

Fiskální analýza

*Dopady změny daně z nemovitostí v rámci fiskální
strategie Prahy
Benchmarkové srovnání s referenčními městy*

Autorský tým:
Petr Suška, MSc.
Ing. Petr Peřinka
Mgr. Petr Janský, MSc., PhD.
Ing. Jiří Šatava

aktuální k 1.11.2014

Obsah

Dopady změny daně z nemovitostí v rámci fiskální strategie Prahy

1. Úvod	3
2. Současný stav	3
3. Zvýšení výnosu daně v rámci současnosti platné legislativy a jeho dopady	8
4. Změny legislativy a její dopady	10
5. Závěr	13
Benchmarkové srovnání s referenčními městy	
6. Text/Kontext	20
7. Struktura Příjmů a Výdajů	20
7.1. <i>Berlín</i>	20
7.2. <i>Mnichov</i>	22
7.3. <i>Varšava</i>	24
7.4. <i>Vídeň</i>	27
8. Investiční výdaje a strategické investice	28
8.1. <i>Berlín</i>	28
8.2. <i>Mnichov</i>	30
8.3. <i>Varšava</i>	31
8.4. <i>Vídeň</i>	34
9. Shrnutí	35

1. Úvod

Uvedení do daně

Daň z nemovitých věcí je v České republice v porovnání se zahraničím relativně nízká¹. Výši daně z nemovitostí určuje primárně stát skrze nastavení designu a sazeb daně zákonem, sekundárně ji však ovlivňují obce. Těm současná legislativa dává možnost jistého přizpůsobení výše daně, jejíž výnos je jejich výlučným příjmem, zejména pomocí nastavením dvou koeficientů daně. Část obcí nastavila maximální možné zdanění nemovitostí, většina však výši daně z nemovitých věcí buď neovlivňuje vůbec, nebo ji ovlivňuje v relativně malé míře.² Hlavní město Praha v současnosti patří do skupiny obcí, které výši daně z nemovitých věcí ovlivňují relativně málo.

Situace Prahy je v rámci České republiky specifická zejména ze dvou hledisek. Zaprvé, na rozdíl od většiny obcí daň z nemovitých věcí je příjmem městských částí, nikoli Prahy jako celku. To může vést k situacím, kdy z nové zástavby profituje daná městská část, náklady však nesou i okolní městské části. Za druhé, Praha je v porovnání s ostatními obcemi i kvůli své velikosti z pohledu kvality nemovitostí velmi různorodá, a proto pro ni může být relativně svazující tendence k unifikaci výše daně za stejnou nemovitost v různých částech obce. Daň z nemovitých věcí ze stejné nemovitosti v nejužším centru a v okrajových částech je v současnosti stejná, i když kvalita života v obou lokalitách je rozdílná.

Relativně nízkou výši daně z nemovitých věcí zmiňuje i Rada Evropské unie v souvislosti s relativně vysokým zdaněním práce.³ Její návrhy však směřují ke snížení zdanění práce a kompenzaci zvýšením nemovitostních daní. Z pohledu poplatníků daně tedy potenciálně hrozí nárůst nemovitostních daní nezávisle na snaze obcí zvýšit své výnosy z této daně. V rámci takové koncepční změny, byť se v současnosti nezdá pravděpodobná, by pravděpodobně mělo dojít i ke změně designu daně. Daň z pozemku by pak v souladu s ekonomickou teorií⁴ byla odvozena primárně od hodnoty pozemku, nikoli jeho výměry. Tato změna designu by pro Prahu vzhledem k ceně pozemků a její rozdílnosti v hlavním městě mohla být vhodná.

2. Současný stav

Agregátní výnos daně v souvislostech

Daňové příjmy⁵ Prahy jsou v porovnání s daňovými příjmy dalších 5 největších obcí v ČR (Brno, Ostrava, Plzeň, Liberec a Olomouc) relativně více významné. Údaje pro Prahu ukazuje pravý panel grafu 1, údaje pro ostatní města pravý panel grafu A v příloze. S výjimkou roku 2012 jsou daňové

¹ Viz data OECD (http://www.oecd-ilibrary.org/taxation/taxes-on-property_20758510-table7) nebo výsledky MMF (<http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2013/wp13129.pdf>)

² Základní nástroj obce pro ovlivnění výše daně z nemovitostí je místní koeficient. Podle údajů Ministerstva financí nejvyšší možný místní koeficient nastavilo pro rok 2014 pouze 17 obcí. Vyšší než základní místní koeficient v roce 2014 využívá 519 obcí, z toho více jak 80 % nastavilo místní koeficient na hodnotu 2, tj. druhou nejvyšší hodnotu.

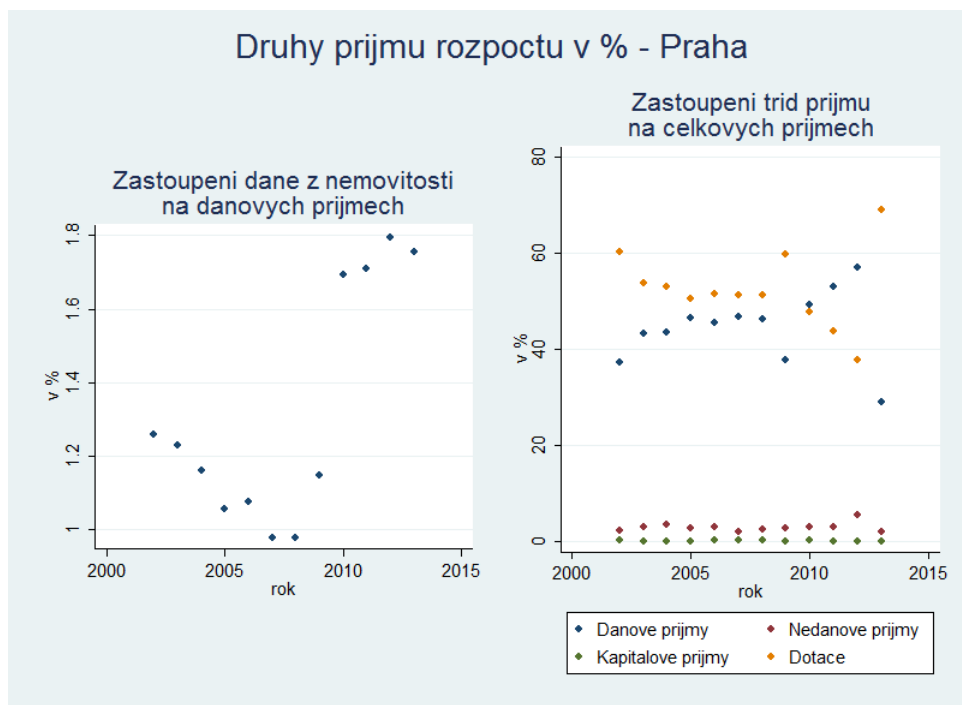
³ Viz doporučení na rok 2014 (http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2014/csr2014_czech_cs.pdf), kde se na straně 4 říká „Existuje určitý potenciál pro přesun daňové zátěže z práce do jiných oblastí, např. na ekologické daně či pravidelně placené daně z nemovitostí, které jsou v obou případech poměrně nízké.“

⁴ Například Mirrlees review (2011)

⁵ Příjmy obce v souladu se standardním členěním dělíme na daňové, nedaňové, kapitálové a dotace. Mezi daňové příjmy patří zejména podíly obcí na dani z příjmu fyzických a právnických osob, dani z přidané hodnoty, nemovitostních daní a dalších.

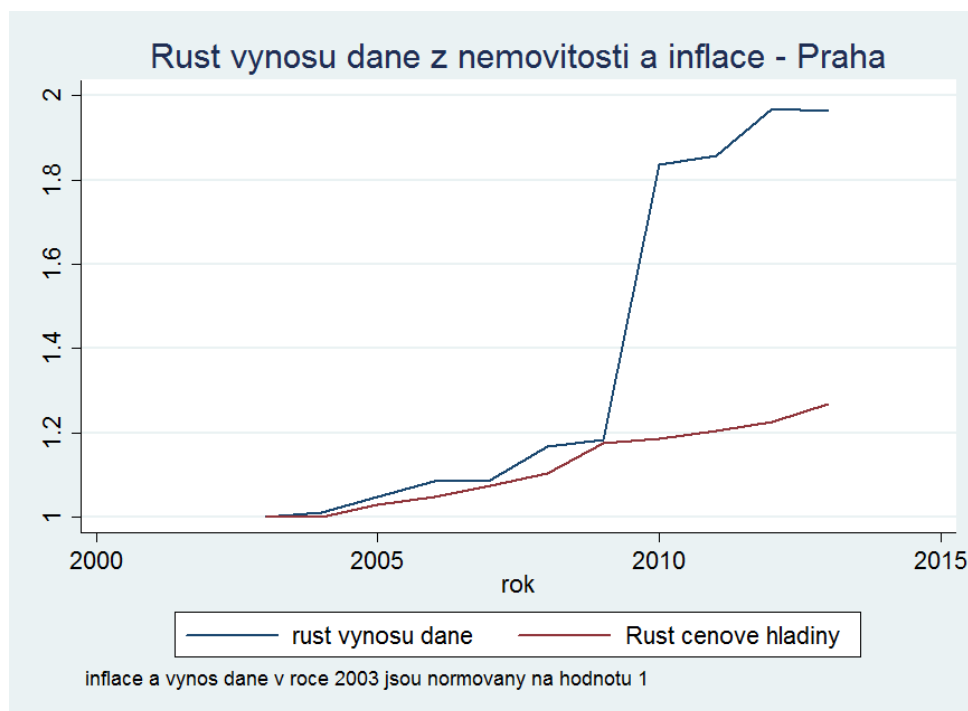
příjmy Prahy relativně stejně vysoké jako dotace. Ve zbylých jmenovaných obcích mají dotace dlouhodobě výrazně větší podíl na financování rozpočtu než daňové příjmy. Daň z nemovitých věcí tvoří u Prahy menší část daňových příjmů než u ostatních jmenovaných obcí. Údaje pro Prahu ukazuje levý panel grafu 1, údaje pro ostatní města levý panel grafu A v příloze. Tato struktura příjmů je vzhledem k velikosti a ekonomické síle porovnávaných měst spíše očekávaná.

Graf 1: Struktura příjmů Prahy a zastoupení daně z nemovitých věcí na daňových příjmech



Výnos daně z nemovitých věcí během posledních deseti let v Praze roste tempem růstu cen, s výjimkou roku 2010, kdy došlo ke změně sazeb daně (graf 2).

Graf 2: Růst výnosu daně v Praze a růst cen



V ostatních jmenovaných městech (graf B v příloze) výnos daně taktéž roste tempem inflace s výjimkou roku 2010, kdy došlo ke změně sazeb, a let, kdy obce zvýšily místní koeficient. S výjimkou roku, kdy došlo ke změně sazeb, případně k výraznějším redukcím v osvobození, k růstu výnosu v Praze dochází pouze v důsledku nové výstavby, nebo změny ve struktuře nemovitostí, nikoli při neměnné zástavbě. V praxi to znamená, že celkový reálný výnos Prahy z daně, stejně jako reálný výnos na jednu nemovitost vzrostl pouze díky změně sazeb v roce 2010. Pokud by ke změně sazeb nedošlo, celkový reálný výnos by byl stále stejný a reálný výnos na nemovitost by dokonce klesl. Změny zákona zvyšující sazby daně jsou však relativně nahodilé a nejsou navázány na inflaci nebo jiný makroekonomický vývoj. Obce jsou navíc stěží schopné ovlivnit výši změny sazeb nebo načasování novely zákona. Obce se mohou pokusit bránit erozi reálného výnosu daně z jedné nemovitosti pomocí zvyšování místního koeficientu, nicméně, ten nelze zvyšovat tak jemně, jak se mění inflace, a nelze jej zvyšovat neustále.

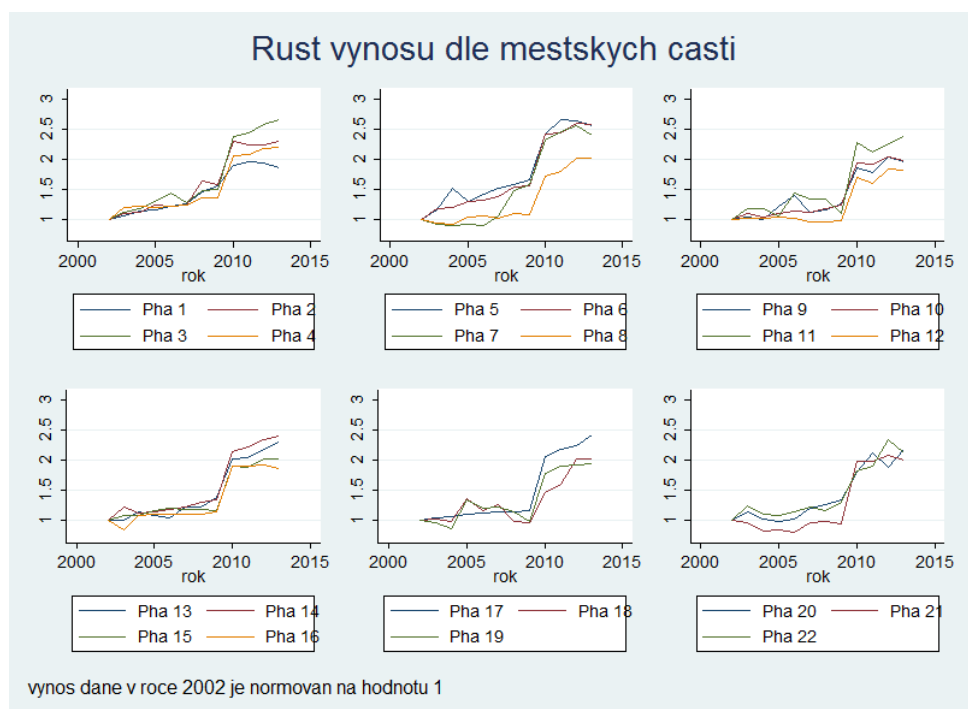
Reálný výnos na nemovitost tedy roste pouze skokově při nahodilé změně legislativy nebo změně koeficientů nastavených obcí. To způsobuje, že význam daně z nemovitých věcí na celkových daňových příjmech města klesá do doby, kdy dojde ke změně zákona nebo změně koeficientů, jelikož významné daňové příjmy automaticky reagují na růst mezd a cen. Při změně zákona nebo koeficientů dojde ke skokovému zvýšení výnosu daně, ale z pohledu poplatníků také skokové změně placené daně. Pro obě strany, obce i poplatníky, se jeví jako vhodnější navázání sazeb daně na růst cen, případně na jiný makroekonomický ukazatel. Toto svázání zaručí konzistentní pomalý růst daně, což z pohledu obce zaručí konzistenci a jistotu v příjmech, z pohledu poplatníků pak jistotu a konzistenci ve výši daňové povinnosti.

Výnosy dle městských částí

Na rozdíl od ostatních obcí je výnos z daně Praze příjmem jednotlivých městských částí, nikoli Prahy jako celku. Výnos jednotlivých městských částí je velmi odlišný a závisí na velikosti zástavby jednotlivých částí, jelikož 95 % výnosu daně z nemovitých věcí je dáno daní ze staveb.

Vývoj výnosu daně jednotlivých městských částí v čase ukazuje graf 3. Dlouhodobý růst daně v jednotlivých městských částech je relativně podobný. Daň za posledních 10 let vzrostla na dvojnásobek až dvou a půl násobek, největší růst nastal v roce 2010, kdy došlo ke změně legislativy. Z krátkodobého pohledu je však růst výnosu daně relativně rozdílný. V některých letech dochází u vybraných městských částí k poklesu výnosu, u jiných naopak k růstu (např. Praha 20 a 22 v roce 2012). U jistých městských částí dochází ve vybraných letech k růstu, který je následující rok plně kompenzován (např. Praha 5 v roce 2004).

Graf 3: Růst výnosu a daně v městských částech Prahy



Tyto krátkodobé výkyvy pravděpodobně nejsou nijak ovlivněny aktivitami městských částí, pravděpodobně jde z jejich pohledu o náhodné výkyvy. Nabízí se tedy k diskusi možnost změny zákona zavádějící sdílení a přerozdělování výnosů z daně mezi jednotlivými městskými částmi, které by tyto náhodné výkyvy eliminovalo. Argumentem k přerozdělování výnosu daně mezi jednotlivými městskými částmi, nebo mezi městskými částmi a městem jako celkem je i sdílení nákladů nové výstavby. Nová výstavba přináší výnosy městské části v podobě zvýšení výnosu daně z nemovitých věcí. Náklady výstavby v podobě zvýšení dopravní zátěže, nutnosti zajištění veřejných služeb však může dopadat nejen na vybranou městskou část, ale i na okolní městské části nebo město jako celek. Změna v přerozdělování výnosu daně z nemovitých věcí však vyžaduje změnu zákona.

Výnosy dle jednotlivých typů poplatníků

Výnos daně z nemovitých věcí je v Praze z 95 % tvořen daní ze staveb, v celé republice je to v průměru 85 %. To je v rozporu s ekonomickou teorií, která dává větší důraz na zdanění pozemků, nicméně město ani městské části nemohou tento poměr v rámci možnosti ovlivňování výše daně nijak zásadně změnit.

Daňová povinnost je relativně rovnoměrně rozložena podle právní formy poplatníka. Nepatrně větší část výnosu daně z nemovitých věcí odvádějí fyzické osoby, jak ukazuje tabulka 1 níže.

Tabulka 1: Odvedená daň z nemovitých věcí dle právní formy poplatníka

	relativní zastoupení
Fyzické osoby	56%
Právní osoby	44%

Z pohledu účelu užití nemovité věci odvádějí přibližně stejný díl výluční majitelé bytů, domů a nemovitostí určených k podnikání⁶, jak ukazuje tabulka 2. Výlučných majitelů bytů odvádějí

⁶ Majiteli výlučně bytů rozumíme poplatníky, kteří přiznávají pouze byty a nebytové prostory a ani tyto prostory nepoužívají k podnikání. Majitelé výlučně rodinných domů jsou poplatníci, kteří přiznávají pouze rodinný dům

průměrně nejnižší daň, nejvyšší naopak majitelé nemovitých věcí určených výlučně k podnikání. Nejvýrazněji jsou mezi poplatníky zastoupeni výluční majitelé bytů, a proto je jejich relativní podíl na odvedené dani stejný jako u ostatních skupin, i když jejich průměrná daň je výrazně nejvyšší. Z jednoho úhlu pohledu rozložení daňové povinnosti ukazuje, že výnos daně není výrazně závislý na zdanění jistého druhu nemovitostí nebo poplatníků. Z druhého úhlu pohledu tedy naznačuje, že není možné pomocí zvýšení daně pouze vybrané skupiny poplatníků výrazně zvýšit celkový výnos z daně z nemovitých věcí.

Tabulka 2: Odvedená daň z nemovitých věcí dle účelu stavby

	relativní zastoupení ⁷	průměrná daň	počet daňových přiznání
Majitelé výlučně bytu a příslušenství	24,25%	856	203 528
Majitelé výlučně rodinných domů a příslušenství	26,74%	3 015	63 741
Majitelé výlučně nemovitostí určených k podnikání	27,80%	18 815	10 617

Skupiny daňových přiznání majitelů rodinných domů a bytů však obsahují i daňová přiznání s několika byty, respektive rodinnými domy. Ať už je to způsobeno vlastnictvím několika bytů nebo domů, nebo společným daňovým přiznáním, například u družstevních bytů. To způsobuje, že průměrná výše daně prezentovaná v předchozí tabulce u skupin majitelů bytů, respektive domů je mírně vyšší, než průměrná daň u majitelů jednoho bytu, respektive rodinného domu určeného vlastnímu bydlení. Dostupná data bohužel neumožňují identifikovat poplatníky s jedním bytem nebo rodinným domem určeným k vlastnímu bydlení, v tabulce 3 níže proto pouze uvádíme údaje za daňová přiznání, které obsahují pouze jeden list s rodinnými domy, respektive byty a nemovitostmi k podnikání. Jeden list může obsahovat nejvýše 4 stavby jednoho druhu, nicméně jde o nejlepší možnou aproximaci počtu poplatníků daně s nemovitostmi určenými k vlastnímu bydlení a jejich průměrné výše daně.

Tabulka 3: Odvedená daň z nemovitých věcí dle účelu stavby

	relativní zastoupení	průměrná daň	počet daňových přiznání
Majitelé výlučně bytu a příslušenství	22,50%	817	197 801
Majitelé výlučně rodinných domů a příslušenství	23,31%	2 736	61 205
Majitelé výlučně nemovitostí určených k podnikání	8,13%	6 733	8 676

3. Zvýšení výnosu daně v rámci současnosti platné legislativy a jeho dopady

nebo domy a příslušenství. Jako majitele výlučně nemovitostí k podnikání označujeme poplatníky, kteří přiznávají pouze stavby a jednotky dle zákona o dani z nemovitých věcí "určené k podnikání". Do této skupiny patří například nebytové prostory určené k podnikání nebo stavby využívané pro průmysl nebo zemědělství. Nepatří sem už však byty, které poplatník pronajímá. Ty nelze rozlišit od bytů užívaných k bydlení, a proto jsou takové byty respektive rodinné domy zastoupeny ve skupině majitelů výlučně bytů respektive majitelů výlučně rodinných domů.

⁷ Někteří poplatníci přiznávají nejrůznější kombinace druhů nemovitostí (např. rodinný dům a nemovitosti k podnikání) a z toho důvodu je nezařazujeme ani do jedné z vybraných skupin. Z tohoto důvodu není součet relativního zastoupení jednotlivých skupin na celkové odvedené dani roven 100%.

Současná legislativní úprava Praze umožňuje zvýšit výnos z daně z nemovitých věcí zejména změnami místního a „velikostní“ koeficientu. Legislativa sice umožňuje i další změny, ty však nemají zásadní vliv na výnos daně.

Místní koeficient je v Praze nastaven na nejnižší možnou hodnotu, lze jej zvýšit až na pětinasobek. Nevýhodou místního koeficientu je fakt, že musí být nastaven ve stejné výši v celé obci. „Velikostní“ koeficient je zakotven v §6 odst. 4 a §11 odst. 3 zákona o dani z nemovitých věcí a jeho základní velikost pro většinu druhů nemovitých věcí respektuje velikost obce. Praha využívá možnosti zvýšení „velikostního“ koeficientu na nejvyšší možnou hodnotu. Výhodou „velikostního“ koeficientu je možnost ho nastavit diferencovaně dle městské části (§6 odst. 4 b a §11 odst.3a).

Praze se tedy nabízejí zejména dvě možné cesty ke zvýšení výnosu daně z nemovitých věcí:

- Plošné zvýšení daně pomocí zvýšení místního koeficientu
- Diferencované zvýšení daně pomocí zvýšení místního koeficientu kompenzovaného změnami "velikostního koeficientu"

Plošné zvýšení daně pomocí zvýšení místního koeficientu

Zvýšení místního koeficientu bez korekce „velikostního“ koeficientu přináší Praze maximální možné zvýšení výnosu daně, které je za současné legislativy možné. Místní koeficient se vztahuje na základ daně ze všech nemovitých věcí mimo základu daně z vybraných pozemků (§5 odst. 1). Praha jej může zvýšit na hodnoty 2, 3, 4, 5.

Zvýšení místního koeficientu představuje přímočarý a transparentní nástroj ke zvýšení výnosu daně z nemovitých věcí, jeho nevýhodou však je, že dopadá plošně na všechny nemovité věci na území Prahy. Zvýšení místního koeficientu tedy dopadne stejně na poplatníky vlastníci nemovitost v centru, jako na poplatníky vlastníci stejnou nemovitost na okraji Prahy, i když kvalita bydlení, infrastruktury i poskytovaných služeb je v těchto lokalitách výrazně odlišná.

Potenciální nárůst výnosu z daně z nemovitostí při navýšení místního agregátu na hodnoty 2, 3, 4 a 5 ukazuje následující tabulka 4. Potenciální výnos při zvýšení koeficientu vzroste méně, než by odpovídalo prostému vynásobení výnosu daně místním koeficientem, protože se místní koeficient nevztahuje na všechny druhy nemovitých věcí (například zahrady, orná půda, vinice a další).

Tabulka 4: Potenciální nárůst výnosu daně v procentech

Místní koeficient	2	3	4	5
Potenciální nárůst výnosu	98%	197%	295%	394%

Tento potenciální nárůst je však pouze horní hranicí efektu navýšení místního koeficientu, jelikož zvýšení daně z nemovitých věcí vyvolá snahu poplatníků se placení daně vyhnout, nebo alespoň nárůst daně minimalizovat. Poplatníci mohou v reakci na zvýšení daně například nepřiznat užívání části stavby k podnikání nebo v daňovém přiznání uvádět druh stavby, který neodpovídá jejímu skutečnému užití. Velikost této snahy optimalizovat výši daní doposud nebyla v České republice kvantifikována. Můžeme ji pouze velmi hrubě odhadovat z velikosti výnosu daně v letech před a po zavedení místního koeficientu ve vybraných obcích nebo z velikosti výnosu v letech 2009 a 2010, kdy došlo ke změně drtivé většiny sazeb daně. Tento hrubý odhad je velmi nepřesný, protože nebere v potaz změny ve velikosti a struktuře výstavby. Například, pokud v obci vznikla významná nová výstavba a zároveň se zvýšil místní koeficient, pak nárůst výnosu daně z nemovitých věcí je dán jak novou výstavbou, tak zvýšením místního koeficientu. Přesnější odhad reakce poplatníků na změny v parametrech daně je předmětem dalších analýz.

Hrubé odhady však například ukazují, že se v Praze roce 2010, kdy vešla v platnost novela zákona o nemovitostech, která zdvojnásobila sazby u všech druhů nemovitostí, s výjimkou pozemků definovaných v paragrafu 6 odstavci 1, zvýšil výnos daně z nemovitostí pouze o 55 %. Jako jiný

příklad daňové optimalizace můžeme uvést změny místních koeficientů v roce 2012, kdy se místní koeficient zvýšil na dvojnásobek u několika okresních měst, výnos daně z nemovitosti se však zvýšil pouze o 57 až 90 %, jak ukazuje následující tabulka 5.

Tabulka 5: Potenciální nárůst výnosu daně v procentech

	2011	2012	Procentní nárůst
Kolín	21 870 440	41 460 810	90%
Kutná hora	14 502 590	22 792 110	57%
Louny	8 834 580	17 166 870	94%
Rychnov nad Kněžnou	8 599 170	15 329 760	78%
Znojmo	21 652 860	38 945 030	80%

Zvýšení místního koeficientu přirozeně zvýší průměrnou výši daně z nemovitých věcí. Tabulka 6 níže ukazuje průměrnou daň z nemovitých věcí u poplatníků, jejichž daňové přiznání obsahuje pouze jeden list s rodinnými domy nebo byty (tedy maximálně 4 rodinné domy nebo byty), v případě, že v důsledku zvýšení daně poplatníci nesáhnou k daňové optimalizaci.

Tabulka 6: Průměrná daň odvedená majiteli rodinných domů a bytů, jejichž daňové přiznání obsahuje pouze 1 list staveb

Místní koeficient	1	2	3	4	5
Majitelé výlučně bytu a příslušenství	817	1 634	2 451	3 268	4 084
Majitelé výlučně rodinných domů a příslušenství	2 736	5 429	8 121	10 813	13 506

Diferencované zvýšení daně

Zvýšení místního koeficientu zároveň s korekcí „velikostního“ koeficientu v okrajových částech obce přináší Praze zvýšení výnosu daně, které však reflektuje polohu nemovité věci a tím i kvalitu bydlení v dané lokalitě. Tato kombinace změn ve "velikostním" a místním koeficientu je za současné legislativy jediným možným způsobem, jak v Praze diferencovat výši daně z nemovitých věcí dle kvality bydlení v dané části obce.

Jednotný místní koeficient se vztahuje na základ daně ze všech nemovitých věcí v obci mimo vybraných pozemků (§5odst. 1). "Velikostní" koeficient lze nastavit odlišně pro různé části obce u všech druhů pozemků a u jednotek a staveb určených k bydlení a jejich příslušenství, s výjimkou garáží. Ostatní druhy staveb a jednotek, tedy zejména stavby a jednotky k podnikání, rekreaci a jejich příslušenství, mají unifikovaný "velikostní" koeficient pro celou obec. Ten je však v případě Prahy výrazně nižší, než "velikostní" koeficient bytů a staveb určených k bydlení.

Zde uvádíme příklad pro Prahu realistické kombinace změn místního a "velikostního" koeficientu. Zvýšení místního koeficientu na dvojnásobek a současného snížení "velikostního" koeficientu pro pozemky, jednotky, rodinné domy a jejich příslušenství mimo Prahu 1 až 3 na polovinu a "velikostního" koeficientu pro stavby a jednotky určené k podnikání mimo Prahu 1 až 3 z 1.5 na 1, se zvýší celkový výnos daně maximálně o 22 procent. Stejně jako v případě izolovaného zvýšení místního koeficientu jde o maximální možný efekt změn koeficientů. V praxi dojde k jisté daňové optimalizaci poplatníků daně, a to lze předpokládat, že skutečný výnos by byl i v tomto případě nižší.

Průměrná výše daně majitelů výlučně rodinných domů, bytů a nemovitostí určených k podnikání, jejichž daňové přiznání obsahuje pouze jeden list s rodinnými domy, byty nebo nemovitostmi

určenými k podnikání v současnosti a po změně místního a "velikostních" koeficientů je shrnuta v následující tabulce.

Tabulka 7: Průměrná výše daně a její změny u vybraných druhů poplatníků

		v současnosti	po změnách sazeb
Majitelé výlučně bytu a příslušenství	Praha 4 až 22	795	799
	Praha 1 až 3	1 009	2 018
Majitelé výlučně rodinných domů a příslušenství	Praha 4 až 22	2 519	2 540
	Praha 1 až 3	6 891	13 778
Majitelé výlučně nemovitostí určených k podnikání	Praha 4 až 22	6 436	8 469
	Praha 1 až 3	8 870	17 740

U rodinných domů a bytů mimo centrum se daň z nemovitých věcí prakticky nemění, u stejných nemovitostí v centru se naopak zdvojnásobí. U daňových příznání s nemovitými věcmi určenými k podnikání se daň zvýší jak v centru, tak mimo něj. Zvýšení v centru je však výrazně vyšší.

4. Změny legislativy a jejich dopady

Současná legislativní úprava daně z nemovitých věcí plně neodpovídá ekonomické teorii a nabízejí se i možnosti pro její zlepšení tak, aby v praxi lépe vyhovovala rozmanitým druhům obcí. V následujícím textu jsme možné změny legislativy rozčlenili do tří základních skupin:

- změny v přerozdělování výnosu daně z nemovitých věcí a kontrole jejího výběru
- parciální změny zákona o dani z nemovitých věcí
- koncepční změny daně z nemovitých věcí nebo systému majetkových daní

Změny v přerozdělování výnosu daně a kontrole jejího výběru a reakcí poplatník na změny

Výnos daně z nemovitých věcí v Praze dle současné legislativy připadá městským částem. Je otázkou, zda by měl existovat přerozdělovací mechanismus mezi jednotlivými městskými částmi nebo mezi městskými částmi a Prahou jako celkem. Ve prospěch přerozdělování mluví především argumenty se vši pravděpodobností náhodných výkyvů ve výnosu daně jednotlivých městských částí a sdílení některých nákladů spojených se zajištěním kvalitní infrastruktury pro zástavbu v jednotlivých městských částech.

Prvním argumentem pro přerozdělování výnosů je náhodnost jejich výkyvů. Graf 3 mimo jiné ukazuje, že vybrané městské části zaznamenávají pravděpodobně náhodné změny výnosů daně, které jsou ihned následující rok korigovány. Některé městské části zaznamenávají ve vybraných letech růst daně, zatímco jiné pokles daně, a přitom obě skupiny městských částí spojoval velmi podobný vývoj výnosu v minulosti. Je pravděpodobné, že tyto výkyvy jsou z pohledu městských částí zcela náhodné a městské části je nemohou nijak ovlivnit. A to je důvod, proč je vhodné zvážit možné přerozdělování mezi městskými částmi, které by neutralizovalo tyto městskými částmi nijak nezapříčiněné výkyvy výnosu daně a tím i stabilizovalo jejich financování.

Druhým argumentem je sdílení nákladů spojených se zástavbou a počtem obyvatel jednotlivých městských částí a zejména s jejich změnami. Nová zástavba se sebou přináší na jedné straně výnosy, na druhé ale i náklady. Mezi výnosy městské části, ve které vznikla nová výstavba, patří zvýšení výnosu daně z nemovitých věcí. Za jistých okolností může nová výstavba přinášet výnosy i pro Prahu jako celek skrze zvýšení daňových příjmů (například zvýšení výnosů z daně z příjmu

fyzických osob). Na druhou stranu nová zástavba vytváří tlak na dodatečné náklady v podobě investic do dodatečné infrastruktury: zajištění dodatečné dopravní vybavenosti, veřejných služeb jako například vzdělávání, zajištění bezpečnosti, veřejných prostranství a dalších. Tyto náklady nesou společně městská část, ve které vznikla nová výstavba, okolní městské části a město jako celek. A nestejně sdílení nákladů a výnosů výstavby a obzvláště nové výstavby je významným argumentem pro sdílení výnosu daně. Je však otázkou dalšího výzkumu klasifikovat sdílené náklady a navrhnout pravidla sdílení výnosů daně z nemovitých věcí.

Na druhou stranu, změna status quo má své náklady, v případě zavedení přerozdělovacího mechanismu bude potřeba například vyvinout konkrétní přerozdělovací mechanismus, na kterém bude složité nalézt široký konsensus.

Další pro obce důležitou možností změny zákona je zlepšení kontroly správnosti daňových přiznání a možnosti sledovat reakce poplatníků na změny obcí nastavených koeficientů. V současnosti obce mají přístup k agregovaným datům za jednotlivé druhy nemovitých věcí nebo právní formy poplatníků, jejich přístup k datům za jednotlivé poplatníky je však velmi omezený.

Omezený přístup k datům za jednotlivé poplatníky obcím komplikuje efektivní kontrolu správnosti daňových přiznání, která, jak ukazuje například tabulka 5, může relativně významně ovlivňovat výši jejich výnosů z daně z nemovitých věcí. Omezený přístup k datům za jednotlivé poplatníky obcím také stěžuje vyhodnocování reakce poplatníků na změny koeficientů pod kontrolou obce. Přitom znalost reakce poplatníků na změny koeficientů je nezbytná pro jejich z pohledu obce optimální nastavení.⁸

Parciální změny zákona o dani z nemovitých věcí

Žádoucí dílčí změny v designu daně jsou z pohledu Prahy především 1) možnost jemnějšího členění místního koeficientu, 2) možnost diferenciací místního koeficientu dle lokality a jeho sloučení s "velikostním" koeficientem a 3) navázání sazeb daně na inflaci nebo jiný makroekonomický ukazatel.

Místní koeficient podle současné právní úpravy může nabývat pouze hodnot 1, 2, 3, 4 a 5. Neexistuje žádný ekonomický důvod pro to, aby místní koeficient nemohl nabývat jakékoli neceločíselné hodnoty větší jak jedna a menší jak pět. Možnost jemnějšího členění je naopak důležitá v situaci, kdy obec potřebuje zvýšit výnos daně z nemovitých věcí, ale nechce zatížit občany nárůstem daňové povinnosti v řádu desítek procent. Nejmarkantnější je toto omezení místního koeficientu v situaci, ve které se může v současnosti nebo budoucnosti nacházet většina obcí. Jejich místní koeficient je nastaven na hodnotu 1, ony potřebují zvýšit výnos daně z nemovitých věcí a přitom nechtějí zvýšit daňovou povinnost drtivé většiny rezidentů na dvojnásobek, tedy o 100 %. Analogicky, obce, které mají místní koeficient 2 a chtějí zvýšit výnos daně, nemohou daňovou povinnost svých občanů zvýšit o méně než 50 %, obce s místním koeficientem 3 pak o 32 %. Je proto nanejvýš vhodné upravit nastavení místního koeficientu v zákoně tak, aby mohl nabývat jakékoli hodnoty od jedné do pěti.

Další významnou nevýhodou současného designu daně je i komplikovaný systém koeficientů, který by bylo vhodné výrazně zjednodušit. Současný systém sice umožňuje obcím se podílet na nastavení výše daně, je však velmi komplikovaný. Základní sazba daně je násobena "velikostním" koeficientem (§6 odst. 4 a §11 odst. 3 zákona) a místním koeficientem. Velikostní koeficient se vztahuje na většinu nemovitých věcí, pro různé druhy nemovitých věcí se však liší, pro jisté druhy nemovitých věcí jeho výše závisí na počtu obyvatel obce. Obec tento koeficient může pro tyto druhy nemovitých věcí nastavit v různých městských částech odlišně. Dále je základní sazba násobena místním koeficientem. Ten, se taktéž vztahuje na většinu nemovitých věcí, musí však být v celé obci

⁸ Jiným zdrojem informací o reakci poplatníků na změny koeficientů, které nastavují obce, by samozřejmě byla analýza ministerstva financí, která by využívala veškerá data ze všech obcí v České republice. Taková analýza však, i přes dobře známý postup jejího provedení, není dostupná.

stejný. "Velikostní" koeficient je, pokud obec neurčí vyhláškou jinak, nastaven na hodnotu nebo hodnotu odpovídající počtu obyvatel dané obce. Místní koeficient je, pokud obec vyhláškou neurčí jinak, na hodnotu. Většina obcí upravuje výši daně pomocí místního koeficientu.

V zájmu transparentnosti daně by bylo vhodné systém koeficientů nahradit jedním společným koeficientem, jehož základní hodnota by se odvíjela od počtu obyvatel obce. Obec by navíc měla možnost ho měnit nejen pro celou obec, ale i pro různé části obce. Toto zjednodušení nejen zpřehledňuje rozdíly ve výši daně za metr čtvereční mezi různými obcemi, ale je i jistým mezikrokem ke koncepční změně, která zavádí zdanění pozemků dle hodnoty pozemku a umožňuje, aby výše daně lépe reflektovala kvalitu lokality, kde se pozemek nachází. Tato koncepční změna je popsána v části "koncepční změny zákona o dani z nemovitých věcí a systému majetkových daní níže".

Z pohledu obcí je nevhodné, že sazby daně nereagují na inflaci. Sazby jsou pro všechny stavby a jednotky a pro velkou část pozemků nastaveny v korunách za metr čtvereční. Jejich výše se tedy mění pouze skokově při nahodilých změnách zákona. K růstu výnosu v Praze, ale i jiných obcích, tak dochází pouze v důsledku nové výstavby, nebo změny ve struktuře nemovitostí, nikoli při neměnné zástavbě. V praxi to znamená, že celkový reálný výnos Prahy z daně, stejně jako reálný výnos na jednu nemovitost vzrostl pouze díky změně sazeb v roce 2010. Pokud by ke změně sazeb nedošlo, celkový reálný výnos by byl stále stejný a reálný výnos na nemovitost by dokonce klesl. Změny zákona zvyšující sazby daně jsou však relativně nahodilé a nejsou navázány na inflaci nebo jiný makroekonomický vývoj. Obce jsou navíc stěží schopné ovlivnit výši změny sazeb nebo načasování novely zákona. Obce se mohou pokusit bránit erozi reálného výnosu daně z jedné nemovitosti pomocí zvyšování místního koeficientu, nicméně, ten nelze zvyšovat tak jemně, jak se mění inflace, a nelze jej zvyšovat neustále. Pro stabilitu ve zdrojích financování obcí a vyšší jistotu občanů o výši daně z jejich nemovitých věcí by tak bylo vhodné navázat výši sazeb na některý z ukazatelů inflace nebo jiný makroekonomický ukazatel. Z pohledu obcí by pak reálná výše daně z jedné nemovitosti mezi novelami zákona neklesala, z pohledu občanů by zde existovala větší jistota o výši daně z jejich nemovitých věcí v budoucnosti.

Do skupiny dílčích změn patří také případné změny sazeb u jednotlivých druhů nemovitých věcí, případně změny v klasifikaci druhů nemovitých věcí. Tyto změny by zvýšily výnos daně buď skrze přímé zvýšení daňové povinnosti vybrané skupiny poplatníků, nebo zamezením daňové optimalizace pomocí reportování druhu nemovité věci v rozporu s jejím skutečným účelem užití. Dříve popsané parciální změny zákona však považujeme za důležitější, a proto se dopadům změn vybraných sazeb a klasifikace druhů nemovitých věcí v tomto textu nevěnujeme. V případě zájmu je možné odhadované dopady sazeb i klasifikace druhů nemovitých věcí prezentovat.

Koncepční změny zákona o dani z nemovitých věcí a systému majetkových daní

Mezi koncepční změny v majetkových daních, které by posunuly design majetkových daní blíže k doporučením ekonomické teorie, patří zejména 1) změna designu daně z nemovitých věcí a 2) zrušení daně z nabytí nemovitých věcí kompenzované například nárůstem daně z nemovitých věcí.

Design daně z nemovitých věcí nabývá v zahraničí nejrůznějších podob. Ekonomická teorie, jako například Mirrlees review (2011), navrhuje výrazně odlišný design daně od toho českého. Dle teorie by hlavní část výnosu daně z nemovitých věcí měla tvořit daň z pozemků, jelikož nabídka pozemků nereaguje na míru jejich zdanění. V české republice je však podíl daně z pozemků na dani z nemovitých věcí pouze 15 %, v Praze pak pouze 5 %. Základem daně z pozemků by dle teorie měla být hodnota pozemku, zejména její polohová renta. Takový základ daně je vhodnější než v České republice uplatňovaná výměra pozemku korigovaná systémem koeficientů, jelikož zdanění hodnoty pozemků umožňuje přesněji diferencovat výši zdanění uvnitř jedné obce dle kvality vybrané lokality. Dále, zdanění staveb a jednotek by dle teorie mělo být nižší u nemovitostí využívaných k podnikatelským účelům než u nemovitostí využívaných k soukromým účelům, jelikož stavby a jednotky určené k podnikání jsou z ekonomického pohledu výrobním vstupem a vyšší zdanění jednoho vstupu může vést neefektivní kombinaci výrobních vstupů.

Teorii doporučený design daně je tedy velmi odlišný od českého designu daně. Přizpůsobení českého designu by vyžadovalo koncepční změnu zákona, která by výrazně změnila daňovou povinnost jednotlivých poplatníků. Pro Prahu a její městské části by přechod na nový design daně, byť se nezdá velmi pravděpodobný, mohl být výhodný. Cena pozemků je v Praze výrazně vyšší než ve zbytku České republiky, proto by výnos Prahy mohl být vyšší. Variabilita cen pozemků je v Praze také výrazně vyšší než v ostatních obcích České republiky, což by Praze umožnilo efektivně diferencovat výši daně dle kvality lokality. Praha také má zkušenosti s cenovými mapami pozemků, které v teoreticky optimálním designu pomáhají určit základ daně z pozemků, a proto by pro ni přechod na nový způsob výpočtu daně z pozemků nekladal zásadní dodatečné nároky. Výhodnost přechodu na nový design pro Prahu jako město a jeho dopady na obyvatele poplatníky je však nad rámec této analýzy. Podobnou analýzu pro celou Českou republiku publikovali například Šatava, Dušek, 2013. Dopady pro Prahu a poplatníky v Praze jsou však vzhledem ke specifickým Prahy velmi odlišné.

Druhou zásadní koncepční změnou je zrušení daně z nabytí nemovitých věcí kompenzované například zvýšením daně z nemovitých věcí. Daň z nabytí nemovitých věcí, dříve daň z převodu nemovitostí, snižuje mobilitu populace, jelikož výrazně zvyšuje náklady stěhování (výše daně z nabytí nemovitých věcí je 4 % z ceny nemovité věci). Zrušení této daně by tedy odbouralo jednu z bariér mobility populace a tím mobility pracovní síly. Zvýšení mobility pracovní síly by pak skrze "stěhování za prací" přispělo ke snížení zejména regionálně vysoké nezaměstnanosti.

Daň z nabytí nemovitých věcí přináší do rozpočtu příjem ve výši jednotek miliard. V roce 2011 byl výnos z daně z převodu (předchůdkyně současné daně z nabytí nemovitých věcí) 6.9mld korun, v roce 2013 došlo ke zvýšení výnosu v důsledku zvýšení sazby o 1 procentní bod. Zrušení této daně by z pohledu dopadu na státní rozpočet bylo vhodné kompenzovat například zvýšením daně z nemovitých věcí a změnou jejího rozpočtového určení. Výnos daně z nemovitých věcí v roce 2011 8.7mld, muselo by tedy řádově dojít k jejímu zdvojnásobení, aby její zvýšení kompenzovalo zrušení daně z nabytí nemovitých věcí. Zrušení daně z nabytí nemovité věci nemá vliv na výnosy Prahy a jejich městských částí v případech, kdy kompenzace za zrušení této daně změnami v dani z nemovitých věcí nebo jiných daní nezasáhne výnosy Prahy nebo potenciál tyto výnosy zvýšit.

5. Závěr

Daň z nemovitých věcí je z celosvětového pohledu v Praze i celé České republice spíše nízká. Primárně je výše daně dána zákonem, nicméně ani obce v drtivé většině případů výrazněji nevyužívají svého práva daň zvýšit. Praha, stejně jako většina ostatních obcí, tak nevyužívá možnost zvýšit své daňové příjmy skrze výraznější navýšení daně z nemovitých věcí.

Současná legislativa umožňuje Praze dva základní způsoby zvýšení výnosu této daně. Prvním je plošné zvýšení daně pomocí navýšení místního koeficientu. Praha může dle současné legislativy zvýšit místní koeficient až na pětinasobek. Takové zvýšení však musí být plošné a výše daně, respektive její zvýšení, tak nemůže respektovat kvalitu bydlení v části Prahy, kde se nemovitost nachází. Druhou možností je diferencované zvýšení daně dle městské části. Toho lze dosáhnout kombinací zvýšení místního a kompenzací "velikostním" koeficientem. Zvýšení místního koeficientu musí být plošné. V okrajových, nebo jinak definovaných částech Prahy, lze však zvýšení místního koeficientu kompenzovat snížením "velikostního" koeficientu. Zvýšení daně je pak diferencované dle kvality lokality.

Plošné zvýšení daně nastavením místního koeficientu na dvojnásobek potenciálně zvýší výnos daně až o 98 %. Diferencované zvýšení daně podle lokality v podobě zdvojnásobení místního koeficientu a snížení "velikostního" koeficientu u všech nemovitých věcí mimo Prahu 1 až 3 na polovinu,

respektive na 66 % (podle typu nemovité věci), potenciálně zvýší výnos daně o 22 %. Ve studii však ilustrujeme, jak výrazně se reálné a potenciální změny výnosu mohou odlišovat⁹.

Z rozpočtového pohledu obcí je významný i vývoj výnosu daně v čase. Výnos daně, její sazba, ani její základ, s výjimkou vybraných druhů pozemků, nereagují na růst cenové hladiny. Nominální výnos daně tak roste pouze díky nové výstavbě, změnám struktury stávající výstavby, nebo změnám zákona. V obdobích mezi změnami zákona je pak reálný výnos daně konstantní a reálný výnos daně z jedné nemovitosti dokonce klesá. Obce přitom nemají nástroj, jak tomu čelit. Je proto ke zvážení, zda by bylo vhodné iniciovat diskusi o změně zákona, která by svázala sazby daně, respektive její základ s růstem cenové hladiny, nebo jiným makroekonomickým ukazatelem. Tato změna by obcím přinesla větší jistotu konzistentního a pomalého růstu výnosů, poplatníkům pak větší jistotu v budoucí daňové povinnosti.

Z pohledu rozpočtového určení daní je v Praze výnos daně z nemovitých věcí příjmem městských částí. Dlouhodobý průměrný růst výnosu je podobný ve všech městských částech, krátkodobě však existují významné rozdíly mezi různými městskými částmi. Ty jsou se vši pravděpodobností z pohledu městských částí náhodné a městské části pravděpodobně tyto negativní výkyvy nemohou ani nijak ovlivnit. Určení daně městským částem může také přinášet v případě nové zástavby negativní externality městu jako celku nebo městským částem sousedící s městskou částí s novou výstavbou skrze nutnost vynaložit dodatečné náklady na obsluhu nové výstavby. Toto jsou důvody, proč by Praha měla zvážit, zda je vhodné změnit rozpočtové určení výnosu daně z nemovitých věcí¹⁰ a případně zavést nový mechanismus pro její rozdělení mezi městské části, respektive městské části a Prahu.

Z pohledu rozdělení daně podle druhu poplatníků není žádná z analyzovaných skupin daní výrazně více zatížena. Průměrná daň je výrazně nejnižší u poplatníků příznávajících výlučně byty a příslušenství (856 Kč ročně¹¹), vyšší je u poplatníků příznávajících výlučně rodinné domy a příslušenství (3015 Kč ročně) a nejvyšší u poplatníků příznávajících výlučně stavby a jednotky k podnikání (18815 Kč ročně). Počet poplatníků v první skupině je výrazně nejvyšší, v poslední naopak nejnižší. Celková daň odvedená jednotlivými skupinami je tak však stejná. Výše celkové daně odvedené poplatníky-fyzickými osobami je obdobná jako výše celkové daně odvedené poplatníky-právníky osobami. Naopak, podle předmětu daně je daň z nemovitých věcí výrazně asymetricky rozdělena. 95 % tvoří daň ze staveb.

Výše zmíněné možnosti plošného zvýšení daně pomocí místního koeficientu by zvýšilo průměrnou daň odváděnou poplatníky příznávající výlučně byty a jejich příslušenství přímo úměrně nárůstu místního koeficientu. U poplatníků příznávajících rodinné domy a jejich příslušenství by tento nárůst byl nepatrně nižší (tabulka 6), jelikož se místní koeficient vztahuje pouze na vybrané typy nemovitých věcí. U lokálně diferencovaného zvýšení daně pak změna průměrné daně u obou skupin poplatníků závisí především na umístění nemovité věci. Tabulka 7 ukazuje, že průměrná daň by v tomto případě byla zvýšena u všech analyzovaných skupin poplatníků s nemovitými věcmi v centru, průměrná daň u poplatníků s nemovitými věcmi určených k vlastnímu bydlení mimo centrum by se nezvýšila.

⁹ Přesnější kvantifikace rozdílu mezi potenciálním a reálným zvýšením výnosu je předmětem pro samostatnou studii.

¹⁰ Rozpočtovým určením daní rozumíme nejen rozdělení daní dle zákona o rozpočtovém určením daní, ale i jejich další rozdělení podle věcně navazujících zákonů.

¹¹ V této skupině jsou jak poplatníci, kteří příznávají pouze jeden byt k vlastnímu bydlení, tak i poplatníci vlastníci několik bytů, nebo poplatníci příznávající více bytů společně. Průměrná daň u poplatníků příznávajících pouze jeden byt a jeho případné příslušenství k vlastnímu bydlení je nižší než zmiňovaných 856 korun ročně (viz příslušná kapitola). K obdobné situaci dochází i ve skupině poplatníků příznávajících výlučně rodinné domy a jejich příslušenství.

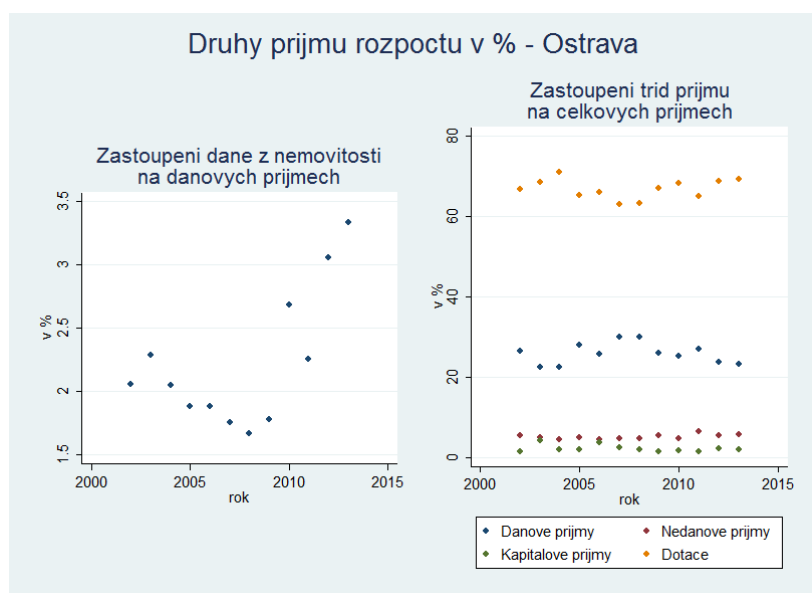
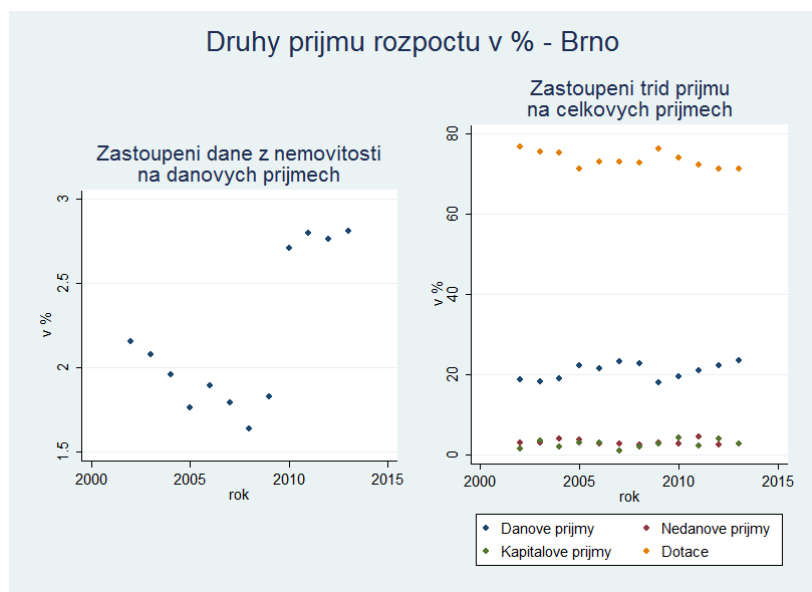
Nastavení výše daně, způsob výpočtu daně i její další přerozdělování otvírají možnosti k celé řadě zákonných změn, které mohou přispět ke zkvalitnění designu daně z pohledu poplatníků-občanů Prahy, tak i Prahy jako celku i jejích městských částí.

Mezi dílčí změny zákona o dani z nemovitých věcí a ostatních zákonů, které by bylo vhodné diskutovat, patří zejména 1) změny systému koeficientů upravujících základní sazbu daně, 2) změny v přerozdělování výnosu daně a 3) navázání vývoje sazeb daně na vývoj inflace. Změny systému koeficientů by měly vést k zavedení jednoho koeficientu namísto souboru koeficientů, možnosti jemného nastavení tohoto koeficientu a jeho diferenciací v jedné obci napříč lokalitami s různou kvalitou pozemků. Diskuse možných změn v systému přerozdělování výnosu daně by měla zhodnotit výhody a nevýhody sdílení výnosu daně mezi městskými částmi navzájem, respektive městskými částmi a Prahou. Navázání vývoje výše daně na vývoj inflace by přineslo pomalý konzistentní růst daně namísto jejích skokových změn při změnách zákona.

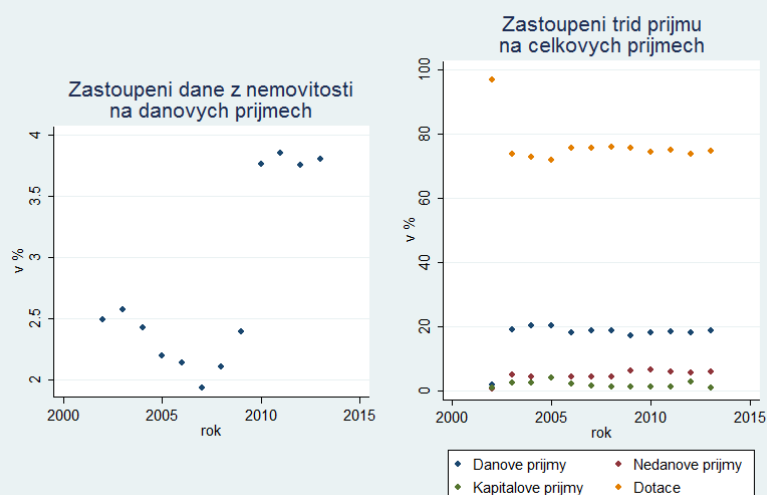
Celková změna designu daně a zrušení daně z nabytí nemovitých věcí kompenzované navýšením daně z nemovitých věcí jsou pak diskutované koncepční změny zákona. Změna designu daně, která by její legislativní úpravu více přiblížila ekonomické teorii, jak ji prezentuje například nedávný britský projekt Mirrlees Review, by měla zejména přesunout valnou část zdanění nemovitých věcí z daně ze staveb na daň z pozemků. Základem daně z pozemků by pak měla být hodnota pozemku namísto jeho výměry. Zrušení daně z nabytí nemovitých věcí kompenzované navýšením daně z nemovitých věcí je pak krokem, který odbourává jednu z příčin nízké mobility ekonomicky aktivních osob v České republice. Tím přispívá ke snížení nezaměstnanosti skrze podpory "stěhování za prací". Zejména kvantifikace dopadů možné změny designu daně, která by pro město Prahu a její části kvůli výši a variabilitě cen pozemků v Praze mohla být výhodná, je však předmětem pro samostatnou studii.

Příloha

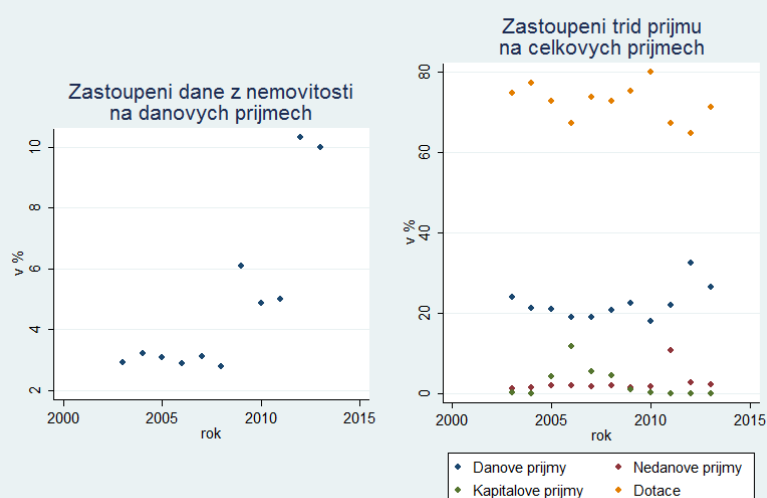
Grafy A – Druhy příjmů rozpočtu v Praze, Brně, Ostravě, Plzni, Liberci a Olomouci



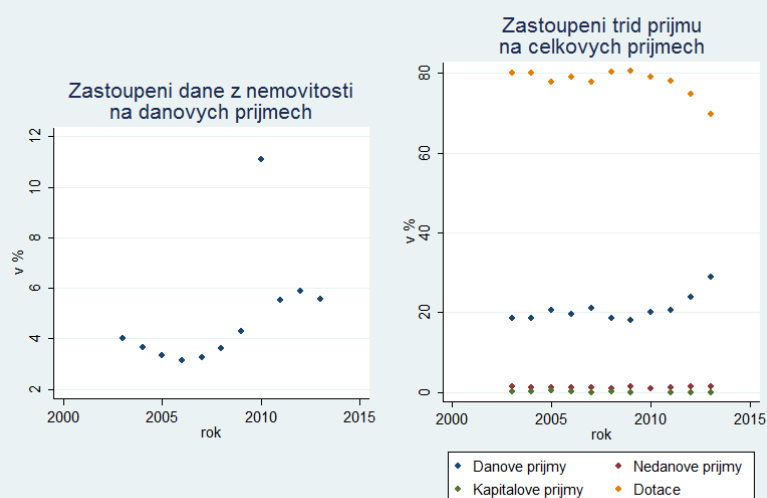
Druhy příjmu rozpoctu v % - Plzeň



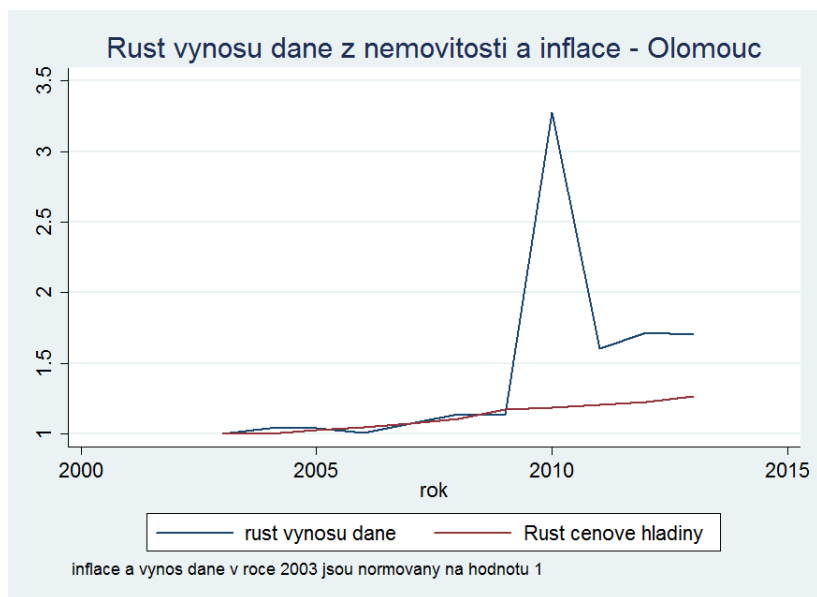
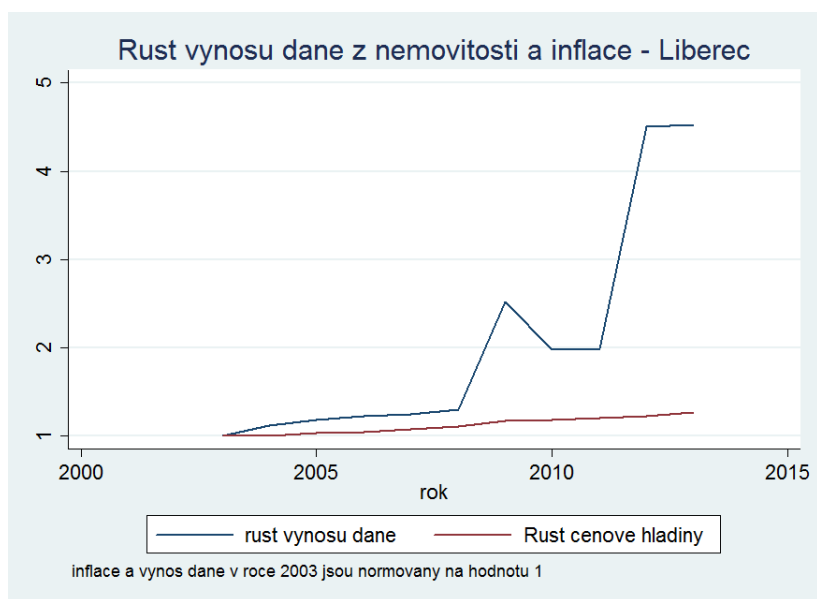
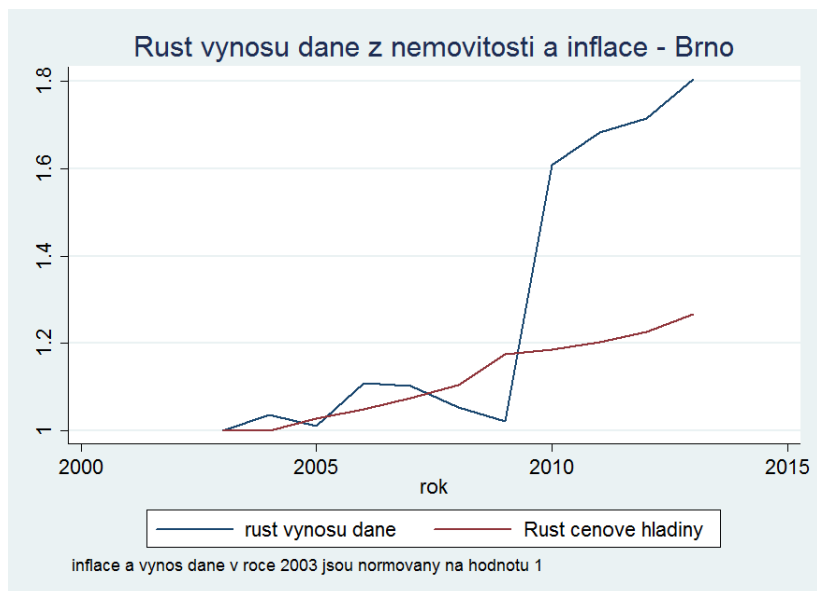
Druhy příjmu rozpoctu v % - Liberec

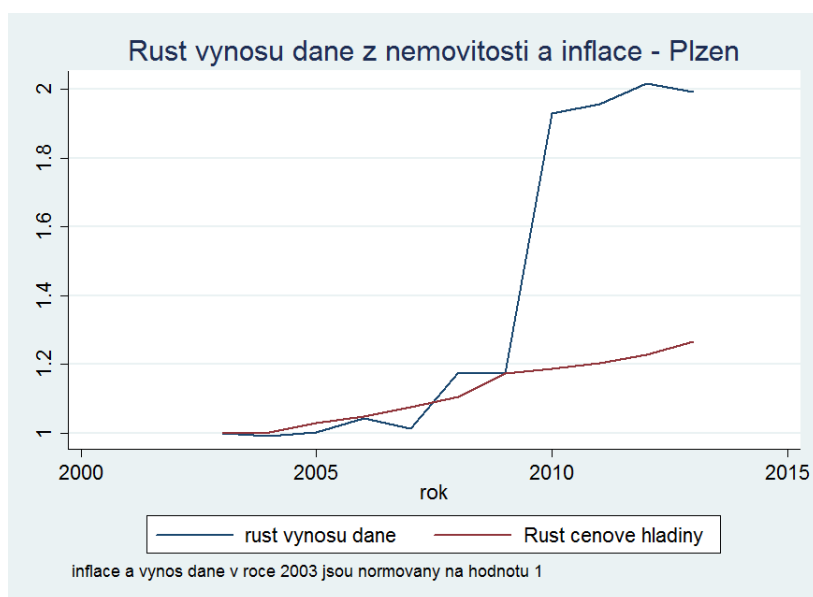
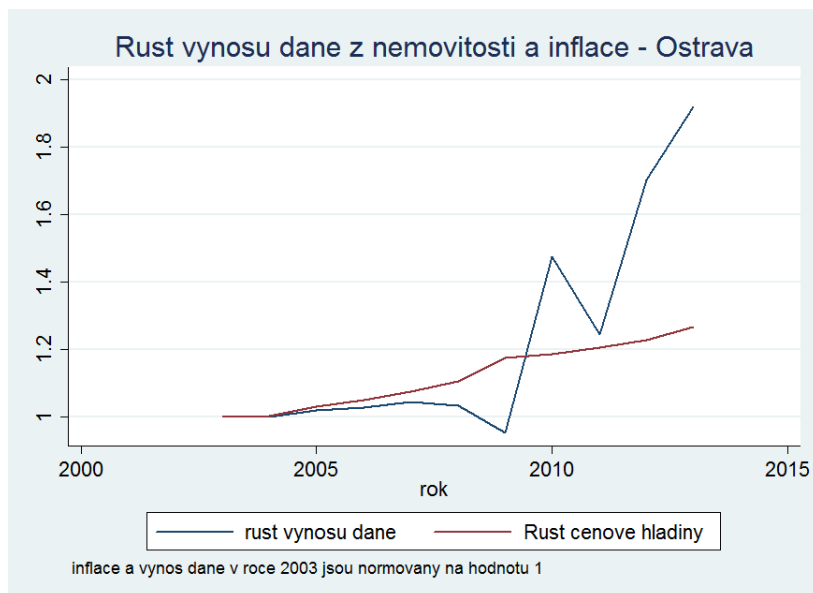


Druhy příjmu rozpoctu v % - Olomouc



Grafy B – Růst výnosu daně z nemovitých věcí v Praze, Brně, Ostravě, Plzni, Liberci a Olomouci a inflace





6. Text/Kontext

Hospodaření hlavního města Prahy nelze chápat jako izolovaný děj odehrávající se uvnitř samotného města, potažmo České republiky. Dynamický vývoj Evropy v době zrychlující se globalizace utváří z hlavních evropských metropolí síť živoucích organizmů. Města mezi sebou na jednu stranu interagují a na stranu druhou soupeří o příliv investic, kvalifikovanou pracovní sílu a zahraniční kapitál. Na hospodaření Prahy a její budoucí investice je tak potřeba nahlížet i optikou konkurenceschopnosti a možných budoucích výzev.

Akcentace investičních výdajů tak udává charakter celé třetí části druhé kapitoly. Ta záměrně pracuje a vybírá takové parametry, které byly akcentovány jakožto klíčové i v souvislosti s budoucím rozvojem Prahy. Po potřebném uvedení základních příjmových a výdajových položek a jejich uvedení do kontextu hospodaření referenčních měst, tak třetí část rozebírá plánované investice a investiční výdaje ze strategického hlediska.

Specifikem benchmarkového srovnání v oblasti fiskální politiky je míra konkrétnosti a rozdílnosti zveřejňovaných dat a to např. i u měst ze stejného státu. Hlavní energie je tak věnována především analýze minulých a současných trendů, kterým benchmarková města čelily a čelí. Způsob jakým na své ekonomické, demografické, či sociální výzvy jednotlivá města reagují a jakým způsobem se tyto reakce promítají do městského rozpočtu, má pro Prahu zásadní význam. Mezi referenční města tak nebyly zařazeny metropole, jimž se Praha svou ekonomikou nejvíce podobá, ale metropole k nimž hlavní město aspiruje. Pod slovem aspirace nehledejme slepé následování a kopírování zahraničních postupů, nýbrž inspiraci v kontinuálním přístupu jak rozvíjet svůj potenciál a vyzdvihovat silné stránky města.

Tato kritéria přirozeně splňují města Vídeň, Mnichov a Berlín, jež jsou doplněny dynamicky rostoucí Varšavou, na jejímž případě je možné porovnávat, jakou cestou se vydalo město, které bylo na srovnatelné startovní čáře s pražskou metropolí.

7. Struktura příjmů a výdajů

7.1. Berlín

Výhled příjmů města Berlín na rok 2014 činí 22,984 mld. EUR, zatímco očekávané výdaje činí 22,910 mld. EUR.¹² Výši svých příjmů a výdajů nad 20 mld. EUR se Berlín výrazně vymyká ostatním referenčním městům. Rozpočtová politika hlavního města Německé republiky je silně determinována výší dluhu, který je větší než 60 mld. EUR, konkrétněji 18 153 EUR na jednoho obyvatele oproti celoněmeckému průměru 7 619 EUR (v roce 2011).¹³ Hlavním cílem pro město je konsolidace rozpočtu, tj. od roku 2020 mít takový rozpočet, jenž nebude financován novým dluhem. Toto strukturální opatření bylo rovněž zaneseno do Ústavy Německé republiky. Krátkodobým cílem města Berlín je dosažení přebytkového rozpočtu již od roku 2015 a následné snižování podílu prostředků paktu solidarity na celkových příjmech. Ten v rozpočtu za rok 2013 činil 6% (viz. Graf č. 1), přičemž od roku 2014 by již měl klesnout pod úroveň 1 mld. EUR až k nulové hodnotě v roce 2020. Důkazem střídavého berlínského hospodaření je rovněž nejpomalejší růst výdajů v období

¹² očištěno o výnosy z úvěrů, rezerv, výdajů na krytí schodku/přebytku

¹³ Berlin Das offizielle Hauptstadtportal, 2014, Haushaltsplan von Berlin für die Haushaltsjahre 2014/2015

2001 až 2011 ze všech spolkových zemí. Zatímco např. spolkové zemi Hesensko vzrostly za toto období výdaje o 28,9% a Bavorsku o 25%, tak Berlín během 10 let vzrostly výdaje o 2,4%.

Nastolený konzervativní trend je zřejmý již z hospodaření v letech 2012 a 2013. Výše celkových příjmů 22,568 mld. EUR předčila v roce 2012 výši celkových výdajů 21,892 mld. EUR o 676 mil. EUR a v tomto trendu město pokračovalo i v roce následujícím (viz. Tabulka č. 1). Extrémně konzervativní rozpočtová politika se odráží i na podílu kapitálových výdajů, které v roce 2012 činily 1,437 mld. EUR, tj. 6,55%.

Tabulka č. 8: Rozpočtový výhled Berlín (v tis. EUR)¹⁴

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Příjmy	22 568	22 747	22 985	23 286	24 231	24 802
Výdaje	21 892	22 270	22 911	23 069	24 023	24 592
Přebytek/Deficit	676	470	74	64	208	210

Kromě již zmíněného paktu solidarity tvoří značnou část berlínských příjmů, konkrétně 15%, tzv. finanční vyrovnávací mechanismus. Jedná se o přístup k přerozdělování daňových příjmů mezi bohatšími a chudšími spolkovými zeměmi. V praxi má tento proces 4 etapy. V první etapě se celkový objem vybraných daní rozdělí na dvou úrovních – na úrovni federace a úrovni spolkových zemí – a na úrovni municipalit, které dostanou poměrovou část. V další fázi je celková část určená spolkovým zemím poměrově rozdělena mezi tyto země, aby ve 3. fázi mohlo dojít k vyrovnání mezi bohatšími a chudšími spolkovými zeměmi. Mimo to chudší spolkové země dostávají ve 4. fázi dodatečné prostředky přímo z federační části vybraných daní.¹⁵

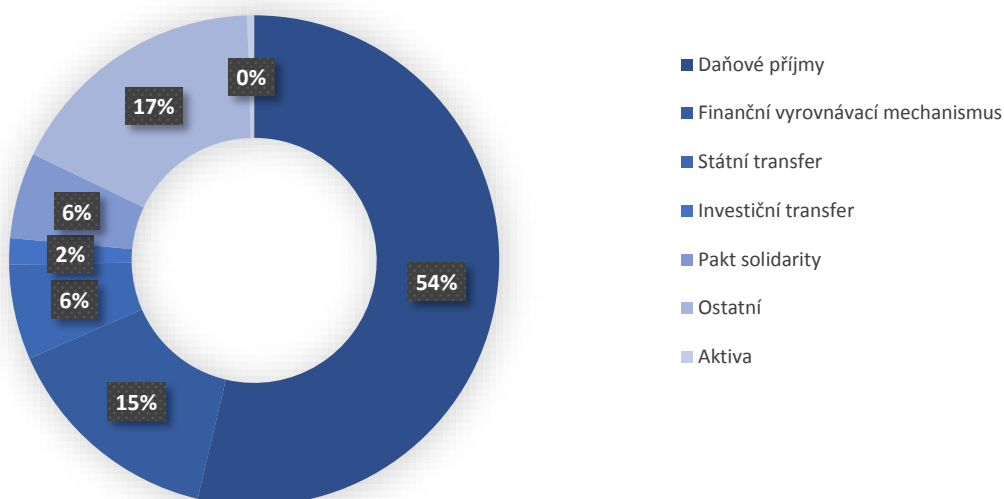
Město Berlín je poměrově největším příjemcem z fondu vyrovnávacího mechanismu, když v roce 2012 vyinkasoval nad rámec svých běžných daňových příjmů 3,3 mld. EUR, a to především kvůli extrémně nízkému výběru daně z příjmu právnických osob. Pro příklad ve spolkové zemi Bádensko-Württembersko se vybrala téměř jedna čtvrtina celkového objemu daní z příjmu právnických osob, zatímco všech 6 spolkových zemí na východě Německa má na celkovém objemu podíl méně než 10%.

Výše příjmů města Berlín na rok 2013 činila výše zmíněných 22 747 mld. EUR. Při podrobnějším zkoumání struktury příjmů zjistíme, že bez započítání příjmů z paktu stability a finančního vyrovnávacího mechanismu je podíl příjmu z daní na úrovni 51%, zatímco se započítáním dvou výše zmíněných položek se jedná o 74%, což se blíží schválenému rozpočtu Prahy 2013, kde tento podíl činí 77%. Na plánovaném výběru 11,8 mld. EUR se nejvíce podílí daň z přidané hodnoty (4,35 mld.) a daň z příjmu FO (3,916 mld. EUR). Dle rozpočtu pak příjmy z daně z příjmu PO činí 275 mil. EUR a příjem z daně z nemovitosti 780 mil. EUR, tj. přibližně 3,5% z celkových předpokládaných příjmů.

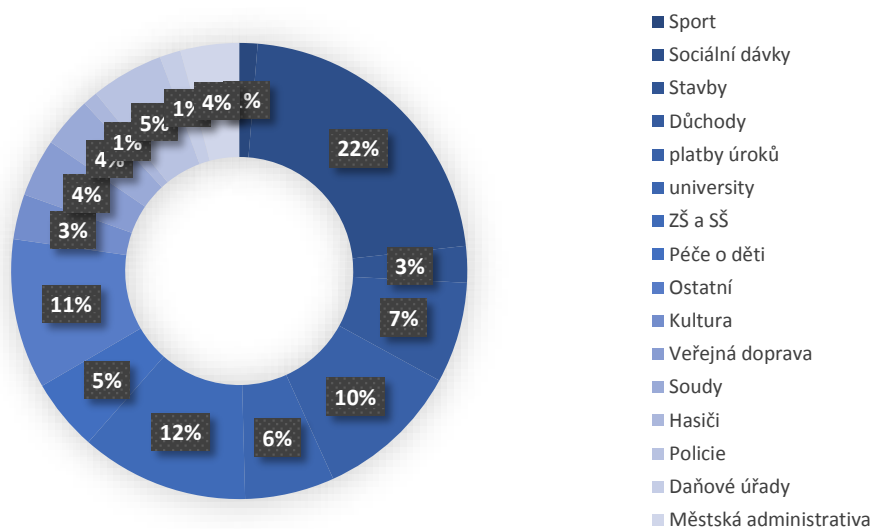
¹⁴ Berlin Das offizielle Hauptstadtportal, 2014, Finanzplanung von Berlin 2014 bis 2018

¹⁵ Bundesministerium der Finanzen, 2014, The Financial Equalisation System in Germany

Graf č. 4: Struktura příjmů Berlín 2013



Graf č. 5: Struktura výdajů Berlín 2013



7.2. Mnichov

Specifikem hospodaření města Mnichov je takzvaný SWM-Effekte. Stadtwerke Munchen GmbH (SWM) je společnost vlastněná městem Mnichov, jež má 8 359 zaměstnanců (2013) a spravuje veřejné služby města a celého přilehlého regionu. Společnost dodává elektřinu a plyn do více jak 95% mnichovských domácností a stejně tak se stará o distribuci pitné vody. Skrze svou dceřinou společnost Munchener Verkehrsgesellschaft mbH (MVG), provozuje většinu městské hromadné dopravy včetně metra, tramvajové a autobusové sítě. Rozpočet a jeho jednotlivé části jsou většinou

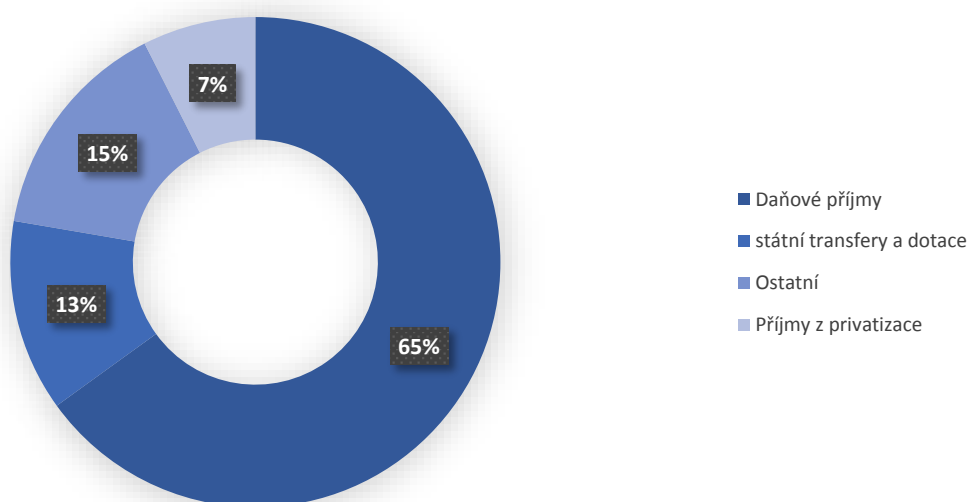
uváděny bez výše zmíněného SWM-efektu, avšak pro preciznější dokreslení obrázku o hospodaření Mnichova je třeba finální hodnoty uvádět i do kontextu SWM.¹⁶

Mnichovu se již od roku 2010 daří vytvářet rozpočtový přebytek. Ten meziročně vzrostl z 269 mil. EUR na 311 mil. EUR za rok 2013 bez započítání SWM efektu. Pro rok 2014 se počítá mírný pokles přebytku a to na 302 mil. EUR, avšak při započítání SWM efektu by rozpočtový přebytek měl vzrůst z 460 mil. EUR na 563 mil. EUR.

Během roku 2013 se díky dynamicky rostoucí bavorské ekonomice podařilo městu Mnichov vybrat na dani z příjmu právnických osob rekordních 2,2 mld. EUR, čímž výrazně předčilo své dosavadní maximum z roku 2011, které činilo 1,9 mld. EUR. Celkové příjmy tak dosáhly v roce 2013 celkové výše 5,7 mld. EUR se zahrnutím SWM efektu a meziročně tak vzrostly o 380 mil. EUR. I přes očekávaný pokles příjmů z korporátních daní o přibližně 0,2 mld. EUR se očekává, že i v roce 2014 město Mnichov dosáhne stejné úrovně příjmů. Bez započtení SWM efektu se v roce 2014 očekávají příjmy ve výši 5,3 mld. EUR, tj. meziroční pokles o 0,1 mld. EUR.

Celkové výdaje v roce 2013 bez započtení SWM efektu dosáhly výše 5,126 mld. EUR, zatímco pro rok 2014 se počítá s celkovými výdaji na úrovni 5,046 mld. EUR. Započteme-li analogicky SWM efekt do schváleného rozpočtu, jedná se o podobně lehký pokles výdajů, konkrétně z 5,24 mld. EUR (2013) na 5,17 mld. EUR (2014).¹⁷

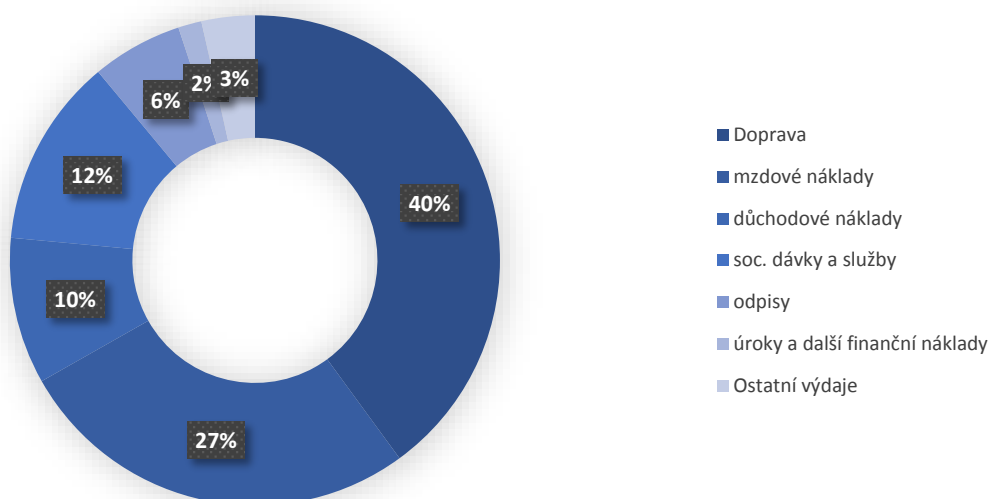
Graf č. 6: Struktura příjmů Mnichov 2013



¹⁶ Landeshauptstadt Munchen Stadtämmerei, 2014, Der Stadthaushalt 2014

¹⁷ Landeshauptstadt Munchen Stadtämmerei, 2014, Der Stadthaushalt 2014

Graf č. 7: Struktura výdajů Mnichov 2013



7.3. Varšava

Relativně výrazné překonání příjmového výhledu je zapříčiněno i dodatečnou platbou ve výši 250 mil. PLN z programů EU na kofinancování významných projektů, čímž objem prostředků z EU vzrostl meziročně o 60,2% a v roce 2012 překonal příjmový výhled o 19,2% (182,8 mil. PLN). Majoritní výše příjmů z EU programů byla použita na výstavbu druhé linky metra, přičemž jejich největší část byla použita na přípravné práce zahrnující návrh a výstavbu centrální stanice a nákup jezdících schodů (celkem 783,1 mil. PLN).¹⁸

Tabulka č. 9: Struktura běžných příjmů

(v mil.)	2011		2012	
	PLN	EUR	PLN	EUR
Daňové příjmy	1 656,2	375,0	1 595,3	390,2
Příjmy z daní na celostátní úrovni	4 017,8	909,7	4 055,9	992,1
Příjmy z nemovitostí	1 109,6	251,2	1 133,5	277,3
Veřejná doprava	695,1	157,4	757,5	185,3
Ostatní příjmy	1 052,7	238,3	1 039,5	254,3
Vlastní příjmy celkem	8 531,4	1 931,6	8 581,7	2 099,1
Obecné dotace	1 298,3	293,9	1 408,6	344,6
Specifické dotace ze státního rozpočtu	468,4	106,0	478,7	117,1
Ostatní dotace, zahrnující fondy EU	49,2	11,1	48,8	11,9
Převody celkem	1 815,8	411,1	1 936,2	473,6
Běžné příjmy celkem	10 347,2	2 342,7	10 517,9	2 572,7

Výše příjmů z daně z příjmu FO naplnila výhled z 98,3%, nicméně celkově Varšava zaznamenala meziroční nárůst těchto příjmů o 2,5% (85,2 mil. PLN). Pomalejší nárůst oproti výhledu byl zapříčiněn meziročním snížením participace hlavního města na dani z příjmu FO z 12,06% na 11,80%. Naopak příjmy z daní z příjmu PO meziročně klesly o 8,1% a byly o 13,3% nižší než činila predikce a to především z důvodu zhoršené kondice soukromého sektoru, respektive nenaplnění dynamiky očekávaného růstu.

¹⁸ The Capital City of Warsaw, 2013, The Annual Report of the Issuer for 2012

K téměř úplnému (99,7%) naplnění plánu došlo u příjmů z prodeje lístků veřejné dopravy. Meziroční nárůst zaznamenaly příjmy z pronájmu a zapůjčování městských nemovitostí a majetku, které meziročně vzrostly o 2,6% (15,5 mil. PLN). Tento nárůst byl způsoben především vyššími příjmy z pronájmu nebytových prostor a z pronájmu pozemků, čímž převážily nenaplnění plánu příjmů z nájmu obecních bytů.¹⁹

Výrazný nárůst hlavní město zaznamenalo v příjmech z daně z nemovitosti a to v porovnání s rokem 2011 o 70,8 mil. PLN, tj. 7,6%, čímž předčilo výhled o 103,5%. I v roce 2012 tak město navázalo na rostoucí trend příjmů z daně z nemovitosti, který vyplynul z růstu daňové sazby a postupného rozšiřování daňové základny (o zdanitelné pozemky a budovy používané pro byznys a stavbu). Plánované příjmy z prodeje objektů a majetku byly v realitě nižší o 13,7%, i tak ale město meziročně navýšilo příjem z této oblasti o 70,6 mil. PLN (38,2%). V roce 2012 proběhlo 128 tendrů na prodej majetku, přičemž 16 z nich s pozitivním výsledkem a 112 s výsledkem negativním.

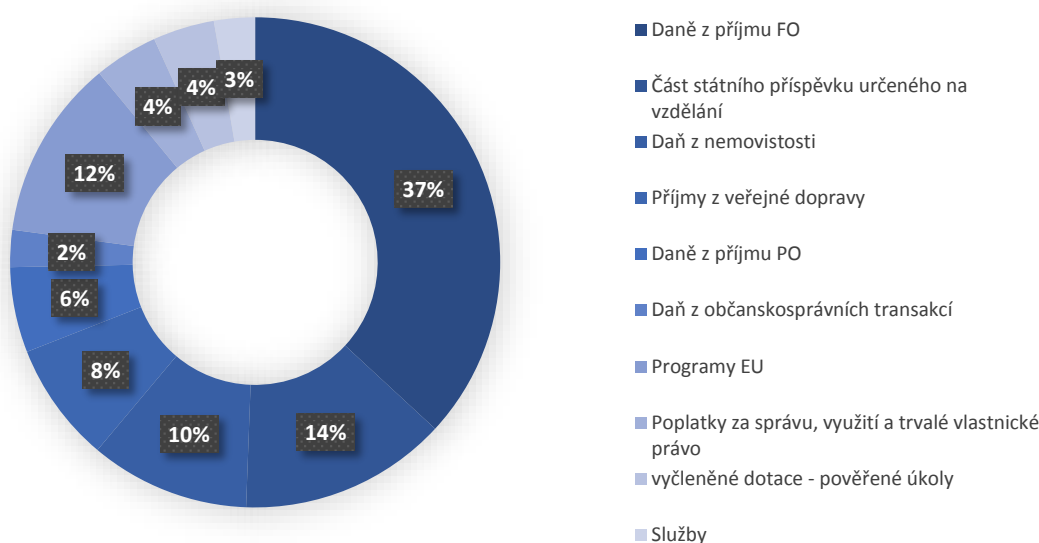
Důkaz o postupné expanzi Varšavské ekonomiky dokládá i postupný nárůst výdajů za poslední dekádu. Od roku 2005, kdy celkové výdaje činily 7 714 mil. PLN vzrostly celkové výdaje do roku 2012 na 12 268,8 mil. PLN, tj. téměř o 60%. Za toto období je i znatelný trend pozvolného růstu podílu kapitálových výdajů na celkových výdajích (tj. pokles podílu výdajů běžných). Zatímco v roce 2005 činil tento poměr 87-13 v neprospěch kapitálových výdajů, tak v roce 2012 již podíl kapitálových výdajů přesahoval 17%.

Tabulka č. 10: Struktura běžných výdajů

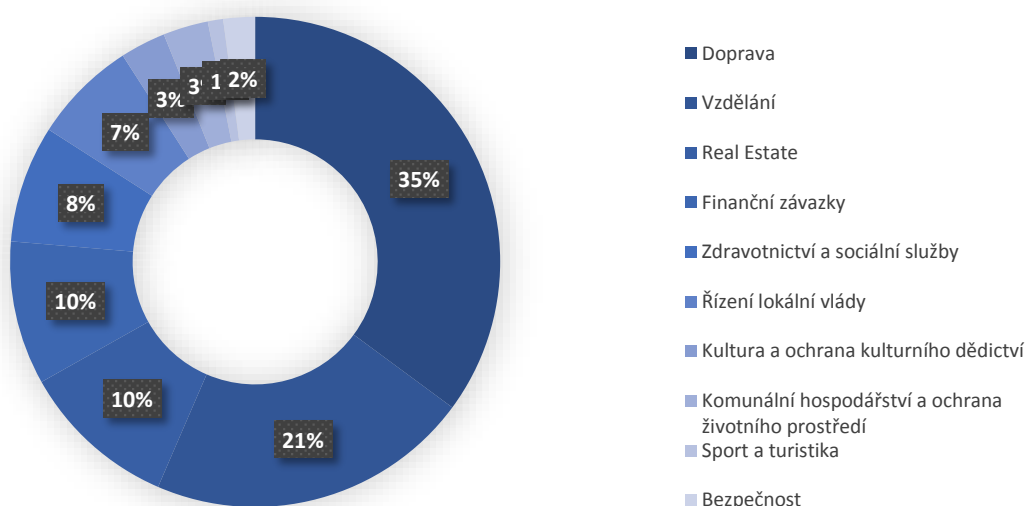
(v mil.)	2011		2012	
	PLN	EUR	PLN	EUR
Odměny a příspěvky	3 181,8	720,4	3 296	806,2
Výdaje spojené s realizací zákonných úkolů	4 569,3	1 034,5	4 799,7	1 174
Granty	1 677,6	379,8	1 600,5	391,5
<i>včetně částečně vyplacených dotací</i>	916,6	207,5	828,4	202,6
Dávky (benefity) na individuální případy	329,4	74,6	342	83,7
Výdaje vynaložené na programy financované EU	48,4	11	44,1	10,8
Obsluha dluhu	306,3	69,3	341,4	83,5
Záruky a ručení	13,3	3	11,9	2,9
Běžné výdaje celkem	10 126,0	2 292,6	10 435,5	2 552,6

¹⁹ Statistical office in Warsaw, 2013, Statistical Yearbook of Warsaw

Graf č. 8: Struktura příjmů Varšava 2012



Graf č. 9: Struktura výdajů Varšava 2012



7.4. Vídeň

V posledních letech bylo ve Vídni důležité se rozpočtově vyrovnat s mezinárodní ekonomickou krizí a zároveň lokální implementací mechanismů, které budou stimulovat lineární růst městské ekonomiky. S ambicí, jež je averzní vůči nadměrnému riziku, plánuje Vídeň do roku 2016 dosáhnout nulového deficitu. Na druhou stranu dluh Vídne mírně meziročně vzrostl na 4,635 mld. EUR. Pro ilustraci, v měkkých investicích bylo za rok 2013 proinvestováno 2 mld. EUR v oblasti školství, 1,97 mld. EUR v oblasti zdraví a 1,39 mld. EUR v oblasti sociálních služeb.²⁰

²⁰ Rechnungsabschluss der Bundeshauptstadt Wien, 2013, str. 7

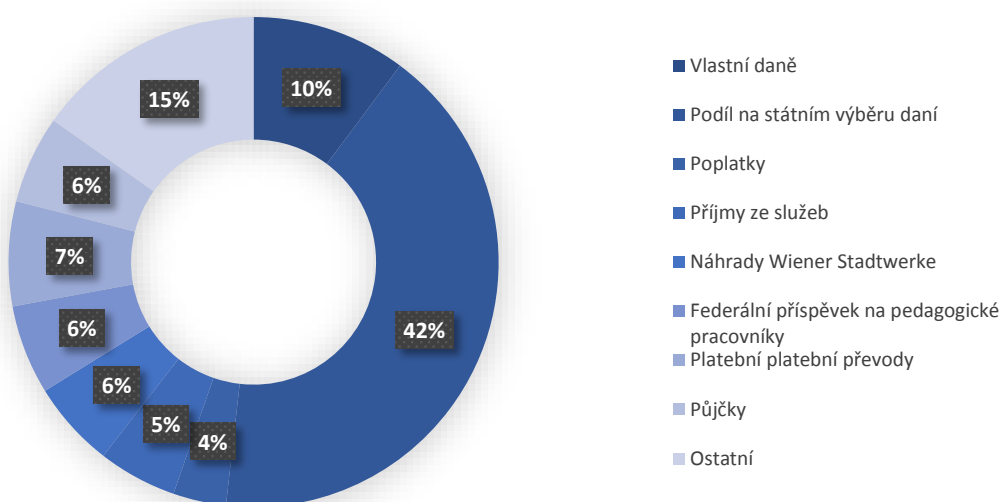
Celkové výdaje Vídně za rok 2013 činily 12,47 mld. EUR., když například investice skrze City-Wien Group dosáhly výše 2,89 mld. Eur a celkové výdaje na výstavbu byly za rok 2013 1,81 mld. EUR.²¹

Nadlimitní investiční výdaje a dluh jsou velmi pečlivě monitorovány v důsledku globální ekonomické krize. Ve Vídni funguje kontrolní komise, která zodpovídá za udržitelné hodnoty městského dluhu. Dluh se sleduje dle měn (euro a zahraniční měny, zejména švýcarský frank). Dluh Vídně meziročně vzrostl o 6,6% v roce 2013.

Stabilizační pakt, kterému podléhá rozpočet Vídně, je unikátní instrument striktně se řídící pravidly EU o schodku rozpočtu vůči HDP a dalšími kritérii. Strategie federální vlády na období 2014 - 2018 je pokračovat v dlouhodobém cíli stabilně orientované fiskální a hospodářské politiky s cílem udržitelného hospodářského růstu a získání vysoké úrovně zaměstnanosti. Tři klíčové oblasti byly definovány:

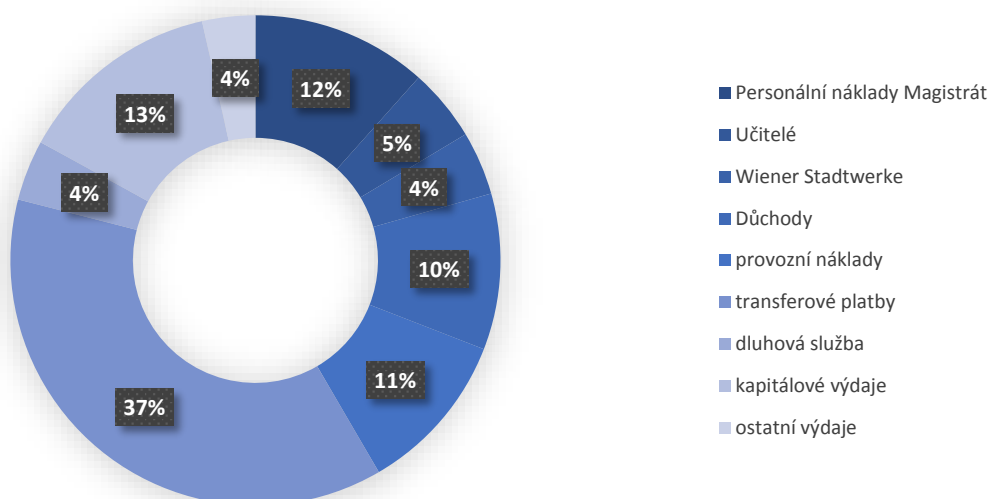
1. důsledně pokračovat v úspěšné fiskální konsolidaci, dosažení vyrovnaného rozpočtu do roku 2016 a Strukturálně postupně snižovat míru veřejného zadlužení
2. posílit investice v oblasti vzdělávání, vysokých škol, výzkumu, vývoje a infrastruktury pro podporu růstu a zaměstnanosti
3. urychlit strukturální reformy v oblasti důchodů, zdravotní politiky, veřejné správy, dotací, trhů práce a daní.

Graf č. 10: Struktura příjmů Vídeň 2013



²¹ Rechnungsabschluss der Bundeshauptstadt Wien, 2013, str. V

Graf č. 11: Struktura výdajů Vídeň 2013



8. Investiční výdaje a strategické investice

8.1. Berlín

Kapitálové výdaje hlavního města Německé spolkové republiky činily v roce 2012 1,416 mld. EUR, přičemž 1,377 mld. EUR bylo určeno na investice. Objem investičních výdajů vzrostl v roce 2013 na 1,568 mld., avšak dle rozpočtových výhledů se očekává jeho postupný pokles.²²

Tabulka č. 11: Přehled výdajů města Berlín

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Investiční výdaje	1 377	1 568	1 507	1 441	1 400	1 400
Kapitálové výdaje	1 416	1 602	1 540	1 471	1 428	1 426
Celkové výdaje	21 892	22 498	22 849	23 025	23 039	23 217

V souladu s konsolidačním plánem, který počítá od roku 2015 s vyrovnaným rozpočtem bez nového zadlužování, jsou i investiční plány města Berlín v kontextu velikosti města poměrově konzervativnější než u ostatních referenčních měst. V roce 2012 Evropská komise udělila Berlínu cenu (Acces City Award) za příkladný přístup k dostupnosti veřejné dopravy. Berlínská síť veřejné dopravy se stává čím dál více dostupnou jak pro seniory, rodiny a občany se sníženou možností pohybu. Za příklad může posloužit např. fakt, že od roku 2002 do roku 2012 byly vybudovány nové eskalátory v 31 stanicích metra (z 58 na 89). Není proto překvapením, že veřejná doprava hraje nejvýraznější roli i v dlouhodobých strategických plánech v oblasti investic. Město hodlá investovat do veřejné dopravy mezi lety 2014 – 2018 celkem 757 mil. EUR.²³

²² Berlin Das offizielle Hauptstadtportal, 2014, Finanzplanung von Berlin 2014 bis 2018

²³ Berlin Das offizielle Hauptstadtportal, 2014, Finanzplanung von Berlin 2014 bis 2018

Tabulka č. 12: Investiční výhled města Berlín 2014

Investice 2013	v mil. EUR
Strategické stavby (infrastrukturní stavby, rekonstrukce, atd.)	270,663
- z toho nadzemní	219,323
- z toho podzemní	51,34
Ostatní investice	1 263,243
- Nabytí nemovitého majetku	17,396
- Nákup movitého majetku	79,074
- Infrastrukturální projekty	80,752
- Investice do státních projektů	0,600
- Investice (granty) třetím stranám	783,051
- Půjčky	289,653
- Ostatní	12,717

Mezi nejnákladnější nadzemní investici patří, nejen v roce 2014 ale v letech následujících, Generální oprava a rekonstrukce Státní opery, jejíž náklady se v tomto roce vyšplhají na 60 mil. EUR a v následujících 4 letech dohromady na dalších 93 mil. EUR. Mezi další investice patří např. Krajská knihovna, modernizace věznice Heidering, nová budova Technické university, apod..

Poměrově vůbec největší částí investičních nákladů zabírají tzv. Granty třetím stranám, tj. paušální a jednorázové investice do konkrétních projektů či institucí. Do této položky je započítána výše zmíněná veřejná doprava, která je zároveň s průměrným ročním investičním výdajem 190 mil. EUR dominantní složkou. Mezi další složky patří investice do rozšiřování bytového fondu, investice do spolufinancovaných infrastrukturních programů (Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur), investice do nemocnic, do center městské aktivity apod..

Tabulka č. 13: Granty třetím stranám města Berlín (výhled 2014)

	2014	2015	2016	2017	2018
Veřejná doprava	190	192	187	187	
Bytový fond	10	15	64	64	
Infrastrukturální projekty²⁴	77	78	67	67	
Infrastrukturální projekty soukromého rázu²⁵	17	38	32	32	
Klíčové instituce	33	33	32	31	
Paušální investice do Charité univerzitní nemocnice	34	34	34	34	
Přidané investice do Charité univerzitní nemocnice	78	92	65	21	8
Paušální podpora nemocničního komplexu Vivantes	13	19	25	25	
Investice do strategie místního rozvoje	27	17	18	20	21
Městský redevelopment Východ	24	20	24	24	25
Městský redevelopment Západ	18	15	13	14	14

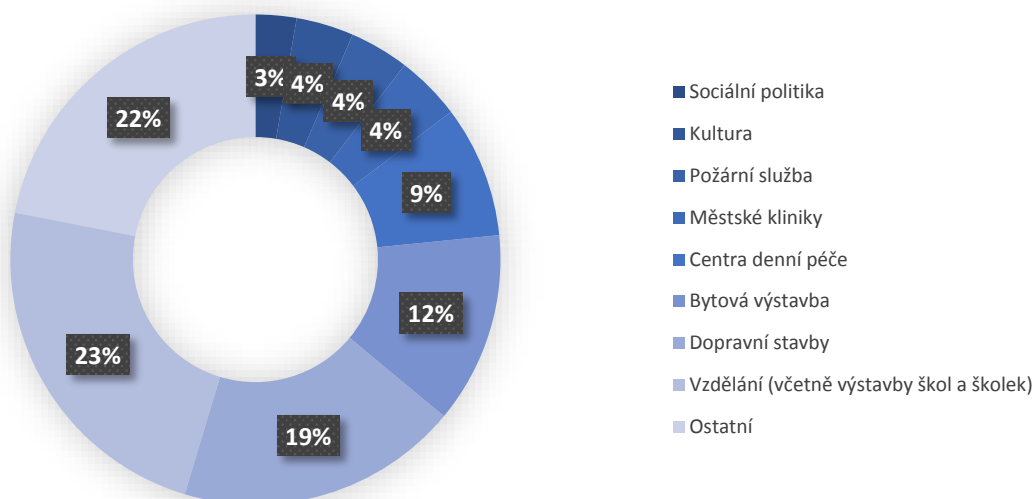
8.2. Mnichov

²⁴ Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur - Gewerbe

²⁵ Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur - Private

Podíl kapitálových výdajů na celkových výdajích v roce 2013 činil u města Mnichov 14,74% konkrétně 756 mil. EUR. Tento objem plánuje město v roce 2014 zvýšit o 60 mil. EUR, přičemž prioritními oblastmi investičních výdajů jsou: vývoj moderní dopravní infrastruktury, péče o děti a vzdělání, posílení bytového fondu a podpora kulturní nabídky ve městě.

Graf č. 12: Investiční výhled 2014



Péče o děti vzdělávání

Centru Bavorského regionu již léta kontinuálně stoupá porodnost. Jen za rok 2013 spatřilo světlo světa dalších 16 tisíc novorozenců, což se odráží na rostoucí poptávce jak po jeslích, školkách, tak po dětských volnočasových centrech. Mnichovu se podařilo za uplynulá léta rozšířit pokrytí center péče pro děti od 0 – 3 let o 42% a dostupnost školek dle území je naplněna z 89%. Mnichov i nadále spatřuje v postupném rozšiřování dostupnosti předškolního vzdělávání svou prioritu. V rámci investičního programu plánuje město investovat 71 mil. EUR do rozvoje středisek denní péče a jeslí a 191 mil. EUR do vybudování nových budov, jejich postupné rekonstrukce, modernizace a generálních oprav jeslí, školek a škol.

Jedním z příkladů ambiciózních plánů Mnichova v oblasti výstavby škol je stavba nové školní budovy v oblasti Nordheide. V budově by měla vyrůst odborná střední škola, obchodní akademie, akademie pro speciální vzdělávání a sportovní hala s tribunou. Tento rozsáhlý projekt byl odstartován v dubnu 2013 a očekává se, že nové žáky přivítá v září 2015. Během roku 2014 do tohoto šedesátimilionového projektu bude investováno 20 mil. EUR.

Rozvoj moderní dopravní infrastruktury

Stejně jako Praha i Mnichov se může chlubit strategickou geografickou polohou v centrální části Evropy, a proto je snadno dostupný po silnici i železnici. Hlavní město Bavorska tak přistupuje k postupnému rozšiřování a modernizaci sítě dopravní infrastruktury. K tomuto účelu je na rok 2014 vyčleněno 152 mil. EUR. Poměrově největší část těchto prostředků spolkně pokračující výstavba tunelu východní části okruhu (Mittlerer Ring Sudwest). Tento rozsáhlý projekt, který umožní na povrchu rozšíření zelených ploch, byl odstartován v srpnu 2009 a jeho dokončení je plánováno na konec roku 2015, přičemž na konci roku 2017 by měla být zrevitalizována povrchová část nad tunelem. Celková cena projektu činí 399 mil. EUR, přičemž v roce 2014 se očekává investice ve výši 44 mil. EUR.

Dalším důležitým krokem k modernizaci mnichovské dopravní infrastruktury je projekt rekonstrukce tunelu Trappentreu (Trappentreutunnels) na Schwanthalerhoehe, který bude obnove po 30 letech. Od dubna 2014 odstartovaly opravy na konstrukci tunelu a přizpůsobování bezpečnostním standardům. Tato fáze by měla být dokončena do konce roku 2015. Celkové náklady rekonstrukce dosahují výše 25 mil. EUR, přičemž v roce 2014 se počítá s investicí 6 mil. EUR.

Bytová výstavba

Kromě výše zmíněné výstavby a investic do škol, školek a jeslí se mezi další z mnichovských priorit řadí politika dostupného bydlení. Demografické studie předpovídají postupný růst populace, přičemž již nyní vysoce převyšuje poptávka po dostupném bydlení nabídku bytů. Z tohoto důvodu si město Mnichov vytyčilo za cíl rozšíření bytového fondu skupováním bytů a především pak novou výstavbou, to vše se zachováním sociálního mixu všech příjmových skupin po celém městě. Na rok 2014 se počítá s investicemi ve výši 103 mil. EUR.

Za účelem zdárné realizace programu dostupného bydlení byly rozebrány dva konkrétní projekty: „KomPro“ a „Munchen Modell“. Zatímco v případě „KomPro“ se jedná o projekt státní bytové výstavby, který je financován jak z federálních prostředků, tak prostředků spolkové země, tak u „Munchen Modell“ se jedná o čistě městský projekt. Program umožňuje středně-příjmovým rodinám a družstvům koupit levné rodinné byty v metropolitní rozvojové oblasti Mnichova na pozemcích, které patří městu. Cena těchto pozemků je pak fixní, nezávisí na lokalitě a pohybuje se hluboko pod úrovní tržních cen. V případě potenciálního prodeje bytů má pak město kontrolu nad prodejní cenou.

8.3. Varšava

Město Varšava jako jediné z vybraných měst nemělo k 1. říjnu 2014 uzavřen účetní rok 2013 a tudíž pracujeme s daty z roku 2012 a očekávanými pro rok 2013 a 2014. I přes předpokládané očekávané rozpočtové deficitu v letech 2013 a 2014 (v porovnání s 2012) plánuje město Varšava v letech 2015 a 2016 rozpočtový přebytek. Na rok 2015 počítá hlavní město s celkovými příjmy 12.565 mil. PLN, oproti celkovým výdajům 12.410 mil. PLN (přebytek 164,6 mil. PLN) a pro rok 2016 s příjmy 12.417 mil. PLN a výdaji 12.241 mil. PLN, tj. přebytkem 176 mil. PLN. V roce 2012 město investovalo celkem 2.117 mil. PLN, přičemž charakter největších investic byl zaměřen především na zefektivnění dopravního systému Varšavy.²⁶

²⁶ The Capital City of Warsaw, 2013, The Annual Report of the Issuer for 2012

Tabulka č. 14: Přehled strategických investic na rok 2012 (tučně dle pražské metodiky stanovování str. investic)

Investice	v mil. EUR	v mil. PLN
Pokračující stavba druhé trasy metra	272,28	1.113,1
Stavba Pólnocny most	40,85	167
Propojení Jerozolimskie třídy s AK silnicí (ulice Nowolazurowa)	28,5	116,5
Modernizace Jerozolimskie třídy	4,84	19,8
Modernizace ulice Górczewska	5,41	22,1
Rekonstrukce a modernizace nemocnice Grochowski	4,43	18,1
Spojka ulic Oczapowskiego a Agorze	4,77	19,5
Vybudování Polského židovského muzea	3,72	15,2
Rekonstrukce budovy č. p. 12 ulice Sandomierska na potřeby Geodesy a Land register kanceláře	4,21	17,2
Modernizace a rozšíření nemocnice „Inflancka“	3,13	12,8
Modernizace přístavu Czerniakowski	2,52	10,3
Rozšíření a rekonstrukce školní budovy na centrum sociální pomoci „Na Przedwiośniu“	2,25	9,2

Varšava nesoustředí svou energii pouze na tzv. strategické investice, ale rovněž během roku 2012 investovala co do rozsahu menších projektů s cílem naplňovat potřeby rezidentů hlavního města, zvýšit jejich životní standard a samotnou funkčnost metropole.

Kromě klíčových dopravních investic Varšava během roku 2012 modernizovala autobusový terminál včetně vybudování odjezdového pavilonu v ulici Lubelska, pokročila v budování strategických Park and Ride parů, či podpořila cyklistickou dopravu vybudováním „the Neadwiślański Cycling Route“. Varšava se v posledních letech snaží profilovat jako město, jež aktivně dbá o životní prostředí, což se viditelně odrazilo i v investicích do této oblasti. Jednalo se např. modernizaci přístavu Czerniakowski, rekultivaci jezera Zgorzala, úpravu melioračních a kanalizačních zařízení na odklon dešťové vody, či rekonstrukci dětských hřišť v parku Praski a v zahradách Saski.

Rozvoj města Varšava probíhá od roku 2005 v souladu se schváleným strategickým plánem (Strategy of Development of the City of Warsaw). Jeho dlouhodobým cílem je dosažení co možná nejvyšší úrovně kvality života obyvatel města a etablování hlavního města jako investičně atraktivního, moderního města založeného na znalostní ekonomice. Zároveň je ambicí Varšavy stát se finančním centrem regionu Střední Evropy.

Tento obecný rámec formuje současné i budoucí rozpočtové výdaje. Dle rozpočtového výhledu na rok 2013 Varšava plánuje růst nominálních příjmů o 7%, jakožto i zvýšení výdajů o 11,5%.²⁷ Struktura výdajů bude ze 75,7% pokrývat stávající aktivity a projekty nacházející ve stadiu rozpracovanosti, přičemž na investice připadne 24,3% všech výdajů, což znamená zvýšení poměru kapitálových výdajů na celkových výdajích o 7 procentních bodů.

Mezi klíčové současné a budoucí investice patří v oblasti dopravy **dokončení centrální stanice druhé linky metra, vybudování strategických parků Park&Ride (P&R)** – druhá fáze a započatí konstrukčních prací na ulici Nowolazurowa v oblasti Jerozolimskie třídy a následné napojení na trasu AK. V oblasti prostorového řízení a oblasti správy nemovitostí stojí před Varšavou potřeba **modernizace nákupního centra v ulici Banacha, dále rekonstrukce náměstí Pilsudskiego** a stavba budovy pro municipální a sociální účely na ulici Jagiellónska. V oblasti péče o životní prostředí a

²⁷ The Capital City of Warsaw, 2013, The Annual Report of the Issuer for 2012

urban designu se město zaměřuje na rozvoj nábřeží Vistula, či **rozvoj zelených ploch v těsné blízkosti Bródnowski a Zaciszański kanálů**. Klíčovým kapitálovým výdajem v oblasti bezpečnosti je realizace tzv. „**Safe City**“ projektu, v jehož rámci město plánuje zavést rádio komunikační systém pro městské policisty. Oblast školství, potažmo vzdělávání město podpoří např. přímými investicemi v podobě modernizace vzdělávacích komplexů v ulici Hoża 1, tj. strojního inženýrství motorových vozidel a středoškolské vzdělávání. V oblasti zdravotnictví a sociální péče plánuje Varšava finančně subsidiovat stávající nemocnice, ambulantní a léčebná centra a zároveň investovat do jejich modernizace a rozšiřování, vzhledem k demografickému výhledu hlavního města.

Participativní rozpočet

Ve světě stále populárnější opatření ve formě participativního rozpočtu se od 1. ledna rozhodli uvést v chod i představitelé města Varšava. Reálný efekt na rozpočet hlavního města bude minimální, avšak tato forma přispívá především k zainteresování obyvatel do otázek města a umožnění další úrovně participace. Participativní rozpočet je jednou z hlavních vlajkových lodí marketingové strategie Varšavy, což např. i poměrově vysoká míra angažovanosti obyvatel jak na sociálních sítích, tak i v samotné aktivitě v rámci programu.

Varšava se k tomuto nástroji uchýlila s cílem vzdělávat obyvatele věci veřejných výdajů a rozproudit přímou diskusi o finančních náležitostech města. Obyvatelé Varšavy budou rozhodovat o výdajích hlavního města na úrovni jednotlivých městských částí, přičemž výše použité částky musí být v intervalu 0,5 – 1,1% rozpočtu městské části. Již od 15. října 2013 byly v každé městské části ustanoveny koordinační skupiny, skládající se ze zástupců obyvatel, nevládních organizací, představitelů města, zastupitelů a úředníků. Tyto týmy do konce roku 2013 vybíraly projekty, z nichž samotné město vybralo ty, o kterých je v souladu s koncepčním rozvojem možno hlasovat. Samotné hlasování proběhlo na konci června 2014. přičemž realizace být dokončena v průběhu roku 2015. Původní plán objemu prostředků pro participativní rozpočet nebyl naplněn, když obyvatelé Varšavy rozhodovali, jakým způsobem investovat 26 mil. PLN (6,2 mil. EUR), tj. přibližně 0,2% městského rozpočtu. Do programu se přihlásilo napříč 18 městskými částmi 2200 projektů, přičemž 1390 bylo umožněno městskou administrativou, aby vstoupilo do hlasovacího procesu.²⁸

Na uvedení v život participativního rozpočtu ve Varšavě lze nahlížet dvojí optikou. Na jednu stranu obyvatelům města byla skrze přímou participaci umožněno spolupodílet se na tvorbě a směřování věcí veřejných, což lze demonstrovat na jednotlivých projektech, jež se povětšinou odklánějí od velkých „betonových investic“ (i kvůli malému objemu prostředků) a přiklání se k řešením ulehčující pohyb chodců a cyklistů. Mezi takové projekty patří např. vybudování (jasné vyčlenění) cyklistických stezek (např. ulice Oboźna, ulice Kazimierzowska), zbudování chodeckých ostrůvků, zákaz parkování v prostorech vyhrazených pro chodce, či omezení automobilové dopravy ve vybraných ulicích).

Na druhou stranu se způsob exekuce participativního rozpočtu setkává v Polském hlavním městě i s vlnou kritiky. Kromě nenaplnění objemu plánovaných investic a zvýšené administrativní zátěži se mezi nejčastějšími výtkami objevují následující:

- V mnoha městských částech (Śródmieście, Wola, Ochota a Żoliborz) nebylo obyvatelům umožněno hlasovat o „nejvíce poptávaných“ projektech (například přechody pro chodce v nejvíce frekventovaných místech), jelikož je představitelé městských částí nezařadili do hlasování
- Nízký zájem ze strany obyvatel napříč většinou městských částí, když největší účast 15,5% byla zaznamenána v městské části Ursynów a nejmenší v městské části Bielany, kde počet zúčastněných obyvatel činil pouze 4,8%
- Netransparentní posuzování nákladů u předkládaných projektů. V průběhu ověřovací fáze byla u vybraných projektů navýšena ze strany administrativních pracovníků MČ výše

²⁸ Miasto Stoleczne Warszawa, 2014, Twój Budżet, dostupné na: <https://twojbudzet.um.warszawa.pl/>

nákladů až patnáctkrát a to často bez předchozí konzultace a na poslední chvíli. Tyto změny pak reálně ovlivnily výsledky hlasování např. v městských částech Śródmieście a Mokotów

8.4. Vídeň

Tabulka č. 15: Přehled strategických investic na rok 2013

Investice	v mil. EUR	
Strategické investice (rozšíření linky metra U1 na jih + modernizace linky U4)	1810	
Ostatní investice	4543	
Výstavba nových školek (2000 nových míst)	677	
Rekonstrukce stávajících školních budov (celkem 76 budov)	60	
Vybudování 5 nových škol (dřevostavby s důrazem na udržitelnost) v oblastech Simmering, Penzing, Floridsdorf	12	
Investice do modernizace systému zdravotnictví a sociální péče (Wiener Spitalskonzept 2030, Wiener Geriatriekonzepts, modernizace 7 centrálních nemocnic, více než 1500 nových míst sociální péče)	3490	
Qualifikationsplan 2020 – zlepšování kvalifikace Vídeňanů	39	
Investice do programů integrace mladých lidí na trhu práce	10	Trh práce
Program výstavby a renovace bytového fondu	255	Investice

Vídně jsou pro-růstově orientovány. Prioritou je stimulovat zaměstnanost a celkově posilovat tamní trh práce. Podpora trhu práce je evidentní na programech umožňujících rekvalifikace či doplnění si kvalifikace s cílem zlepšit individuální konkurenceschopnost na vídeňském trhu práce (Qualifikationsplan 2020). Toto opatření se týká zhruba 23 000 obyvatel Vídně, kteří se do programu (Employment Promotion Fund) přihlásili během roku 2014. Vídeň také podporuje uplatnění mladých lidí na trhu práce (3000 studentů ročně skrze training programy) a dále se zaměřuje na uplatnitelnost obyvatel, kteří čelí sociálnímu vyloučení. Vídeň přímo zaměstnává 58 825 pracovníků.

Sociální služby

Vídeň dále směřuje své investiční prostředky do oblasti sociální péče a zdravotnictví (3.49 mld. EUR za rok 2013. Vídní připadá městský zdravotnický sektor a s ním 7 centrálních nemocnic a jejich návazná údržba a provoz, což vytváří zvýšené požadavky na rozpočet. Vídeň se aktivně připravuje na demografické stárnutí ekonomicky aktivní populace. Proto v současnosti disponuje 1500 pečovatelskými centry.

Vnitřní i vnější migrace znamená nárůst cca 20 000 nových obyvatel Vídně ročně. Poptávka po mateřských školách a jeslích byla za posledních 5 let uspokojena 12 000 novými mateřskými zařízeními. V současné době disponuje Vídeň 53 000 mateřskými školami a 20 000 jeslemi. Celkem za 2013 investovala Vídeň 1,9 mld. EUR do vzdělávání a péče o děti.

Investice do bydlení – výstavby a rekonstrukce

Vídeň přímo dotuje výstavbu a rekonstrukci dostupného bydlení. Během roku 2014 je zajištěno 72 milionů EUR na výstavbu 1500 nových domů. Renovační projekty jsou také důležité ke snižování negativních vlivů neekologických obydlí na životní prostředí.

V roce 2014 plánuje Vídeň nadále posilovat investice do infrastruktury jako stimulaci růstu a zaměstnanosti v nejistém, ekonomickém a post-krizovém období. Skrze městské akciové společnosti investuje Vídeň do infrastruktury 1,72 mld. EUR (v roce 2014), aby byla zajištěna moderní infrastruktura a aby se zachovaly desítky tisíc pracovních míst v malých a středně-velkých podnicích. Vídeň plánuje na příštích pár let 4,68 mld. EUR na poptávkou-vedené výdaje.

Tyto výdaje zahrnují následující dotčené oblasti: rozvoj a údržba dopravy a infrastruktury, oprava veřejných budov a nákup vozidel a strojů. Ve Vídni je významný počet ekonomicky aktivních subjektů zaměstnán ve stavitelství a dalších návazných odvětvích, proto je stimulace tohoto sektoru ze strany města velmi důležitá, aby docházelo k vyrovnávání dopadů ekonomické krize. Jen za rok se v této oblasti investovalo 1,81 mld. EUR. Tato částka je vyšší než v předchozích letech. Projekty jako expanze metra U-1 nebo modernizace linky U-4 umožní zachování pracovních míst ve stavebnictví.

Stejně jako mezi varšavské specifika patří participativní rozpočet, pak mezi vídeňské zajímavosti patří již dlouhodobé uplatňování tzv. gender budgetingu. Gender budgeting patří mezi instrumenty, které Vídeň aktivně používá k měření dopadu městských investic a na snižování nerovnosti mezi muži a ženami. Cílem tohoto opatření je usnadňovat genderově spravedlivé investice napříč všemi segmenty vídeňského rozpočtu. Gender budgeting byl schválen Evropskou komisí v roce 2005.²⁹

9. Shrnutí

Funkce strategického plánování v rozpočtové politice je umocněna nejen v období hospodářských krizí ale především v obdobích, která po nich následují. Potřeba racionální fiskální strategie a řešení dluhových potíží, jež jsou spjaté s protikrizovými opatřeními, je v případě měst naprosto kruciólní. O co více jsou městské samosprávy ochuzené o možnost používání variabilních nástrojů na finančních trzích, o to více mohou být v dobrém slova smyslu kreativní ve stanovování, nalézání a aplikování strategických rozhodnutí, která mají přímý vliv jak na příjmovou tak na výdajovou složku městského rozpočtu. Strategické plánování rovněž umožňuje městu lépe reagovat na externí fiskální šoky a v dlouhodobém horizontu přispět k úspoře nákladů.

Propojení strategického plánování s plánováním rozpočtovým umožňuje městu soustředit se na základní potřeby svých obyvatel a předcházet tak investicím do nahodilých nekonceptních projektů. Výsledky ekonomických analýz přímé závislosti strategického plánování na snižování rozpočtového schodku jsou však stále neprůkazné. Fiskální politika města je často určována exogenními proměnnými, které nemůže strategické plánování předvídat, avšak je to právě jasně pojmenovatelný rámec, který umožňuje efektivní propojení mezi plánovací a exekutivní složkou města a to nejen na obsahové ale i manažerské úrovni. Toto spojení by v ideálním případě mělo vést k dlouhodobé rozpočtové vitalitě města.

Přístup vybraných referenčních měst k vlastní rozpočtové politice je velmi individuální a každé město čelí rozdílným výzvám a mantinelům. Obrovský dluh dominantním způsobem determinuje rozpočtovou politiku města Berlín, zatímco druhé zkoumané německé město Mnichov vytváří především díky kombinaci vysokých příjmů z daně právnických osob a konzervativní fiskální politice již od roku 2010 rozpočtové přebytky. Na příkladu Varšavy můžeme pozorovat vysokou podobnost s pražským hospodařením a investiční politikou, primárně zaměřenou na mobilitu a u Vídne pak důraz na dlouhodobou udržitelnost. Společným znakem všech referenčních měst je, že ke své rozpočtové politice a především pak k politice investiční přistupují strategicky a s dlouhodobou vizí.

²⁹ Wien.at, Gender Budgeting in Wien – Umsetzungsbeispiel von Gender Mainstreaming, dostupné na: <https://www.wien.gv.at/menschen/gendermainstreaming/beispiele/budgeting.html>