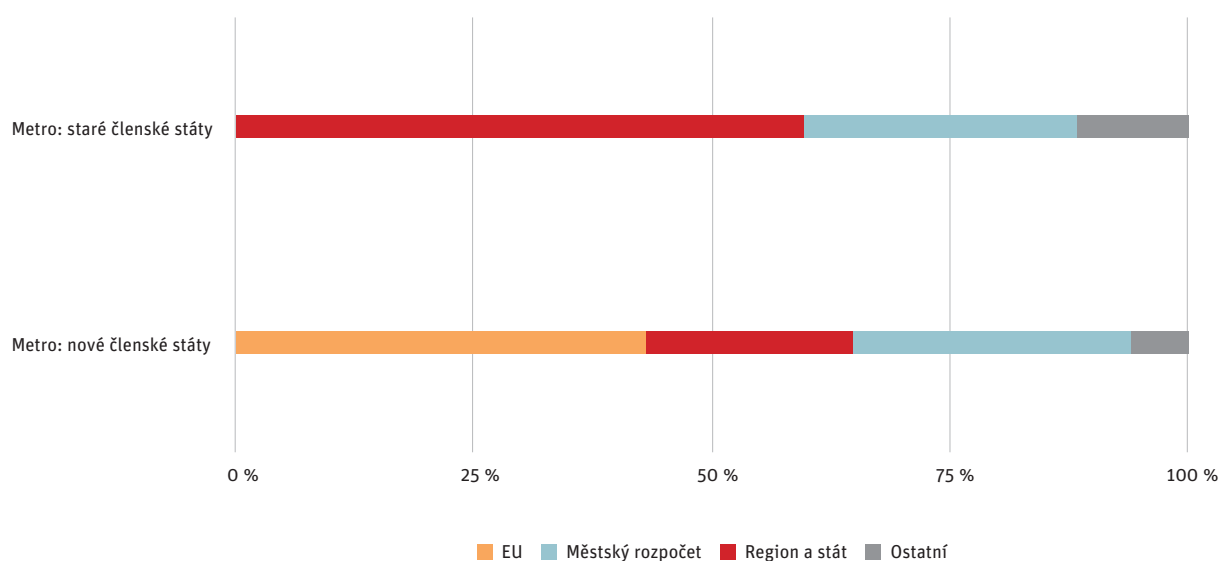
Mezi strategické dopravní stavby jsme pro účel předmětného srovnání zařadili nové, resp. prodloužené trasy metra a zahraniční ekvivalenty Pražského a Městského okruhu s vědomím, že některé klíčové stavby na území Prahy jsou investicemi státu nebo jeho organizací a jiné naopak investicemi města.

Dohromady bylo dotazníkem v srpnu 2019 osloveno 22 správců silniční infrastruktury a 14 provozovatelů metra ve vybraných 27 převážně evropských městech a regionech, shodných s městy oslovenými v rámci předchozí části studie o městských financích. Osloveným subjektům (nejlépe organizačním jednotkám odpovědným za financování, strategii či výstavbu) byl zaslán jednoduchý strukturovaný dotazník ke konkrétním stavbám vybudovaným zhruba v poslední dekádě (včetně možnosti doplnění dalších relevantních staveb). Oslovení byli požádáni o doplnění celkových investičních nákladů a uvedení podílu zdrojů z městského rozpočtu, ze státního (resp. spolkového) rozpočtu, regionálních (resp. zemských či kantonálních) rozpočtů, evropských fondů, úvěrů, soukromých prostředků a ostatních zdrojů. Součástí dotazníku byla kolonka, ve které oslovení uváděli stručnou charakteristiku projektu. Od správců silniční infrastruktury jsme k 1. listopadu 2019 obdrželi 6 odpovědí, za dalších 5 měst/regionů jsme byli schopni potřebné údaje vyhledat na webových stránkách. (Některé odpovědi jednotlivých správců pokrývaly více staveb.) Od provozovatelů metra jsme k témuž datu obdrželi 5 odpovědí, další 2 města/regiony jsme byli schopni vyhledat na webových stránkách.

3.5.3 HLAVNÍ ZJIŠTĚNÍ

Výsledkem provedeného zjištění jsou informace bez zjevně identifikovatelných zákonitostí, a to jak v případě kapacitních silničních komunikací, tak i při výstavbě metra. Rozdíly existují i mezi městy v rámci jedné země (příklad německých a italských měst při výstavbě metra a německých měst při výstavbě ekvivalentu Městského okruhu). Lze však konstatovat, že města obecně směřují větší podíly investic do metra, než do silniční a dálniční infrastruktury.

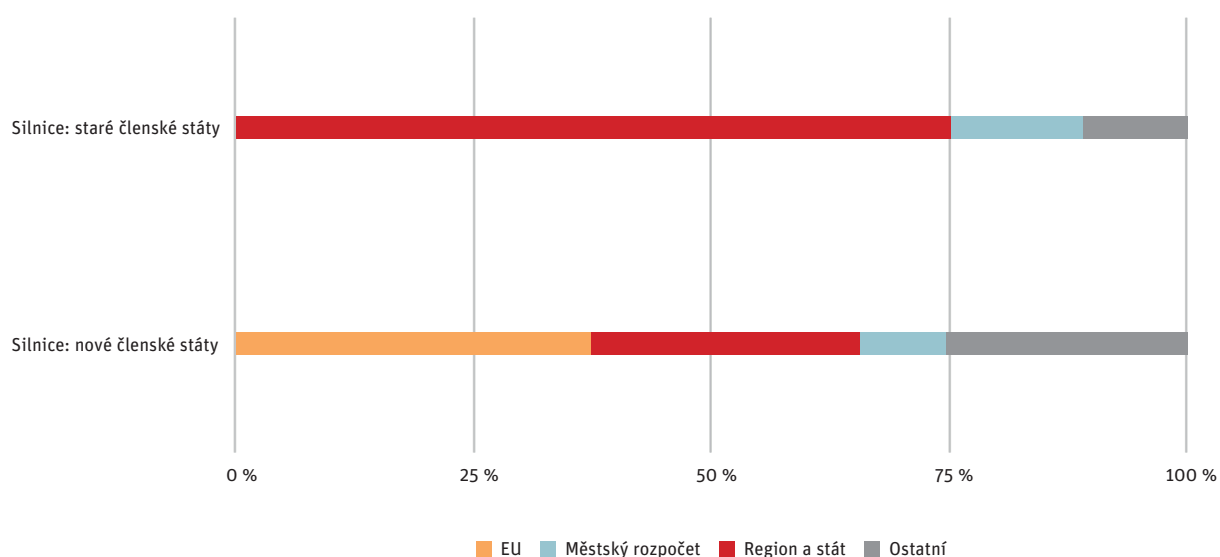
GRAF 28 / **FINANCOVÁNÍ ÚSEKŮ METRA – POROVNÁNÍ PRŮMĚRU ZKOUMANÝCH ÚSEKŮ (STÁTY EU PŘED A PO 2004)**



Zdroj: vlastní dotazníkové šetření, ostatní zdroje uvedené na kartách měst

V Praze bylo prodloužení linky metra A financováno ze 43 % fondy EU a 57 % z městského rozpočtu.

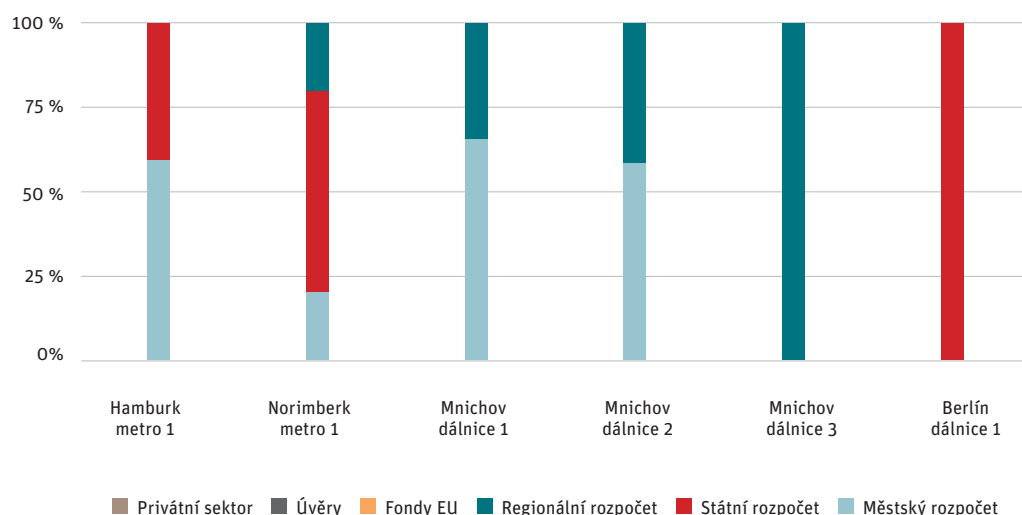
GRAF 29 / **FINANCOVÁNÍ ÚSEKŮ SILNIC/DÁLNIC – POROVNÁNÍ PRŮMĚRU ZKOUMANÝCH ÚSEKŮ (STÁTY EU PŘED A PO 2004)**



Zdroj: vlastní dotazníkové šetření, ostatní zdroje uvedené na kartách měst

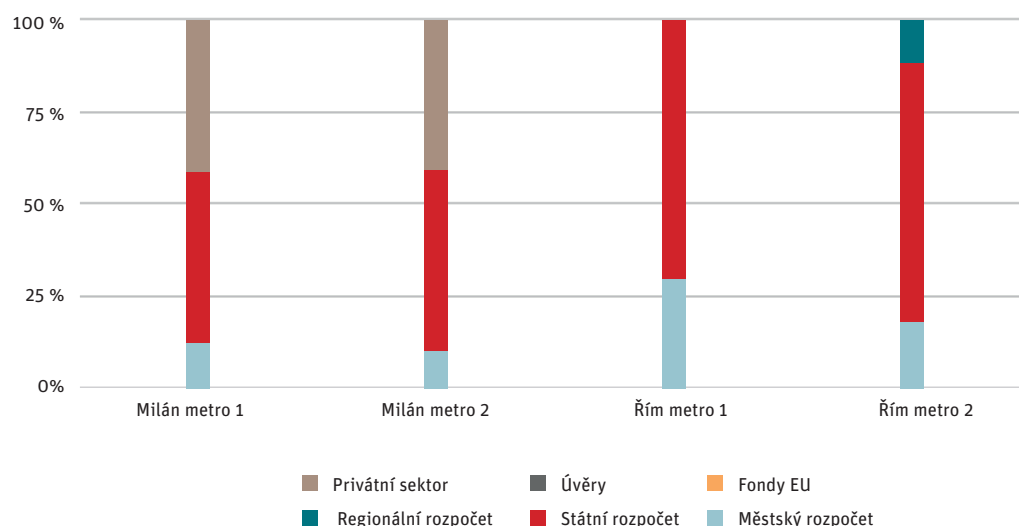
V Praze byly úseky dálničního obchvatu kolem Prahy (Pražského okruhu) financovány ze 30 % fondy EU a ze 70 % státem. Město se na jejich financování nepodílelo. Naopak úseky Městského okruhu byly ze 100 % financovány městským rozpočtem, což jsme nezaznamenali v žádném dalším zkoumaném městě.

GRAF 30 / ZDROJE FINANCOVÁNÍ INFRASTRUKTURY V NĚMECKU



Zdroj: vlastní dotazníkové šetření, ostatní zdroje uvedené na kartách měst

GRAF 31 / ZDROJE FINANCOVÁNÍ METRA V ITÁLII



Zdroj: vlastní dotazníkové šetření, ostatní zdroje uvedené na kartách měst

U staveb v Budapešti a Varšavě²⁰, které plní podobnou funkci jako Pražský okruh, se výrazně uplatňovaly, resp. uplatňují prostředky z fondů Evropské unie a ze státního rozpočtu (resp. fondů správců dopravní infrastruktury). V případě Bratislavy a Vídně²¹ se na výstavbě dálničních obchvatů významně podílí, resp. podílel soukromý kapitál (velké stavební podniky a developři dopravní infrastruktury, v případě Bratislavy i nadnárodní finanční skupina).

V ostatních sledovaných městech²² se pak u těchto staveb výrazně uplatňovaly prostředky ze státního (v případě Curychu federálního) rozpočtu. V případě Mnichova²³ je třeba podotknout, že financování z regionálního (resp. zemského) rozpočtu se vzhledem k federálnímu systému Německa chová podobně jako financování ze státního rozpočtu v jiných zemích.

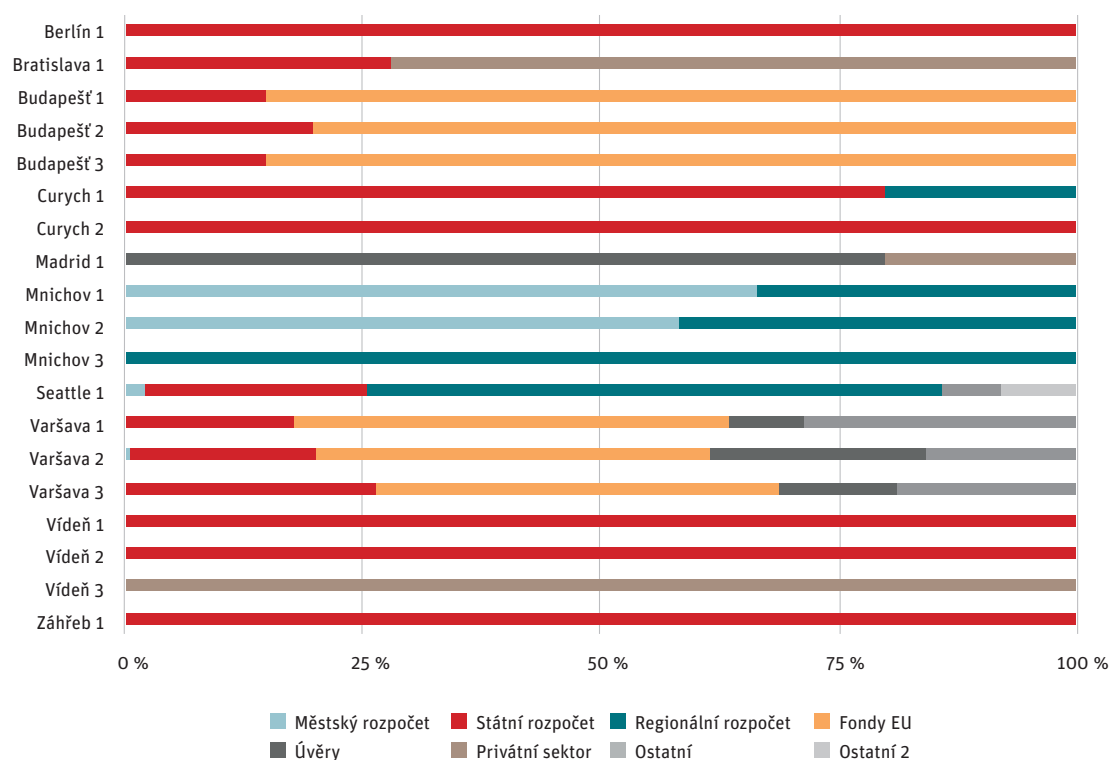
20 /
Stavby Budapešť 1, 2 a 3, Varšava 1, 2 a 3

21 /
Stavby Bratislava 1 a Vídeň 3

22 /
Stavby Curych 1 a 2, Seattle 1, Vídeň 1 a 2, Záhřeb 1

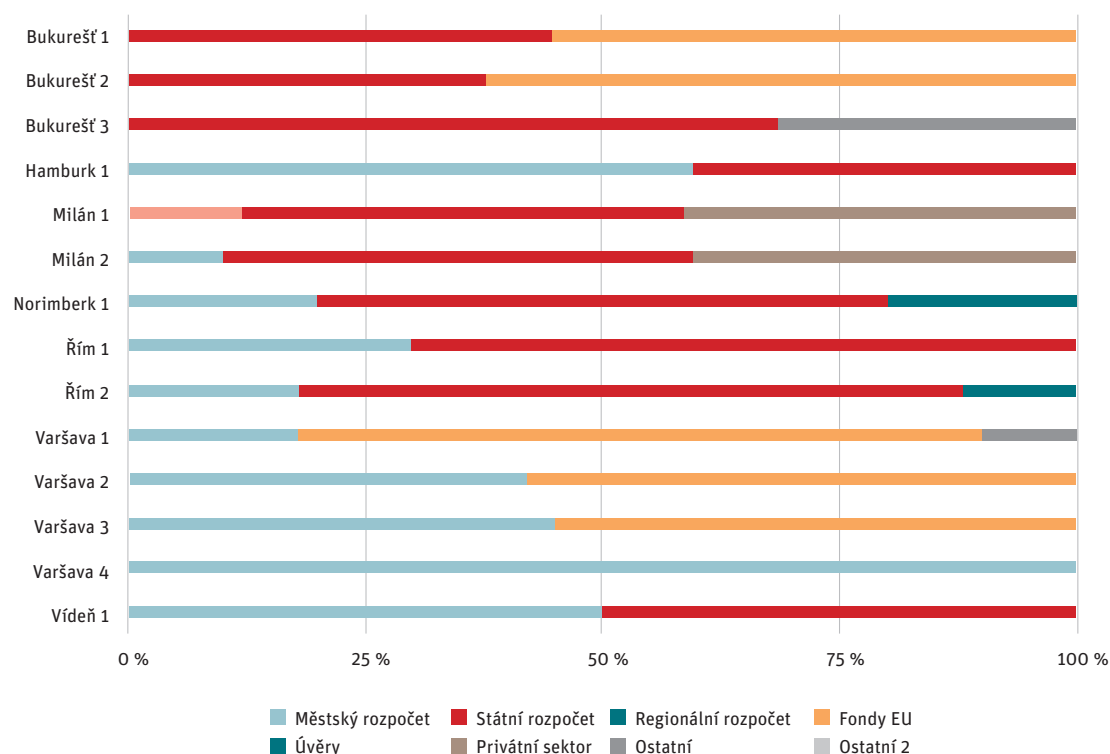
23 /
Stavba Mnichov 3

GRAF 32 / STRUKTURA FINANCOVÁNÍ KAPACITNÍCH SILNIČNÍCH KOMUNIKACÍ VE VYBRANÝCH MĚSTECH



Zdroj: vlastní dotazníkové šetření, ostatní zdroje uvedené na kartách měst

GRAF 33 / STRUKTURA FINANCOVÁNÍ NOVÝCH TRAS A PRODLOUŽENÍ METRA VE VYBRANÝCH MĚSTECH



Zdroj: vlastní dotazníkové šetření, ostatní zdroje uvedené na kartách měst

Stavby mající podobnou funkci i podobu jako Městský okruh v Praze byly hodnoceny v Mnichově, Berlíně a Madridu. V případě Mnichova²⁴ a Madridu²⁵ šlo o zahlboulení vybraných úseků kapacitních silničních komunikací do tunelů. V Mnichově se na těchto akcích podílely městský a zemský rozpočet, v Madridu pak úvěry tamní radnice a částečně soukromý kapitál. Naopak budovaný úsek berlínské městské dálnice A100²⁶ je plně financován ze spolkových (centrálních) zdrojů.

Co se týká financování výstavby nových linek metra či prodloužení linek stávajících, využily Varšava a Bukurešť financování ze zdrojů Evropské unie (ačkoli Varšava u budoucího posledního úseku 2. linky očekává financování pouze z městských zdrojů, popřípadě úvěrů). Státní rozpočet hrál roli při výstavbě metra v Bukurešti, Hamburku, Norimberku, Vídni, Miláně a Římě. Naopak v případě Varšavy se polský stát na výstavbě metra vůbec nepodílel (ale nadpoloviční část byla ve všech případech financována z fondů EU).

Obecně lze říci, že infrastrukturních staveb, jejichž financování by zajišťoval pouze jeden subjekt, je málo²⁷. Ve většině případů jde o kombinované financování město + stát, případně město + stát + kraj, město + stát + soukromý sektor. U nových členských států EU vidíme často model stát + fondy EU, ve Varšavě potom město + fondy EU. Z fondů EU je ve všech případech financována nadpoloviční část.

24 /
Stavby Mnichov 1 a 2

25 /
Stavba Madrid 1

26 /
Stavba Berlín 1

27 /
Jde o 1 projekt ze 14 u metra a 7 z 19 u kapacitních silničních komunikací (5 z těchto 7 je 100% financováno ze státního rozpočtu, 6 ze 7, pokud připočteme i financování stavby Mnichov 3, pak 100 % jde z rozpočtu spolkové země Bavorsko).

TAB 01 / **ZAPOJENÍ STÁTNÍHO FINANCOVÁNÍ – METRO**

		Bukurešť 1	Bukurešť 3		
Varšava 1		Bukurešť 2	Norimberk 1		
Varšava 2		Hamburk 1	Řím 1		
Varšava 3		Milán 1	Řím 2		
Varšava 4		Milán 2	Vídeň		
0 %	0–24 %	25–79 %	50–74 %	75–99 %	100 %

Zdroj: vlastní dotazníkové šetření, ostatní zdroje uvedené na kartách měst

TAB 02 / **ZAPOJENÍ STÁTNÍHO FINANCOVÁNÍ – MĚSTSKÉ DÁLNIČNÍ STAVBY**

	Budapešť 1				
	Budapešť 2				Berlín 1
Madrid 1	Budapešť 3				Curych 2
Mnichov 1	Seattle 1				Vídeň 1
Mnichov 2	Varšava 1	Bratislava 1			Vídeň 2
Vídeň 3	Varšava 2	Varšava 3		Curych 1	Záhřeb 1
0 %	0–24 %	25–79 %	50–74 %	75–99 %	100 %

Zdroj: vlastní dotazníkové šetření, ostatní zdroje uvedené na kartách měst

3.5.4 ZÁVĚRY

Způsob financování velkých dopravních staveb je za prvé odvislý od struktury přerozdělování daňových příjmů a daňové autonomie obcí a regionů v jednotlivých zemích a za druhé se v něm do jisté míry odráží i určitá „tradice“ financování tohoto typu staveb. Mezi zkoumanými státy je nicméně patrný rozdíl v míře zapojení financování z evropských fondů; ty se významně podílely/podílejí na financování infrastruktury v nových členských státech EU.

Vzhledem k variabilitě struktur financování strategických dopravních staveb ve sledovaných městech/regionech, odlišným způsobům a „tradicím“ přerozdělování daňových příjmů a také velikosti získaného souboru sledovaných měst je třeba závěry z těchto dat interpretovat právě v kontextu celého systému financování strategických investic v daném státě.

Jako – do jisté míry převoditelné – doporučení lze aplikovat to, že státní prostředky se vyjma Varšavy podílely různou měrou na výstavbě nových úseků metra ve všech sledovaných městech²⁸. Stát (popř. spolková země v případě Mnichova) se rovněž podílel na financování dálničních obchvatů – výjimkou je jeden z úseků vídeňského vnějšího okruhu plně financovaný soukromým kapitálem. Obecně lze říci, že ve zkoumaných městech se municipality se do vyšší míry podílejí na financování infrastruktury metra a méně pak silničních/dálničních obchvatů.

28 /

U Varšavy lze polemizovat o tom, zda státní část investice nezastoupily fondy EU, kde u tří sledovaných staveb metra bylo z fondů EU financováno 55 %, 58 %, respektive 72 %.



Příloha č. 1

Přehledové karty vybraných měst



Obsah

Pro přehledné shrnutí a grafické znázornění sebraných dat o studovaných samosprávách přikládáme k analýze 30 přehledových karet. Karty jsou členěny na tři části: Systém financí samospráv v daném státě; struktura městských financí; způsob financování konkrétních strategických dopravních projektů. Úvodní odstavec karet dále obsahuje data o populaci a ekonomice měst a jejich metropolitních oblastí (MO): populaci města; populaci MO; populační změnu v MO za posledních 5 let; HDP MO jako procento průměrného HDP EU28; průměrnou roční procentuální změnu HDP MO za posledních 5 let.

VYBRANÁ MĚSTA

Amsterdam	Kodaň	Řím
Barcelona	Lisabon	Seattle
Bělehrad	Lyon	Sofie
Berlín	Madrid	Stockholm
Bratislava	Milán	Tallinn
Budapešť	Mnichov	Varšava
Bukurešť	Norimberk	Vídeň
Curych	Porto	Vila Nova De Gaia
Hamburk	Praha	Vilnius
Helsinky	Riga	Záhřeb

Zdroje dat

ÚVOD — POPULACE A EKONOMIKA METROPOLITNÍCH OBLASTÍ

Data o populaci měst jsou převzata z Eurostatu, ze souboru „Cities and greater cities“ za rok 2015.

Data o populaci a ekonomice aglomerací (metropolitních oblastí) jsou převzata z OECD. Informace o změně v čase vycházejí (pokud jsou data dostupná) z dat za roky 2010–2015.

STÁTNÍ SYSTÉMY FINANCOVÁNÍ SAMOSPRÁV

Texty popisující systém fungování lokálních financí vycházejí z textů projektu OECD a UCLG „World Observatory on Subnational Government Finance and Investment“. Informace se ve velké většině váží k roku 2016.

MĚSTSKÉ FINANCE

Data o městských financích pocházejí z vlastního sběru dat (formulářů zaslaných k vyplnění úředníkům oslovených měst). Data představují skutečné členění příjmů a výdajů za rok 2018; nejde tedy o data z plánovaného rozpočtu.

FINANCOVÁNÍ STRATEGICKÝCH DOPRAVNÍCH PROJEKTŮ

Data o financování infrastrukturních projektů byla sbírána strukturovaným dotazníkem. Dotazníky byly zaslány správcům relevantních infrastrukturních projektů a následně vyhodnoceny. Na projekty, u kterých bylo možné potřebná data nalézt online, jsou konkrétní odkazy na web uvedeny vždy na konci karty.

Chudé město pražské?
Veřejné finance Prahy v českém
a mezinárodním kontextu

05/2020

Institut plánování
a rozvoje hlavního města Prahy
Vyšehradská 57, 128 00, Praha 2

AUTOŘI

Petr Bouchal / bouchal@ipr.praha.eu
Eva Ešnerová / esnerova@ipr.praha.eu
Jiří Jaroš / jaros@ipr.praha.eu
Jan Krtička / krticka@ipr.praha.eu
Vojtěch Kuna / kuna@ipr.praha.eu
Jiří Mejstřík / mejstrik@ipr.praha.eu
Lucie Pára / para@ipr.praha.eu
Vladimír Vojtěch / vojtech@ipr.praha.eu

SAZBA

Studio Formaat / Ondřej Sapár, Kryštof Procházka /
IPR Praha / Barbora Listíková

PRVNÍ VYDÁNÍ / 70 stran

© Institut plánování a rozvoje hlavního města Prahy, 2020-1

Všechna práva vyhrazena

Elektronická verze dokumentu je dostupná na
www.iprpraha.cz/ssp/analyzy/



IPR —
PRAHA