

Vydává federální ministerstvo financí ČSFR
ve spolupráci se Státní bankou českosloven-
skou ve vydavatelství *Economia*, a.s. Praha

© federální ministerstvo financí ČSFR

Adresa redakce: Vinohradská 49, 120 74,
Praha 2

Telefon: 2110, l. 360, 361

Vedoucí redaktor: Ing. Ivan Kočárník, CSc.

Publishers: Federal Ministry of Finance of
CSFR in Cooperation with Czechoslovak
State Bank in Publishing House *Economia*,
Prague

© Federal Ministry of Finance of CSFR

Editor's Office: Vinohradská 49, 120 74
Prague 2, CSFR

Chief Editor: Ivan Kočárník

OBSAH

Ivan KOČÁRNÍK: Státní rozpočty na rok 1991 1

Jiří JONÁŠ: Hospodářská politika: alternativy
a meze..... 5

Pavel ŠTĚPÁNEK: Jaké daně do tržní
ekonomiky?..... 12

Jaromír CÍSAŘ: O vlastnictví měst a obcí 17

Dagmar HANZLOVÁ: Finanční a odpisová
politika a proces transformace čs. ekonomiky .25

Finance a úvěr v zahraničí

Josef MERVART: Systém daní v SRN, jejich
výnosy a způsoby rozdělení do různých
rozpočtů 35

Informace

Věra KAMENÍČKOVÁ: Seminář o makroeko-
nomické politice..... 45

Aleš BULÍŘ – Jiří JONÁŠ: Informace k publikaci
překladu knihy F.S. Mishkina..... 47

Uprostřed čísla:

Frederic S. MISHKIN: **Ekonomie peněz,
bankovníctví a finančních trhů** (1. část): s. 1-24

CONTENTS

Ivan KOČÁRNÍK: The State Budgets for 1991 1

Jiří JONÁŠ: The Economic Policy: Alternatives
and Limits 5

Pavel ŠTĚPÁNEK: What Taxes in the Market
Economy?..... 12

Jaromír CÍSAŘ: The Problems of Property of
Municipalities..... 17

Dagmar HANZLOVÁ: The Financial and Amort-
ization Policy and the Process of the
Czechoslovak Economy Transformation..... 25

Finance and Credit Abroad

Josef MERVART: The Tax System in West Ger-
many, Its Yields and Modalities of Distribution to
Various Budgets 35

Information

Věra KAMENÍČKOVÁ: The Course on Macroeco-
nomic Policy 45

Aleš BULÍŘ – Jiří JONÁŠ: Information on the
Translation of the Book by F.S. Mishkin..... 47

In the centre of the journal:

Frederic S. MISHKIN: **The Economics of
Money, Banking and Financial Markets**
(Part I): pp. 1-24

O vlastnictví měst a obcí

Jaromír ČISAŘ*

V souboru opatření vedoucích k samosprávnému postavení měst a obcí a účinnému územnímu řízení, které zabezpečuje optimální využívání ekonomického a sociálního potenciálu jednotlivých územních celků státu, má zásadní význam obnova vlastnictví měst a obcí.

Požadavek obnovy tohoto vlastnictví se stal součástí programů bezmála všech politických stran a je posilován také tím, že tato forma vlastnictví měla i v naší zemi poměrně dlouhou tradici. Zůstala zachována i po roce 1945 a ještě Ústava 9. května z roku 1948 obsahovala ustanovení, že části národního majetku, které nejsou celostátního významu, mohou být v rukou svazků lidové správy.

K zrušení vlastnictví měst a obcí došlo administrativně byrokratickou cestou. Nové právní normy upravující vlastnictví s touto formou v dřívější, historicky vzniklé podobě nepočítaly. Hledáme-li skutečné příčiny zrušení vlastnictví měst a obcí, zjišťujeme, že se tak stalo proto, že bylo shledáno - stejně jako samosprávné postavení měst a obcí - nevhodným a protikladným prvkem zaváděného administrativně direktivního systému řízení. Vlastnictví měst a obcí tak nezaniklo proto, že by se vyčerpalo ekonomicky, že by ztratilo ekonomické oprávnění.

Obnova vlastnictví obcí a měst se zároveň stává prostředkem k odstranění dosavadního neúčinného tzv. státního vlastnictví, které se vydávalo za všelidové, celospolečenské a ve skutečnosti bylo ničí. Jde tedy o demonopolizaci státního vlastnictví v oblasti tzv. veřejného vlastnictví. Demonopolizace jako významná součást ekonomické reformy a podmínka obnovy tržního charakteru naší ekonomiky se tedy netýká jen podnikatelské oblasti. Její nedílnou součástí je demonopolizace i ve veřejné oblasti. Požadavek obnovy tohoto vlastnictví je však nezbytné prohloubit v teoretické rovině. Máme totiž málo zkušeností s jeho fungováním. Na základě ekonomické analýzy je nezbytné nejen spolehlivě vymezit jeho předmět, analyzovat příčiny jeho vzniku a zániku, ale také mechanismus koexistence s ostatními druhy vlastnictví v rámci tržní ekonomiky.

Soustředování obyvatelstva a územní koncentrace hospodářských činností, tzn. vznik měst jako specifické sídelní organizace lidí, vede postupně ke změnám dosavadních a vzniku nových potřeb těchto komunit. Město jako relativně uzavřený systém v rámci územní dělby práce vyžaduje nejen jednotné urbanistické řešení a s tím spojenou výstavbu komunikací, ale také jejich úklid a údržbu, jiný způsob zá-

*Doc. ing. Jaromír Čisař, CSc., vedoucí katedry drobného podnikání VŠE Praha
Příspěvek redakce obdržela koncem června 1990.

sobování vodou, odvádění a čištění odpadních vod, likvidaci odpadků atd. Město je nezbytné zásobovat energiemi, palivem, vzniká potřeba spojových služeb i městské dopravy. Je nutné zabezpečit rozšířenou reprodukci pracovní síly, s tím souvisí nutnost činnosti vzdělávacích, kulturních a sociálních zařízení.

Výrazným charakteristickým rysem těchto potřeb je, že musejí - a některé mohou - být uspokojovány zařízením společným pro všechny členy dané komunity. To je dáno souborem různých faktorů. Různá sídla mají v jednotlivých fázích svého rozvoje různé potřeby a hlavně reálné možnosti společného uspokojování těchto specifických potřeb. Dochází také ke změnám rozsahu i struktury těchto potřeb a tomu odpovídajících zdrojů jejich uspokojování.

Postupný vznik a rozvoj uvedených potřeb, probíhající během historického vývoje měst a obcí, vyžaduje nezbytné prostředky pro jejich uspokojení. Zdrojem se v počátečním vývoji stávají výdělků z nemovitostí, vlastnictví půdy i budov, vodních zdrojů a ploch atd. K tomu se postupně přidružuje vlastní výdělečná činnost městských mlýnů, pekáren, vodáren, plynáren, dopravních podniků atp.

Počáteční fázi také odpovídá výběr nejrozličnějších poplatků z obchodní a jiné činnosti. Posléze vznikají relativně stabilní horizontální finanční vztahy mezi místními samosprávnými celky a všemi hospodářskými subjekty a obyvatelstvem na území dané obce.

Vlastní výdělečná činnost a poplatky za čerpání místních zdrojů - od nerostných surovin až po životní prostředí - a "převod" části výnosů z podnikání hospodářských subjektů prostřednictvím poplatků za poskytování služeb a na rozvoj dané komunity formou místních daní včetně daní placených obyvatelstvem tak představují zdroje tzv. komunálního vlastnictví.

Tyto zdroje slouží k uspokojování nových potřeb prostřednictvím činností vznikajících na základě prohlubování dělby práce, která vede k vytváření zvláštní sféry služeb, jež zabezpečuje fungování města jako relativně samostatného organismu. Její existence a spolehlivé fungování není jen předpokladem vyhovujících životních podmínek lidí, ale i významným činitelem produktivity a účinnosti práce hospodářských a jiných činností provozovaných na území obce. Je to významný externí faktor dosahování optimálních výsledků hospodaření všech uvedených subjektů i daného územního celku. Vznik a rozvoj této specifické sféry služeb jsou tak výrazným ekonomickým zájmem všech členů komunity.

Uvedený ekonomický zájem nutně nachází svůj projev v konstituování specifické formy vlastnictví. Jeho vznik probíhá současně s procesem emancipace měst a obcí jako samosprávných celků. Jen tehdy, když vzniká samosprávné postavení obcí, mohou se stát společně prostředky výhradním vlastnictvím dané komunity jako podmínka toho, že toto vlastnictví nebude zcizeno v její neprospěch. Je zřejmé, že samosprávné postavení obcí a existence tzv. komunálního vlastnictví jsou neoddělitelnými prvky nové sídelní organizace lidí vedoucí ke vzniku nových potřeb uspokojovaných společnými prostředky. Samospráva obcí bez jejich vlastnictví je prázdným pojmem. Její obnova je nemyslitelná bez obnovy vlastnictví obcí a měst.

Vznik komunálního vlastnictví není determinován jen ekonomickým zájmem všech členů komunity, ale také obecně ekonomickými kritérii jako kterýkoliv jiný druh vlastnictví. Vzniká a rozvíjí se potud, pokud prokáže a prokazuje svoji ekonomickou výhodu jako faktor ekonomicky efektivnějšího uspokojování společných potřeb prostřednictvím činnosti specifické sféry služeb. Jakmile zanikají jeho ekonomické

výhody, zaniká i jako vlastnická forma. To znamená, že rozsah i struktura prostředků, které jsou předmětem komunálního vlastnictví, záleží především na tom, v jaké míře podmiňují rozvoj a ekonomické výsledky každé jednotlivé činnosti provozované v daném sídle, v jaké míře jsou zdrojem úspor pořizovacích a provozních nákladů. Jinak řečeno, v jaké míře jsou zdrojem tzv. aglomeračních úspor vznikajících společným uspokojováním specifických potřeb daných sídel.

Z uvedeného vyplývají určité ekonomické souvislosti a limity včetně vymezení předmětu vlastnictví měst a obcí.

Analyzujeme-li potřeby uspokojované společnými prostředky, zjišťujeme, že je lze rozdělit do dvou odlišných skupin. Kritériem tohoto členění je, nakolik lze stanovit závislost mezi mírou individuální spotřeby a mírou nákladů na její uspokojování. Jinak tomu je u veřejného osvětlení nebo úklidu komunikací, jinak u spotřeby vody nebo městské hromadné dopravy. V případě, že lze stanovit uvedenou závislost, jedná se o potřeby, které lze podmíněně nazvat dělitelné, v opačném případě jde o potřeby nedělitelné. Je pochopitelné, že toto členění podléhá v průběhu historického vývoje, zejména v důsledku vědeckotechnického rozvoje, určitým změnám.

Z uvedeného je zřejmé, že prostředky uspokojující takové nedělitelné potřeby, jako je např. veřejné osvětlení, výstavba, údržba a úklid komunikací, dopravní značení, odvádění odpadních vod, ale i lesoparky, popř. zemědělská půda sloužící jako zdroj zdravotně nezávadné vody, stejně tak jako některá kulturní, sociální a vzdělávací zařízení, veřejná zeleň atd., by měly být předmětem komunálního vlastnictví. V některých případech je to zdůvodněno tím, že se jedná o složitá technická zařízení. Zásadně platí, že by to měly být prostředky uspokojující potřeby, u nichž nelze stanovit závislost mezi mírou spotřeby a mírou nákladů.

Předmětem komunálního vlastnictví by měly být i prostředky, u nichž sice lze stanovit uvedenou závislost, avšak proto, že je to ekonomicky výhodné nebo nezbytné, jsou uspokojovány společným způsobem. Jde o prostředky pro odvoz a skladování tuhého domovního odpadu, popř. spalovny, zásobování vodou, výrobu tepla atd., ale i některá zařízení občanské vybavenosti, jako jsou např. plovárny, muzea, hudební tělesa, galerie atd.

Z komunálního vlastnictví není ani v současnosti zdůvodněné vylučovat zemědělskou, lesní, popř. zastavěnou půdu, lokality místních surovin, nemovitosti všeho druhu včetně bytového fondu, popř. některé výdělečné činnosti. Tyto předměty se mohou pronajímat a být výhodným zdrojem příjmů rozpočtů měst a obcí.

Obecní majetek zůstal zachován např. v SRN. Jeho součástí jsou všechny nemovité i movité věci a pozemková práva, které jsou ve vlastnictví obce nebo jí přísluší, jakož i jiná jí příslušející majetková práva, např. ulice, zelené plochy, budovy, vybavení kanceláří, vozidla, podíly na právně nesamostatných hospodářských a zásobovacích podnicích.

Základními druhy obecního majetku jsou:

- objekty,
- finance,
- zvláštní majetek,
- svěřený majetek.

K finančnímu majetku patří úspory obce. Zvláštní majetek obce tvoří:

- majetek členů obce nazývaný také majetkem občanů, kde je obec vlastníkem, ale užívání přísluší obyvatelstvu,
- majetek právně nesamostatných nadací, ze kterých výnos plyne obci, ale které obec musí používat podle vůle zřizovatele nadace (tzv. fiduciální nadace),
- hospodářské podniky bez vlastní právní subjektivity a veřejná zařízení, pro které se na základě právních předpisů vedou zvláštní účty,
- právně nesamostatná zásobovací a pojišťovací zařízení pro zaměstnance obce (doplňkové pokladny, vlastní pojištění proti úrazu).

Ke svěřenému majetku patří právně samostatné místní nadace a majetek, který spravuje obec podle zvláštního práva.

Je nutné také poznamenat, že s prohlubováním dělby práce, rozvojem výrobních sil, překonáváním relativní izolovanosti jednotlivých obcí a měst atd. některá zařízení technické, ale i občanské infrastruktury přestávají být předmětem komunálního vlastnictví. Stávají se předmětem jiných druhů vlastnictví.

Bylo uvedeno, že k tomu dochází v okamžiku, kdy daný druh vlastnictví ztrácí schopnost uspokojovat dané potřeby ekonomicky výhodnějším způsobem. K určení tohoto faktu je však nutné splnit některé předpoklady, nelze toho dosáhnout jen na základě subjektivních soudů. Domnívám se, že rozhodujícím systémovým opatřením k objektivizaci takového soudu je nezbytné, aby i ve sféře služeb uspokojujících specifické potřeby obcí byly využity zbožně-peněžní vztahy, aby jim byl navrácen jejich tržní charakter. To znamená, aby poskytované služby měly charakter placených služeb a byly poskytovány na základě tržních cen.

Poměrně nejsnadněji to lze uskutečnit při uspokojování tzv. dělitelných potřeb, tzn. v případě poměrně snadného stanovení závislosti mezi mírou spotřeby a mírou nákladů. Není důvod, aby byly ztrátové ceny v případě odvozu komunálního odpadu, zásobování vodou, městské hromadné dopravy atd., stejně tak jako v případě plováren, sportovních zařízení, některých kulturních zařízení atp. I když stanovení tržní ceny není snadnou záležitostí, není důvod pro to, aby nebyla stanovena s potřebnou mírou přesnosti.

Takový postup je v zájmu všech členů komunity. Odchylka ceny od jejího objektivního základu totiž nezbytně vede k znovurozdělování společných prostředků prostě proto, že se nerespektuje uvedená závislost míry spotřeby a míry nákladů.

Poskytování těchto služeb za tržní ceny je také podmínkou rovnoprávnosti různých druhů vlastnictví. Je totiž předpokladem vzniku reálné konkurence, zejména v těch oblastech, které byly ovládnuty monopolem vzniklým na základě administrativních opatření.

Poněkud jinak je tomu s využitím cen a tržní kontroly v případech uspokojování tzv. nedělitelných potřeb. Sotva lze stanovit pro jednotlivce nebo organizace ceny veřejného osvětlení. V tomto případě lze úhradu stanovit jen na základě paušálního poplatku orgánu komunity. K tomu slouží horizontální finanční a ostatní ekonomické vztahy. Jejich obnova je dalším systémovým opatřením obnovy komunálního vlastnictví. Jevovou formou těchto vztahů jsou místní daně a odvody do rozpočtu místní samosprávy, z kterého je prováděna úhrada nákladů příslušných podniků.

Zrušení těchto horizontálních vztahů a jejich substituce příděly z rozpočtů vyšších orgánů státní správy na základě rozsáhlých a nepřehledných centrálně řízených znovurozdělovacích procesů měly velmi negativní důsledky. Jestliže ztráta tržního charakteru poskytovaných služeb vedla k subjektivistickým kritériím rozhodování

o struktuře poskytovaných tzv. dělitelných potřeb, a tím do jisté míry i o jejich rozsahu, pak zrušení uvedených vztahů mezi hospodářskými subjekty a orgány místní samosprávy vedlo k dovršení tohoto procesu. Došlo k úplné likvidaci objektivních kritérií a limitů rozsahu i struktury služeb uspokojujících potřeby měst a obcí. Obnova komunálního vlastnictví a jeho fungování vyžadují, aby byl překonán tento stav, abychom měli objektivní kritéria jak pro jeho rozsah, tak i pro jeho strukturu. Jen tak bude toto vlastnictví účelně a ekonomicky smysluplně plnit svoji funkci v národohospodářském komplexu.

Doposud tomu bylo tak, že činnost příslušných organizací byla dotována z rozpočtu města přidělováním finančních prostředků na základě zprůměrovaných ukazatelů. Základním kritériem jejich činnosti bylo čerpání rozpočtových prostředků. Zda-li je to smysluplné a ekonomicky účelné, jaksi pozornosti příslušných orgánů unikalo. A protože šlo o nárok stanovený vyššími orgány, zájmem národních výborů, kterým byl přiděl určen, bylo předložit návrh tohoto nároku s velkou rezervou, neboť stejně docházelo ke krácení tohoto nároku bez ohledu na jeho serióznost a zdůvodnění.

Zrušení horizontálních vztahů vedlo k naprosté absenci zájmu hospodářských subjektů na rozvoji územního celku. K tomu došlo především v důsledku převahy resortního řízení. Odvody těchto organizací nebyly využívány na rozvoj místní technické a občanské infrastruktury prostřednictvím rozpočtu místního orgánu státní správy, ale odváděny do centrálního rozpočtu jako zdroj centralistických přerozdělovacích procesů. Část prostředků se dostala do daného územního celku prostřednictvím tzv. podnikové společenské spotřeby. Z těchto prostředků vznikala často paralelně technická a občanská infrastruktura, která se ekonomickou racionalitou příliš často nevyznačovala - nejen z hlediska vlastního provozu, ale i z hlediska funkčnosti v daném územním celku. Nekoordinovanost územního a resortního řízení jako atribut centrálně direktivního modelu řízení vedla k prohlubování nedostatku prostředků pro rozvoj místní technické a občanské infrastruktury.

V souvislosti s požadavky na podstatné omezení přerozdělovacích procesů mezi jednotlivými územními celky se často setkáváme s argumentací, že se tím otevírá cesta ke vzniku chudých a bohatých oblastí. Výše uvedené omezení však vůbec neznamená úplnou likvidaci přerozdělování v zájmu využití ekonomického a sociálního potenciálu všech územních celků státu. Zkušenosti také ukazují, že účinná hmotná zainteresovanost místních orgánů správy je velmi silným stimulem k hledání nejrationálnějšího a často nečekaného způsobu využívání diverzifikované množiny faktorů, jež představují ekonomický a sociální potenciál daného územního celku. To proto, že volba adekvátního způsobu a výběru optimální varianty předpokládá důkladnou, až důvěrnou znalost místních podmínek, všech potenciálních možností. A takové znalosti nemá a nemůže mít nikdo jiný než orgán místní územní samosprávy, který demokraticky shromažďuje znalosti všech občanů své komunity a vyjadřuje jejich hmotný zájem.

Obnova horizontálních finančních vztahů není jen nástrojem vedoucím ke vzniku závazků podniků vůči územnímu celku. Spolu s tím dojde i k obnově závazků místní samosprávy vůči hospodářským subjektům. Orgán samosprávy nemůže být lenním pánem bez závazků vůči svým poddaným, ale orgánem fungujícím v rámci právního státu. To znamená, že musí respektovat zájmy hospodářských subjektů, jejich samostatné postavení a především to, že nejsou jen objektem, ale také subjektem

zdanění. To znamená, že musí mít možnost uplatnit svůj vliv na využití odváděných prostředků v souladu se svými reálnými ekonomickými zájmy. V případě uspokojování dělitelných potřeb k tomu stačí, aby odmítl služby daného podniku. V případě nedělitelných potřeb je možnost, jak uplatnit svůj vliv jako subjekt zdanění, situací poněkud složitější. V demokratické společnosti však i v tomto směru fungují příslušné mechanismy.

Zapomenout nelze ani na to, že prostřednictvím vlastnictví měst a obcí se realizuje vztah mezi konečnými národohospodářskými výsledky daného územního celku a jeho rozvojem a postavením v rámci územní dělby práce. Tento vztah se realizuje tak, že je zabezpečen soulad prostorové alokace tvorby a užití vytvořeného společenského produktu. To má velmi vážné důsledky pro orientaci prostorové alokace výrobních a dalších činností jak z hlediska podniku, tak i z národohospodářského hlediska. Absence tohoto vztahu, jako synonymum centrálně direktivního modelu řízení, vedla ke vzniku nerovnováhy v prostorové stránce reprodukčního procesu s velmi vážnými ekonomickými, ale i společenskými negativními důsledky. Výsledkem je ztráta efektivnosti celého národohospodářského komplexu.

Z uvedeného vyplývá, že komunální vlastnictví je faktorem prostorové alokace výrobních i sociálních činností v míře, v jaké vytváří pro tyto činnosti příznivé podmínky. Dodržení souladu prostorové alokace tvorby a užití vytvořených zdrojů je předpokladem k tomu, aby zvýšená výkonnost daného územního celku, indikovaná dosahovanými konečnými národohospodářskými výsledky, byla využita k dalšímu růstu výkonnosti daného celku, a tím celého národohospodářského komplexu. Stává se podmínkou optimálního využívání ekonomického a sociálního potenciálu daného územního celku. To znamená, že je jednou z podmínek dosahování dynamické rovnováhy prostorové stránky reprodukčního procesu, jež tvoří součást a nezbytnou podmínku rovnovážného rozvoje národohospodářského komplexu. K nerovnovážnému stavu v tomto směru dochází v okamžiku, kdy se v optimální míře nevyužívají všechny příznivé místní podmínky pro růst výkonnosti a produktivity práce, resp. jestliže není v dostatečné míře zabezpečena jejich rozšířená reprodukce. Tato reprodukce je totiž důležitá pro chování celé výrobní i sociální infrastruktury, pro její rozhodování o místní alokaci investic a jednotlivých činností. Samozřejmě za předpokladu, že tento rozhodovací proces je určován kritérii ekonomické efektivnosti a na základě objektivizovaných hodnotových kategorií. Tak tomu může být jen v případě, že hospodářské subjekty musejí počítat i s vlivem specifických místních podmínek na výši nákladů jejich produkce včetně územně diferencovaných cen vstupů. V tom případě nabývá schopnost místní územní infrastruktury minimalizovat náklady výroby mimořádného významu právě pro dosahování dynamické rovnováhy prostorové stránky reprodukčního procesu.

Dodržování souladu mezi prostorovou alokací tvorby a užití vytvořených zdrojů neznamená, že se společnost vzdává provádění racionální prostorové regionální politiky uskutečňované prostřednictvím přerozdělovacích procesů mezi jednotlivými územními celky. Jde jen o to, aby nebyla překročena optimální míra tohoto přerozdělování. V souvislosti s tím má však značný význam způsob tohoto přerozdělování. Může se totiž uskutečňovat anonymně, bez veřejné kontroly nebo veřejně prostřednictvím dotací určených na zcela konkrétní potřeby s udáním požadovaných nebo předpokládaných výsledků v určitém čase. V dosavadním administrativně direktivním modelu převládá způsob v podstatě anonymního poskytování

dotací. To vedlo k tomu, že dotované oblasti nebyly vázány žádnými podmínkami využití těchto dotací, nebyla v důsledku toho ani možná kontrola jejich využití. Z dotací se tak postupně vytvořil jakýsi automatický nárok, s kterým se počítalo, aniž byla dotovaná oblast ekonomicky stimulována a nucena hledat cesty k lepšímu využívání disponibilního ekonomického a sociálního potenciálu. Proto je nezbytné, aby se přerozdělovací procesy jako prostředek racionální regionální politiky dostaly pod přísnou kontrolu veřejnosti. Jen za těchto podmínek to nebudou dotující oblasti pociťovat jako svoji reálnou ekonomickou ztrátu a újmu.

Další systémové opatření podmiňující efektivnost obnovy komunálního vlastnictví se týká jeho organizační formy. Mělo by být organizováno jako kterýkoliv jiný druh vlastnictví, tzn. formou podniků jako všeobecné hospodářskoorganizační formy založené na výrobě zboží. Tyto podniky by měly mít právní subjektivitu, měly by hospodařit samostatně a organizovat se podle předmětu své činnosti dané jeho věcným charakterem.

Odlišnost těchto komunálních podniků od podniků podnikatelského charakteru by měla spočívat ve vazbě jejich hospodářských výsledků na rozpočet místní samosprávy. I když ekonomické postavení těchto podniků by mělo být v zásadě závislé na dosažovaných hospodářských výsledcích, je zřejmé, že zdrojem úhrady jejich činnosti v případě uspokojování tzv. nedělitelných potřeb je úhrada z tohoto rozpočtu. Na rozdíl od současného stavu je však nezbytné, aby byla daleko přesněji vymezena kvantita i kvalita poskytovaných služeb včetně částky představující vlastně souhrnnou cenu za poskytované služby. Mělo by se tak stát na základě veřejné kontroly a posouzení. Tak by tomu mělo být i v případě kontroly činnosti těchto podniků formou veřejného projednávání jejich roční bilance hospodaření.

Zaměření některých komunálních podniků na uspokojování veřejně prospěšných služeb s nutnou vazbou na rozpočet místní samosprávy zřejmě bude vyžadovat úpravu jejich postavení, jež bude odlišná od státních podniků podnikatelského charakteru. Uvedené však nevylučuje vznik podniků s účastí různých forem vlastnictví. Nelze vyloučit, ale spíše předpokládat i vznik podniků veřejně prospěšných služeb s účastí družstevního vlastnictví, popř. jako akciové společnosti s podílem občanů atd.

Důležité je, aby i mezi komunálními podniky a orgánem samosprávy byly horizontální finanční vztahy jako v případě podniků podnikatelského charakteru. Pouze v případech tzv. hodných zřetele - tzn. v případě, že bude existovat mimořádný zájem např. na těžbě místních surovin nebo využití vodního potenciálu a zabezpečení plně zaměstnanosti - lze stanovit odlišnou míru odvodů a daní do rozpočtu místní samosprávy. Nezbytným předpokladem je, aby toto rozhodnutí bylo přijato na základě demokratických pravidel.

Vazba na rozpočet místní samosprávy je důležitá také z toho důvodu, že rozvoj podniků a organizací, které jsou předmětem komunálního vlastnictví, je nutné v podstatně větší míře než doposud podmiňovat výsledky hospodaření daného územního celku. To je nezbytná podmínka zabezpečení objektivních kritérií prostorové alokace. Tím není vyloučena regionální politika státu spočívající v poskytování určitých dotací v případě, že se daný územní celek ocitne v nepříznivé hospodářské situaci, popř. jestliže není zabezpečeno uspokojování ústavou stanovených práv.

Vazba na rozpočet místní samosprávy má však ještě další nesmírně důležitou funkci. Využití zbožně-peněžních kategorií a tržní kontroly je determinováno charakterem trhu, který obsluhují. Nelze nevidět, že trh, na který vstupují podniky a

organizace zabezpečující uspokojování nezbytných potřeb města, má do značné míry specifický charakter. Jeho charakter vyplývá především z toho, že se jedná o typický místní trh obsluhující dané sídlo včetně jeho spádového území. Poptávka po jeho službách se vyznačuje poměrnou stabilitou jak co do množství, tak co do struktury. To proto, že je převážně dána hospodářským a demografickým rozvojem, který jen v mimořádných případech doznává zásadních změn. Z věcného hlediska jde o produkty a služby, které lze zařadit mezi nediferencované, tzn. takové, které nemají substituční produkty a služby. (Alespoň pokud za substituci městské dopravy nepovažujeme jízdní kolo.) Všechny uvedené skutečnosti vedou k tomu, že většina podniků a organizací má monopolní postavení. Existuje reálné nebezpečí zneužívání tohoto postavení spojeného s charakterem poptávky.

Domnívám se, že v důsledku jisté omezenosti tržních vztahů a tržní kontroly hospodaření podniků a organizací tvořících zkoumanou sféru služeb má důležitý význam forma vlastnictví; přesněji, že charakteru trhu musí odpovídat i charakter vlastnictví. A takovou formou je právě komunální vlastnictví. Společné vlastnictví realizované prostřednictvím uvedené tržní kontroly výsledků hospodaření spojené s demokratickými principy společenské kontroly představuje adekvátní vlastnickou formu. Stanovení souhrnné ceny za poskytované služby není totiž jen záležitostí probíhající pouze na základě komerčních kritérií. Provádí ho orgán, který demokraticky zastupuje zájmy celé komunity a má z tohoto titulu určité společenské povinnosti, které uplatňuje i při tomto jednání.

Obnova komunálního vlastnictví je systémovým opatřením, které by mělo umožnit odstranit dosavadní neúměrnou závislost rozpočtu místní samosprávy na rozsáhlých dotacích a subvencích. Tím dojde k likvidaci centralistických přerozdělovacích procesů, které postrádají objektivní kritéria. Místní rozpočet by měl být závislý v zásadě na výsledcích hospodaření daného územního celku včetně hospodaření s komunálním vlastnictvím.

Bez ohledu na nutnost dalšího teoretického zkoumání všech relevantních problémů spojených s obnovou komunálního vlastnictví nevidím žádné překážky toho, aby začala postupná příprava převzetí určitého majetku do vlastnictví měst a obcí. To by mělo být provázeno odpovědnými ekonomickými úvahami a kalkulací o stavu a možnostech optimálního využití ekonomického a sociálního potenciálu daného územního celku s přihlédnutím k jeho vlivu na životní prostředí. Není to zdůvodněno jen potřebou obnovy samosprávy měst a obcí, ale také tím, že obnova komunálního vlastnictví má značný národohospodářský význam a měla by se stát nedílnou součástí ekonomické reformy.

SUMMARY

Problems of Property of the Municipalities

The recovery of property of municipalities which was administratively abolished after 1948 is very important part of Czechoslovak economic reform. It is mean of de-monopolisation of non effective state ownership. Common property would be to spread especially at the public useful enterprises. Their economic activity and role is characterized in this article. There are also specified features of the market where they are working. The article is concerned in setting of principles which are important for horizontal relations with municipality budgets.