

## **Prohlášení**

Prohlašuji, že diplomovou práci na téma Finanční vývoj územní samosprávy v ČR jsem vypracovala samostatně. Použitou literaturu a podkladové materiály uvádím v příloženém seznamu.

V Českých Budějovicích dne 17. dubna 2006

.....

Jitka Ročárková

## **Poděkování**

Děkuji doc. Ing. Jitce Pekové, Csc. za pomoc, kterou mi během celé práce poskytovala, a také pracovníkům Magistrátu města v Českých Budějovicích, zejména pak vedoucímu finančního odboru Ing. Bohuslavu Bečvářovi za spolupráci a poskytnutí potřebných materiálů.

## **Obsah:**

### **Úvod**

## **I. Teoretická část**

### **1. Důvody obnovení územní samosprávy v ČR - obecního a krajského zřízení**

1.1. Historie územní samosprávy – teoretické východisko	1
1.1.1. Historie územní samosprávy obecně	1
1.1.2. Počátky historie územní samosprávy	2
1.1.3. Charakteristika územní samosprávy ve 20. století	3
1.2. Charakteristika územní samosprávy v novodobé historii	4
1.3. Evropská charta místní samosprávy	6
1.4. Návrh Evropské charty regionální samosprávy	8

### **2. Zhodnocení etap reformy veřejné správy**

2.1. Právní rámec reformy veřejné správy	11
2.2. Posouzení průběhu reformy veřejné správy	13

### **3. Postavení a úkoly obcí a krajů**

3.1. Obecní zřízení	20
3.2. Postavení, úloha a úkoly obce	21
3.2.1. Samostatná působnost obce	22
3.2.2. Přenesená působnost obce	25
3.3. Orgány obce	26
3.4. Krajské zřízení	29
3.4.1. Samostatná působnost kraje	29
3.4.2. Přenesená působnost kraje	31
3.4.3. Orgány kraje	32
3.5. Regionální politika	33

## **II. Praktická část**

### **4. Vývoj procesu fiskální decentralizace v ČR**

4.1. Podstata fiskálního federalismu	35
4.2. Model fiskálního federalismu v ČR	38
4.3. Decentralizace funkcí veřejných financí v ČR	40
4.3.1. Decentralizace redistribuční funkce veřejných financí v ČR	40
4.3.2. Decentralizace stabilizační funkce veřejných financí v ČR	41

<b>5. Vývoj příjmů a výdajů rozpočtů obcí v ČR v 90. letech</b>	
5.1. Charakteristika příjmů rozpočtů obcí	45
5.1.1. Právní úprava příjmů rozpočtů obcí	47
5.1.2. Daňové příjmy obcí.	49
5.1.3. Místní poplatky	51
5.1.4. Správní poplatky	52
5.1.5. Dotace obcím	53
5.1.6. Nedaňové příjmy obcí	56
5.1.7. Kapitálové příjmy obcí	56
5.1.8. Ostatní příjmy obcí	56
5.2. Charakteristika výdajů rozpočtů obcí	57
5.3. Vývoj výdajů rozpočtů obcí v ČR v 90. letech	59
5.4. Vývoj příjmů rozpočtů obcí v ČR v 90. letech	61
5.5. Vývoj příjmů a výdajů rozpočtů obcí	62
5.6. Vývoj příjmů a výdajů rozpočtu obce České Budějovice	66
5.6.1. Hodnocení vývoje příjmů a výdajů města České Budějovice	66
5.6.2. Hodnocení provozní části rozpočtu města České Budějovice	69
5.6.3. Hodnocení kapitálové části rozpočtu města České Budějovice	71
5.6.4. Neinvestiční dotace ze státního rozpočtu v rámci dotačního vztahu	73
5.6.5. Rozpočet města České Budějovice 2006 na rok 2006	75
5.6.6. Finanční vztah města České Budějovice a Jihočeského kraje	78
5.6.7. Vývoj úvěrového zatížení města	79
5.6.8. Problémy v hospodaření města Českých Budějovic	81
<b>6. Zhodnocení systému financování krajů</b>	
6.1. Vznik kraje z finančního hlediska	85
6.2. Etapy reformy veřejné správy a financování krajů	86
6.2.1. První etapa reformy veřejné správy	86
6.2.2. Druhá etapa reformy veřejné správy	86
6.2.3. Třetí etapa reformy veřejné správy	87
6.3. Novela zákona č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní	87
6.4. Příjmy rozpočtů krajů	88
6.4.1. Daňové příjmy krajů	90
6.4.2. Nedaňové příjmy krajů	91

6.5. Přijaté dotace krajů	92
6.5.1. Nárokové dotace	93
6.5.2. Nenárokové dotace	93
6.6. Výdaje rozpočtů krajů	94
6.7. Vývoj příjmů a výdajů rozpočtů krajů	94
<b>7. Zhodnocení finanční soběstačnosti obcí a krajů v ČR</b>	
7.1. Charakteristika finanční soběstačnosti municipalit	97
7.2. Vývoj finanční soběstačnosti v ČR	97
7.2.1. Finanční soběstačnost obcí v ČR	97
7.2.2. Finanční soběstačnost krajů ČR	99
<b>8. Zhodnocení vývoje rozpočtových vztahů v rozpočtové soustavě po roce 1990</b>	
8.1. Charakteristika rozpočtového hospodaření státu, kraje a obce	102
8.2. Rozpočtová soustava v ČR a vztahy mezi státem a municipalitami	104
8.3. Státní rozpočet	104
8.4. Rozpočty územní samosprávy	106
8.5. Zhodnocení stavu veřejných rozpočtů ČR	109
<b>Závěr</b>	
<b>Použitá literatura</b>	
<b>Internetové zdroje</b>	
<b>Přílohy</b>	

## Abstract

The principal aim of my diploma work is the evaluation the course of decentralization from the state on the territorial autonomy and evaluation of financial result of this suit. I would like to segment this principal aim. The teoretical leaving point is inclusive of this aims.

I have to analyse reasons of renewal territorial autonomy in the Czech Republic - municipality and region, then I have to evaluate of phases of reform in public administration and describe position and commisions of municipalities and regions. My practical purposes of diploma work are analyse and evaluate the development of suit of fiscaly decentralization in the Czech Republic, analyse and evaluate the development of incomes and costs in the Czech Republic in 90's years, analyse and evaluate of system of finance in regions, evaluate of financial independence of municipalities and regions in the Czech Republic and then evaluate of development of budget relations in budget system after 1990.

**Keywords:** development of incomes and costs, municipality, region, budget, decentralization

## Úvod

Základní cíl mé diplomové práce, kterou bych Vám touto formou chtěla prezentovat, je zhodnotit průběh decentralizace věcných kompetencí ze státu na územní samosprávu a finančních dopadů tohoto procesu. Pro analýzu daného postupu demokratizace územní samosprávy musím tento prioritní cíl rozložit na několik dílčích částí. V současné době probíhá čtvrtá etapa reformy. Jde tedy o proces, který se skládá z několika fází a není dosud ukončen, a proto ho nemohu hodnotit komplexně, jen z pohledu minulého, současného a predikovaného budoucího vývoje. Dobrou teoretickou základnu k porozumění dané oblasti mi poskytuje zejména legislativa, která přesně a jasně dokladuje, jak je daná problematika složitá a vede k neustálým změnám s jasným cílem nalézt optimální a efektivní řešení. Další podstatné zdroje, o které se budu moci opřít, jsou odborné publikace a odborné internetové stránky. Věřím, že na základě výše zmíněných zdrojů získám dostatek poznatků, abych si vytvořila vlastní názory a přístupy na reformu a hospodaření veřejné správy.

Pro lepší zhodnocení finančního vývoje územní samosprávy, její finanční nezávislosti, fungování a struktury orgánů je vhodná konkretizace na jednom subjektu. Proto mým dalším cílem bude podrobná analýza finančního hospodaření města Českých Budějovic. Zejména se jedná o záměr porovnání stavu současných potřeb v oblasti běžných a kapitálových výdajů rozpočtu, sledovat postupný vývoj příjmů a výdajů města a vývoj úvěrového zatížení města.

V návaznosti na daná zjištění si jako další cíl stanovuji nalézt možná řešení financování města a hledání dalších zdrojů příjmů či omezení výdajů na straně druhé. Zkoumat zda se všeobecné problémy, které se dotýkají většiny měst, postihují i město České Budějovice. Legislativní normy, podrobná analýza rozpočtu města v jednotlivých letech, sledování denního tisku a odborných časopisů to vše bude výchozím zdrojem pro získání poznatků v oblasti veřejné správy a jejího hospodaření. Velice významným zdrojem se pro mne stane využívání Internetu, který je nenahraditelným a v dnešní době snad i nejrychlejším zdrojem zcela nových informací. V praktické části bude můj metodický postup následující:

1. Sledování místního regionálního tisku Jihočeské noviny, Regionálního zpravodajství televize Prima a měsíčníku Noviny českobudějovické radnice. Tyto zdroje a zejména

pak zmiňovaný měsíčník dle mého názoru poskytují běžnému občanovi úplné, velmi dobře pochopitelné a zpracované informace.

2. Návštěva finančního odboru Magistrátu města Českých Budějovic, kde získám další potřebné informace pro finanční analýzu.

3. Zpracování údajů ze všech předchozích zdrojů, zejména rozpočtů města na rok 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, přehledy finančního hospodaření města na rok 2002 až 2004 a komentář k rozpočtu na rok 2005.

4. Nejdůležitějším krokem bude zhodnocení hospodaření města a to jak po stránce běžné tak i kapitálové části rozpočtu. Základním cílem v této části bude snaha postihnout vývoj příjmů a výdajů, finanční nezávislost a vývoj úvěrového zatížení města, přičemž vynechám povodňový rozpočet roku 2002 a 2003. Pro rok 2005 budu vycházet pouze z rozpočtových a ne skutečných údajů, jelikož ke dni konečného zpracování nebyly tyto údaje schváleny a veřejnosti k dispozici. Pro rok 2006 samozřejmě použiji rozpočtované údaje.

Z pohledu občana České republiky a obyvatelky města Českých Budějovic se mi daná problematika zdá velmi zajímavá a to je také hlavní důvod, proč jsem si jí vybrala jako téma své diplomové práce. Navíc má velice blízko k mnou studovanému oboru. Zkoumat, jak hospodaří rozpočty územních samosprávních celků a v návaznosti na to i státní rozpočet, je neustále otevřenou otázkou, ve které dochází k neustálým dynamickým změnám. Proto bych chtěla získat více informací z této oblasti, snažit se přinést nové pohledy a přístupy k dané problematice a zkorigovat si své vlastní názory. Nejvíce mě samozřejmě zajímá, jak hospodaří město, ve kterém jsem se narodila, kde mám trvalé bydliště a kde spotřebovávám veřejné statky. Zodpovědět si, zda jsou efektivně využity finanční prostředky, které plynou do daného rozpočtu, zda jich má město dostatek či nedostatek, jestli má město možnost ovlivnit výši svých příjmů, možnost snížit své zadlužení, zda má dostatečnou finanční soběstačnost a jestli je nadále schopno zajistit statky a služby na stejné, lépe však na vyšší úrovni apod., je pro mne základním bodem mého zkoumání.

Věřím, že zpracování této diplomové práce bude přínosné a lépe mě dokáže zorientovat v dané problematice.



# **1. Důvody obnovení územní samosprávy v ČR - obecního a krajského zřízení**

## **1.1. Historie územní samosprávy – teoretické východisko**

### **1.1.1. Historie územní samosprávy obecně**

Vývoj každého segmentu lidské činnosti nejvíce ovlivňuje jeho historie. Proto se domnívám, že je důležité nastínit alespoň základní prvky historického vývoje územní samosprávy.

Historický vývoj územní samosprávy byl vždy úzce spjat s vývojem státu. Státy v průběhu staletí vznikaly a zanikaly. Války byly vedeny zejména pro získání dalšího území, které by přineslo přírodní bohatství, pracovní síly a daňový výnos.

S rozvojem společnosti se začaly měnit a rozšiřovat činnosti státu a vytvářet menší útvary uvnitř státu. Tyto útvary vznikaly na základě kulturního, společenského sblížení obyvatel a vlivem ekonomických faktorů, tedy přirozeně.<sup>1</sup>

Vznik územní samosprávy lze tedy členit na přirozený a umělý. Přirozenou cestou vznikaly obce a města na základě přirozeného osídlení a dnes jsou základním územním samosprávním celkem i samostatným ekonomickým subjektem. "Uměle, tzn. rozhodnutím, v minulosti však zpravidla dohodou mezi panovníkem a městy, jako vyšší stupeň územní samosprávy, který zahrnuje více měst a obcí v dané oblasti,"<sup>2</sup> vznikaly územní samosprávy na regionální úrovni za účelem možnosti poskytnout více veřejných služeb zejména regionálního charakteru.

Z toho lze usuzovat, že přirozené celky jsou trvalejšího charakteru, ale ne méně problematické, což se projevilo při ne vždy úspěšné snaze centralizovat obce v řadě zemí EU. Přesto si myslím, že cokoliv, co vzniká přirozenou cestou, je přijatelnější pro dané obyvatelstvo, je s daným územím více propojeno a to citově i fyzicky.

### **1.1.2. Počátky historie územní samosprávy**

---

<sup>1</sup> Peková J., Hospodaření a finance územní samosprávy, MANAGEMENT PRESS, Praha 5, r.2004, ISBN 80-7261-086-4, s. 11-12

<sup>2</sup> Peková J., Pilný J., Veřejná správa a finance veřejného sektoru, ASPI Publishing s. r. o., Praha r. 2002, ISBN 80-86395-21-9, s. 76

Počátek historie územní samosprávy lze nalézt již ve starém Řecku a Římě. Avšak vývoj nebyl v celé Evropě totožný. Ve většině evropských měst se začíná územní samospráva prosazovat až kolem 12. století, kdy středověká města představují relativně autonomní hospodářské celky. Většina středověkých měst měla své výsady, mezi něž patřilo například mostné, vaření piva, mýtné, daně z prodejů atd. Tyto výsady se v jednotlivých městech výrazně lišily a to způsobovalo také odlišné bohatství těchto měst. Bohatství a příjmy měst také výrazně ovlivňoval rozsah zajišťovaných veřejných služeb např. ochrana osob, ochrana majetku, vodovody, kanalizace atd., ale i geografická poloha. Je tedy vidět, že problém zajišťování příjmů pro zabezpečení veřejných služeb není jen současně řešenou otázkou.

V 18. a 19. století byla města relativně dost izolována a to v důsledku nevolnictví a roboty. Tato skutečnost bránila v rozvoji nejen těchto měst, ale i celého státu. Po zrušení nevolnictví a roboty se situace výrazně zlepšila, došlo k rozvoji průmyslové výroby, strojové velkovýroby a obchodu. Také dochází k přílivu velkého množství obyvatelstva z vesnic do větších měst. Na jedné straně příliv obyvatelstva způsobil rychlejší rozvoj těchto měst, na straně druhé se zvýšily nároky na zabezpečování veřejných služeb zejména v oblasti školství a infrastruktury. Opět dochází k prohloubení rozdílů mezi chudými a bohatými městy a to vede k izolaci a nerovnoměrnému vývoji měst a obcí. Tím dochází k migraci kapitálu a obyvatelstva, což opět negativně ovlivňuje rozvoj municipalit.<sup>3</sup>

Postupně se snižuje izolace měst, místních pravomocí ve zdanění a ústřední vláda začíná mít větší pravomoci, které jsou důsledkem subjektivního přesvědčení, že stát (vláda, město, obec), ale také občanské spolky, charita apod. jsou schopny řešit tzv. tržní selhání, a to efektivněji, než kdybychom věci ponechali volný průběh. Tento proces výrazně doprovází změna v politice státu od protekcionismu k laissez-faire a od této politiky k politice zasahování do věcí veřejných. S tvrzením, že stát je schopen řešit tržní selhání lze souhlasit, ale stejně dobře se dá zpochybňovat, o čemž svědčí postoje celé řady ekonomických koncepcí a jednotlivých ekonomů.<sup>4</sup> Domnívám se, že centrálně řízená ekonomika je přesným příkladem toho, že tržní selhání lze řešit jen částečně a že

---

<sup>3</sup> Peková J., Hospodaření a finance územní samosprávy, MANAGEMENT PRESS, Praha 5, r. 2004, ISBN 80-7261-086-4, s. 36 -37

<sup>4</sup> Hamerníková B., Financování ve veřejném a neziskovém nestátním sektoru, Eurolex Bohemia, Praha 2, r. 2000, ISBN 80-902752-3-0, s. 47

nelze plně ovlivňovat vývoj trhu a s tím související vývoj příjmů obyvatelstva, podniků a tedy i státu a municipalit pouze z centra. Selhání lze jen korigovat, ale zatím nejsme schopni určit efektivní hranici, kde se vyplatí selhání řídit a kde jsou ztráty větší při jeho korekci.

### **1.1.3. Charakteristika územní samosprávy ve 20. století**

Ve 20. století přecházejí vlády k politice zasahování do věcí veřejných z důvodu tržních selhání pro zvýšení všeobecného blahobytu. Zejména Velká hospodářská krize vedla k velkým rozdílům mezi municipalitami, které nešlo opomíjet a byly pokládány za sociálně nespravedlivé. Stát se snažil svými zásahy a prostřednictvím veřejných financí tyto rozdíly zmírňovat.

Krizové jevy, jako Velká hospodářská krize, první a druhá světová válka vedly k výraznějším centralizačním tendencím, které ovlivnily postavení, příjmy, strukturu a vymezení úkolů jednotlivých stupňů územní samosprávy.

Po druhé světové válce evropské obyvatelstvo migruje z vesnic a menších obcí do měst. Hledá zde lepší zaměstnání s vyššími výdělky, lepší kvalitu veřejných služeb apod. Roste počet obyvatel ve městech, zvyšují se požadavky na územní samosprávu, rostou problémy se zajištěním slušného bydlení pro nově příchozí, zajištění základního vzdělání, zdravotní péče. Přitom zároveň šlo také o zajištění vyšší efektivity veřejného sektoru, vyšší hospodárnosti při financování rostoucích veřejných potřeb.<sup>5</sup>

Právě teorie fiskálního federalismu se zabývá otázkami, jak optimálně přiřadit příjmy, rozdělit odpovědnost za zabezpečování a financování veřejných statků a zároveň optimalizovat vztahy v rozpočtové soustavě. Pokud se na fiskální federalismus zadíváme v širších souvislostech, jde zároveň i o rozdílné využití funkcí veřejných financí jednotlivými vládními úrovněmi. Míru finanční soběstačnosti rozpočtů jednotlivých vládních úrovní včetně územní samosprávy, zabezpečování a financování veřejnými statky pomocí jednotlivých stupňů veřejné vlády, to vše zkoumá teorie fiskálního federalismu (podrobněji viz. kapitola 4.1.).

---

<sup>5</sup> Peková J., Hospodaření a finance územní samosprávy, MANAGEMENT PRESS, Praha 5, r.2004, ISBN 80-7261-086-4, s. 11-13

V ČR dochází od roku 1990 postupně k uplatnění tzv. smíšeného modelu místní samosprávy. To znamená, že územní samospráva např. obce vykonávají jak vlastní samosprávné funkce (samosprávu), tak některé úkony státní správy, jejichž rozsah je dán zákonem.<sup>6</sup>

## 1. 2. Charakteristika územní samosprávy v novodobé historii

Dnes lze charakterizovat územní samosprávu jako veřejnou správu, která je uskutečňována veřejnoprávními subjekty s výjimkou státu. Územní samospráva ČR je tedy právo na spravování určitého území menšího než je stát a to na základě zákonem stanovené působnosti a ekonomických pravidel. Z toho vyplývá, že obce a kraje od roku 2001 mohou rozhodovat o určitých zákonem vymezených veřejných záležitostech na území dané obce či kraje, aniž by stát zasáhl do daného rozhodnutí.

Stát určuje právními předpisy rámec, ve kterém se může samospráva pohybovat. „Kritériem pro určení tohoto rámce je uplatnění principu subsidiarity, tj. principu, že správa veřejných záležitostí se má dít na té úrovni, která je nejbližší řešenému problému.“<sup>7</sup>

Územní samospráva je v teorii fiskálního federalismu chápána nejenom jako forma veřejné správy, ale také jako forma veřejné vlády. Tato forma dává možnost naplňovat práva občanů na spravování určitého území v rámci státu. Tato práva jsou zakotvena v Ústavě ČR a limitována ekonomickými podmínkami a příslušnými zákony: zákon o obcích, zákon o krajích, zákon o rozpočtových pravidlech a další právní předpisy.

Stát předává část veřejné správy ale i moci, což umožňuje realizovat právo občanů podílet se na řízení veřejných záležitostí, ovlivňovat společenské procesy, zajišťovat efektivněji úkoly ve veřejném zájmu a kontrolovat kvalitu veřejné správy.

Předpokladem pro úspěšné fungování územní samosprávy je zejména oblast legislativní a ekonomická.

---

<sup>6</sup> Peková J., Pilný J., Veřejná správa a finance veřejného sektoru, ASPI Publishing s. r. o., Praha, r. 2002, ISBN 80-86395-21-9, s. 55

<sup>7</sup> Jílek M., Veřejné finance, Jihočeská Univerzita v Českých Budějovicích, Zemědělská fakulta, r. 2002, ISBN 80-7040-533-3, s. 70

V ČSSR znamenal rok 1989 počátek významných změn v oblasti společenského systému a vlastnických vztahů. Od začátku 90. let docházelo postupně ke změnám v soustavě místních územních orgánů a k přeměně ekonomiky na tržní.

Byl přijat Ústavní zákon č. 240/1990 Sb., kterým byla změněna sedmá hlava Ústavy, dále nazývána Místní samospráva. Tento ústavní zákon a zákon č. 367/1990 Sb., o obcích umožnily demokratické volby a vytvoření samosprávních celků. Výsledkem byl zánik místních a městských národních výborů jako státních orgánů a zahájení reformy veřejné správy, obnovování samosprávy na úrovni obcí a měst a tedy její transformace na moderní správu budovanou na principu demokracie.

V roce 1989 bylo v ČSSR 3 527 obcí s vlastním národním výborem. U řady z nich se jednalo o střediskové obce, kde národní výbor zastupoval i několik obcí. Občané využili demokratické volby k osamostatnění a obnově obcí, charakterizované jako samosprávné společenství občanů, právnická osoba s vlastním majetkem, s nímž samostatně hospodář. To ostatně dokladuje nárůst počtu obcí k 1. lednu 1994, kdy bylo v ČR již 6 231 obcí s obecním úřadem.

Navracení majetku jednak počátkem 90. let a dále od 1. ledna 2001 po obnovení krajů také významnou měrou přispělo k posílení samostatnosti municipalit.

Navracení majetku obcím bylo legislativně podloženo zákonem č. 172/1991 Sb., o přechodu některých věcí z majetku ČR do vlastnictví obcí a na základě jeho pozdější novelizace v roce 1993 a 2000. Majetek obcí nabytý na základě těchto zákonných předpisů je možno členit:

- a) Ze zákona a to z vlastnictví ČR, část tzv. historického majetku. Jednalo se o majetek, který obce vlastnily k 31. prosinci 1949. Například lesní pozemky, stavební a nezastavěné pozemky, zemědělskou půdu, stavby a pozemky tvořící jeden funkční celek se stavbou a podobně.
- b) Rozhodnutím například kulturní památky, jenž se jako historický majetek vracely do vlastnictví obcí pouze na základě rozhodnutí ministerstva kultury ČR.
- c) Na základě tzv. původního práva hospodaření (zřízeného dříve u národních výborů, jejichž nástupcem se staly obce nebo městské úřady) stavby a pozemky převedené do vlastnictví obcí, které obce spravovaly ke dni 24. května 1991 (kdy nabyl účinnost zákon o převodu majetku).

- d) Bytový fond s pozemky tvořící jeden funkční celek a domy, které spravovaly podniky bytového hospodářství (mimo majetek podléhající restitucím, tzn. na který uplatnily nárok oprávněné osoby) a po roce 1949 postavené státní byty včetně příslušenství domů.
- e) Objekty rozestavěné komplexní bytové výstavby na katastrálním území příslušné obce a majetek investovaný organizací.

Veškerý majetek znárodněný v roce 1949 však navrácen nebyl a to z důvodu stavby komunikací, rodinných domů, továren na daných pozemcích a buď se majetek dostal do vlastnictví jiných subjektů (občanů, družstev, nestátních organizací), nebo k němu tyto subjekty získaly právo užívání.

Jedním z nejdůležitějších předpokladů existence územní samosprávy je právě vlastnictví majetku, které umožňuje ekonomickou samostatnost, tzn. hospodaření s majetkem, podnikatelskou činnost, rozšiřování majetku, jeho zástavou možnost získání úvěrů pro další podnikání, či jeho prodejem získat kapitálové příjmy na financování investic, budování infrastruktury a možnost finančního investování.

Územní samospráva, její autonomie v oblasti financování, všeobecně závazné principy, práva a potřeby zahrnují důležité dokumenty uvedené v dalších podkapitolách.

### **1.3. Evropská charta místní samosprávy**

V ČSR bylo možno při obnově místní samosprávy čerpat ze zkušeností evropských zemí zakotvených v důležitém dokumentu, který ve svých ustanoveních výstižně vyjadřuje význam a obsah samosprávy v demokratických zemích. Důvodem vzniku tohoto dokumentu bylo dosažení větší jednoty mezi jeho členskými státy a ochrana a realizace společných ideálů a zásad. Jedná se o dokument nazývaný Evropská charta místní samosprávy, z jehož principů se vycházelo při vytváření nového společenského samosprávního zřízení v ČSR.

V Evropské chartě místní samosprávy přijaté členskými státy Rady Evropy 15. 10. 1985 ve Štrasburku jsou zakotveny principy a zásady pro vytváření demokratické a efektivní územní samosprávy s prohloubením účasti na řízení veřejných záležitostí. Tento dokument vešel v platnost 1. 9. 1988, avšak Česká republika ho ratifikovala až v roce 1998. Nicméně Česká republika ho respektovala již při obnovování územní samosprávy obecním zřízením již v roce 1990 a při obnově krajského zřízení koncem 90. let. Domnívám se, že přijetím tohoto významného

dokumentu prokázala ČR, že její demokratické myšlení zásadně pokročilo oproti předcházejícímu období a bylo a je krokem k rozvoji místní samosprávy.

Evropská charta místní samosprávy v preambuli zdůrazňuje, že:

„Místní společenství jsou jedním ze základů demokratického systému a právo občanů podílet se na řízení veřejných záležitostí je jedním z demokratických principů, jež jsou uznávány všemi členskými státy Rady Evropy.“<sup>8</sup>

Hlavní principy Evropské charty místní samosprávy jsou následující:

1) „Princip demokracie a decentralizace moci, který umožňuje:

- Postavení místních orgánů jako jednoho z hlavních základů demokratického systému.
- Právo občanů podílet se na řízení veřejných záležitostí, neboť právě na místní úrovni může být toto právo nejnáze vykonáváno, a to jak formou zastupitelské demokracie, tak různými formami přímé účasti občanů v poradenských a iniciativních orgánech územní samosprávy (upravených zákonnou úpravou).

2) Princip vysoké míry autonomie místních orgánů pravomoci i odpovědnosti v zajišťování záležitostí, které nejsou vyňaty z jejich kompetence:

- potřebu odborného, profesionálního výkonu rozhodnutí volených orgánů ve výkonných orgánech,
- právo na odpovídající různorodé finanční zdroje podle rozsahu působnosti místní samosprávy,
- právo vybírat místní daně a poplatky (včetně uživatelských) a stanovit jejich výši místními orgány v mezích zákona,
- ochranu finančně slabších místních samospráv, potřebu kompenzace důsledků nerovnoměrného rozdělení potencionálních finančních zdrojů a finančních nákladů (např. ve veřejném sektoru),
- potřebu dotačního systému při preferenci neúčelových dotací,
- správní dozor v mezích zákona,
- právo na sdružování za účelem zajišťování záležitostí společného zájmu
- potřebu spolupráce místní samosprávy, a to i na mezinárodní úrovni.“<sup>9</sup>

Velký důraz je v Evropské chartě kladen na základní články veřejné územní samosprávy. Charta považuje místní samosprávu za výraz práva a schopnosti místních

---

<sup>8</sup> Marková H., Finance obcí, měst a krajů, Orac s. r. o., Praha, r. 2000, ISBN 80-86199-23-1, s. 18

<sup>9</sup> Peková J., Pilný J., Veřejná správa a finance veřejného sektoru, ASPI Publishing s. r. o., Praha, r. 2002, ISBN 80-86395-21-9, s. 72

společenstev v mezích stanovených zákony a na vlastní odpovědnost a v zájmu místního obyvatelstva spravovat podstatnou část veřejných záležitostí a rozhodovat o nich (Charta článek 3).

Místní společenství mají v rámci hospodářské politiky státu právo na přiměřené vlastní finanční zdroje, které jsou považovány za jednu ze základních záruk plnění jejich úkolů. Za základní se považuje možnost volné dispozice se zdroji, které společenství získá. Alespoň část zdrojů pochází z místních daní a poplatků, jejichž výši mohou místní orgány v mezích zákona stanovovat. Charta počítá s přerozdělováním ve prospěch finančně slabších místních společenství, či s poskytováním dotací z centra, které by však na druhé straně nemělo omezovat svobodu místních orgánů. Municipality by měly počítat i s vlastními příjmy z podnikání, které by nemělo být ztrátové, aby nedocházelo k doplácení ztráty z daní. Finanční systém územní samosprávy by měl být celkově účinnější a efektivnější. (Charta článek 9).

Zakotvení práva místních orgánů spolupracovat, či se v mezích zákona sdružovat s jinými místními orgány za účelem zabezpečování záležitostí společného zájmu je dalším principem Evropské charty místní samosprávy, který musí být dodržen (Charta článek 10).

V naší Ústavě a příslušných zákonech v ČR jsou obsaženy principy územní samosprávy, které umožňují účelnost a hospodárnost při zajišťování příslušné územní správy občany a jejich právo podílet se na řízení veřejných záležitostí.

Evropská charta územní samosprávy a rostoucí význam regionální politiky byl podnětem pro vytvoření návrhu Evropské charty regionální samosprávy, jejímž cílem je dosažení ještě větší jednoty mezi jejími členy.

#### **1.4. Návrh Evropské charty regionální samosprávy**

Struktura Evropské unie se buduje na třech základních principech: subsidiarita, harmonizace a regionalismus. Právě tyto tři základní principy jsou obsaženy spolu s dalšími požadavky v návrhu Evropské charty regionální samosprávy, která byla předložena Kongresem místních a regionálních samospráv Evropy v r. 1997, aby zabezpečovala větší pravomoci pro jednotlivé regiony.

Princip subsidiarity pochází z katolické církve, kde byl poprvé vyjádřen v papežské encyklice v roce 1891 a pak znovu upřesněn a posílen v encyklikách roku 1931 a 1991.



Jeho účelem bylo osvobodit ty nejnižší organizační jednotky od zasahování vyšších správních jednotek, především státu. Tím se jim v rámci katolické církve dala možnost žádat podporu přímo od Vatikánu. Přesně tímto způsobem funguje princip subsidiarity v EU. Podle něho může nižší správní jednotka, municipalita, žádat přímo o podporu EU v Bruselu, je-li se státní vládou v konfliktu. V dnešní době jde tedy o plnění úkolů i na decentralizované regionální úrovni (tzn. z hlediska státu), pokud se zajistí efektivněji.<sup>10</sup> Jeho cílem je tedy zvýšení efektivnosti veřejné správy a tím snížit náklady na administrativu. Tento princip respektuje správní a územní členění v členských zemích Rady Evropy.

Princip harmonizace má v Evropě dlouhou tradici už od antického Říma, jehož nadnárodní imperiální strukturu se Evropané opakovaně pokoušejí obnovovat nebo napodobovat. Původní nápad sblížení poválečné západní Evropy dobrovolně spolupracujících národů a bývalých nepřátel byl základem pro odevzdání suverenity do společné nádrže neboli "pooling of sovereignty."<sup>11</sup>

Princip regionalizace dává regionům pravomoc provádět specifickou regionální politiku a přebírat k tomu kompetence od státních vlád (Článek 4) a rozhodovat o vlastních postupech podle specifických regionálních potřeb (Článek 5). Regiony se mohou zabývat jakýmkoli věcmi regionálního zájmu, které nespadají už do kompetence jiné správy (Článek 7).

Právo na spolupráci regionů zahrnuje i přeshraniční spolupráci, jejímž cílem je řešení společných problémů, které vyplývají z řízení veřejných záležitostí v různých částech příhraniční oblasti států. Na základě této spolupráce vznikají tzv. euroregiony, které představují sdružení obcí v příhraničních oblastech. Asociace evropských hraničních regionů zajišťuje v současnosti pomoc a koordinaci činnosti euroregionům.

Dalším požadavkem návrhu Evropské charty regionální samosprávy je respektování principu solidarity, jež zahrnuje vzájemnou loajalitu regionů s ohledem na zvláštnosti regionů, ať etnické, sociální, kulturní, ekonomické aj.

Návrh Evropské charty regionální samosprávy dále požaduje různorodé finanční zdroje a určitou finanční autonomii regionů, aby byly posíleny daňové příjmy regionů.

---

<sup>10</sup> Webové stránky [on-line] Dokument ve HTML [cit. 2005-11-26] Dostupné na <http://www.eu.eportal.cz/modules.php?name=Newsafile=articleasid=424>

<sup>11</sup> Webové stránky [on-line] Dokument ve HTML [cit. 2005-11-26] Dostupné na <http://www.eu.eportal.cz/modules.php?name=Newsafile=articleasid=424>

Zároveň však uplatňuje zásadu finanční solidarity a ochranu finančně slabších samospráv.<sup>12</sup>

Rovněž je zde vyzdvíženo právo na vlastnictví majetku a dosahování příjmů z majetku, možnost ovlivňovat svůj ekonomický a sociální rozvoj jako vyšší článek územní samosprávy, zásada finančního vyrovnání na různých úrovních v rámci rozpočtové soustavy.

Přímou reprezentaci regionů v orgánech EU a možnost obcházení národních volených parlamentů a vlád zaručuje Článek 10.

Návrh Evropské charty regionální samosprávy nebyl státy ratifikován z důvodu velkého ovlivňování jednotlivých států a zejména jejich územních samospráv. Tento návrh byl projednáván i v OSN jako celosvětový návrh.

Myslím si, že není důvod až tak významně ovlivňovat jednotlivé regionální celky a tlačit je k jednotnosti. Vývojem a reformami samy dospějí k určitému standardu v zásadách a principech.

Reformy veřejné správy neodmyslitelně patří k neustálému vývoji a rozvoji územní samosprávy, a proto bych se tímto tématem chtěla zabývat v následující kapitole.

---

<sup>12</sup> Peková J., Hospodaření a finance územní samosprávy, MANAGEMENT PRESS, Praha 5, r.2004, ISBN 80-7261-086-4, s. 36 -37

## **2. Zhodnocení etap reformy veřejné správy**

### **2.1. Právní rámec reformy veřejné správy**

V letech 1949 až 1989 došlo k destabilizaci ekonomických, sociálních a kulturních podmínek, což nutně vedlo k Sametové revoluci v roce 1989, s níž úzce souvisela následná reforma veřejné správy. Tato reforma byla provázena nutnými změnami v období let 1989 až 2000.

Reforma se týkala změn ve struktuře státu. Došlo k přeměně z federálního státu na republikové vlády ČR a SR, což následně vyústilo v rozpad ČSR a vedlo ke vzniku ČR k 1. 1. 1993.

Tyto přeměny s sebou nesly zánik krajských národních výborů, které zde byly jako druhé převodové páky centrálního řízení státu, bez samostatné působnosti, bez majetku, bez zákonodárné pravomoci, bez demokratických voleb a oproti vyspělým západním státům Evropy se zastaralou technologií. A proto reforma veřejných financí, která se nese v duchu zamezení fiskálního stresu a optimalizace velikosti municipality, nemohla ponechat tyto instituce se stovkami pracovníků bez kompetencí a jasného zakotvení těchto institucí v ústavě, jelikož by to vedlo k jasnému plýtvání se státními prostředky.

Reformu veřejné správy lze považovat za proces, který je doprovázen řadou právních, organizačních, politických a ekonomických změn, které s sebou nesou i změny v legislativě.

Docházelo tedy k postupnému vytváření zcela nového právního rámce územní samosprávy, který upravil vznik a postavení územní samosprávy, její strukturu a vytvářel podmínky pro její fungování a vykonávání všech jejích funkcí, což lze považovat za pozitivní jev.

Přijetím Ústavního zákona č. 249/1990 Sb., jímž byla změněna sedmá hlava Ústavy (Místní samospráva) a zákona č. 367/1990 Sb., o obcích bylo umožněno obnovení územní samosprávy, tj. obecního zřízení na demokratických principech.

Zlom v hospodaření s majetkem a možnost podnikatelské činnosti znamenalo přijetí zákona č. 172/1991 Sb., o přechodu některých věcí z majetku České republiky do vlastnictví obcí, což významnou měrou přispělo k posílení odpovědnosti municipalit

za rozvoj svého území, a zároveň uznání schopnosti municipalit, že dokáží s daným majetkem hospodařit efektivněji než stát.

Pro právní pojetí obce je významný zákon č. 1/1993 Sb., o Ústavě ČR. Tento zákon ve svém článku 99 uvádí obec jako základní samosprávný celek, který je ze zákona oprávněn ustavovat demokraticky své samosprávné orgány a rozhodovat relativně samostatně ve všech věcech svěřených obci do samostatné působnosti, přičemž omezení ze strany státu je dáno například reálnou schopností státu poskytnout dotace do rozpočtu obce. „Ústava vymezuje obec i jako základní administrativní územní celek státu, v němž je vykonávána státní správa. V případě, že obec nevyužije své právo na samosprávu, může se stát součástí jiné obce nebo stát pověřit výkonem státní orgány pro takovou obec jinou obec.“<sup>13</sup>

Významným legislativním krokem, který byl podpořen zejména rozvojem regionální politiky, bylo schválení zákona č. 347/1997 Sb., o vytvoření 14 krajů jako vyšších územně samosprávných celků. K naplnění tohoto zákona však došlo fakticky až zřízením krajů od 1. ledna 2001.

Pro efektivní a demokratické fungování veřejné správy bylo důležitým krokem přijetí zákona č. 369/1999 Sb., a ratifikace Evropské charty územní samosprávy vládou ČR v roce 1998, ve které je zakotven princip subsidiarity, decentralizace, zvýšení efektivnosti lokálního a regionálního veřejného sektoru a mnoho dalších pozitivních principů (viz. kapitola 1.3.)

V roce 2000 poslanecká sněmovna ČR schvaluje zákony, které legislativně upravují vznik a postavení územní samosprávy ČR. Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích charakterizuje postavení obce jako základního územně samosprávného celku. Zákon č. 129/2000 Sb., vytyčuje postavení kraje jako vyššího územně samosprávného celku. Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze vymezuje specifické postavení Prahy, jako hlavního města ČR.

Se vznikem krajů úzce souviselo i schválení zákona č. 157/2000 Sb., o přechodu některých věcí, práv a závazků z majetku ČR do majetku kraje, který znamenal vytvoření majetkového základu krajské samosprávy.

Další legislativní normy spojené s rokem 2000 jsou zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů, který umožňuje

---

<sup>13</sup> Marková H., Finance obcí, měst a krajů, Orac s. r. o., Praha r. 2000, ISBN 80-86199-23-1, s. 17

nová rozpočtová pravidla státu, jež byla v souvislosti se změnami ve státní správě přijata. Dále pak zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní, který upravuje rozpočtová pravidla územních rozpočtů. Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů v současné době upravuje hospodaření s finančními prostředky soustředěnými v územních rozpočtech v ČR.

Výše uvedené zákony upravují vznik, postavení a ekonomické předpoklady fungování územní samosprávy, organizaci, vnitřní členění a fungování samosprávných orgánů. Vymezuji samosprávní a přenesenou působnost územní samosprávy. Samosprávou rozumíme záležitosti, jež ve svém vlastním zájmu zabezpečují veřejnoprávní korporace, tedy institucionalizovaně spojené (inkorporované) osoby fyzické či právnické, a to na principu zájmovém (např. profesním) nebo územním (inkorporačním důvodem je zde společné bydliště). Takovým subjektem veřejné územní samosprávy je právě obec a od roku 2000 také kraj.<sup>14</sup> Přenesená působnost je činnost, kdy stát pověřuje výkonem některých záležitostí státní správy též jiné subjekty jemu nepodřízené, v tomto případě obec. Přenesení výkonu státní správy se může uskutečnit výhradně formou zákona.

Výše uvedené zákony dále upravují samostatnost územní samosprávy v rozhodování, odpovědnost územní samosprávy za důsledky svých rozhodnutí, vzájemné vztahy mezi státem a územní samosprávou a v neposlední řadě i kompetence jednotlivých článků veřejné správy včetně kompetencí při zabezpečování veřejných statků.

V této kapitole byla snaha dokladovat postupnost přijatých zákonů, které se týkají reformy veřejné správy. Pokud se zamyslíme nad četností a obsahem přijatých legislativních norem, můžeme říci, že oblast reformy veřejné správy je velmi rozsáhlou a náročnou.

## **2.2. Posouzení průběhu reformy veřejné správy**

Reformu veřejné správy lze rozdělit do čtyř etap. První etapa 1990 - 1992 se týkala změn na úrovni ústřední vlády, došlo k zahájení procesu decentralizace. K 1. 1. 1990 byly zrušeny všechny stupně národních výborů včetně krajských národních výborů, poté

---

<sup>14</sup> Webové stránky [on-line] Dokument ve HTML [cit. 2006-03-14] Dostupné na <http://www.spravni.juristic.cz/154292>

jejich nižší stupně a docházelo k obnovení obecního zřízení na konci roku 1990. Na obce jako samosprávné subjekty byla převedena část majetku ve vlastnictví státu.<sup>15</sup>

„Můžeme dokladovat, že obce plně využily možnosti na vytváření samosprávních celků. Například na konci roku 1989 bylo v ČR 3 527 obcí s vlastním národním výborem. Podle sčítání lidu bylo v roce 1993 v ČR 4 931 obcí s méně než 1 000 obyvateli, to znamená, že převažovaly malé obce. Během roku 1993 došlo k dalším změnám, takže k 1. 1. 1994 bylo v České republice 6 231 obcí s obecním úřadem.“<sup>16</sup> V roce 1998 jich existovalo 6 237 a v roce 2000 jejich počet vzrostl na 6 252. K 1. 1. 2001 se jejich počet ještě navýšil až na 6 258 samostatných obcí. Problémem je, že existuje 1 755 obcí, kde je méně než 200 obyvatel a malé obce do 1 000 obyvatel v současné době tvoří 80 % z celkového počtu obcí, což se odráží v jejich schopnosti zabezpečovat veřejné statky a možnost získat finanční prostředky.

Zhodnotíme-li první etapu reformy veřejné správy, můžeme říci, že byla plně využita možnost vytvoření samosprávních obcí a požadavek na demokracii a decentralizaci začal být naplňován.

Druhá etapa 1992 - 1997 se nesla v duchu pokračující decentralizace některých kompetencí, hledání optimální míry decentralizace, prosazování principu subsidiarity, zkvalitnění fungování státní správy a snaha obnovit vyšší stupeň územní samosprávy.

Decentralizace v tomto období s sebou nesla zejména nárůst obcí s malým počtem obyvatel. „V roce 1994 bylo 1 698 obcí s počtem obyvatel nižším než 200, to je 27,2%, od 200 do 500 obyvatel 2 063 obcí, to je 33,9 %.“<sup>17</sup> Otázkou je, zda decentralizace až na takovou úroveň je efektivní. Pro obce s malým počtem obyvatel je totiž mnohem složitější plně zajišťovat spravování záležitostí, které jsou v souladu se zájmy obce a jejich občanů. Důvodem je zařazení do nižší velikostní kategorie, což se následně projevuje sníženým objemem finančních prostředků získaných ve formě sdílených daní a jejich celkovým nedostatkem, což s sebou nese i neprofesionální řízení obce, malá účast občanů obce na řízení věcí veřejných záležitostí a podobně. V ČR je ovšem velmi obtížné malé obce přesvědčit ke slučování, čímž by dosáhly samozřejmě většího počtu obyvatelstva, s tím souvisejícího vyššího koeficientu dle zákona o rozpočtovém určení

---

<sup>15</sup> Peková J., Hospodaření a finance územní samosprávy, MANAGEMENT PRESS, Praha 5, r.2004, ISBN 80-7261-086-4, s. 73

<sup>16</sup> Peková J., Pilný J., Veřejná správa a finance veřejného sektoru, ASPI Publishing s. r. o., Praha, r. 2002, ISBN 80-86395-21-9, s. 95

<sup>17</sup> Peková J., Pilný J., Veřejná správa a finance veřejného sektoru, ASPI Publishing s. r. o., Praha, r. 2002, ISBN 80-86395-21-9, s. 95

daní a možnost získání většího množství finančních prostředků z veřejného rozpočtu. Malé obce ČR jsou totiž velmi hrdé na svou historii i tradice a možnost sloučení nevidí jako svou lepší budoucnost. Racionální cestu lze vidět ve spolupráci malých obcí na zabezpečování veřejných statků pro občany, což je také jeden ze způsobů efektivnosti výdajů, zejména ušetření fixních nákladů.

Obce mezi sebou mohou uzavírat smlouvy za účelem splnění konkrétního úkolu. „Tyto monofunkční svazky jsou relativně nestabilní a po splnění úkolu, pro který byly zřízeny např. pro realizaci stavby vodovodu, kanalizace atd. se často rozpadají. Přesto tuto formu využívá téměř 48 % obcí. Tendence vytvářet svazky tohoto druhu má však klesající úroveň, protože dobrovolné svazky obcí či jiné formy meziobecní spolupráce se považují za vhodnější.“<sup>18</sup>Jedná se o tzv. víceúčelové svazky obcí, které se vytvářejí za účelem rozsáhlejší spolupráce a za účelem realizace složitějších integrovaných projektů. Tyto svazky jsou relativně stabilní a této formy spolupráce využívá cca 39 % obcí. V roce 2005 existuje 474 svazků obcí, které pokrývají 2/3 území České republiky. Z výše uvedeného vyplývá, že v ČR historické a společenské faktory působí jako negativní prvek slučování obcí, a umožňují pouze spolupráci mezi nimi. Tímto se podobáme Francii, kde politika slučování municipalit nebyla úspěšná právě z již uvedených důvodů. Avšak v jiných zemích byla redukce municipalit úspěšná. Typickým příkladem je Německo, kde došlo v letech 1965 – 1975 ke snížení z 25 000 na 8 500 municipalit, Dánsko z 993 na 275, Švédsko, kde počet municipalit klesl z 2500 na 289.<sup>19</sup>

U obcí s větším počtem obyvatelstva se objevuje také zájem centralizace obcí s cílem získat větší počet obyvatel za účelem získání většího procentického podílu z celostátního hrubého výnosu daně z příjmů a daně z přidané hodnoty na základě koeficientu velikosti kategorie obce dle počtu obyvatel a to zejména v případech, kdy obec těsně nedosahuje stanoveného limitu počtu obyvatel. Například Kolín, jehož dělí od vytouženého vyššího koeficientu pouhých 500 obyvatel, tuto situaci v roce 2005 řešil tím, že každému novému obyvateli vyplatí 1 000,-, pokud do konce roku 2005 stanoví jako své nové trvalé bydliště právě město Kolín. V prosinci roku 2005 oznámil primátor hlavního města Vysočiny Vladimír Hink, že každý, kdo se přihlásí do Jihlavy

---

<sup>18</sup> Webové stránky [on-line] Dokument ve HTML [cit. 2005-11-26] Dostupné na [http://www.mvcr.cz/odborureformaúnov\\_obce.html](http://www.mvcr.cz/odborureformaúnov_obce.html)

<sup>19</sup> Anonymous., Local Finance in the fifteen countries of the European union, Second edition, Dexia Editions, r. 2002, ISBN 2-911065-32-8, s. 24

k trvalému pobytu, dostane od radnice tři tisíce korun. Městu chybělo 965 lidí k dosažení počtu 50 000 obyvatel.<sup>20</sup> Nemyslím si, že centralizace u těchto větších měst o takto malý počet obyvatel je zcela efektivní. Jedná se pouze o zdolání hranice, která je určena legislativní normou. Jde však o to, zda je správně nastavena, a zde se domnívám, že se stala chyba. Jen jeden jediný obyvatel může rozhodnout o tom, zda obec bude mít příjmy vyšší nebo nižší v desítkách milionů korun. Obce se pak snaží tyto absurdní pravidla, která jsou určena zákonem, tolerovat po svém. I přes snahu starostů o změnu zákona o rozpočtovém určení daní v oblasti odstranění jednotlivých velikostních kategorií a jejich nahrazení jakoukoli lepší variantou se zatím v této oblasti nic nezměnilo. Navrhovala bych proto vytvořit větší množství intervalů, dle kterých se obce člení do velikostních kategorií obcí. Zejména interval 50 000 – 100 000 obyvatel by bylo možné rozčlenit do 5 menších intervalů, vždy v rozsahu po 10 000 a samozřejmě přiřadit odpovídající procenta (viz. příloha č. 1).

Pokud se zamyslíme nad touto druhou etapou, je nutné si uvědomit, že je velmi obtížné specifikovat, kde leží hranice mezi efektivní (která přispívá k úspoře variabilních a fixních nákladů) a přílišnou decentralizací (zde již k úsporám nákladů nedochází) územní samosprávy, a proto neustále dochází k optimalizaci v této oblasti. Také se domnívám, že daný prostor pro vytváření a stabilizaci základních demokratických samosprávních celků a vytvořené další právní předpoklady umožnily pokračování reformy veřejné správy.

Zejména se jednalo o vytvoření nového organizačního článku veřejné správy na krajské úrovni, což lze považovat za třetí etapu reformy veřejné správy, která se týkala období 1997 - 2000. Došlo k vytvoření 14 krajů a ukončení činnosti okresních úřadů, k přenesení působnosti při výkonu státní správy na obce s rozšířenou působností, čímž v ČR došlo k zrušení některých decentralizovaných a detašovaných pracovišť státní správy, včetně okresních úřadů v souvislosti s přenosem dalších kompetencí na kraje a obce.

Nově vytvořené kraje se od sebe výrazně liší rozlohou, počtem obyvatelstva, úrovní životního prostředí, ekonomikou, mírou nezaměstnanosti apod. Některé nové kraje ČR jsou však z pohledu Evropské unie příliš malé (doporučení EU je přes 1 milion obyvatel).

---

<sup>20</sup> Webové stránky [on-line] Dokument ve HTML [cit. 2005-12-06] Dostupné na [http://neviditelnypes.zpravy.cz/p\\_spolecnost.asp?r=p\\_spolecnost](http://neviditelnypes.zpravy.cz/p_spolecnost.asp?r=p_spolecnost)



Cílem třetí etapy reformy veřejné správy bylo zkoordinovat činnost jednotlivých stupňů územní samosprávy i vztahy mezi státem a územní samosprávou. Dále šlo o zkvalitnění, zefektivnění veřejné správy a zvýšení účinnosti veřejné kontroly vůči veřejné správě. Tyto body však nebyly dle mého názoru v tomto období zcela naplněny.

Od 1. 1. 2001 začaly vyšší články územní samosprávy, kraje, plně fungovat. Tuto událost lze považovat za počátek čtvrté etapy reformy veřejné správy.

Okresní úřady, kterých do té doby u nás působilo 77, ukončily koncem roku 2002 svou činnost.

Jejich kompetence musely být převedeny na jiné články veřejné správy a to na pověřené obce, obce s rozšířenou působností a krajské úřady. Od začátku roku 2003 proto zahájily svou činnost obce s rozšířenou působností, kterých je v dnešní době 205. Jde o nový typ obcí s větším rozsahem tzv. přenesené působnosti, které vykonávají většinu státní správy v přenesené působnosti, to znamená většinu správních agend pro občany.

Jedná se zejména o tyto agendy: evidence obyvatel, vydávání řidičských a technických průkazů, cestovních a osobních dokladů, evidence motorových vozidel, živnostenské oprávnění, výplata sociálních dávek, sociálně právní ochrana dětí, péče o staré a zdravotně postižené občany, vodoprávní řízení, oblast odpadového hospodářství a ochrany životního prostředí, státní správa lesů, myslivost a rybářství, oblast dopravy a silničního hospodářství.

Tuto čtvrtou etapu provázelo a stále provází zkvalitňování veřejných statků a služeb, zavedení a zdokonalování nových technologií, které přispívají k efektivnosti výkonu správy i zpracování a poskytování informací. Například vybudování moderní informační sítě u obcí s rozšířenou působností znamenalo její propojení na centrální informační systém ministerstva vnitra, což přispělo k oboustrannému toku informací.<sup>21</sup>

Vláda, vědoma si důležitosti zajištění a využití moderních informačních technologií, vytvořila Ministerstvo informatiky.

Čtvrtá etapa reformy veřejné správy se nese v duchu přiblížení veřejných služeb občanům a posun rozhodovací působnosti na nižší úroveň. Přesto je potřeba dále naplňovat obsah činnosti a její přenášení z ministerstev na kraje a obce. Cílem této etapy je další zkvalitnění samostatné působnosti v obcích a zkvalitnění poskytování veřejných

---

<sup>21</sup> podrobněji viz. webové stránky [on-line] Dokument ve HTML [cit. 2003-02-12] Dostupné na <http://www.reforma.statnisprava.cz>

služeb. V důsledku špatného rozmístění některých úřadů však k naplnění tohoto bodu nedošlo. Občané musí často jezdit daleko od svých bydlišť, aby si na kontaktních místech vyřídili své problémy a žádosti, nebo se kontaktní místa pro vyřízení jedné záležitosti nacházejí zbytečně daleko od sebe. Proto se domnívám, že nejlepší a nejefektivnější cestou by bylo soustředit vyřizování občanských záležitostí do jednoho centra v obcích, kterých se tento problém týká.

Dále pak došlo spíše k růstu počtu státních zaměstnanců a tím i k nárůstu byrokracie. Slovo byrokracie pochází z francouzštiny a znamená vláda úřadů a úředníků nebo se vysvětluje jako skupina osob vykonávající správu a řízení, zejména politických a ekonomických činností. Z hlediska našeho případu se myslí spíše nárůst fixních a osobních nákladů týkajících se úřednické činnosti. "Stanovený přechod pracovníků okresních úřadů na obce s rozšířenou působností přinesl rozbujelé úřednictvo a nárůst byrokracie."<sup>22</sup>

Domnívám se, že pro zkvalitnění v této oblasti by byl přínosem personální audit. Personálním auditem rozumíme kompletní prověření a zanalyzování potřebnosti a efektivnosti pracovníků na jednotlivých pracovištích. Snahou personálního auditu je nalézt zbytečná pracoviště, snížení pracovních pozic, a tedy i osobních a fixních nákladů s tím souvisejících. Pro zkvalitnění v této oblasti je dále vhodné zlepšovat účinnost řízení, tzn. zvyšovat úroveň profesionálního řízení, zejména kvalifikovaného rozhodování a zvýšení účinnosti veřejné a občanské kontroly nad hospodárným a účelným využíváním veřejných příjmů.

Dále je nutno více zefektivnit hospodaření ve veřejném sektoru a vytvořit umělé konkurenční prostředí, aby si občan mohl vybrat dle kvality poskytovaných služeb.

Pro posílení samosprávné funkce obcí a krajů je důležité doladit nový systém finančních toků mezi nimi, který zároveň zajistí dozor státu dle zákonných norem a využívání účelových dotací. Daně z příjmů a majetku by měly zásadně zůstat tam, kde se tyto příjmy a hodnoty vytvářejí. Jedině v tomto případě budou kraje a obce motivovány k takové politické a ekonomické aktivitě, která u nich bude přispívat k rozvoji podnikání a vytváření nových pracovních míst. Při doladování systému finančních toků se musí brát také v potaz nerovnoměrnost vývoje v jednotlivých regionech a obcích, problém měření produktivity práce a v neposlední řadě zohlednit

---

<sup>22</sup> Šafrová A., Zástupci dvou ministerstev obhajovali obě reformy, Jihočeské listy, 2003-11-28

princip solidarity, aby nedocházelo k přílišné ekonomické a sociální nevyrovnanosti mezi obcemi a kraji.

Čtvrtá etapa reformy veřejné správy ještě nebyla dokončena a je otázkou do jaké míry byly, či budou naplněny její cíle a požadavky.

Pokud bychom chtěli shrnout účinnost všech etap, jejichž cílem je nejenom zvýšení finanční soběstačnosti obecních a krajských rozpočtů, odstranění nedostatků ve výkonu veřejné správy, přiblížení veřejné správy občanům, zkvalitnění lokálních a regionálních veřejných statků se zajištěním zpětné vazby k občanům, zajištění fungování principů demokracie, decentralizace, dekoncentrace, solidarity, zkvalitnění a zefektivnění výkonu veřejné správy aj., pak lze říci, že zůstávají rezervy v naplnění těchto cílů a principů. Domnívám se, že se po roce 1990 změnilo ve sféře veřejné správy a veřejných financí mnoho, ovšem proces změn není jednoduchý a potřebuje odpovídající čas a přijetí rozhodujících legislativních norem. Neustále se hledají optimální finanční vazby mezi státním rozpočtem a rozpočty územní samosprávy, optimální rozsah daňové pravomoci územní samosprávy a v neposlední řadě dochází k harmonizaci systému veřejné správy a veřejných financí v souladu s Evropskou unií.

Podstatné je, aby obce i kraje byly schopny se svými finančními prostředky zaujmout své postavení a plnit úkoly vyplývající ze samostatné či přenesené působnosti, tzn. dostatečné vlastní příjmy i příjmy z dotací na plnění úkolů vyplývajících ze zákonných norem.

### 3. Postavení a úkoly obcí a krajů

#### 3.1. Obecní zřízení

V roce 1990 přijetím zákona č. 367/1990 Sb., o obcích dochází k obnově samosprávy v ČSR. Práva občanů na územní samosprávu byla v této době zakotvena v sedmé hlavě Ústavy ČSR.

V současné době je zákon č. 367/1990 Sb., o obcích nahrazen zákonem č. 128/2000 Sb., o obcích ve znění pozdějších předpisů a zákonem č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností a tyto dvě zákonné normy jsou považovány za základní právní normy upravující obecní zřízení.

Obec je základním článkem územní samosprávy a je považována za veřejnoprávní korporaci. Tvoří ji obyvatelstvo, které žije na daném území, má právo na samosprávu v souladu s Ústavou ČR, zákony a Evropskou chartou místní samosprávy.

Obec lze charakterizovat třemi základními znaky a to:

- katastrální území obce,  
soubor katastrálních území v případě, že se obec člení na části, která mají vlastní katastrální území,
- občané s trvalým či přechodným pobytem,  
občané s českým občanstvím,  
právnícké osoby a podnikatelé, jenž mají sídlo či provozovnu na území obce,  
a další fyzické a právnícké osoby působící na území obce,
- samospráva veřejných záležitostí na katastrálním území obce.

Každá obec je začleněna do územního obvodu vyššího územně správního celku kraje.

V současné době v ČR „rozlišujeme tyto základní druhy obcí:

- obce, které nejsou městy,
- obce s pověřenými obecními úřady a obce s rozšířenou působností, které podle zákona zabezpečují ve svém správním obvodu výkon státní správy nad rámec přenesené působnosti náležející všem obcím. Pověřené obecní úřady v ČR vymezuje Nařízení vlády ČR. Pověřený obecní úřad vykonává státní správu pro:

- a) vlastní obec,

b) obce ve svém spádovém územním obvodu,

c) případně pro obce jiného územního obvodu,

- statutární města, tj. Kladno, České Budějovice, Plzeň, Karlovy Vary, Ústí nad Labem, Teplice, Most, Liberec, Hradec Králové, Pardubice, Jihlava, Brno, Zlín, Olomouc, Ostrava, Opava, Havířov a Karviná, která mohou územní města rozčlenit na městské obvody a nebo městské části, a to obecně závaznou vyhláškou. Statutární města mají zároveň postavení pověřených obecních úřadů. Brno, Ostrava a Plzeň vykonávají dosud i působnost okresních úřadů. Většina statutárních měst je v současné době sídlem krajských úřadů,

- Hlavní město Praha členěné na městské části (obvody)<sup>23</sup>

Obec má na základě zákona o obcích vymezené funkce, které je povinna plnit. Jedná se zejména o vlastní samosprávní funkci obce i tzv. přenesenou funkci v rámci výkonu státní správy.

Obec vykonává veřejnou správu volenými orgány obce na základě jejich rozhodnutí a realizaci svěřují svým výkonným orgánům.

### **3.2. Postavení, úloha a úkoly obce**

Na základě postavení obce jako základního územně samosprávného celku je vymezena její úloha, úkoly a funkce.

Mezi základní funkce municipality patří funkce politická, ekonomická, územně technická a sociální. Je důležité, aby tyto funkce byly plněny a to i ve vazbě na stát.

Obec je veřejnosprávní kooperací, je společenstvím občanů s trvalým bydlištěm a firem se sídlem v katastru obce. Je samostatným ekonomickým subjektem, tj. právnickou osobou, a má tedy právní subjektivitu. Ve smluvních vztazích a v právních záležitostech má autonomii, vystupuje svým vlastním jménem a může vstupovat do smluvních vztahů, kde však nese právní odpovědnost za důsledky svých rozhodnutí. Ze zákona je jí svěřeno zabezpečování některých úkolů veřejné správy v zájmu jejích subjektů.

Obec má za úkol zejména reprezentovat občany, obhajovat zájmy občanů vůči státu (ochrana životního prostředí - působení proti příčinám znečištění, územní plánování,

---

<sup>23</sup> Peková J., Hospodaření a finance územní samosprávy, MANAGEMENT PRESS, Praha 5, r.2004, ISBN 80-7261-086-4, s. 80

rozmístění náročných výrob apod.) a ostatním subjektům daného územního společenství. Pokud rozhoduje o dané záležitosti místního veřejného zájmu někdo jiný než obec, stává se obec ze zákona účastníkem příslušného řízení, nebo má alespoň právo vyjádřit se k připravovanému rozhodnutí. Obec by tedy měla brát v potaz a tedy dostatečně zohledňovat místní zvláštnosti, zájmy a preference obyvatel, kteří žijí na jejím území.

Reprezentovat pluralitní demokratický systém a rozhodovat na základě nepřímé volby, péče o všestranný sociálně ekonomický rozvoj svého území a o potřeby občanů, které jsou ve veřejném zájmu, patří mezi další důležité úkoly obce.

Zabezpečuje celou řadu veřejných statků a služeb pro své občany. K jejich zabezpečení může obec zřizovat neziskové organizace, vyhlásit veřejnou zakázku u soukromého sektoru nebo možnost spolupracovat se soukromým sektorem na ziskovém principu, tj. založením společných podniků nebo na neziskovém principu, tj. vznikem nevládních neziskových organizací.

Neziskové organizace může obec zakládat i s jinými subjekty, např. s jinými obcemi pro společné zabezpečování veřejných statků. Založit obecní podnik může obec také společně s jinými obcemi nebo se soukromým sektorem pro zabezpečování polotržních a tržních statků, delegovat své zástupce do statutárních orgánů těchto organizací.

Musí mít určitou finanční suverenitu vymezenou příslušným zákonem, která jí dovoluje být alespoň zčásti finančně nezávislá na státu. Jako nestátní subjekt má právo hospodařit podle vlastního rozpočtu, případně vytvářet i mimorozpočtové fondy. Rozhoduje o použití finančních zdrojů (při respektování zákonů upravujících obecné zásady rozpočtového hospodaření).<sup>24</sup>

V mezích zákona je obec nositelem veřejné moci, může zřídit obecní policii. Upravuje veřejné záležitosti závaznými vyhláškami. Je nositelem samostatné působnosti.

### **3.2.1. Samostatná působnost obce**

Samostatná působnost obcí patří mezi jeden z důležitých nástrojů řízení a hospodaření. V rámci svých finančních prostředků má každá obec možnost zajistit

---

<sup>24</sup> Webové stránky [on-line] Dokument ve HTML [cit. 2006-03-14] Dostupné na <http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/hs.xsl/zakony.html>

občanům příjemný život v obci a uspokojit jejich potřeby. V rámci samostatné působnosti obec rozhoduje na svém území o programu rozvoje. Obec je "odpovědná za zabezpečení celé řady veřejných statků (služeb), za vytváření podmínek pro sociálně ekonomický rozvoj municipality, resp. regionu, a maximalizaci ekonomického blahobytu v rámci daného území. Je proto důležité, aby měla jasnou představu o dlouhodobém sociálně ekonomickém rozvoji (např. v rámci plánu rozvoje obce)."<sup>25</sup> Obce jsou povinny zabezpečovat v této oblasti lokální veřejné statky, které zajišťují především pro své občany a jejich užívání je místně ohraničeno např. místní komunikace, péče o veřejnou zeleň. Dále se jedná o vytváření podmínek pro kulturní a sportovní rozvoj, ochranu pořádku, rozvoj sociální péče, vzdělání, výchovy, dopravy, spojů i ochrany zdraví.

Do samostatné působnosti obce patří veškeré záležitosti, které jsou v zájmu obce a občanů obce, pokud nejsou zákonem svěřeny krajům nebo pokud nejde o přenesenu působnost orgánů obce nebo o působnost, která je zvláštním zákonem svěřena správním úřadům jako výkon správy, a dále záležitosti, které do samostatné působnosti obce svěří zákon.<sup>26</sup>

Otevřenou otázkou zůstává, zda je více efektivní a účelné poskytovat veřejné statky na úrovni centra či decentralizovaně prostřednictvím územní samosprávy. Podstatou optimality decentralizace je uvědomit si velikost pokrytí daného veřejného statku. Pokud se jedná o statek, jehož užitek pokrývá celou ČR např. armáda, policie, velké komunikační sítě, poté by měl být zabezpečován na centrální úrovni a ostatní veřejné statky by měly zůstat v působnosti municipalit. Jde o správné vyhodnocení, kdy je efektivnější, účelnější, dostupnější poskytovat veřejný statek tou kterou cestou. Vynucená úspora na straně jedné, či dodatečná finanční zátěž na straně druhé není optimálním řešením a vede k jasným neefektivnostem v hospodaření.

Je důležité, aby užitek z poskytování byl co nejvyšší a náklady na něj co možná nejnižší. Proto se nyní zaměříme na několik faktorů, které toto rozhodování ovlivňují.

1. Jedná se o dostupnost informací týkajících se potřeb občanů a dostatečnost těchto informací. S tím souvisí možnost zjištění, jaké jsou preference občanů z hlediska poskytnutí daného veřejného statku. Na základě zjištěných informací a preferencí

---

<sup>25</sup> Peková J., Hospodaření a finance územní samosprávy, MANAGEMENT PRESS, Praha 5, r.2004, ISBN 80-7261-086-4, s. 21

<sup>26</sup> zákon č. 313/2002 Sb., o obcích (obecním zřízení) ve znění pozdějších předpisů, paragraf č 35

by měly být vytvářeny optimálně velké homogenní fiskální jednotky, ne však příliš malé, aby nedocházelo k potlačení úspor z rozsahu. Problém příliš malé fiskální jednotky může být řešen smluvní cestou tj. smlouvou o sdružení, smlouvou o sloučení nebo zákonnou cestou.

2. Uvědomit si, že preference po veřejném statku jsou ovlivněny zejména ekonomickou a sociální pozicí občana, jeho permanentním důchodem. Permanentním důchodem rozumíme důchod (příjem), který subjekt získal v minulosti, současnosti a předpokládá do budoucnosti.

3. U některých upřednostněných veřejných statků (školství, zdravotnictví) je třeba zajistit celostátně určitý standard, proto by za poskytování těchto statků měl být zodpovědný stát. Řešit tuto situaci lze pomocí přenesení výkonu na municipality a tím dosáhnout větší hospodárnosti při řízení.

4. Místní veřejné statky často nesplňují kritérium nerivality, a proto se mohou stát přetíženými. Odstranit tento problém lze zpoplatněním daného veřejného statku, pokud je to možné a etické, a přeměnit ho ve statek smíšený.

5. Může docházet ke vzniku externalit, tj. k přelévání užitku mezi fiskálními jednotkami. Tento jev lze vyřešit smlouvou o příspěvku jedné jednotky druhé na poskytování dané služby či statku, nebo vytvořit účelové sdružení a vyloučit tak danou externalitu.

Na základě výkonu samostatné působnosti obce je zabezpečován rozvoj územního obvodu. Rozvoj a prosperita obce úzce souvisí s tím, s jakou odpovědností a znalostmi k dané problematice volení zástupci přistupují k hospodaření s obecními prostředky. Proto je důležité, aby se občané dané obce zajímali o její dění a volili si správné zástupce. Domnívám se, že výsledkem samostatné působnosti obcí je, že občan má možnost více se podílet na chodu obce a tím i na jejím rozvoji, ale v současné době je tato možnost ze strany občana minimálně využívána. Obce se pomocí internetových stránek a místních novin snaží občany informovat o současném dění a hospodaření v obci. Poskytují souhrnné finanční a investiční informace, což lze považovat za pozitivní stránku. Také možnost vyhlášení referenda je důležitá pro upevnění principu demokracie a subsidiarity a myslím, že pokud se týká důležitých veřejných statků, které vytvářejí konfliktní situace v dané obci, je dobré referendum využít a co nejvíce dané obyvatelstvo průběžně informovat. Obec může disponovat některými



finančními prostředky na základě vlastního uvážení. Z toho vyplývá například možnost investování do nových zařízení a veřejných služeb.

Obec také usměrňuje vztahy mezi ní a krajem a mezi ní a státem. V České republice obce vykonávají na svém území státní správu (jsou vykonavatelem rozhodnutí státu) ve věcech, které stanoví zákon v tzv. přenesené působnosti.

### **3.2.2 Přenesená působnost obce**

Obec je oprávněna k určité činnosti v oblasti státní správy, a to v rozsahu, který je na ni přenesen. Přenesenou působnost vykonávají orgány obce pověřeného obecního úřadu a jde o zabezpečení tzv. národních veřejných statků, z nichž mají užitek občané celého státu, například regulace vodních toků, výstavba a údržba některých druhů silnic atd. Veškeré administrativně organizační činnosti, jenž souvisejí s přenesenou působností obce i samosprávou, vykonává právě pověřený obecní úřad.

V zákoně č. 313/2002 Sb., o obcích v § 61 odstavci 2 nalezneme právně zakotvenou přenesenou působnost obcí. Jejich orgány se tímto řídí při vydávání nařízení obce a při rozhodování o právech, právech chráněných zájmech a povinnostech fyzických a právnických osob, zákony a právními předpisy vydanými na základě zákona. V dalších případech je přenesená působnost ovlivněna usneseními vlády a směrnicemi ústředních správních úřadů, návrhy a opatřeními. V některých případech jde také o rozhodnutí krajského úřadu. Orgánům obcí nelze uložit povinnosti prostřednictvím usnesení vlády a směrnicemi ústředních správních úřadů, pokud tyto povinnosti nejsou stanoveny zákonem.

Krajský úřad vykonává vůči orgánům obce ve věci přenesené působnosti metodickou a odbornou pomoc. Výkon přenesené působnosti obcí kontroluje Ministerstvo vnitra ČR a krajský úřad v přenesené působnosti. Dozor se provádí následně a zjišťuje se při něm soulad nařízení obce se zákony a soulad usnesení, rozhodnutí a jiných opatření orgánů obce, které nejsou nařízeními obce, se zákony, jinými právními předpisy nebo v jejich mezích též s usneseními vlády nebo se směrnicemi ústředních správních úřadů.

Od 1. 1. 2003 došlo k přenesení kompetencí okresních úřadů na úřady obcí s rozšířenou působností. Obec s rozšířenou působností pro občany vyřizuje osobní a cestovní doklady, řidičské průkazy, živnostenskou agendu, eviduje obyvatelstvo, projednává přestupky, je činná v oblasti územního a stavebního řízení, provádí požární

ochranu, vyřizuje žádosti o poskytování pečovatelské služby ve vlastních zařízeních, vykonává úkoly ze zákona o sociálně právní ochraně dětí, eviduje motorová vozidla a vykonává státní správu na úseku ochrany přírody a krajiny, provádí ochranu zemědělského a lesního půdního fondu, odpadového hospodářství, ochrany ovzduší a další činnosti na svém území a to ve věcech, které jí stanoví zákon.

Z finančního hlediska je pro plnění povinností obcí na úseku přenesené působnosti velmi důležité, že obcím náleží příspěvek ze státního rozpočtu k částečné úhradě výdajů spojených s výkonem státní správy přenesené na obce. Tento příspěvek vychází z finančního vztahu státního rozpočtu k rozpočtům obcí s rozšířenou působností a je stanovován pro každou jednotlivou obec, která je od roku 2003 pověřena výkonem státní správy v tzv. rozšíření působnosti. Výše dotace je ovlivněna počtem obyvatel obce a rozsahem přenesené působnosti. Problémem těchto dotací však je, že většinou nepokryjí náklady obce související s výkonem státní správy.

Přenesená působnost obcí by měla přiblížit státní správu občanům. Pokud by nedošlo k přenesení výkonu části státní správy na obec, musel by stát zřídit další úřady, což by vedlo k ne hospodárnosti, ke ztrátám efektivnosti a odporovalo by to úmyslu přiblížení státní správy občanům.

Obec má pravomoc vytvářet právní předpisy ve věcech patřících do přenesené působnosti, ale vždy v souladu se zákonem a v jeho mezích. Jde o nařízení obce a podle zaměření přenesené působnosti se vztahují k různým činnostem obce.

Hlavním úkolem i právem kromě výkonu přenesené působnosti obce je zejména spravování záležitostí, které jsou pro občany obce potřebné a které jsou v souladu se zájmy občanů, tzn. samospráva.

### **3.3. Orgány obce**

Obec je spravována svými orgány. Tyto orgány lze členit na volené, výkonné a poradní a kontrolní orgány. Kromě toho je důležité rozlišit, zda příslušný orgán plní funkci v samostatné, či přenesené působnosti.

V ČR je na místní úrovni uplatňován systém nepřímé volby tzn. nepřímá zastupitelská demokracie. Rozhodovací pravomoci jsou přeneseny na volené zástupce, nejčastěji členy politických stran. Tento systém umožňuje vyjednávat mezi menším počtem rozhodovatelů, tím dospět rychleji k rozhodnutí, což je efektivnější.

Rada obce je výkonným orgánem obce a to v rámci samostatné působnosti a za výkon této činnosti odpovídá zastupitelstvo. Je-li zmocněna zákonem, může rozhodovat i v oblasti přenesené působnosti. Počet členů rady obce je lichý a pohybuje se mezi 5 a 11 členy. V čele rady stojí starosta a jeho zástupci (místostarostové) a další členové. Ve velkých městech radu obce tvoří primátor, náměstci primátora a ostatní členové. Činnost rady obce spočívá v tom, že například připravuje materiály pro jednání zastupitelstva obce, zabezpečuje plnění usnesení zastupitelstva obce, zabezpečuje hospodaření obce, provádí rozpočtová opatření podle usnesení zastupitelstva obce, plní funkci zřizovatele nebo zakladatele organizací a zajišťuje další úkoly v rámci pravomocí rady obce, které souvisí s hospodařením obce.

Starosta zastupuje obec navenek, podílí se na rozhodování o obecně závazných vyhláškách, jiných usneseních zastupitelstva, připravuje, svolává a řídí schůze obecní rady. V České republice je volen prostřednictvím nepřímé volby tj. zastupiteli. Domnívám se, že pokud by byla zvolena přímá volba starosty, odpadly by politické boje v zákulisí a výsledek by byl vždy jasný.

Obecní úřad je tvořen starostou, místostarostou, zaměstanci a tajemníkem obecního úřadu (u obcí s rozšířenou působností). Tento úřad je pověřen výkonem úkolů v oblasti samostatné působnosti, které mu uložilo zastupitelstvo obce nebo rada v přenesené působnosti a vykonává státní správu.

Mezi další výkonné orgány patří odbory. Počet odborů a náplň jejich činností při zabezpečování veřejných statků, zejména preferovaných veřejných statků, závisí na:

- velikosti obce, města,
- rozsahu samostatné působnosti (samosprávní),
- rozsahu přenesené působnosti (výkonu státní správy).

Největší rozhodovací pravomoc a s tím související odpovědnost má zastupitelstvo obce, které svým rozhodnutím ovlivňuje vývoj obce na dlouhou dobu. Zastupitelstvo smí rozhodovat pouze o záležitostech patřících do výkonu samostatné působnosti.

Ve městě plní funkci zastupitelstva obce zastupitelstvo města. Dalšími orgány města jsou rada města, starosta a městský úřad. Ve statutárním městě plní funkci zastupitelstva obce zastupitelstvo města, dalšími orgány statutárního města jsou rada města, primátor a magistrát.

Zastupitelstvo města i obce vypracovává hospodářskou a rozpočtovou strategii, stanoví nástroje a cíle a kontroluje výkonné orgány. V pravomoci zastupitelstva obce a městského zastupitelstva je rozhodovat i o majetkových záležitostech.

Zastupitelstvo obce má možnost zřídit jako své iniciativní a kontrolní orgány výbory. Mezi nejčastěji vytvářené výbory patří finanční a kontrolní výbor, výbor pro národnostní menšiny, osadní výbor a další.

Rada obce může zřídit jako své iniciativní a poradní orgány komise. Ty mohou předkládat návrhy a náměty v rámci samostatné působnosti obce. Pomocí kontrolních orgánů lze zamezit podvodům, obec získá lepší přehled o svých finančních aktivitách.

Mezi poradní orgány obce řadíme také veřejné schůze občanů. Prostřednictvím těchto schůzí a účasti v poradních a iniciativních orgánech je občanovi umožněno vyjádřit svůj názor na hospodaření, nakládání s majetkem, což vede k ovlivnění rozhodování volených orgánů. Tímto je naplňováno právo občana podílet se na věcech veřejných. V praxi je však v některých případech občanovi tato možnost neprávem odepřena, a tak ne vždy funguje propojení mezi obcí a občanem, což lze považovat za vážný nedostatek.

Úloha referenda, nebo-li místního lidového hlasování, je institutem přímé demokracie a další z možností občana, jak se podílet na věcech veřejných. Občané dané obce rozhodují formou souhlasu či nesouhlasu o konkrétně položených otázkách, které patří do samostatné působnosti obce.

Samospráva umožňuje tedy realizovat práva občanů, podílet se na veřejných záležitostech, má možnost ovlivňovat společenské procesy, kontrolovat kvalitu veřejné správy. Aby byly předchozí body naplněny, musí být občan dostatečně informován o veřejných záležitostech v obci. Jde zejména o zveřejňování jednání zastupitelstva, vyvolání jednání s občany o územních záměrech obce, či návrhu rozpočtu a nebo územních změnách.

Vznikající občanská sdružení, jež prezentují zpravidla stanoviska proti rozhodnutí zastupitelstva, se ukazují jako účinná zpětná vazba na správnost rozhodování zastupitelstva. Jde například o protest výstavby hlučné továrny, likvidaci zeleně, kácení stromů, řešení dopravní infrastruktury apod.

Obce jako přirozené municipality lze považovat za základní, avšak ne jediný segment územní samosprávy. Dalším významným prvkem je krajské zřízení, které vznikalo

umělou cestou v důsledku zefektivnění poskytování veřejných služeb, ale i pro potřeby koordinace vztahů mezi obcemi a státem i v rámci EU.

### **3.4. Krajské zřízení**

Vytvořením krajů jako vyššího stupně územní samosprávy bylo důležitým krokem pro standardizaci struktury územní samosprávy v rámci států EU, kde se běžně vyskytuje dvou a v některých případech i třístupňový systém územní samosprávy.

Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, je základní právní normou, která vymezuje kraj jako územní společenství občanů s právem na samosprávu, kterou vykonává v rozsahu stanoveném zákonem a v souladu s potřebami kraje.

To znamená, že kraj je charakterizován svým územím, občany ČR s trvalým pobytem v obcích na území kraje a svou působností, a to jak samostatnou tak přenesenou.

#### **3.4.1. Samostatná působnost kraje**

O kraji lze v souvislosti se samostatnou působností hovořit jako o veřejnoprávní kooperaci, jež vystupuje v právních vztazích svým jménem a nese odpovědnost z těchto vztahů vyplývajících.

Povinností kraje je péče o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů, zejména o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů, především se jedná o uspokojování potřeb ochrany a rozvoje zdravých životních podmínek, dopravy a spojů, potřeb informací, výchovy a vzdělání, celkového kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku. Jako další významný úkol kraje lze jmenovat ochrana veřejného zájmu vyjádřeného v zákonech a jiných právních předpisech.

Z výše uvedeného vyplývá, že zřízení krajů bylo opodstatněné a pro další rozvoj daného území a kooperaci vztahů mezi občany, obcemi a státem nutné.

Konkrétně můžeme vymezit tyto úkoly kraje, jež spadají do samostatné působnosti.

- zpracování programu komplexního územního rozvoje kraje,
- vytváření podmínek pro dopravní obslužnost kraje, rozvoj sociální péče (zřizování a správa sociálního zařízení),

- koncepce odpadového hospodářství,
- vypracování prognózy a koncepce strategie ochrany přírody na území kraje,
- spolupráce při zajišťování ekologické výchovy a vzdělávání,
- zajištění informovanosti o stavu životního prostředí,
- výchova a vzdělání, zřizuje a ruší střední školy, vyšší odborné školy, odborná učiliště a příslušná školská zařízení, dále konzervatoře a příslušná školská zařízení, speciální základní školy při zdravotních zařízeních, pomocné školy, základní umělecké školy, dětské domovy, školská zařízení pro výchovu mimo vyučování, školská zotavovací zařízení, zařízení školního stravování, plavecké školy, střediska praktického vyučování, zařízení výchovného poradenství, střediska služeb školám a střediska informačních technologií, zařízení pro další vzdělávání pedagogických pracovníků. Školám a školským zařízením, které zřizuje, přispívá na krytí neinvestičních nákladů, to je mzdových prostředků, učebnic, školních pomůcek a potřeb jinak hrazených státem, může poskytnout dotace soukromým školám. Domnívám se, že na bedrech krajů spočívá největší díl sektoru školství a to s sebou nese určitou zodpovědnost za jeho správné fungování a samozřejmě dostatečné finanční zdroje na jeho provozování.
- zdravotnictví,
- zřizuje a spravuje protialkoholní záchytné stanice,
- kulturní rozvoj,
- koncepce státní památkové péče v kraji,
- informovanost občanů,
- ochrana veřejného pořádku,
- spolupráce s obcemi, kraji i mezinárodní spolupráce. Myslím si, že tento bod je jedním z nejdůležitějších pro další rozvoj daného území. Vzájemná spolupráce přispívá nejen k rozvoji dané obce, ale důsledkem multiplikačního efektu i k rozvoji celého regionu, což se samozřejmě násobí při mezinárodní spolupráci.
- zřizování neziskových organizací a obchodních společností s možností vkládat do nich svůj majetek. Domnívám se, že jednou z nejdůležitějších otázek je rozhodnout se, zda zřídit neziskovou organizaci či obchodní společnost, vybrat správnou alternativu, a to na základě možnosti dosažení zisku, rizikovosti a návratnosti dané investice. V obou případech však vznikem nové organizace a to ať založené na ziskovém nebo neziskovém charakteru dojde ke zvýšení počtu pracovních míst, tedy zvýšení zaměstnanosti a multiplikativně i růstu HDP. Na konci roku 2005 a v lednu 2006 řešilo

mnoho krajů problém a to včetně Jihočeského, jenž souvisel se zřízením krajských nemocnic jako akciových společností a jejich převodem na formu neziskových organizací. Návrh zákona o neziskových nemocnicích byl schválen dne 8. února 2006. Postoje politických stran jsou k dané problematice rozporuplné.<sup>27</sup> Domnívám se, že schválení daného zákona je oprávněné, poněvadž nelze v dlouhodobém horizontu zajistit u podnikatelských subjektů prosperitu a ziskové hospodaření. Navíc se v daném případě jedná o smíšený veřejný statek, který by měl být občanovi vždy dostupný a v požadovaném standardu. To lze lépe zajistit u neziskové formy organizace.

- hospodaření s majetkem, možnost přijímat úvěr, půjčky, ručit majetkem, převzít ručitelský závazek, bezúplatné postoupení pohledávek, emise vlastních obligací, stanovení majetkových účastí na podnikání jiných subjektů, zřizování věcného břemene.

V rámci samostatné působnosti je kraj nositelem veřejné moci, z čehož vyplývá oprávněnost vydávat obecně závazné vyhlášky kraje. Kraj však nemůže v rámci samostatné působnosti zasahovat do samostatné působnosti obcí.

Pokud bychom chtěli zhodnotit samostatnou působnost kraje, lze konstatovat, že je velmi rozsáhlá, v mnoha oblastech problematická a také ve své podstatě závislá na prostředcích, které získává ve formě dotací od státu. Při zabezpečování úkolů a činností v rámci samostatné působnosti, zejména při zabezpečování veřejných statků, by mělo docházet ke koordinaci postupů obcí a krajů. Je to potřebné z hlediska zvyšování efektivnosti při využívání finančních prostředků rozpočtů územní samosprávy.

Kraj však neplní úkoly jen v rámci samostatné působnosti, ale i v rámci přenesené působnosti.

### **3.4.2. Přenesená působnost kraje**

Rozsah úkolů přenesené působnosti kraje je vymezen zákonem č. 132/2000 Sb., o změně a zrušení některých zákonů souvisejících se zákonem o krajích, zákonem o obcích, zákonem č. 320/2002 Sb., a jinými. Přenesená působnost se dotýká oblasti zemědělství, školství, památkové péče, sociální péče, zdravotnictví, územního plánování a stavebního řádu, péče o lesy, péče o vody, pozemních komunikací, silniční

---

<sup>27</sup> Webové stránky [on-line] Dokument ve HTML [cit. 2006-04-06] Dostupné na <http://novinky.cz/domáci/77026-poslanci-podpořili-kontroverzni-neziskove-nemocnice.html>

dopravy, odpadů, životního prostředí, rybářství atd. Z výše uvedeného množství oblastí, jež kraj ovlivňuje, považují přenesenou působnost kraje za dosti rozsáhlou. Na tuto činnost dostává kraj ze státního rozpočtu příspěvek.

Vykonavatelem přenesené působnosti je krajský úřad a to s výjimkou věcí, které zákon svěřuje zastupitelstvu kraje, radě kraje nebo zvláštnímu orgánu. V rámci přenesené působnosti kraj vydává nařízení kraje. A těmto úkolům tak odpovídá vnitřní členění krajského úřadu.

Při výkonu přenesené působnosti jsou kraje nadřízeným orgánem obcí a odpovídají za správný výkon přenesené působnosti v obcích ve svém územním obvodu a v mezích zákona zajišťují dozor nad výkonem přenesené působnosti, nad dodržováním zákonů a ostatních závazných předpisů.

Aby mohl kraj plnit svoje povinnosti a naplňovat svá práva, potřebuje být spravován orgány kraje.

### **3.4.3. Orgány kraje**

Obdobně jako u obce lze členit orgány kraje na volené, výkonné, poradní a kontrolní orgány. Nejrozsáhlejší rozhodovací a schvalovací pravomoci a odpovědnost přísluší zastupitelstvu kraje. Jde o volený orgán, který rozhoduje o nejdůležitějších samosprávních otázkách, včetně hospodaření kraje. Jedná se například o schvalování programu rozvoje územního obvodu kraje, rozpočtu kraje, zřizuje a ruší organizační složky, příspěvkové organizace a obchodní společnosti, rozhoduje o majetku kraje, poskytování dotací obcím, organizacím a mnoho dalších aktivit. Zastupitelstvo kraje volí svého hejtmana, jeho náměstky a další členy rady kraje, zřizuje a ruší výbory zastupitelstva kraje. V rámci samostatné působnosti vydává závazné vyhlášky kraje.

Hlavním úkolem hejtmana kraje je zastupovat kraj navenek. Zákon o krajích přesně vymezuje jeho pravomoci a odpovědnost.

Výkonnými orgány jsou rada kraje a krajský úřad. Rada kraje vykonává činnosti v samostatné i přenesené působnosti. Mezi její hlavní činnosti patří zabezpečování hospodaření kraje podle schváleného rozpočtu, rozhoduje o některých majetkoprávních úkonech kraje, uzavírá dohody o splátkách s lhůtou splatnosti kratší než 18 měsíců,



uzavírá nájemní smlouvy a smlouvy o výpůjčkách.<sup>28</sup> Mezi další důležité činnosti patří zejména možnost vydávání nařízení kraje a to v rámci přenesené působnosti.

Krajský úřad plní úkoly, které mu ukládá zastupitelstvo kraje a rada kraje, pomáhá v činnosti výborům zastupitelstva kraje, komisím rady kraje.

Neméně důležité jsou pro správné fungování kraje poradní a iniciativní orgány. Domnívám se, že právě jejich využití přináší efektivitu jak v oblasti finančního rozhodování, tak v celkovém výkonu samostatné i přenesené působnosti a to prostřednictvím svých doporučení a návrhů usnesení. Pokud bychom chtěli dané výbory jmenovat, jedná se o finanční výbor, kontrolní výbor, výbor pro výchovu, vzdělání a zaměstnanost, výbor pro národnosti menšiny. Nejen zřízení výborů je jediným prvkem, který zvyšuje celkovou efektivnost výkonu samostatné a přenesené působnosti. Mezi další patří i spolupráce mezi obcemi a kraji, územní samosprávou a státem, spolupráce v rámci regionální politiky.

### **3.5. Regionální politika**

Kraje a obce mají vedle státu významné postavení v rámci realizací cílů regionální politiky. Vstupem ČR do Evropské unie nastává nutnost koordinovat regionální politiku ČR s regionální politikou Evropské unie a získat možnost čerpání finančních prostředků ze strukturálních fondů Evropské unie v rámci pomoci zaostalým regionům.

Regionální politika se realizuje u krajů a obcí jednak na úrovni samotného regionu (kraje) se zaměřením na rozvoj celého regionu a zmírňování rozdílů v ekonomickém rozvoji uvnitř regionu mezi mikroregiony, obcemi i městy. Došlo k vypracování základního koncepčního dokumentu, tzv. Strategie regionálního rozvoje, který upravuje přístupy státu k podpoře regionálního rozvoje z Národního rozvojového plánu.

Kraj jako vyšší územní samosprávný celek je významným typem regionu jako mezičlánku mezi státem a obcemi. Většina krajů však neodpovídá počtem obyvatel a rozlohou území pojetí regionů soudržnosti v Evropské unii (NUTS II). Proto bylo nutné vytvořit v ČR 8 regionů NUTS II pospojováním některých krajů, které vyhovují požadavku regionální politiky Evropské unie.

---

<sup>28</sup> Peková J., Hospodaření a finance územní samosprávy, MANAGEMENT PRESS, Praha 5, r.2004, ISBN 80-7261-086-4, s. 102

Na základě zákona č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje došlo k vymezení jednotlivých regionů soudržnosti v ČR - NUTS II, vymezení působnosti správních úřadů, krajů a obcí při podpoře regionálního rozvoje, postavení orgánů (regionální rady a výboru regionálního rozvoje).

Pro další sociálně ekonomický rozvoj regionu musí kraje vyhodnotit svůj dosavadní stav, analyzovat a porovnat vnitřní silné a slabé stránky daného území, akceptovat a podporovat vliv podstatných faktorů, které lze označit za silné stránky. Na základě těchto zjištění vymezit mikroregiony, jejichž rozvoj bude podporovat. Muselo tedy dojít ke zpracování rozvojových programů regionů, krajů a obcí v souladu se státním programem regionálního rozvoje, které se v současné době zpřesňují. Kde je to účelné a možné, je dobré zapojit do spolupráce na financování rozvojových projektů i soukromý sektor.

Decentralizace a vznik dalšího regionálního stupně veřejné správy (samosprávy, státní správy nebo obojího) se výrazně projeví ve veřejných financích. Tento připravovaný krok si vyžádá změny zejména v institucionální struktuře veřejné rozpočtové soustavy, dále pak v daňové soustavě a daňovém určení a také v přerozdělovacích vztazích mezi jednotlivými úrovněmi veřejné správy, pokud jde o veřejné výdaje a o dotační politiku vlády.

Pro optimalizaci vztahů v rámci veřejných financí v souvislosti s decentralizací veřejné správy bude velmi důležitá dělba kompetencí mezi státní správou (na ústřední úrovni), regionálním stupněm veřejné správy a místní samosprávou a to nejen pokud jde o výkon státní správy či samosprávy, ale také pokud jde o poskytování veřejných statků a služeb, redistribuci a v neposlední řadě o stabilizaci zejména zaměstnanosti a hospodářského vývoje. Nutné je také stanovit optimální úroveň finanční nezávislosti obce, podrobněji se zaměřit na problematiku decentralizace redistribuční a stabilizační funkce veřejných financí ČR a na optimalizaci přidělení příjmů jednotlivým municipalitám.

## 4. Vývoj procesu fiskální decentralizace v ČR

### 4.1. Podstata fiskálního federalismu

V ČR je teorie fiskálního federalismu při současné reformě veřejné správy plně respektována. Nadále bude docházet k doladování dekoncentrace a decentralizace tak, aby byly všem složkám státní správy i územní samosprávy přiřazeny optimální prostředky v potřebné výši.

Dalším úkolem je, co nejlépe přenést působnost na kraje, na obce s rozšířenou působností a zčásti na ministerstva tak, aby byly schopné unést se svým objemem prostředků odpovědnost za zabezpečování a financování veřejných statků. Proto je třeba při přenosu působností brát ohled na následující faktory:

- dostupnost pro občany,
- výkon odvolacího řízení,
- efektivnost výkonu veřejné správy,
- četnost prvoinstančních rozhodnutí,
- dostatek kvalifikovaných zaměstnanců.

Teorie fiskálního federalismu vznikla po druhé světové válce z několika důvodů:

- zkvalitnit demokratické rozhodování o finančních tocích v rozpočtové soustavě,
- nutnost určité decentralizace veřejného sektoru na nižší vládní úrovni,
- nutnost zvýšit veřejnou kontrolu,
- snaha o zvýšení efektivnosti při financování potřeb veřejného sektoru ve smyslu Paretova optima, tzn. zabezpečit veřejné statky pro obyvatelstvo a zvýšit hospodárnost ve financování veřejných statků.

V unitárních státech, tedy i v ČR, najdeme tyto úrovně veřejné vlády:

- ústřední vládu, tzn. ústřední volené orgány - parlament a ústřední výkonné orgány, decentralizované administrativní jednotky státu vykonávající státní správu.

Volený parlament vytváří zákonný rámec pro postavení, působnost, činnost a hospodaření veřejné správy i pro praktické využívání veřejných financí. Vláda nese odpovědnost za výkon státní správy.

Státní správa zahrnuje orgány:

- s všeobecnou působností - v ČR je to vláda jako vrcholný ústavní orgán moci výkonné a politické, kraje jako VÚSC,
- se specializovanou působností - v ČR to jsou ministerstva, ostatní ústřední orgány, odborné územní decentralizované správní úřady a orgány s odvětvovou působností, "odvolací úřady" jako decentralizované orgány státní správy, např. krajské soudy, krajská státní zastupitelství, krajská finanční ředitelství,
- ostatní správní úřady na decentralizované úrovni,
- místní vládu na úrovni územní samosprávy - volené orgány obcí, volené orgány vyšších stupňů územní samosprávy, výkonné orgány v obcích, výkonné orgány na vyšších stupních územní samosprávy. Základním článkem územní samosprávy je obec.

Místní správa je tvořena decentralizovanými orgány státní správy a orgány územní samosprávy. Obec vystupuje v ČR jako základní článek samosprávy a vyšší stupně územní samosprávy vykonávají úkony vlastní samosprávy a v mezích zákona také některé úkony státní správy. Tento systém se nazývá systémem smíšeným.

Obce tedy plní funkci samosprávních, tzv. samostatná působnost, vykonávají státní správu, tzv. působnost přenesená a současně zde působí dekoncentráty.

Smíšený systém místní samosprávy je kromě ČR uplatňován také například v Německu a Rakousku.

S prohlubováním fiskální decentralizace ve vyspělých zemích, tedy i ČR, se rozpočtům obcí a krajů vyčleňuje více daňových příjmů. Tím dochází ke zvyšování míry soběstačnosti rozpočtů obcí a krajů. Změna zákona č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní přispívá k optimalizaci finanční soběstačnosti municipalit a ke snížení rozsahu přerozdělovacích procesů v rozpočtové soustavě.

Tempo decentralizace se výrazně zrychlilo a jedním z významných problémů tohoto procesu decentralizace je konflikt mezi úsilím o demokracii a úsilím o efektivnost.

Úsilí o demokracii odpovídá decentralizace odpovědnosti a pravomoci rozhodování o veřejném sektoru a jeho financování na územní samosprávu, nejlépe na úroveň obce, zatímco při úsilí o efektivnost je nejdůležitější podmínkou profesionalita. Profesionální výkonný aparát je velice nákladný a pro malé obce je tedy nedostupný. Řešením je koncentrace obcí do větších celků a tím možnost zaměstnat odborníky v příslušné oblasti.

V demokratických zemích jako je Česká republika jsou velmi důležité také vzájemné vztahy mezi ústřední vládní úrovní a územní samosprávou, tedy mezi vládou, kraji a obcemi. Tyto vztahy jsou často ovlivněny historickým vývojem. V dnešní době jsou u nás využívány vztahy spolupráce, tj. partnerství.

Tyto vztahy zejména upřednostňují:

- optimálně rozdělit pravomoc a odpovědnost při zabezpečování veřejných statků,
- optimálně rozdělit veřejné příjmy,
- decentralizovat část finančních prostředků a dosáhnout větší efektivity při vynakládání těchto prostředků,
- zohlednit zájmy a preference územní samosprávy,
- částečnou samostatnost v rozhodování územní samosprávy a tím posílit zpětnou vazbu voličů a zkvalitnit veřejnou kontrolu,
- vzájemnou informovanost mezi orgány státu a územní samosprávy,
- kontrolu nižších vládních úrovní a jednotlivých úrovní územní samosprávy ústřední vládou, zda jsou dodržovány zákony, předpisy aj.,
- poradenskou činnost, metodické vedení aj. ústřední vládou.

Optimálně rozdělit pravomoc a odpovědnost není vždy lehkým úkolem. Tento bod nebyl zejména dodržen například při vzniku krajů, kdy kraje, v rámci reformy veřejné správy, přejaly konkrétní kompetence, ale nemohly nést plnou zodpovědnost za jejich plnění, protože neměly odpovídající příjmy.

S tím souvisí i další problém optimálního přidělení příjmů. Jak se ukazuje, obcím bylo přiznááno větší procento daňových příjmů než bylo třeba, zatímco kraje ve svých prvopočátcích žádné daňové příjmy neměly a v letech 2002 a 2003 byly tyto příjmy zcela minimální. Navíc stát se snaží přenášet neustále větší množství kompetencí a s tím související odpovědnosti na obce a kraje s cílem efektivnosti a úspory, avšak zejména obce na přenos povinností ze strany státu, či kraje mnohdy pohlížejí jako na nadměrné zatěžování, protože na některé úkoly, které jsou jim přeneseny státem, nemají dostatek prostředků. Příkladem ze současného období je povinnost obcí zabezpečit služby pro seniory ve formě denních nákupů, vyzvedávání důchodů atd., jež doposud zřizovaly kraje. Některé obce již dopředu věděly, že danou situaci neunesou a okamžitě žádaly o dodatečné prostředky, nebo danou službu byly obce nuceny ukončit.

Je mnoho úskalí, kdy vztahy spolupráce částečně selhávají, je však důležité se neustále snažit se jim alespoň přibližovat a dodržovat je.<sup>29</sup> V následující části práce se podíváme, jaký se v praxi ČR uplatňuje model fiskálního federalismu, respektive jaká je modifikace tohoto modelu.

#### **4.2. Model fiskálního federalismu v ČR**

Do roku 1989 byl u nás využíván vertikální model fiskálního federalismu s převažujícími centralizačními prvky. Tento model vycházel i z politické situace našeho státu, kdy od roku 1949 byla na našem území nastolena éra socialismu. Tomuto modelu odpovídá velmi nízká míra finanční soběstačnosti. U národních výborů tato soběstačnost nepřesahovala 20 %. Stát detailně kontroloval činnost a hospodaření národních výborů a to prostřednictvím dotací a subvencí. Podle zákona nebyly tehdy národní výbory samosprávné, ale byly orgány státní správy a moci. Centrální vláda rozhodovala o širokém okruhu veřejných potřeb. Ovlivňovala také rozsah a strukturu veřejného sektoru, dohlížela na to, jaká vládní úroveň bude zabezpečovat konkrétní statek. Do ústředního rozpočtu se shromažďovaly veřejné příjmy, které byly výnosově bohaté, a ty se pak prostřednictvím účelových dotací teprve přerozdělovaly do rozpočtů nižších úrovní.

Po roce 1989 se u nás začal využívat stejně jako v jiných demokratických zemích kombinovaný model fiskálního federalismu s převažujícími centralizačními prvky, poněvadž nejvíce peněžních prostředků plyne do státního rozpočtu, zdravotních pojišťoven a fondu dopravní infrastruktury. Rozdíl oproti období před rokem 1989 je v míře finanční soběstačnosti obcí, která se v současné době pohybuje kolem 50 %. Tento model se začíná uplatňovat z několika důvodů. Prvním důvodem je změna politického systému v ČR. S tím souvisí další důvod, snaha o demokratizaci a to po všech stránkách. To zahrnuje snahu dát možnost článkům územní samosprávy rozhodovat se dle vlastních uvážení, na druhé straně na ně převést i odpovědnost s tím související. Je zde snaha o co největší zefektivnění a spravedlnost. V jiných vyspělých státech byl tento model již dlouhé roky osvědčen, a tak ho i ČR viděla jako optimální. Od počátku 90. let však obce nejsou plně finančně soběstačné. Do státního rozpočtu

---

<sup>29</sup> Jílek M., Veřejné finance, Jihočeská Univerzita v Českých Budějovicích, Zemědělská fakulta, r. 2002, ISBN 80-7040-533-3, s. 55 - 58

plynou nejméně daňové příjmy. Je samozřejmé, že financování státu se nemohlo ze dne na den ihned změnit a přibližování se kombinovanému modelu trvalo několik let. Po roce 1992 a 1996 v souvislosti se změnami v daňovém určení do rozpočtů obcí začíná proudit významná část daně z příjmů jako sdílené daně a daň z nemovitostí jako svěřená daň. Tím dochází i ke zvýšení finanční soběstačnosti obcí. S finanční soběstačností obcí se však vyskytuje i problém, který spočívá ve velkých rozdílech v daňovém výnosu, u některých daní jsou tyto rozdíly i trojnásobné. V roce 2000 došlo k dílčím změnám v rozpočtové soustavě v kombinovaném modelu fiskálního federalismu. Došlo k vytvoření VÚSC - krajů. Důsledkem toho je změna kompetencí, změna daňového určení, změna přerozdělovacích vazeb mezi jednotlivými rozpočty. V roce 2001 si obce v ČR velice polepšily, poněvadž získaly podíl na velmi stabilní dani DPH, a tak se jim opět zvýšily daňové příjmy.

Od roku 2000 je u nás využíván kombinovaný model fiskálního federalismu s určitými decentralizačními prvky. Zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní ve znění pozdějších předpisů upravují v ČR daňové určení a fiskální vazby v rozpočtové soustavě. Novela tohoto zákona, jejíž projednávání trvalo několik let a jejímž základním problémem byla výše procenta, kterým se kraje budou podílet na sdílených daních, konečně prošla poslaneckou sněmovnou a senátem jako zákon č. 1/2005 Sb., o rozpočtovém určení daní. Cílem je zlepšení situace krajů v oblasti finanční a s tím související oblasti pravomocí a odpovědnosti, které má přinést krajům zvýšení míry finanční soběstačnosti a snad nepřinese zvýšení deficitu státního rozpočtu. Tato novela by měla přinést ještě větší rovnoprávnost v oblasti financování krajů a obcí, spravedlnost a také efektivnost ve financování mezi jednotlivými územními celky a vládou a přinést optimální finanční soběstačnost jak obcí tak krajů. U obcí se zatím nacházíme u hranice optima 50 % dle Evropské charty územní samosprávy, ale z hlediska regionálního se výrazně odlišujeme (viz. kapitola 7.2.). Teprve praxe ukáže, zda jsou dostatečně decentralizovány funkce veřejných financí ČR a zda přinášejí dostatečné vlastní příjmy municipalitám.

### **4.3. Decentralizace funkcí veřejných financí v ČR**

Je otázkou, jaký je vztah zajišťování funkce alokační (decentralizace alokační funkce viz. kapitola 3.2.1.), redistribuční a stabilizační k územnímu uspořádání daného společenství.

#### **4.3.1. Decentralizace redistribuční funkce veřejných financí v ČR**

V ČR se decentralizace redistribuční funkce nerealizuje v širším měřítku, municipality mají jen velmi omezenou daňovou pravomoc. Důvodem je, že daňová pravomoc je spojena s nebezpečím vzniku daňové konkurence mezi regiony a mezi obcemi. Obce ČR nemají téměř žádnou daňovou pravomoc, protože to není pro stát žádoucí. Stát nechce ztratit kontrolu a pravomoc vyplývající z rozhodnutí o výši a struktuře daňových výnosů, nechce čelit chaosu, který by vyplýval z toho, kdyby si každý kraj či obec volily strukturu a výši daní dle svého. Přerozdělování mezi malými a propojenými lokalitami, jako je ČR, by mohlo vyústit v migraci obyvatelstva.<sup>30</sup> U obcí je však alespoň částečná daňová pravomoc žádoucí. Pro budoucí období se předpokládá s právní úpravou přechodu na hodnotový princip daně z pozemků a transformace daně ze staveb.<sup>31</sup> Přechod na hodnotový princip zdanění je však administrativně a časově náročný, protože se musí korigovat sazby s vývojem reálných cen. Očekávaný výnos nových daní z nemovitostí by se však zvýšil až na trojnásobek, jde však o to, aby zůstal výlučným příjmem obcí. I ve vyspělých zemích Evropské unie mají obce možnost ovlivňovat výši daně z nemovitosti i obecních daní v určitém rozsahu. Došlo by tak určitě k posílení finanční nezávislosti obce. Příkladem z EU, kdy převážnou část místních vlastních daňových příjmů představují majetkové daně znázorňuje následující tabulka. Zároveň jsou v ní uvedeny státy, které jako základní zdroj příjmů majetkové daně neupřednostňují.

---

<sup>30</sup> Jílek M., Veřejné finance, Jihočeská Univerzita v Českých Budějovicích, Zemědělská fakulta, r. 2002, ISBN 80-7040-533-3, s. 61

<sup>31</sup> Webové stránky [on-line] Dokument ve HTML [cit. 2006-01-08] Dostupné na <http://denik.obce.cz/go/clanek.asp?id=5400312>



**Tabulka č. 1: Poměr majetkových a místních daní ve vybraných státech EU (%)**

Stát	Majetkové daně/místní vlastní daň. příjmy
Velká Británie a Irsko	100 %
Belgie	45 % (municipality) a 80 % (hrabství)
Španělsko	50 % (municipality)
Dánsko	méně než 10 %

Pramen: Anonymous., Local Finance in the fifteen countries of the European union, Second edition, Dexia Edition, r. 2002, ISBN 2-911065-32-8, s. 44

Stejně jako správné rozdělení redistribuční funkce mezi jednotlivé stupně veřejné vlády je důležitá i funkce stabilizační.

#### **4.3.2. Decentralizace stabilizační funkce veřejných financí v ČR**

Využití této funkce na nižší než centrální je velmi omezené. Vychází to z makroekonomického rozměru této funkce. V dnešní době je zejména snaha o stabilizaci municipální ekonomiky, zejména v oblasti zaměstnanosti a kapitálu. Důvodem je vysoké procento nezaměstnanosti, které se však nedotýká celého území ČR, ale vyhrazených regionů. Na přelomu let 2001 a 2002 nezaměstnanost začla rychle stoupat, v lednu roku 2002 dosahovala výše 9,16 %. K 1. lednu 2004 přesáhla míra nezaměstnanosti neuvěřitelných 10 % a vyšplhala se na 10,24 % (výše ukazatele dle staré metodiky výpočtu). V současné době se situace stabilizuje a výhledově se předpokládá její nepříliš významný pokles.

Nezaměstnanost se tedy stala problémem, který je nutno řešit. V delším časovém horizontu však nelze počítat s výraznou redukcí míry nezaměstnanosti. Proto je důležitá její stabilizace na úrovni municipalit. Pokles nezaměstnanosti v průmyslu je způsoben především vývojem v odvětvích těžby paliv, hutnictví, strojírenství a v odvětví spotřebního průmyslu s nepříznivými dopady v regionech s koncentrací těchto výrob. Došlo také k výraznému poklesu v zemědělství. Důvodem zde byla privatizace a transformace. Pozitivem se stal příliv automobilového průmyslu do oblasti severních Čech, který vytvořil mnoho nových pracovních příležitostí, výrazně přispěl k růstu HDP a kladnému platebnímu saldu ČR. To však nevyřeší problém ve všech regionech a obcích. Řešení by bylo v hledání nových míst v oblasti terciální sféry na základě mikroregionální diferenciacie zaměstnanosti, zvyšovat počet projektů směřujících

do postižených regionů, posílit konkurenceschopnost průmyslu a podnikových služeb, zvýšit kapacitu drobných podniků a řemesel a tím vytvořit nová pracovní místa v regionech a obcích. Obce se snaží zvýšit příliv domácího i zahraničního kapitálu, a tak zvýšit zaměstnanost, daňovou základnu a tedy i příjem do svých rozpočtů. Někdy však nejsou tato doporučení zcela respektována.

Například u podpory drobných podnikatelů je tomu právě naopak. Reforma daně z příjmů a povinná platba sociálního zabezpečení a zdravotního pojištění ve velkých sumách malé živnostníky nadměrně finančně zatěžuje, což vede k omezování jejich činnosti a v důsledku toho i ke snížení počtu pracovních míst. V letošním roce je povinná platba záloh zdravotního pojištění ve výši 1218 Kč a platba záloh důchodového pojištění ve výši 1394 Kč a nemocenského pojištění ve výši 208 Kč (nemocenské pojištění však není povinné). Navíc byla již dříve zavedena platba sociálního pojištění u osob, které podnikání provádějí jako svou vedlejší činnost, kde je povinná platba záloh zdravotního pojištění ve výši 1218 Kč a záloh na důchodové pojištění ve výši 558 Kč a nemocenské pojištění 83 Kč.<sup>32</sup> U minimálního vyměřovacího základu OSVČ dojde pravděpodobně v průběhu roku 2006 k dalšímu zvýšení u sociálního pojištění. Pokud by byla schválena novela zákona č. 592/1992 Sb. (uváděna jako sněmovní tisk č. 1150), tak by mělo dojít ke změně definice „průměrné mzdy“ (nově by se používal tzv. všeobecný vyměřovací základ pro účely důchodového pojištění). Tato změna definice by znamenala další zvýšení částky, ze které se počítá minimální vyměřovací základ. Od nabytí účinnosti tohoto zákona by se neplatila minimální záloha ve výši 1 218 Kč, ale již 1 272 Kč u osob, které vykonávají hlavní samostatně výdělečnou činnost. Navíc je stanoven minimální vyměřovací základ daně z příjmů z podnikání u fyzických osob ve výši 107 300 Kč. Samotné zatížení daní z příjmů však v současné době nevidím jako problém, protože novelou zákona o dani z příjmů, bylo podnikatelům umožněno odčítat výdaje ve výši 60 % ze svých výdajů u živnostníků, u zemědělců je to dokonce 80 %. A daň z tohoto základu je v případě dvou dětí záporná, znamená tedy daňový bonus ve výši cca 1600 Kč a v případě svobodného podnikatele daň cca 10 000 Kč. Problém vidím tedy ve velkém zatížení sociálním a zdravotním pojištěním. To znamená, že podnikatel ročně státu odvede, pokud jde o jeho hlavní činnost, přibližně 31 000 Kč na zdravotním a sociálním pojištění bez ohledu na jeho zisk.

---

<sup>32</sup> Webové stránky [on-line] Dokument ve HTML [cit. 2006-03-14] Dostupné na [http://www.cssz.cz/osvc/pojisteni\\_osvc.asp#clanek6](http://www.cssz.cz/osvc/pojisteni_osvc.asp#clanek6)

U svobodného podnikatele musíme připočítat ještě daň 10 000 Kč. Drobní podnikatelé tak zanikají. Dochází ke ztrátě pracovních míst, které vytvořili, ale navíc se i oni stávají nezaměstnanými a dochází tak následně ještě k většímu zatěžování státního rozpočtu. Vývoj nezaměstnanosti se bude zlepšovat jen pomalu a záleží na reformě zdravotního a sociálního pojištění, jakým se bude ubírat směrem.

Domnívám se, že vhodným stabilizačním prvkem v oblasti zaměstnanosti v jednotlivých obcích a regionech je podpora rekvalifikačních programů pro dlouhodobě nezaměstnané občany a dále legislativní podpora prostřednictvím zákoníku práce tak, aby byly v rovnováze zájmy zaměstnavatele i zaměstnance a nedocházelo k práci „načerno“, a tak zvyšování podílu šedé ekonomiky. Následující tabulka znázorňuje vývoj nezaměstnanosti od roku 1990 po současnost, včetně predikcí do roku 2007.

**Tabulka č. 2: Vývoj míry nezaměstnanosti v jednotlivých letech**

<b>Období</b>	<b>Míra nezaměstnanosti v %</b>	<b>Období</b>	<b>Míra nezaměstnanosti v %</b>
1990	0,73	1999	8,54
1991	4,13	2000	9,02
1992	2,57	2001	8,54
1993	3,52	2002	9,16
1994	3,19	2003	9,90
1995	2,93	2004	9,20
1996	3,52	2005	8,97
1997	5,23	2006	8,50
1998	6,04	2007	8,20

Pozn: rok 2005 je odhad, 2006 predikce, 2007 výhled, od roku 2004 použity ukazatele dle nové metodiky  
Pramen: Český statistický úřad

Webové stránky [on-line] Dokument ve HTML [cit. 2006-03-14] Dostupné na [http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/hs.xsl/makro\\_pre\\_23783.html](http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/hs.xsl/makro_pre_23783.html)

Další oblastí je stabilizace kapitálu v oblasti municipální i regionální ekonomiky, a tak si zajistit stabilní a vyrovnané hospodaření, které má zpětně vliv na celkové hospodaření státu. Obce v ČR nemají téměř žádnou daňovou pravomoc, aby nedocházelo k daňové konkurenci. Snaží se však alespoň přitáhnout nové investory, ať české či zahraniční, a získat tak prostřednictvím většího objemu sdílených a svěřených daní potřebné finanční prostředky, protože hospodaření obce a kraje se následně promítá v hospodaření celého státu a následně i ve stabilitě celé ekonomiky. Proto je důležité neustále sledovat vývoj příjmů a výdajů rozpočtů obcí a krajů, sledovat

jejich trendy, tendence. Doporučila bych co nejvíce podporovat ekonomický lokální a regionální růst s využitím prostředků z fondů EU.

V další kapitole se zaměříme na financování decentralizované funkce na územní samosprávu v obcích a krajích. V rozpočtové soustavě ČR vznikají vztahy mezi státním rozpočtem, ostatními státními fondy a rozpočty krajů, měst a obcí. Můžeme hovořit o jakési vzájemné provázanosti, propojené soustavě státního rozpočtu a rozpočtů územních celků ČR.

## 5. Vývoj příjmů a výdajů rozpočtů obcí v ČR v 90. letech

### 5. 1. Charakteristika příjmů rozpočtů obce

" Podle rozpočtových pravidel ČR příjmy rozpočtu obce tvoří zejména:

- a) příjmy z vlastního majetku a majetkových práv,
- b) příjmy z výsledků vlastní hospodářské činnosti,
- c) příjmy z hospodářské činnosti vlastních právnických osob,
- d) příjmy z vlastní správní činnosti včetně příjmů z výkonů státní správy, k nimž je obec pověřena, zejména ze správních poplatků z této činnosti, příjmy z vybraných pokut a odvodů uložených v pravomoci obce,
- e) výnosy z místních poplatků dle zákona č. 565/1995 Sb., o místních poplatcích, ve znění zákona č. 184/1991 Sb., zákona č. 338/1992 Sb., zákona č. 48/1994 Sb. a zákona č. 149/1998 Sb.,
- f) výnosy daní nebo podíly na nich dle zákona č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní,
- g) dotace ze státního rozpočtu a ze státních fondů,
- h) dotace z rozpočtu kraje,
- i) prostředky získané správní činností ostatních orgánů státní správy, např. z jimi ukládaných pokut a jiných peněžních odvodů a sankcí, jestliže jsou podle zvláštních zákonů příjmem obce,
- j) přijaté peněžité dary a příspěvky."<sup>33</sup>

Dále lze členit příjmy dle rozpočtové skladby. Toto členění je systematickým, jednotným, přehledným a závazným tříděním rozpočtových příjmů a výdajů dle určitých třídících hledisek. Rozpočtová skladba využívá třídění odpovědnostní, druhové, odvětvové (dříve funkční) a konsolidační a stanoví způsob třídění údajů o plánovaných a uskutečněných peněžních operacích státního rozpočtu, státních fondů, státních finančních aktiv, fondů rozpočtových organizací, rozpočtů a fondů krajů a obcí, dobrovolných svazků obcí a vyšších územních samosprávních celků.

---

<sup>33</sup> Jílek M., Veřejné finance, Jihočeská Univerzita v Českých Budějovicích, Zemědělská fakulta, r. 2002, ISBN 80-7040-533-3, s. 108 -109

Odpovědnostní třídění se týká příjmů a výdajů státního rozpočtu, které se dělí do jednotlivých kapitol, kde obsah těchto kapitol stanoví zákon.

Druhové třídění rozlišuje peněžní operace na příjmy, výdaje a financující operace. Příjmy jsou zde chápány jako veškeré nenávratně přijaté prostředky charakteru daní, poplatků, příjmů z poskytování služeb, příjmů z prodeje a pronájmu majetku a přijatých darů a dotací. Výdaje v tomto třídění představují veškeré nenávratně poskytnuté prostředky charakteru plateb za přijaté zboží a služby včetně platů vlastních zaměstnanců. Financující operace jsou veškeré návratně poskytnuté prostředky (půjčky, úvěry, emise dluhopisů).<sup>34</sup>

Odvětvové třídění vychází z účelu, na něž se finanční prostředky z rozpočtu v souvislosti se zajišťováním potřeb vynakládají.

U konsolidačního třídění jsou prvkem rozpočtové sklady tzv. záznamové jednotky. Tyto jednotky využívají obce i kraje. Pomocí konsolidace lze provést korekci příjmů a výdajů a umožnit vyloučení duplicity, které vznikají na základě interních transferů mezi fondy.<sup>35</sup>

Třídění vycházející z rozpočtové skladby a druhového rozdělení příjmů je následující:

1. daňové příjmy,
2. nedaňové příjmy,
3. kapitálové příjmy,
4. dotace.

"Dělení příjmů na daňové příjmy a transfery od státu se často liší mezi zeměmi. Příčinou toho je zdánlivé přisvojení těchto příjmů a je nutno rozeznávat u zdrojů fiskálního původu, které municipalita mají jaký stupeň kontroly a jaké jsou jejich transferové zdroje. Zda jsou tyto transferové zdroje ve formě centrálních vládních dotací nebo daňových příjmů, u kterých však municipalita nemůže stanovit vlastní výši."<sup>36</sup>

Pokud bychom se zaměřili na toto členění, nejdůležitějším příjmem obce jsou příjmy daňové. Ty se v roce 2005 podílely na celkovém objemu příjmů zhruba 59 %. Na druhém místě stojí dotace ze státního rozpočtu a ze státních fondů. V absolutní výši

---

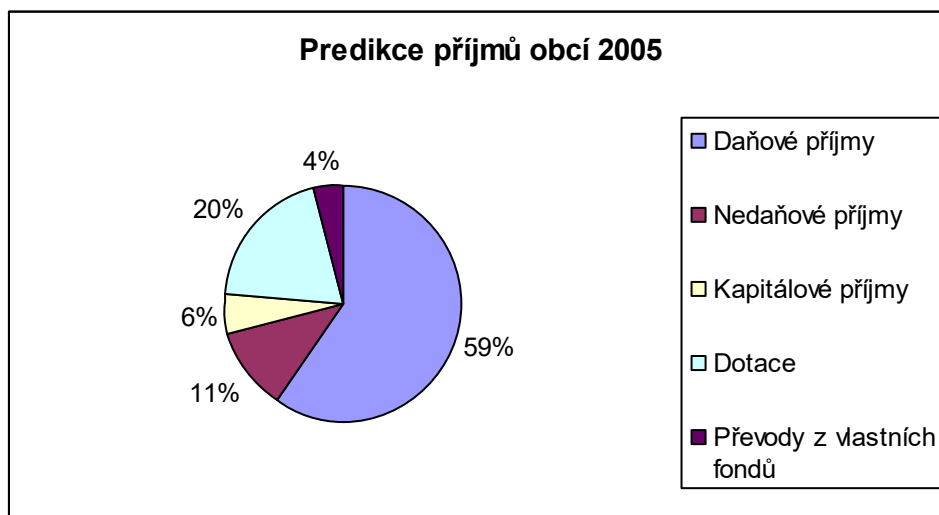
<sup>34</sup> Jílek M., Veřejné finance, Jihočeská Univerzita v Českých Budějovicích, Zemědělská fakulta, r. 2002, ISBN 80-7040-533-3, s. 88 - 91

<sup>35</sup> Peková J., Hospodaření a finance územní samosprávy, MANAGEMENT PRESS, Praha, r.2004, 1. vydání, ISBN 80-7261-086-4, s. 233

<sup>36</sup> Anonymous., Local Finance in the fifteen countries of the European Union, Dexia, 1997, ISBN 2-930220-01-5, s. 47

činily vlastní příjmy obcí 162 mld. Kč, z toho největší část zaujímaly příjmy daňové, 126 mld. Kč. Dotace představovaly přibližně 41 mld. Kč. Následující graf nám ukazuje, jaká je predikovaná struktura příjmů roku 2005 a jejich procentuální výše.

**Graf č. 1: Predikce příjmů obcí 2005**



Pozn: v době zpracování diplomové práce nebyly k dispozici skutečné údaje

Pramen: Webové stránky [on-line] Dokument ve HTML [cit. 2005-12-12] Dostupné na <http://www.denik.obce.cz/go/clanek.asp?id=6181627>

Webové stránky [on-line] Dokument ve HTML [cit. 2006-03-14] Dostupné na <http://www.denik.obce.cz/go/clanek.asp?id=616187&hledej=p%F8%Edjmy+a+v%FD+daje+2005>

Posledním často užívaným členěním je členění na příjmy běžné a kapitálové. Běžné příjmy jsou svým charakterem určeny k financování běžných výdajů a jedná se o příjmy daňové i nedaňové. Kapitálové příjmy jsou příjmy nedaňové.

Příjmy rozpočtů obcí jsou v každé zemi, tedy i v ČR, upraveny zákonnými předpisy. Tyto předpisy by měly přispět k co největší efektivnosti, spravedlnosti, samostatnosti a správnému dílu zodpovědnosti u jednotlivých municipalit. Je otázkou, zda jsou tyto body alespoň zčásti splněny právě v legislativě ČR.

### 5.1.1. Právní úprava příjmů rozpočtů obcí

Struktura a výnosy z místních poplatků jsou upraveny dle zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění zákona č. 184/1991 Sb., zákona č 338/1992 Sb., zákona č.48/1994 Sb., zákona č 149/1998 Sb a zákona č. 229/2003 Sb.

Rozhodnutí o struktuře a výnosu daní nebo podíly na nich jsou zakotveny v zákoně č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní, který byl upraven zákonem č. 1/2005 Sb.

Zákon č. 368/1992 Sb. o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů upravuje vybírání správních poplatků orgány státní správy ČR, obcemi při výkonu přenesené působnosti, v některých případech i právníckými osobami, a to za předpokladu pokud vykonávají státní správu na základě přenesené působnosti, dále Rejstříkem trestů a státními archivy.

Zákon č. 367/1990 Sb., o obcích upravuje přenesenou působnost obce.

Právní úprava příjmů rozpočtů obcí v ČR nebyla a není ve všech svých bodech zcela vyhovující. Problémem se stala "legalizovaná forma daňového úniku". Podle rozpočtových pravidel připadala značná část výnosu daně z příjmů fyzických osob samostatně výdělečně činných té obci, ve které měly registrovány trvalý pobyt. Zákon obcím zároveň umožnil hradit z rozpočtu výdaje na podporu soukromého podnikání. Tohoto ustanovení příjmové a výdajové stránky obecních rozpočtů začalo využívat velké množství obcí. A tak se podnikatelé odstěhovali do malých obcí a obce jim vracely podstatnou část jimi odvedené daně z příjmů. Je zřejmé, že se proti tomuto jevu muselo začít bojovat. Tunelování tak zabránil zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní a dále tzv. malá rozpočtová pravidla, která výrazně omezují výdaje na podporu subjektů provádějících veřejně prospěšné činnosti a na podporu soukromého podnikání. Neziskové organizace jsou tímto zásahem však výrazně znevýhodněny.

Dále je to nemožnost obcí výrazněji ovlivnit vlastním rozhodováním některé své příjmy, čímž se znemožňuje výraznější samostatná investiční politika obcí.

V neposlední řadě nemůžeme opomenout ani fakt, že objem sdílených daní pro obce byl nastaven příliš vysoký. To sice zabezpečilo u velké části obcí příjmy vyšší než v minulosti, ale s tím zmizela i možnost výrazněji reformovat již zmiňovanou daň z nemovitostí a daň obecní, přičemž tyto daně by měly tvořit jádro finanční autonomie obecních samospráv.

Ani motivační prvek, který se vyskytuje v zákoně o rozpočtovém určení daní, není zcela řešení, jak posílit vlastní příjmy obce, a tak podpořit podnikání (podrobněji viz. kapitola 5.1.2.)

Dalším úskalím je přerozdělení celostátního výnosu sdílených daní podle počtu obyvatel a koeficientu velikosti obce dle zákona o rozpočtovém určení daní. Je zde snaha státu odstranit nepřipustně veliké rozdíly mezi daňovými příjmy obcí s počtem



obyvatel přesahující hranici 100 000 a obce s počtem obyvatel, které této hranici jen těsně nedosahují. Tato snaha se však stala samoúčelnou. Problém se vyřešil po stránce rozpočtové optimalizace, otázka finanční samostatnosti územních samospráv však nebyla zcela dořešena. Je proto nutné provést výraznější změny daně z nemovitostí a obecních daní. Je tudíž žádoucí, aby obce i kraje měly klasické místní daně, které budou jejich výlučným příjmem a ze zákona budou mít možnost ovlivnit jejich sazby v daném rozpětí. Takové daně by měly být nosným zdrojem financování veřejných statků. Vláda předpokládá předložení zákona o obecních daních tak, aby nabyl účinnosti co nejdříve. Vedle dnešních místních poplatků je přitom nutné rozšířit návrh o další druhy obecních daní (např. daň z reklamy).

Novou právní úpravou v podobě novely zákona o dani z nemovitosti má být převedena na hodnotový princip daň z pozemků a s účinností od 1. 1. 2007 bude provedena transformace daně ze staveb.

Návrh reformy předpokládá, že přechod k novému způsobu zdanění bude uskutečněn tak, aby hodnota nemovitostí byla stanovena bez účasti znalců nebo odhadců a přitom byly sníženy náklady na celkovou správu daně. Zahraniční zkušenosti však potvrzují, že přechod na hodnotový princip zdanění je administrativně složitý a časově náročný. Nutnost korigování sazeb s vývojem reálných cen celou záležitost ještě komplikuje.

Podle odhadů uváděných v minulosti očekávaný výnos nových daní z nemovitostí se zvýší až na trojnásobek. Půjde o to, aby tento zvýšený příjem obcí zůstal jejich výlučným příjmem. Nemělo by dojít v této souvislosti ke krácení jiných, např. sdílených daňových příjmů obcí.

Lze jen těžko v současné době stanovit, jaká je optimální míra sdílených a svěřených daní obcím. Jejich současná struktura a procentuální zastoupení je podrobněji rozebráno v následující kapitole.

### **5.1.2. Daňové příjmy obcí**

Mezi daňové příjmy obcí patří sdílené a svěřené daňové příjmy.

"Sdílené daňové příjmy obcí jsou následující:

- podíl na 20,59 % z celostátního výnosu daně z přidané hodnoty,

- podíl na 20,59 % ze 60 % celostátního výnosu daně z příjmů fyzických osob ze samostatné výdělečné činnosti,
- podíl na 20,59 % z celostátního výnosu daně z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti a funkčních požitků,
- podíl na 20,59 % z celostátního výnosu daně z příjmů fyzických osob vybírané srážkou dle zvláštní sazby,
- podíl na 20,59 % z celostátního výnosu daně z příjmů právnických osob bez daně placené obcemi."<sup>37</sup>

V současné době narůstají na významu daňové příjmy obcí zejména sdílené daně a daně svěřené a dále tzv. daně motivační. Zejména daně motivační ovlivňují chování obcí. Obce se snaží nalákat občany k trvalému bydlišti právě u nich, snaží se o rozvoj podnikání v jejich oblasti, protože 30 % z výnosu záloh na daň z příjmů fyzických osob ze samostatné výdělečné činnosti, které mají trvalé bydliště v dané obci, a 30 % výnosů daně z vyrovnání a dodatečných přiznání nebo dodatečně vyměřené daně plyne jako výlučný daňový příjem do rozpočtu obce.

"Dalším motivačním příjmem obcí je podíl na 1,5 % z celostátního hrubého výnosu daně (záloh na daň) z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti a z funkčních požitků, odváděné zaměstnavatelem jako plátcem daně z příjmů, s výjimkou daně z příjmů fyzických osob vybírané srážkou podle zvláštní sazby. Každá obec se na procentní části celostátního hrubého výnosu daně podílí stanoveným procentem, které odpovídá podílu počtu zaměstnanců v obci k součtu všech zaměstnanců v ČR."<sup>38</sup> Procento každoročně stanoví Ministerstvo financí ČR vyhláškou vydanou s účinností od 1. září běžného roku.

Podíl 1,5 % na celkovém objemu daně z příjmů ze závislé činnosti však tvoří částku, která se pohybuje ve výši jen několika stovek korun na každého zaměstnance pracujícího v obci. Z toho lze usuzovat, že motivace obcí k podpoře podnikání je pouze nepatrná. Navíc se vychází z počtu zaměstnanců, kteří mají místo výkonu práce v obci, což lze považovat za málo efektivní a nespravedlivé vzhledem k tomu, že lidé více využívají služeb v místě bydliště než v místě zaměstnání. Navíc vazba na obec je slabá, protože se nejedná o 1,5 % daně z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti konkrétního zaměstnance pracujícího v konkrétní obci. Jde o alokaci celorepublikového

<sup>37</sup> Jílek M., Veřejné finance, Jihočeská Univerzita v Českých Budějovicích, Zemědělská fakulta, r. 2002, ISBN 807040-533-3, s. 125

<sup>38</sup> Jílek M., Veřejné finance, Jihočeská Univerzita v Českých Budějovicích, Zemědělská fakulta, r. 2002, ISBN 807040-533-3, s. 126

podílu, tedy o vazbu mezi anonymním zaměstnancem a anonymní obcí. Řešení lze vidět ve vzniku konkrétních vazeb mezi osobou, která platí, a obcí, která mu nabízí konkrétní služby.

Velikost příjmů ze sdílených daní je dána velikostí obce. Byly stanoveny velikostní kategorie, kterých je 14, a koeficienty velikostní kategorie obce.

Dalším příjmem obce jsou také výlučné, nebo-li svěřené daňové příjmy, mezi něž patří:

- daň z nemovitosti,
- daň z příjmů právnických osob placená obcemi.

Kromě všech výše uvedených daňových příjmů jsou mezi tyto příjmy zahrnovány poplatky místní i správní. Toto přiřazení upravuje v ČR rozpočtová skladba Ministerstva financí ČR č. 323/2002 Sb., s účinností od 1. ledna 2003. Přiřazení správních poplatků mezi příjmy daňové však není ve všech státech jednotné. V některých jsou správní poplatky řazeny do příjmů nedaňových.

### **5.1.3. Místní poplatky**

Místní poplatky mají v ČR daňový charakter, i když nejsou součástí soustavy daní podle zákona ČNR č. 212/1992 Sb., o soustavě daní. Místní poplatky jsou upraveny zákonem č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů. Jde o příjem obce, o kterém sama může rozhodnout, zda ho vybírat bude, či nikoliv. Místní poplatky mají tedy fakultativní charakter. O druhích poplatků a jejich výši, které se obec rozhodne vybírat, rozhoduje obecní zastupitelstvo. Místní poplatek je tedy daní, kterou občan platí obci za spotřebu místních veřejných statků, a to zejména smíšených. Může se jednat o následující poplatky:

- "poplatky ze psů,
- za lázeňský nebo rekreační pobyt,
- za užívání veřejného prostranství,
- ze vstupného,
- z ubytovací kapacity,
- za povolení vjezdu motorových vozidel do vybraných měst či městských částí,
- poplatek za provozovaný výherní hrací přístroj,

- poplatek za provoz systému shromažďování, sběru, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů,
- poplatek za zhodnocení stavebního pozemku možností jeho připojení na stavbu vodovodu nebo kanalizace.<sup>39</sup>

U každého místního poplatku zákon upravuje základní náležitosti:

- poplatníka (kdo poplatek platí),
- předmět poplatku (k čemu se poplatek vztahuje, kdy vzniká poplatková povinnost),
- základ poplatku (z čeho se poplatek vypočítává tj. cena nebo měrná jednotka),
- sazbu poplatku (pevné či paušální),
- osvobození popř. slevy,
- splatnost (zpřesněna v obecně závazné vyhlášce o místních poplatcích),
- sankce (poplatek není zaplacen včas nebo ve správné výši),
- kdo poplatek vybírá (který orgán veřejné správy).<sup>40</sup>

Rozdíly mezi výnosností místních poplatků byly mezi obcemi výrazné. Větší výnos místních poplatků se vyskytuje především v lázeňských městech nebo v oblastech se zvýšeným turistickým ruchem.

Podle mého názoru je v současné době jedním z velkých problémů rozdíl mezi příjmy přijatými jako poplatek za komunální odpad a výdaji, které se musí na danou oblast vynaložit. Například České Budějovice tuto oblast každoročně dotují vysokými částkami i přes to, že poplatky jsou jedním z mála skutečných reprezentantů vlastních příjmů obcí a měly by tedy tvořit jádro finanční nezávislosti obcí. Tento problém bych řešila navýšením poplatků za komunální odpad a maximální motivací občanů k třídění odpadu a zvýšit tak příjmy za sběrný odběr obalů.

#### 5.1.4. Správní poplatky

Správní poplatky jsou v ČR upraveny zákonem č. 368/1992 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů. Správní poplatky, které obce vybírají, jsou považovány za vlastní daňový příjem obce a jedná se o poplatky za správní úkony. Tyto

<sup>39</sup> Webové stránky [on-line] Dokument ve HTML [cit. 2004-01-16] Dostupné na [www.mfcr.cz/static/Zakon/565-1990.htm](http://www.mfcr.cz/static/Zakon/565-1990.htm)

<sup>40</sup> podrobněji viz. Peková J., Hospodaření a finance územní samosprávy, Management Press, Praha, r.2004, 1. vydání, ISBN 80-7261-086-4, s. 278 -279

úkony jsou zajišťovány v rámci přenesené působnosti. Správní poplatky jsou vybírány za účelem pokrytí nákladů, které vznikají při zajišťování správních úkonů pro občany a organizace. V některých případech nejen že správní poplatek nepokryje správní náklady, ale nedokáže pokrýt výdaje s jeho zaúčtováním. V ČR zákon o správních poplatcích upravuje u každého správního poplatku jeho základní náležitosti, které jsou shodné s náležitostmi poplatků místních (podrobněji viz. kapitola 5.1.3.).

Tyto příjmy pro obce nejsou příliš významným příjmem, oproti tomu dotace jsou jedním z nejvýznamnějších, ty však již nepatří mezi příjmy daňového charakteru.

### **5.1.5. Dotace obcím**

Dotace jsou nenávratné peněžní transfery ze státního rozpočtu, státních účelových fondů, rozpočtů vyšších stupňů územní samosprávy, poskytovaných do rozpočtů nižších stupňů územní samosprávy - obcí. Systém dotací úzce souvisí s modely fiskálního federalismu (viz. kapitola 4.2.).

V dnešní době je systém dotací využíván zejména ke zmírnění nerovnoměrnosti v daňových příjmech jednotlivých obcí, k uspokojení specifických potřeb jednotlivých regionů, měst i obcí, k uspokojení potřeb občanů přesahujících vlastní území jednotlivých regionů.

V posledních dvaceti letech je neustálá snaha zvyšovat finanční soběstačnost rozpočtů obcí (viz. kapitola 7.2.) a snižovat tak podíl dotací ze státního rozpočtu. Cílem je alespoň toto tempo snížit. Proto přichází tendence poskytovat dotace neúčelové (obecné), které nejsou podmíněny ani vázány na předem vymezený účel. Tato dotace umožňuje samosprávnému celku vyšší pravomoc i zodpovědnost v rozhodování o jejím využití a s tím související i vyšší efektivnost. V ČR jsou však stále ponejvíce využívány dotace účelové, ať už běžné či kapitálové, které umožňují vládě ovlivňovat chování samosprávného celku v dané oblasti. Zásadní rozdíl v těchto dotacích také je, že zatímco nevyužitá obecná dotace nepropadá zpět poskytovateli, účelová dotace se musí vracet. Jsou případy, kdy obec na základě subjektivních důvodů nezaviní plné využití účelové dotace a dle stávajícího systému je nucena ji vrátit, čímž vzniká škoda zejména pro záměry obce, ale i z hlediska zájmu státu. Příkladem je, kdy obec obdrží dotaci na výstavbu objektu či plynofikaci, zakázku zadá soukromé firmě, která nesplní řádný termín, a obec je nucena vrátit finanční prostředky z dotace, protože projekt nebyl

včas dokončen. Tím vzniká škoda obci, neboť ztrátu vzniklou z nedokončení dané stavby bude obec muset řešit pokrytím z jiných plánovaných prostředků.

V současné době jsou obcím poskytovány dotace schválené zákonem o státním rozpočtu pro příslušný rok, dotace z kapitoly Všeobecná pokladní správa státního rozpočtu a dalších kapitol, mimořádné dotace a dotace ze státních účelových fondů.

Dotace schválené zákonem o státním rozpočtu představují pro obec stabilní příjem, protože tyto dotace musí stát poskytnout v daném roce vždy, a to i v případě neplnění příjmů státního rozpočtu. V rámci přenesené působnosti obce od státu získávají také účelové dotace na plnění svých úkolů. Tyto dotace jsou uvolňovány ze státního rozpočtu postupně během roku a účelová dotace, která není v příslušném roce vyčerpána propadá státu.

V současné době rozeznáváme tyto základní druhy běžných dotací schvalovaných zákonem o státním rozpočtu za příslušný rok:

- příspěvek na výkon státní správy obcemi v přenesené působnosti,
- účelová dotace na lůžko v zařízení sociální péče,
- účelová dotace na domovy důchodců,
- účelová dotace na vybraná zdravotnická zařízení,
- účelová dotace na dopravní obslužnost.

Mezi dotace plněné na základě zákona o státním rozpočtu také patří kapitálová dotace na domy s pečovatelskou službou.

Dalším typem dotací jsou již zmiňované dotace z kapitoly Všeobecná pokladní správa státního rozpočtu včetně dotací mimořádných.

Mezi tyto dotace v ČR řadíme tyto:

- účelová individuální dotace (dotace staveb zejména ve školství a zdravotnictví),
- účelová dotace na pozemkové úpravy,
- účelová dotace poskytovaná na zachování památkových rezervací,
- dotace na dávky a státní sociální podpory a dotace na správní výdaje systému státní sociální podpory,
- účelová dotace na prevenci kriminality a prevenci drogových závislostí na místní úrovni,
- mimořádné dotace (podpora bytové výstavby na základě žádostí obcí, povodňové dotace aj.).

Posledním druhem dotace jsou dotace ze státních účelových fondů. Tyto dotace jsou přísně účelové a často se jedná o dotace se spoluúčastí.

Predikovaný objem dotací na rok 2005 činí 30,6 mld. Kč. Z toho dotace ze státního rozpočtu zaujímají položku 25 mld. Kč. Můžeme tedy dělit do dvou bloků. Dotace, které jsou součástí příloh k zákonu o státním rozpočtu (23,0 mld. Kč), a ostatní dotace z kapitoly Všeobecná pokladní správa (2,1 mld. Kč). Z kapitol jednotlivých ministerstev jsou dotace obcím ve výši 5,5 mld. Kč. Sem patří zejména dotace do infrastruktury (vodovody, kanalizace, ČOV, průmyslové zóny, bytové a regionální programy).

**Tabulka č. 3: Dotace obcím ze státního rozpočtu v roce 2005 (v mld. Kč)**

Typ dotace	Výše dotace
Příspěvek na výkon státní správy	2 760 045
Příspěvek obcím III.	3 815 972
Dotace na dávky sociální péče	13 317 000
Zdravotní zařízení	36 122
Domovy důchodců	1 081 983
Ústavy sociální péče	305 201
Příspěvek na školství	1 488 845
Zřizovací funkce obcí	238 321
Další prostředky	146 000
Systém dávek sociální podpory	21 000
Prevence kriminality	80 000
Ochranné systémy Prahy	45 000
Programy reprodukce majetku	1 910 092
<b>Celkem</b>	<b>25 099 581</b>

Pramen: Webové stránky [on-line] Dokument ve HTML [cit.2005-12-05] Dostupné na <http://www.denik.obce.cz/go/clanek.asp?id=616187ahledej=p%F8/Epjmj>

Pokud hodnotíme dotační strukturu obcí, musíme konstatovat, že největší podíl dotací, a to 53 %, tvoří dotace na dávky sociální péče. Další nejvýznamnější dotací je dotace ve formě příspěvku obcím III., která z celkového objemu zaujímá 15 %, a příspěvek na výkon státní správy ve výši 10 %. Ostatní dotace jen doplňují tuto strukturu.

### 5.1.6. Nedaňové příjmy obcí

Mezi nedaňové příjmy obcí lze zahrnout „příjmy z vlastní činnosti obce, tj. příjmy z pronájmu majetku, příjmy z úroků, dividend, podílů na zisku, přijaté sankční platby, příjmy z prodeje neinvestičního majetku, přijaté splátky půjček apod.“<sup>41</sup> Tyto příjmy umožňují jakousi nezávislost obce na přízni či nepřízni zákonodárných orgánů, jež v zákonných normách stanoví podíl obce na celkových daňových výnosech státu nebo na přízni úředníků, kteří rozhodují o poskytnutí dotací či příspěvku na přenesený výkon státní správy. V současné době je viditelný problém zejména v oblasti netržního nájemného, jež snižuje celkové příjmy obcí (podrobněji viz. kapitola 7.4.).

### 5.1.7. Kapitálové příjmy obcí

Mezi kapitálové příjmy lze na základě rozpočtové skladby a dle druhového členění zahrnout následující příjmy:

- a) příjmy z prodeje dlouhodobého majetku a to hmotného i nehmotného,
- b) ostatní kapitálové příjmy,
- c) příjmy z prodeje akcií a majetkových podílů,
- d) ostatní investiční příjmy, tj. dary a příspěvky na investice.

V oblasti kapitálových příjmů je na zvážení, zda si stávající majetek ponechat, či ho prodat, a opět zde hraje roli problematika netržního nájemného (podrobněji viz. kapitola 7.4.).

Pokud obci nestačí všechny tyto příjmy, může využít tzv. ostatní příjmy obce, na které je zaměřena následující kapitola.

### 5.1.8. Ostatní příjmy obcí

Dalšími alternativami, jak obec může získat finanční prostředky, je použití návratných zdrojů či použít prostředky poskytnuté prostřednictvím Národního fondu,

---

<sup>41</sup> Pavlíček J., Seminární práce: Vztah mezi příjmy a běžnými a kapitálovými výdaji v rozpočtu obce, interní zdroj, 2004



a to v rámci uskutečňování společného programu České republiky a Evropského společenství.

Návratnou finanční výpomocí rozumíme bezúročnou půjčku a příjmy běžného roku musí být v takové výši, aby bylo zajištěno její splacení. Návratná finanční výpomoc obci je poskytována ze státního rozpočtu, z rozpočtu kraje nebo z rozpočtu jiné obce.

Všechny získané finanční prostředky ať daňové, nedaňové, z prodeje aktiv nebo z půjček potřebuje obec pro krytí svých výdajů.

## **5.2. Charakteristika výdajů rozpočtů obcí**

Výdaje obce, které jsou shromážděné v rozpočtu obce, představují užití prostředků k financování netržních činností územní samosprávy. Pomocí výdajů obce jsou plněny funkce alokační, redistribuční a stabilizační. Výdaje územních rozpočtů se závazně řídí rozpočtovou skladbou. Velikost a struktura příjmů, potřeba místního veřejného sektoru, rozsah odpovědnosti a pravomocí obcí k zabezpečování preferovaných statků, to vše ovlivňuje objem a strukturu výdajů.

Pro obce je velmi důležité, zda jsou výdaje určitelné předem, tzv. plánované, nebo jsou nahodilé a jejich vznik a výši lze jen stěží odhadnout, tzv. neplánovatelné.

"Podle platných rozpočtových pravidel se z rozpočtu obce hradí:

- a) závazky vyplývající pro obec z plnění povinností uložených jí zákony, a to přednostně,
  - b) výdaje na vlastní činnost obce v samostatné působnosti, zejména výdaje spojené s péčí o vlastní majetek a jeho rozvoj,
  - c) výdaje spojené s výkonem státní správy, ke které je obec pověřena zákonem,
  - d) závazky vyplývající pro obec z uzavřených smluvních vztahů v jejím hospodaření a ze smluvních vztahů vlastních organizací, jestliže k nim přistoupila,
  - e) závazky obcí přijaté v rámci spolupráce s jinými obcemi, anebo s dalšími subjekty, včetně příspěvků na společnou činnost,
  - f) splátky přijatých půjček a úvěrů, včetně úroků z nich a vratky návratných finančních výpomocí,
  - g) výdaje na emise vlastních dluhopisů a na úhradu výnosů z nich náležejících jejich vlastníkům,
-

h) výdaje na podporu subjektů provádějících veřejně prospěšné činnosti a na podporu soukromého podnikání prospěšného pro obec,

i) jiné výdaje uskutečněné v rámci působnosti obce, včetně darů a příspěvků na sociální nebo jiné humanitární účely."<sup>42</sup>

Dalším významným členěním výdajů obcí je členění na výdaje běžné a kapitálové. Toto členění umožňuje vyjádřit salda běžného a kapitálového rozpočtu. Na základě daných sald můžeme zjistit, zda běžné příjmy jsou v dostatečné výši a stačí na pokrytí běžných výdajů města, jestli kladné saldo běžného rozpočtu nedoplňuje příjmy kapitálového rozpočtu a není využito na dokrytí kapitálových výdajů. Běžné výdaje jsou takové výdaje, které se pravidelně opakují a slouží k financování běžných potřeb v daném roce např. provozní výdaje, náklady na opravu a údržbu, mzdové náklady v organizacích zabezpečujících veřejnou spotřebu obyvatel, transfery domácnostem (objemově největší skupina výdajů obecních rozpočtů). Výdaje kapitálové jsou výdaje investiční, jednorázové, které slouží k financování investičních potřeb v daném roce ve veřejném sektoru v obci i případné dotace podnikatelským subjektům.

"Z kapitálového rozpočtu se uskutečňují výdaje na investice, a to jak výdaje na nové investice, ale též splácení půjček, které se použijí na financování investic."<sup>43</sup> V dalších letech se však splácení půjček a zejména úrokové zatížení může stát významným břemenem a pohlcovat významnou část výdajů obecních rozpočtů.

Dalším významným členěním je, zda se jedná o výdaje plánovatelné či neplánovatelné. Plánovatelné výdaje lze předem snadno určit (například se jedná o výdaje na provozování škol, vlastní správu atd.). Neplánovatelné výdaje lze považovat za nahodilé, jejich výši a vznik lze jen těžko odhadovat (např. odstraňování následků přírodních katastrof, sankční výdaje, pokuty za porušení rozpočtové kázně placené do státního rozpočtu).

Typickým příkladem neplánovatelných výdajů byly výdaje na likvidaci následků povodně roku 2002. Žádná obec nemohla předem přesně odhadnout, k jak velkým škodám na majetku může dojít, předem je nemohla vůbec očekávat. Tyto výdaje pak musela financovat z rezerv, které si územně samosprávný celek v rozpočtu vytvořil, případně z mimorozpočtových rezervních fondů (např. půjčky z Fondu rozvoje bydlení).

---

<sup>42</sup> Jílek M., Veřejné finance, Jihočeská Univerzita v Českých Budějovicích, Zemědělská fakulta, r. 2002, ISBN 807040-533-3, s. 112

<sup>43</sup> Marková H., Finance obcí, měst a krajů, Orac s. r. o., Praha, r. 2000, ISBN 80-86199-23-1, str. 121

V případě plánovaných výdajů je dobré si sestavit určitou časovou řadu těchto výdajů, zkoumat jejich trendy, tendence, středně a dlouhodobý vývoj.

### **5.3. Vývoj výdajů rozpočtů obcí v ČR v 90. letech**

Od konce 19. století dochází ve všech vyspělých zemích k téměř nepřetržitému růstu veřejných výdajů tedy i výdajů rozpočtů obcí. Vývoj výdajů je zejména ovlivněn faktorem inflace, demografickým vývojem a růstem HDP.

V současné době je nejzávažnějším problémem týkajícím se ČR neustálé zvyšování počtu lidí v postproduktivním věku, přičemž nároky této skupiny na veřejné statky například na sociální služby (domovy důchodců, pečovatelské služby), bezbariérové autobusy, které dopraví starší občany ke zdravotnickým centrům, zdravotnictví (lidé trpí většími zdravotními obtížemi a potřebují proto častější zdravotní péči) aj., jsou jedny z nejvyšších. Lze předpokládat, že bude muset dojít ke strukturálním změnám ve veřejných statcích. Půjde o změnu charakteru sociálních zařízení ve vztahu k rostoucímu počtu lidí v důchodovém věku a zároveň k úpravě předškolních, školních a zdravotních zařízení v důsledku snižování počtu narozených dětí.

Pokles počtu narozených dětí souvisí s postupným zvyšováním průměrného věku matek při porodu. To přispívá k celkovému poklesu počtu obyvatel a jde o projev postupného přizpůsobování se západoevropskému modelu reprodukčního chování. K celkovému poklesu obyvatel dochází i přes pokles intenzity úmrtnosti ve vyšším věku. Oba výše zmíněné faktory významným způsobem přispívají ke stárnutí populace. Tento proces ještě zesílí, až se současné silné ročníky v produktivním věku přesunou do věku postproduktivního. Vláda se snaží svými sociálními kroky tento negativní jev oddálit zvýšením porodného k 1. dubnu 2006 z částky 8 600 Kč na 17 500 Kč<sup>44</sup> a dále navyšováním rodičovského příspěvku v závislosti na zvyšování částek životního minima. Teprve časem se ukáže, zda tyto kroky přispějí k nárůstu nové populace.

Dopady negativního demografického vývoje (nízké porodnosti) na výdaje územní samosprávy jsou zřejmé. Musí dojít ke slučování a rušení některých základních i středních škol. V oblasti primárního a sekundárního školství se předpokládá snížení

---

<sup>44</sup> Webové stránky [on-line] Dokument ve HTML [cit. 2006-04-17] Dostupné na <http://www.finexpert.cz/Magazin/AR.asp?ARI=5529>

zejména fixních výdajů a osobních nákladů. Stárnoucí populace má, ale i v budoucnu bude mít zvyšující se nároky a tedy i výdaje v oblasti zdravotnictví a sociální péče. Nejedná se jen o výstavbu nových domovů pro seniory, ale zajištění celkových služeb např. pečovatelské péče, služeb sociálních pracovníků aj.

**Tabulka č. 4: Vývoj počtu důchodců v ČR (v tisících)**

<b>Rok</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>
Počet důchodců	2530	2535	2540	2554	2576	2604	2633
meziroční nárůst počtů	2	5	5	14	22	28	29
Počet obyvatel ČR	10 283	10 273	10 224	10 203	10 216	10 225	10 235

Pramen: Jílek M., Veřejné finance, Jihočeská Univerzita v Českých Budějovicích, Zemědělská fakulta, r. 2002, ISBN 80-7040-533-3, s. 154

Webové stránky [on-line] Dokument ve HTML [cit.2005-12-05] Dostupné na <http://www.czso.cz/csu/edicniplan.nsb/publ/2351C7E95639CE87C1256>

Významný vliv na změnu výdajů mají také změny technologické a následkem toho změny ve výši hrubého domácího produktu. Změna technologií ovlivňuje strukturu i objem veřejných statků, které občané preferují. Postupně dochází ke zvýšení či snížení významu různých druhů veřejných statků.

Relativní náklady na veřejné statky také ve značné míře ovlivňují výši veřejných výdajů. Je důležité, jaký je poměr mezi cenami soukromých a veřejných statků, které bude tedy občan ČR preferovat a využívat. Typickým příkladem by bylo rozhodnutí, zda využívat služeb MHD nebo soukromého dopravce. Pokud bude cena pro občana přijatelná, bude využívat služeb MHD jako smíšeného statku, pokud by se tato cena zvýšila na úroveň soukromého dopravce a ten by navíc poskytoval větší komfort, občan by neměl žádných zábrán začít využívat služeb soukromého sektoru. Problém samozřejmě nastává, pokud neexistuje substitut dané služby.

Stejně jako je důležité sledovat trendy, tendence a celkový vývoj výdajů, je důležité toto sledovat i u příjmů obcí.

#### 5.4. Vývoj příjmů rozpočtů obcí v ČR v 90. letech

Příjmy rozpočtů obcí v ČR jsou významně ovlivněny zákonem o státním rozpočtu na příslušný rok. Finanční hospodaření jednotlivých obcí je významně propojeno s hospodařením státu. Pokud je rozpočet obce v deficitu, snaží se obce vyvíjet tlak na zvyšování transferů (dotací) ze státního rozpočtu, a tak může dojít k ovlivnění růstu státního dluhu.

Vývoj příjmů rozpočtů obcí se tedy snaží směřovat k optimální finanční soběstačnosti obcí, i když je samozřejmé, že k úplnému oddělení od státního rozpočtu nikdy dojít nemůže. Důvodem snahy o větší finanční soběstačnost je snaha o změnu stavu, kdy obce mají minimální ovlivnitelné daňové příjmy a chybí výraznější vazba mezi vznikem zdrojů z podnikání a obcí. Zároveň na obce bylo převedeno mnoho úkolů zajišťovaných dříve státem nebo státními organizacemi. Posílení finanční autonomie by mělo vést k posílení samosprávních principů obcí a zároveň k vyšší odpovědnosti jejich orgánů při hospodaření s finančními prostředky.

Do budoucna by také měla být výrazně prohloubena vazba mezi poplatníkem daně a obcí, která takové daňové výnosy využívá. To by mělo vést ke stavu, kdy by občan přesně věděl, co se s jeho daněmi stalo. To by mohlo vést ke zvýšení zájmu obyvatel o činnost obce a tím i k větší kontrole volených zástupců. Daně z příjmů a hodnot by tedy měly zásadně zůstat tam, kde se tyto příjmy a hodnoty vytvářejí. Jedině tak budou nejenom obce, ale i kraje motivovány k takové politice, která bude u nich přispívat k rozvoji podnikání a vytváření pracovních míst. Jako pozitivní jev bych při uplatnění této strategie hodnotila maximální motivovanost municipalit k vylepšování životních podmínek v dané oblasti, zkvalitňování veřejných služeb a snaha co nejvíce zapojit soukromé investory a přitáhnout nové obyvatelstvo do dané oblasti a navýšit tak své daňové příjmy. Jako negativum bych označila nemožnost některých municipalit se svými dosavadními finančními prostředky a z hlediska své geografické polohy a v důsledku jiných ekonomických, sociálních a historických faktorů vytvářet okamžitě stejně dobré podmínky jako ostatní municipality. Docházelo by tak k přílišné migraci obyvatelstva vlivem odlišného standardu veřejných služeb poskytovaných jednotlivými municipalitami a k velkému rozdílu v ekonomickém vývoji.

Řešením stávající situace by byl výraznější zásah do systému daní a do struktury financování, který by zahrnoval zájem na snížení významu sdílených daní na příjmové stránce obecních rozpočtů ve prospěch daně z nemovitosti. Vhodné by však bylo zachovat strukturu sdílených daní jako základu příjmů obcí. Dalším krokem by byla reforma daně z nemovitosti a učinit z ní významnou složku daňových příjmů obcí tak, aby zde vznikla již zmiňovaná vazba mezi plátcí daně a obcí. Motivovat obce k podpoře podnikání v místě vazbou mezi podnikateli a provozovny na území obce pomocí vhodně vytvořeného systému obecních dotací. Umožnit obcím, aby si mohly stanovit vlastní sazby k daním z nemovitostí a k jednotlivým obecním daním. Za pomoci vyrovnávacího systému se snažit zabránit vzniku příliš velkého rozpětí mezi nejchudšími a nejbohatšími obcemi na území kraje.

Příjmy obce jsou rozpočtovým omezením pro užití výdajů. Pokud je tato hranice překročena, musí dojít k analyzování minulého rozpočtového hospodaření a stanovit střednědobou či dlouhodobou prognózu budoucího hospodaření v případě, že se obec rozhodne využít střednědobých či dlouhodobých návratných zdrojů.

Po prozkoumání nejprve vývoje výdajů a poté i příjmů je užitečné zkoumat jejich vývoj společně a hledat příčiny negativního vývoje, možnosti řešení.

## **5. 5. Vývoj příjmů a výdajů rozpočtů obcí**

Nyní se zaměříme na vývoj příjmů a výdajů rozpočtů obcí z makroekonomického hlediska. Pro hodnocení je lépe použít kratší časové řady z důvodu vývoje inflace, změn v legislativě (změna v rozpočtovém určení daní, přenos kompetencí na obce s rozšířenou působností) a jiných faktorů.

Tabulka (viz. příloha č. 3) zachycuje vývoj příjmů a výdajů obcí v letech 1994 až 2004, přičemž tuto časovou řadu lze označit za delší, avšak nevyhovuje všem kritériím pro hodnocení. Právě v tomto období byl nárůst míry inflace velmi vysoký, došlo ke změně mnoha legislativních zákonů. Pro hodnocení základních trendů nám však postačí.

Z údajů uvedených příloze č. 3 vyplývá, že v průběhu let dochází k absolutnímu zvyšování příjmů o desítky miliard korun. Tempo růstu bylo v minulých letech mnohem vyšší než nyní. Například mezi roky 2002 a 2003 činil nárůst příjmů 17,15 %, ale mezi roky 2003 a 2004 pouze 1,88 %. Pokud bych sem zahrnula i předpokládaný vývoj

příjmů mezi roky 2004 a 2005, lze hovořit o poklesu o 12,11 %. Vývoj daňových příjmů zatím roste meziročně o 8 %. Vývoj výdajů rostl v absolutních částkách mnohem intenzivněji než příjmy obcí. Proto muselo a nadále musí docházet k zadlužování, což nelze pokládat za pozitivní a dlouhodobě udržitelný jev. Mezi roky 2002 a 2003 činil meziroční nárůst výdajů 15,59 %, 2003 a 2004 3,94 %. Predikované nebo skutečné výdaje roku 2005 bohužel zatím nejsou k dispozici, ale lze opět předpokládat další navýšení.

Finanční vývoj obcí lze tedy hodnotit jako nevyrovnaný. Od roku 2000 dochází k neustálému zadlužování obcí, přičemž tento trend se očekává i do budoucna. Obce tuto situaci řešily a řeší prostřednictvím financování a to zejména úvěrem (kromě hlavního města Praha, kde převládala emise obligací). Toto řešení je ovšem jen dočasné, nelze ho využívat do nekonečna a zvyšovat tak dluh obce. Rozpočty obcí by měly začít respektovat fiskální střídmost, snažit se výdaje přizpůsobit stavu po dočerpání z mimořádných příjmů a pokud jde o obce s rozšířenou působností zbytečně nenavýšovat provozní výdaje s tím související.

Při sestavování rozpočtů a hospodaření s danými prostředky je velmi důležité pečlivě posuzovat veškeré provozní výdaje obce a jejich organizací. Je vhodné sestavovat rozpočet jako přebytkový a tento přebytek pak použít na finanční pokrytí kapitálových výdajů.

Proto se domnívám, že je vhodné více analyzovat celkové saldo příjmů a výdajů obcí ČR a rozlišit ho na saldo běžného a kapitálového rozpočtu. Následující tabulka zachycuje tento vývoj mezi roky 1994 až 2004.

**Tabulka č. 5: Saldo běžné a kapitálové části rozpočtu**

Roky	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Saldo běžného rozpočtu	24,2	30,7	27,0	27,1	29,7	28,2	38,1	43,5	51,2	54,9	57,0
Saldo kapitálového rozpočtu	-26,9	-34,7	-35,9	-32,4	-28,1	-8,8	-39,5	-54,7	-57,3	-59,5	-66,8
Celkové saldo	-2,7	-4,0	-8,9	-5,3	-8,8	19,4	-1,4	-11,2	-6,1	-4,6	-9,8

Pramen: Pramen: Peková J., Pilný J., Veřejná správa a finance veřejného sektoru, ASPI Publishing s. r. o., Praha 4, r. 2002, ISBN 80-86395-21-9, s.134 –135

Bilance příjmů a výdajů obcí, krajů a DSO podle územních celků a stupňů 2002,2003,2004

Z hodnot jednotlivých sald příjmů a výdajů obcí je zřejmé, že problém se nenachází v oblasti běžné činnosti hospodaření obcí ČR, ale v kapitálové části. Právě kapitálová část rozpočtu obsahuje nejen výdaje spojené s nákupem dlouhodobého majetku, ale také investiční úroky z úvěru a výdaje na poskytnuté půjčky. Proto jsem se rozhodla daný problém více analyzovat a zhodnotit vývoj kapitálových příjmů a výdajů (viz. příloha 4). Na základě uvedené analýzy jsem došla k závěru, že i když kapitálové výdaje značnou měrou přesahují kapitálové příjmy, nelze hodnotit danou situaci zcela záporně. Většinu kapitálových výdajů tvoří investiční výdaje, které znamenají budoucí multiplikativní efekt v oblasti navýšení HDP. „Místní investice jsou rovněž zárukou budoucího ekonomického rozvoje místních oblastí díky strukturální vybavenosti, již umožňuje realizovat (silnice, školy, místní veřejná doprava).“<sup>45</sup> Kapitálové příjmy jsou převážně tvořeny prodejem majetku. Výjimkou je rok 1999, kdy zásadní část kapitálových příjmů tvořily příjmy obcí získané z převodu hlasovacích práv a z prodeje akcií distribučních plynárenských a elektrárenských společností.<sup>46</sup> Došlo tak k výraznému poklesu kapitálového salda v roce 1999. Tento jednorázový pokles záporného kapitálového salda nemohl být samozřejmě následován. Záporné kapitálové saldo je v ČR financováno zejména návratnými finančními zdroji (převážně forma úvěru). Myslím si, že v minulých letech obce nadměrně využívaly tento způsob doplnění příjmů a došlo k jejich velkému zadlužení. Až v posledních letech si tento problém uvědomují a snaží se ho řešit. Měly by se řídit principem fiskální střídmosti a dostatečně analyzovat riziko spojené s daným typem návratného zdroje a celkově zhodnotit svoji finanční situaci.

Řešením minusového hospodaření některých obcí by mohlo být čerpání z prostředků fondů Evropské unie, pokud daná obec splní žádaná kritéria pro poskytnutí těchto prostředků.

Problém zadluženosti však Českou republiku bude provázet i další léta. Prognózy vývoje hovoří o dalším nárůstu zadluženosti. V současné době se dluhy obcí pohybují ve výši přesahující 75 miliard korun. Negativním jevem, který ohrožuje současný finanční vývoj obcí, se stává zadlužování i menších obcí, které mají samozřejmě užší prostor pro získávání finančních prostředků. Přes 40 miliard korun dluhu připadá na 5 velkých měst. Analýzy prokazují, že celkový objem obecního dluhu je z poloviny

---

<sup>45</sup> Falzon M. at al, Local finance in the twenty five countries of the European union, DEXIA, 2004, ISBN 2-830220-01-5, s. 16

<sup>46</sup> Webové stránky [on-line] Dokument ve HTML [cit.2006-03-07] Dostupné na <http://denik.obce.cz/go/clanek.asp?id-60900ahledej=kapit%EIE9+p%F8EDjmy>



tvořen dluhem tří největších měst (Praha, Brno, Ostrava). Nejvíce je zadlužena Praha s dluhem přesahujícím 30 miliard, dále Brno, Ostrava, Olomouc a Plzeň. Z výše uvedeného tedy vyplývá, že s růstem počtu obyvatel obce roste procento zadlužení a objem využívání návratných prostředků. Pokud budeme hovořit o zadluženosti obcí bez magistrátních měst, dostupné údaje prokazují, že zde zadluženost fakticky stagnuje. Důvodem dalšího předpokládaného zadlužení obcí je i možnost využití půjček mezinárodních finančních institucí např. Evropské investiční banky, Rozvojové banky Rady Evropy a dále dotacemi z fondů Evropské unie.

Stát by se měl proto snažit co nejvíce omezit možnost vzniku nekontrolovatelného dluhu územních samospráv. Doporučila bych zavedení přísných pravidel zejména pro kraje a velká města. U menších obcí postačí možnost kontroly a vyjádření kraje o úvěru obce v rámci přezkumu hospodaření. Dalším řešením je možnost zavedení institutu nucené správy a institutu dluhové služby.

Snižování zadluženosti obcí, krajů a státu je velmi důležité pro přiblížení se maastrichtským kritériím. V této oblasti musí být splněna tato dvě kritéria (další dvě jmenovaná kritéria jsou nutná pro přijetí eura):

1. Schodek veřejných rozpočtů nesmí v běžném roce přesáhnout 3 % HDP.
2. Veřejný dluh nesmí přesáhnout 60 % HDP.<sup>47</sup>
3. Dlouhodobé úrokové sazby se nesmí odchylovat v limitu dvou procentních bodů od sazeb v EMU.
4. Inflace nesmí být vyšší než 1,5 procentního bodu nad průměr tří zemí EU s nejnižší inflací.<sup>48</sup>

V roce 2003 Česká republika překračovala kritérium schodku veřejných rozpočtů, které se pohybovalo ve výši 6 %, v roce 2004 došlo ještě k navýšení na 12 %. V současné době je Česká republika jedinou zemí ze čtveřice Slovensko, Polsko, Maďarsko a Česká republika, která v roce 2005 splnila tři ze čtyř povinných tzv. maastrichtských kritérií pro přijetí eura a samozřejmě tak k vylepšení situace zadluženosti. Česká republika plní jak úroveň růstu spotřebitelských cen, tak požadovanou nízkou úroveň úrokových sazeb. České republice se podařilo v roce 2005

---

<sup>47</sup> Webové stránky [on-line] Dokument ve HTML [cit.2005-12-05] Dostupné na <http://www.euroinfocentrum.cz/enlargement/page.php?aid=287&sid=516&wid=10>

<sup>48</sup> Webové stránky [on-line] Dokument ve HTML [cit.2006-03-07] Dostupné na <http://www.kurzy.cz/zpravy/80161-sobotka-vlada-muze-splnit-maastrichtske-kriterium-vletech-2007-az2008>

snížit schodek veřejných rozpočtů pod 3 procenta HDP. Na tomto příznivějším výsledku se projevil nižší schodek státního rozpočtu i převod nevyčerpaných téměř 26 mld. Kč do rezervních fondů.<sup>49</sup> Tento pozitivní jev by mohl být signálem, že naše republika disponuje účinnými nástroji a má politickou vůli překonat dosavadní negativní vývoj.

Po prozkoumání vývoje příjmů a výdajů obcí v obecné rovině je dobré se zaměřit na město České Budějovice a právě u něj sledovat a dokladovat vývoj příjmů a výdajů.

## **5.6. Vývoj příjmů a výdajů rozpočtu města České Budějovice**

### **5.6.1. Hodnocení vývoje příjmů a výdajů města České Budějovice**

Stejně jako všechny municipality i město České Budějovice se při srovnávání ukazatelů příjmů a výdajů, jakožto i tempa vývoje příjmů a výdajů, potýká se změnami makroekonomického charakteru (vývoj inflace, úrokových sazeb, zaměstnanosti, růst HDP), tak i se změnami čistě legislativními. Zejména se jedná o změnu zákona o rozpočtových pravidlech. Pro hodnocení je vhodné vzít proto kratší časový úsek, ve kterém by byly dané ukazatele co nejlépe srovnatelné. Toto však nemůže být splněno, protože v roce 2001 došlo k zásadní změně rozpočtového určení daní. Tabulka (viz. příloha 5) zachycuje vývoj příjmů a výdajů od roku 1997 do roku 2006.

Pro analyzování hospodaření města Českých Budějovic, jeho příjmové a výdajové stránky, jsem použila některé z ukazatelů, které slouží bankovním institucím pro posouzení finanční situace obce žádající o úvěr. Nejprve jsem se snažila prozkoumat výdajovou stránku rozpočtu a došla jsem k následujícím tvrzením. Při posuzování meziročního růstu běžných výdajů lze říci, že rostou slabou lineární řadou a v průběhu let nedochází k žádným výraznějším výkyvům, které by se zcela lišily od nárůstu inflace. Tempo nárůstu mezi roky 2002 a 2003 o 20 % nebylo v pozdějším období následováno jako trend, což považuji za dosti pozitivní jev. Meziroční růst kapitálových výdajů je více rozkolísaný než průběh běžných výdajů. Největšími propady se stal rok 2002, kdy klesly kapitálové výdaje na 78,9 %, a rok 2005, kde vycházíme z rozpočtovaných údajů na 60,7 %. V letošním roce se počítá s opětovným nárůstem na 107 %. Tento nárůst považuji spíše za pozitivní, i když se týká výdajové stránky

---

<sup>49</sup> Webové stránky [on-line] Dokument ve HTML [cit.2006-03-07] Dostupné na <http://www.novinky.cz/05/75/29.html>

rozpočtu, protože většina z těchto kapitálových výdajů má být využita na pokrytí investičních nákupů a souvisejících výdajů ve výši 89,98 %, pouze 2,72 % tvoří výdaje na investiční půjčené prostředky a 7,3 % na investiční transfery.

Dalším ukazatelem srovnání je poměr kapitálových a běžných výdajů k celkovým výdajům města České Budějovice. Z počátku analyzovaného období je poměr kapitálových a běžných výdajů poměrně vyrovnaný a pohybuje se kolem 50 % u obou druhů výdajů. S dalším rokem se zvyšuje poměr běžných výdajů k celkovým. Za zlomové roky bych označila rok 2002, kdy došlo k poklesu kapitálových výdajů pod 40 % (důvodem poklesu byla odložená realizace mnoha investičních akcí), a rok 2005, kdy procento kapitálových výdajů k celku kleslo výrazně pod 30 %. V současné době se pohybuje ve výši 22 %. Následující tabulka zachycuje veškeré výše zmiňované ukazatele a jejich vývoj od roku 1997 do roku 2006.

**Tabulka č. 6: Analýza výdajů města Českých Budějovic 1997 -2006**

Ukazatel	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	SR'05	SR'06
MRBV	100,0	114,4	115,5	104,0	101,3	99,6	120,1	108,4	94,5	108,6
MRKV	100,0	111,3	112,8	100,0	94,4	78,9	107,2	92,1	60,4	107,0
BV/CV	53,3	54,0	54,6	55,5	57,3	62,9	65,5	69,0	77,7	78,0
KV/CV	46,7	46,0	45,4	44,5	42,7	37,1	34,5	31,0	22,3	22,0

Pozn: V době zpracování diplomové práce nebyly k dispozici skutečné údaje z roku 2005 a 2006

Použité vzorce: MRBV = meziroční nárůst běžných výdajů v % = celkové běžné výdaje běžného roku/ celkové běžné výdaje roku předchozího x 100

MRKV = meziroční nárůst kapitálových výdajů v % = celkové kapitálové výdaje běžného roku/ celkové kapitálové výdaje roku předchozího x 100

BV/CV = srovnání běžných výdajů a celkových výdajů v % = celkové běžné výdaje/ celkové výdaje x 100

KV/CV = srovnání kapitálových výdajů a celkových výdajů v % = celkové kapitálové výdaje/ celkové výdaje x 100

Pramen: Komentář k rozpočtu města České Budějovice 2005, Rozpočet města České Budějovice 2005, 2006

Pro celkový přehled o hospodaření města České Budějovice je nutné samozřejmě provést i analýzu jeho příjmů. Pokud bychom hodnotili meziroční růst celkových příjmů, hovořila bych o skokové tendenci. Mezi roky 1998 a 1999 došlo ke skokovému nárůstu o 50 % celkových příjmů, který byl v následujících letech následován klesajícím

trendem a to v letech 2000 a 2001. Nárůst v roce 1998 byl způsobem uskutečněním několika výjimečných příjmů, které daný vývoj zkreslují. V dalších letech dochází k postupnému nárůstu celkových příjmů města, avšak tato rostoucí řada je narušena poklesem v roce 2005 na 83,2 %. V letošním roce lze čekat opět nárůst o 10,8%. Vývoj příjmů bych z pohledu této časové řady hodnotila jako zcela nevyrovnaný a domnívám se, že k těmto výkyvům docházelo a dochází v důsledku neustálých změn v rozpočtovém určení daní a makroekonomickými výkyvy. Stejně nevyrovnaně jako celkové příjmy se chová i vývoj vlastních příjmů. Vývoj daňových příjmů bych označila za mírně rostoucí bez výraznějších výkyvů mezi jednotlivými obdobími. Plnění daňových příjmů bude zřejmě nadále nabývat určité dynamiky, zvláště díky růstu daňových výnosů z DPH.

Finanční nezávislost města České Budějovice se dlouhodobě pohybuje na hranici 80 %, v roce 2006 by měla činit 82,9 %, čímž výrazně přesahuje celorepublikový průměr, který se pohybuje kolem 60 %. Město České Budějovice můžeme tedy hodnotit za subjekt s dostatečnou finanční nezávislostí, pokud ho budeme hodnotit z pohledu ukazatele, který za vlastní příjmy považuje i sdílené daňové příjmy. Někteří ekonomové, politici a zahraniční odborná literatura tento zdroj příjmů považují za jakési subdotace, a proto do ukazatele finanční nezávislosti tento zdroj příjmů nezahrnují. Potom by samozřejmě došlo při hodnocení finanční nezávislosti k výraznému poklesu samostatnosti v rozhodování o svých finančních prostředcích i u města Českých Budějovic.

Následující tabulka jasně zachycuje vývoj celkových, vlastních i daňových příjmů, finanční nezávislost města v letech 1997 - 2006 a upřesňuje předchozí hodnocení příjmové stránky města.

**Tabulka č. 7: Analýza příjmů města Českých Budějovic 1997 -2006**

Ukazatel	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	SR'05	SR'06
MRCP	100,0	124,3	152,3	86,6	69,9	106,7	116,7	118,4	83,2	110,8
MRVP	100,0	122,8	155,9	82,9	69,9	104,4	110,9	114,7	93,1	107,0
FN	87,9	86,9	88,9	85,1	85,1	83,3	79,2	76,7	85,8	82,9
MRDP	100,0	110,3	100,9	101,4	99,8	109,6	111,1	107,6	103,3	106,8

Pozn.: V době zpracování diplomové práce nebyly k dispozici skutečné údaje let 2005 a 2006

Použité vzorce: MRCP = meziroční růst celkových příjmů = celkové příjmy běžného roku/celkové příjmy roku předcházejícího x 100

MRVP = meziroční růst vlastních příjmů = vlastní příjmy běžného roku/vlastní příjmy roku předcházejícího x 100

FN = finanční nezávislost = vlastní příjmy/celkové příjmy x 100

MRDP = meziroční růst daňových příjmů = daňové příjmy běžného roku/daňové příjmy roku předcházejícího x 100

Pramen: Komentář k rozpočtu města České Budějovice 2005, Rozpočet města České Budějovice 2006

Trendem posledních let je analýza finančního vývoje obce založená na odděleném sledování běžného a kapitálového rozpočtu, která je doporučována US AID. Město České Budějovice provádí analýzu svého hospodaření v členění na provozní a kapitálovou část, která odpovídá termínům předchozího jmenovaného členění.

### 5.6.2. Hodnocení provozní části rozpočtu města České Budějovice

Pro hodnocení hospodaření města je dobré rozdělit si celkový rozpočet na dvě části, na část provozní a část kapitálovou.

Provozní (či "běžný") rozpočet v sobě zahrnuje na straně příjmové:

- daňové příjmy (sdílené a svěřené daně přijaté od FÚ a správní, místní a ostatní poplatky),
- nedaňové příjmy (z pronájmů, poskytovaných služeb, pokut, úroků, dividend, splátek půjček z FRB apod.),
- neinvestiční přijaté dotace (od obcí, regionů, stát. rozpočtu)

Na straně výdajové všechny výdaje, které slouží k zabezpečení běžného provozu města (bez investic), tzn. především výdaje na zabezpečení úkolů magistrátu města, Městské policie, sportovních zařízení, příspěvkových organizací (energie, opravy,

údržba, mzdy, nákup materiálu a služeb atd.), na provoz městské hromadné dopravy a splátky jistin půjček a úvěrů.

**Tabulka č. 8: Provozní rozpočet města Českých Budějovic 2004**

Provozní příjmy		Provozní výdaje	
Daňové	940.567,7 (+7,5%)	Výdaje magistrátu, Městské policie a sportovních zařízení	750.908,7 (+11,5%)
Nedaňové	306.083,2 (+21,2%)	Příspěvkové organizace	291.109,6 (+18,6%)
Neinvestiční přijaté dotace	272.765,5 (+16,1%)	DPM ČB, a.s.	125.000,0 (-20,6%)
		Splátky půjček a úvěrů	88.862,3 (+261%)
<b>CELKEM</b>	<b>1.519.416,4 (+11,6%)</b>	<b>CELKEM</b>	<b>1.255.880,6 (+14%)</b>

Pozn.: Nestandardní termíny provozní příjmy, provozní výdaje si město České Budějovice vytvořilo pro své potřeby.

Pramen: Komentář k rozpočtu města Českých Budějovic 2005

Provozní příjmy se navýšily zejména vlivem daňových příjmů díky vyšším odvodům daní od Finančního úřadu (meziroční nárůst o 64.393,3 tis. Kč, v roce 2003 o 60.557 tis. Kč). V oblasti nedaňových příjmů došlo také k navýšení např. vlivem vyššího příjmu z nájemného za vodohospodářský majetek a doplatek pojistného plnění za škody na majetku způsobené povodněmi v r. 2002.

Oproti roku 2003 provozní výdaje vzrostly o 14 %. Je však třeba konstatovat, že výše provozních výdajů závisí vždy na schváleném objemu oprav např. komunikací, školských zařízení apod., na výši vyměřené a uhrazené daně z převodu nemovitostí a na výši regulovaných cen energií.

Ve schváleném rozpočtu 2004 byl provozní rozpočet sestaven jako přebytkový o 245.554 tis. Kč, konečný přebytek byl dokonce 263.535,8 tis. Kč (v roce 2003 činilo saldo provozního rozpočtu 260.567,4 tis. Kč, předloni 202.286,7 tis. Kč) a pokrytí provozních výdajů provozními příjmy bylo v roce 2004 121 % (v roce 2003 124 %, v roce 2002 122 %, v roce 2001 107 %, v roce 2000 112,7 % a v roce 1999 123,57 %).

Provoz města tedy nebylo třeba dotovat z prodeje majetku města (z kapitálových příjmů), naopak tento přebytek provozního rozpočtu mohl být zapojen do kapitálových výdajů (investic).

Z výše uvedeného vyplývá, že vývoj provozního rozpočtu je pozitivní a svědčí o stabilizované situaci v pokrývání provozních výdajů provozními příjmy. Výši přebytku provozního rozpočtu používaného na kapitálové výdaje i vývoj provozního rozpočtu lze označit jako velice příznivý jev.

Provozní rozpočet pro rok 2005 byl sestaven s přebytkem 323.584 tis. Kč.

### **5.6.3. Hodnocení kapitálové části rozpočtu města České Budějovice**

Kapitálový (či "investiční") rozpočet se na straně příjmové člení na:

- příjmy z prodeje investičního majetku (budov, pozemků, majetkových podílů, akcií atd.),
- přijaté investiční dotace (od obcí, regionů, stát. rozpočtu, stát. fondů),
- úvěry čerpané na investiční akce,
- výsledek hospodářské činnosti – bytové hospodářství,
- prostředky minulých let a přebytek provozního rozpočtu běžného roku

Na straně výdajové jsou všechny výdaje na pořízení investičního majetku města (včetně investičních úroků z úvěrů) a poskytnuté půjčky z FRB na rekonstrukce domů.<sup>50</sup>

---

<sup>50</sup> Webové stránky [on-line] Dokument ve HTML [cit. 2006-03-25] Dostupné na <http://www.c-budejovice.cz/NR/rdnlyres/GBBACF7-OOEF-4252-B1D6-B2DA6D8713C/Komentarrozpocetu2005.pdf>

**Tabulka č. 9: Kapitálový rozpočet města Českých Budějovic 2004**

Kapitálové zdroje		Kapitálové výdaje	
Prodej budov a jejich částí	85.769,6 (+111,3%)	Investice MM	479.311,0 (-1,6%)
Prodej pozemků	16.701,4 (+42,3%)	Příspěvkové organizace	20.792,2
Prodej ostatního HIM	297,4	DPM, a.s.	1.000,0
Dar na pořízení DM	1.999,6 (+100%)	Správa domů, s.r.o.	522,7
Čerpané půjčky	73.308,7 (+146,7%)	Investiční půjčky FRB	21.534,0 (-22,2%)
Záloha kupní ceny podílu na 115 b.j. Máj od BD Novostav	16.000,0 (+30%)		
Splátky termoventilů	270,7 (-63,4%)		
Výsledek hospodářské činnosti	12.493,0 (+100%)		
Očekávaný zůstatek FRB k 31.12.2003 (SR)	7.809,0 (-70%)		
Přijaté investiční dotace	129.470,7 (+64,7%)		
Přebytek roku 2003	160.024,2 (+71,3%)		
Přebytek prov. rozpočtu 2004	263.535,8 (+1,1%)		
<b>CELKEM</b>	<b>767.680,1 (+20%)</b>	<b>CELKEM</b>	<b>523.159,9 (-7,9%)</b>

Pozn.: FRB = fond rozvoje bydlení, MM = magistrát města, DPM = dopravní podnik města

Pramen: Komentář k rozpočtu města České Budějovice 2005

Pro rok 2004 byly pro krytí kapitálových výdajů vytvořeny dostatečné zdroje především díky zapojení všech prostředků z roku 2003 na běžném účtu i v portfoliu, které vznikly převážně nedokončením plánovaných akcí v roce 2003. Druhým nejvýznamnějším zdrojem kapitálového rozpočtu se stal přebytek provozního rozpočtu 263.535,8 tis. Kč.



Ve schváleném rozpočtu roku 2004 kapitálové výdaje činily 339.440 tis. Kč a po postupném zapojování volných zdrojů na investiční akce pak upravený rozpočet činil 626.129,2 tis. Kč (v roce 2003 728.429,7 tis. Kč a v roce 2002 803.091,5 tis. Kč), tzn. nárůst o 286.689,2 tis. Kč. Nečerpaná zůstala částka 102.969,3 tis. Kč (loni 160.572,1 tis. Kč a předloni 273.537,7 tis. Kč), tj. cca 16 % rozpočtovaných kapitálových výdajů. Z toho 72.741,6 tis. Kč (loni 104.318 tis. Kč a předloni 137.523,2 tis. Kč) nečerpal investiční odbor, 16.275 tis. Kč byla nečerpaná část plánovaných půjček z FRB a 6.012,4 tis. Kč (v roce 2003 6.704,9 tis. Kč a v roce 2002 80.857,3 tis. Kč) majetkový odbor na výkupy nemovitostí.

Kapitálové výdaje v roce 2004 představovaly podíl 26 % na celkových výdajích (v roce 2003 35 %, v roce 2002 37 %). V posledních pěti letech tak město proinvestovalo 3 miliardy Kč, přičemž celkový účetní zůstatek úvěrů a půjček k 31.12.2004 činil 646.834 tis. Kč (v roce 2003 664.548 tis. Kč).<sup>51</sup>

Stejně podstatné jako jednotlivé analyzování provozního a kapitálového rozpočtu je analýza dotací, plynoucích ze státního rozpočtu v rámci dotačního vztahu.

#### **5.6.4. Neinvestiční dotace ze státního rozpočtu v rámci dotačního vztahu**

Pro zhodnocení vývoje neinvestičních dotací je nejlepším vyjádřením následující tabulka.

---

<sup>51</sup> Webové stránky [on-line] Dokument ve HTML [cit. 2006-03-25] Dostupné na <http://www.c-budejovice.cz/NR/rdnlyres/GBBACF7-OOEF-4252-B1D6-B2DA6D8713C/Komentarrozpocetu2005.pdf>

**Tabulka č. 10: Vývoj neinvestičních dotací města České Budějovice v letech 1997 -2005 (v tis. Kč)**

<b>Dotace</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>
Výkon státní správy	25000	25150	27671	27685	28475
Dávky sociální péče	19400	24272	29697	41800	50207
Provoz ZŠ a MŠ	16420	16274	17498	17569	12675
Provoz domovů důchodců	7880	7860	7900	8070	8060
Požární ochrana	0	0	0	2	8
<b>Dotace celkem</b>	<b>68700</b>	<b>73556</b>	<b>82766</b>	<b>95126</b>	<b>99425</b>

<b>Dotace</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>Návrh 2005</b>
Výkon státní správy	82795	87000	80256	78294
Dávky sociální péče	52800	92436	95125	95125
provoz ZŠ a MŠ	12199	11450	14789	13945
Provoz domovů důchodců	8060	9434	17747	18833
Požární ochrana	0	0	0	0
<b>Dotace celkem</b>	<b>101854</b>	<b>191740</b>	<b>207917</b>	<b>206197</b>

Pramen: Přehled finančního hospodaření města za rok 2002  
 Rozpočet města na rok 2003,2004,2005  
 Komentář k rozpočtu města České Budějovice 2005

V letech 1997 – 2003 docházelo k postupnému narůstání dotací na výkon státní správy. Tento trend v letech 2004 a 2005 dále nepokračoval, dokonce dochází k postupnému poklesu u daného druhu dotace. Nejvýznamnější nárůst se nachází u položky dotace na dávky sociální péče, kde činil meziroční nárůst mezi lety 2002 a 2003 75 %, a tato dotace se tak stala objemově nejvýznamnější položkou.

V další kapitole bych se chtěla podrobně zaměřit na rozpočtované příjmy a výdaje města Českých Budějovic roku 2006 pro dokreslení předpokládaného finančního vývoje v dalším období.

### 5.6.5. Rozpočet města České Budějovice na rok 2006

Pro rok 2006 je navržený rozpočet ve výši 1.535.452 tis. Kč, celkový rozpočet příjmů 1.643.979 tis. Kč a financování –108.527 tis. Kč (záporná hodnota znamená že úhrn splátek jistin úvěrů převyší prostředky převáděné z předchozího roku za předplacené nájmené a převáděné finanční prostředky z předchozího roku představující zůstatky na bankovních účtech).

Rozpočet daňových příjmů je pro rok 2006 navržen ve výši 1.037.382 tis. Kč, z toho daně odváděné finančním úřadem činí 929.339 tis. Kč. Meziroční nárůst oproti očekávané skutečnosti roku 2005 tedy činí cca 7.800 tis. Kč, tj. 0,84%.

Rozpočet kapitálových příjmů ve výši 51.050 tis. Kč je tvořen především částkou 36.000 tis. Kč za prodej domů a 15.000 tis. Kč za prodej pozemků.

Rozpočet nedaňových příjmů činí 273.867 tis. Kč, z toho příjmy z pronájmů činí 136.254 tis. Kč, příjem z dividend Teplárny ČB, a.s. činí 37.745 tis. Kč (tj. stejně jako v r.2005 a 2004) a příjmy z poskytování služeb a výrobků 41.579 tis. Kč.

Rozpočet přijatých dotací v rámci dotačního vztahu, které zahrnují příspěvek na přenesený výkon státní správy, sociální dávky, provoz ZŠ a MŠ a provoz domovů důchodců, byl sestavený dle návrhu státního rozpočtu na rok 2006 ve výši 227.180 tis. Kč. V této části rozpočtu se významně projeví i dotace ze Strukturálního fondu SROP ve výši 51.000 tis. Kč na nákup trolejbusů a autobusů. Další případné účelové dotace budou jako dosud zapojované do rozpočtu až v průběhu roku, tzn. po doručení rozhodnutí o přiznání dotace městu a po připsání finanční částky na bankovní účet města.

Běžné výdaje rozpočtu 2006 jsou navrženy ve výši 1.197.292 tis. Kč. V porovnání se schváleným rozpočtem běžných výdajů roku 2005 (1.102.505 tis. Kč) došlo k navýšení o 94.787 tis. Kč a v porovnání s upraveným rozpočtem běžných výdajů k 31. 10. 2005 o 22.251 tis. Kč.

Kapitálové výdaje jsou pro rok 2006 rozpočtované ve výši 338.160 tis. Kč (loni 316.185 tis. Kč, předloni 339.440 tis. Kč) a zahrnují prostředky na nově zahajované stavby (Domov důchodců Hvízdal II, stavební úpravy Lannovy třídy, protipovodňová opatření u Malého jezu, úpravy inženýrských sítí v Jubilejní ulici atd.), na dokončení zahájených staveb (rekonstrukce vodovodů a kanalizací, cyklistické trasy, stavební úpravy přednádražního prostoru, rekonstrukce letní plovárny atd.) , na půjčky z Fondu rozvoje bydlení 9.200 tis. Kč,

na investice do výpočetní techniky a programového vybavení 19.560 tis. Kč, na výkupy pozemků a staveb ZTV 8.700 tis. Kč, na investice do školských zařízení města 11.800 tis. Kč a na investiční dotaci ve výši 6.000 tis Kč pro Jihočeské letiště České Budějovice a.s.

Při sestavování návrhu rozpočtu se vycházelo ze schváleného rozpočtového výhledu na tento rok a velmi pečlivě byly posuzovány veškeré provozní výdaje města a jeho organizací.

Provozní rozpočet je sestaven jako přebytkový a to v částce 236.110 tis. Kč (loni 161.865 tis. Kč a předloni 216.011 tis. Kč). Tato částka je použita na finanční dokrytí kapitálových výdajů.<sup>52</sup>

Následující tabulky zachycují rozpočtované příjmy a výdaje na rok 2006 a grafy zobrazující příjmy a výdaje v procentuálním vyjádření k celku.

**Tabulka č. 11: Přehled příjmů a výdajů rozpočtu města na rok 2006 podle jednotlivých druhů**

<b>Příjmy</b>	<b>Návrh rozpočtu příjmů 2006</b>
Daňové příjmy	1 037 382
Nedaňové příjmy	273 867
Kapitálové příjmy	51 050
Přijaté dotace	281 680
Financování	-108 527
Úhrn zdrojů pro použití v roce 2006	1 535 452

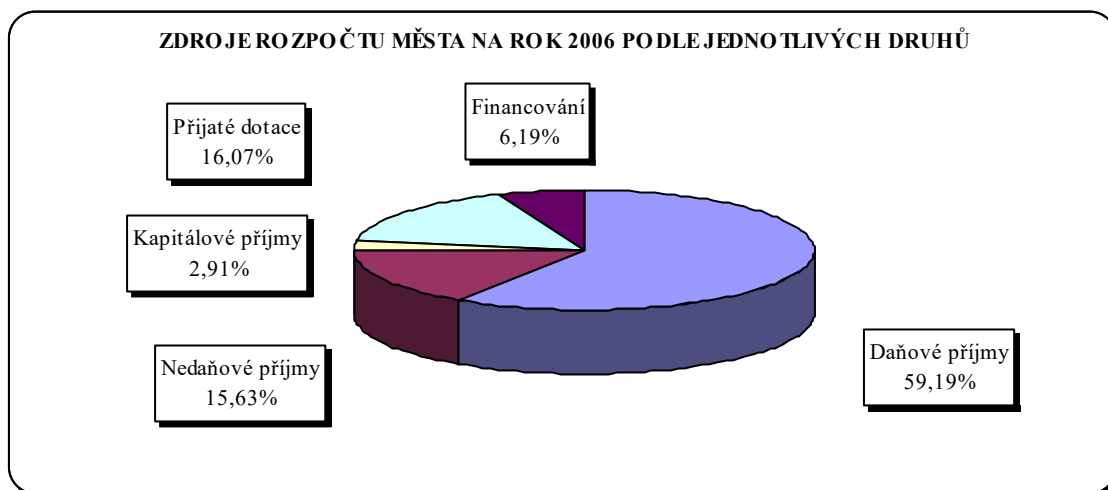
Pramen: Rozpočet města České Budějovice 2006

Z údajů pro rok 2006 je zřejmé, že prioritním a nejdůležitějším příjmem pro město České Budějovice budou daňové příjmy stejně jako v minulém období. Na druhém místě stojí přijaté dotace a třetím nejdůležitějším příjmem města jsou příjmy nedaňové. Pro město je tedy velmi podstatné jaký procentuální podíl daní z celku připadne právě městu. Pro město daňové příjmy v roce 2006 představují 59,19 % z celkových příjmů, což je oproti celostátnímu průměru více než o 15 %. To znamená pro město dobrý

<sup>52</sup> Webové stránky [on-line] Dokument ve HTML [cit. 2006-03-25] Dostupné na <http://www.c-budějovice.cz/NR/rdonlyres/6BBACF7-00EF-4252-B1D6 B2DA 6D8713C /1390/ROZPOČETNAROK2007.xls>

ukazatel míry finanční soběstačnosti, což je ovlivněno nižším stupněm nezaměstnanosti oproti celostátnímu průměru a stabilní soukromou sférou.

**Graf č. 2: Zdroje rozpočtu města Českých Budějovic na rok 2006 podle jednotlivých druhů**



Pramen: Rozpočet města České Budějovice 2006

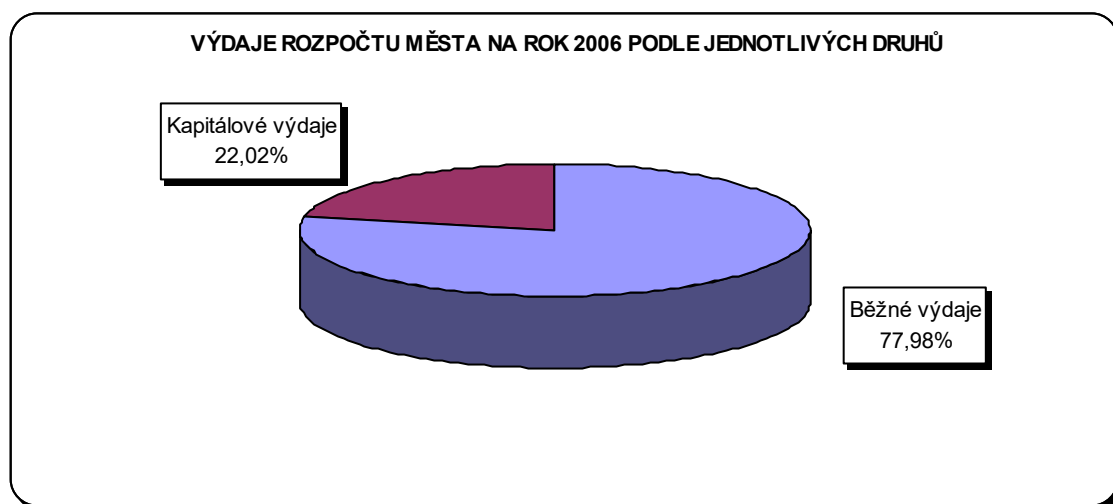
**Tabulka č. 12: Návrh rozpočtu výdajů města České Budějovice 2006**

Výdaje	Návrh rozpočtu výdajů 2006
Běžné výdaje	1 197 292
Kapitálové výdaje	338 160
Výdaje celkem	1 535 452

Pramen: Rozpočet města České Budějovice 2006

Z údajů pro rok 2006 je vidět, že běžné výdaje tvoří 77,98 % podíl z celku, tedy tři čtvrtiny celkových výdajů města. Pro město je důležité zaměřovat se právě na položky běžných výdajů, podrobněji je analyzovat a v těchto položkách pak hledat úspory. V posledních letech město preferuje přebytek běžného rozpočtu, přičemž tato částka je pak použita na finanční dokrytí kapitálových výdajů. Následující graf jen dokresluje výše zmíněné skutečnosti.

**Graf č. 3: Výdaje rozpočtu města České Budějovice na rok 2006 podle jednotlivých druhů**



Pramen: Rozpočet města České Budějovice 2006

#### **5.6.6. Finanční vztah města České Budějovice a Jihočeského kraje**

Pokud by měl být hodnocen finanční vztah mezi městem České Budějovice a Jihočeským krajem, jedná se zejména o otázku přijatých dotací z rozpočtu kraje. Kraj tyto účelové prostředky však převážně získává od Ministerstva pro místní rozvoj (povodňové dotace), Ministerstva kultury (kulturní památky), Ministerstva školství (pro školy). Kraj veškeré dotace od ministerstev přerozdělí (rozpočítá) pro dotčené obce a funguje víceméně jako zprostředkovatel. Pouze o některých dotačních titulech rozhoduje samostatně. Jinak se finanční vztahy objevují pouze u společného financování základní dopravní obslužnosti (veřejná osobní doprava v územním obvodu Jihočeského kraje). Další spolufinancování je ve stadiu jednání (provoz Jihočeského divadla atd.).

Důležitou informací pro město České Budějovice je kromě vývoje příjmů a výdajů také informace o vývoji úvěrového zatížení města, které samozřejmě ovlivňuje hospodaření a má vliv na efektivnost a zadlužení města.

### 5.6.7. Vývoj úvěrového zatížení města

Nárůst úvěrového zatížení je znatelný v letech 1997 - 1998, kdy byly čerpány úvěry u ČS, a. s. na pokrytí plánovaných investičních akcí a u Českomoravské hypotéční banky, a. s. na bytovou výstavbu a na rekonstrukci Dlouhého mostu. Celková výše úvěru byla ovlivněna bezúročnou návratnou finanční výpomocí z roku 1994 od Ministerstva financí na výstavbu čističky odpadních vod ve výši 240.200 tisíc korun. Průměrná úroková sazba zůstatku úvěrů ke dni 31. 12. 2002 byla 3,35 %. V roce 2002 byl dočerpán úvěr na rekonstrukci zimního stadionu ve výši 14 751,6 tisíc korun<sup>53</sup> a pro rok 2003 zůstal zatím nečerpaný úvěr RRF na Husovu kolonii 27 000 tisíc korun a půjčka 18 024,6 tisíc korun od SFŽP na trakční trolejové vedení Pekárenská - Nádražní a měnírnu Husova kolonie.

Zůstatek splácených úvěrů k 1.1. 2003 činil včetně jediného nově čerpaného úvěru celkem 632 900 tisíc korun. Plánované splátky úvěrů v roce 2003 byly 24 739 tisíc korun a splátky úroků 27 460 tisíc korun.<sup>54</sup>

V roce 2004 nebyl poprvé rozpočet financování tvořen zapojením finančních prostředků svěřených do správy společnosti ČSOB Asses Management, a. s., protože se předpokládalo plné vyčerpání těchto zdrojů do konce roku 2003. Protože nebyla podepsána smlouva o úvěru se SFŽP na akce podchycení volných kanalizačních výustí, nebylo čerpání tohoto úvěru součástí schvalovaného rozpočtu 2004 a bylo řešeno až v průběhu roku. V roce 2004 byl dočerpán úvěr RRF ve výši 15.308,7 tis. Kč na Husovu kolonii, dále byl čerpán úvěr ve výši 58 000 tis. Kč od Živnostenské banky a. s. (celkem 155 000 tis. Kč) na přeúvěrování úvěru Českomoravské hypotéční banky a. s. (poskytnutého na financování výstavby celkem 200 bytových jednotek, rekonstrukci Dlouhého mostu) a došlo ke splátkám jistin ve výši 88 862,3 tis. Kč. Průměrná úroková sazba zůstatku úvěrů ke dni 31. 12. 2004 byla 3,05 %. Pro rok 2005 byly plánovány splátky ve výši 174 219 tis. Kč a bylo plánováno dočerpání úvěru od Živnostenské banky a. s., ve výši 97 000 tis. Kč.

Rozpočet financování pro letošní rok je tvořen zapojením zůstatku předplaceného nájemného ve výši 1.000 tis. Kč, prostředků minulých let na bankovních účtech ve výši

---

<sup>53</sup> Přehled finančního hospodaření města na rok 2002

<sup>54</sup> Rozpočet města na rok 2004

28.139 tis. Kč a dále navýšením zůstatku FRB k 31.12.2006 ve výši 9.100 tis. Kč.<sup>55</sup>

Plánované splátky úvěrů a půjček činil 128.566 tis. Kč a splátky úroků 11.196 tis. Kč.

Zůstatek splácených úvěrů k 1.1.2006 činil celkem 636.820 tis. Kč.<sup>56</sup>

Město České Budějovice se řídí doporučenou analýzou finančního hospodaření obce US AID, ve které odděleně sleduje provozní a kapitálovou část rozpočtu. V rámci obou těchto částí rozpočtu oddělení běžně se opakujících příjmů a výdajů od běžně se neopakujících příjmů a výdajů. Toto oddělení je významné z hlediska prognózy a plánování budoucí únosné výše roční dluhové služby. Dále město České Budějovice plánuje budoucí reálně dosažitelný přebytek v běžném rozpočtu, ze kterého se umožní roční dluhová služba. Město České Budějovice analyzuje a oceňuje rizika spojená se splácením návratných finančních prostředků v budoucnu a bere přitom v úvahu všechny dosud využívané návratné zdroje. Následující tabulka a graf zachycují úvěrové zatížení města v jednotlivých letech.

**Tabulka č. 13: Celkový zůstatek úvěrů k 31. prosinci daného roku (v tisících Kč)**

<b>Rok</b>	<b>Zůstatek úvěru</b>
1997	450 290
1998	579 763
1999	543 414
2000	516 940
2001	653 695
2002	654 820
2003	664 548
2004	646 834
SR'05	569 615

Pramen: Přehled finančního hospodaření města za rok 2002

Rozpočet města na rok 2003

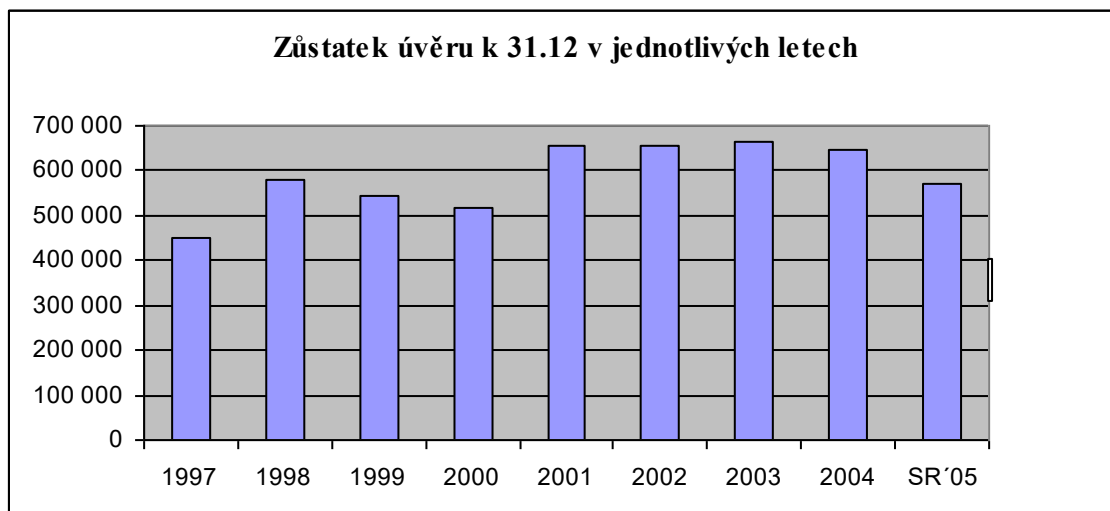
Kubín T., Schválený rozpočet statutárního města Č. Budějovice na rok 2004 v podrobném komentáři, Noviny českobudějovické radnice, leden 2004, číslo 1, s. 3

<sup>55</sup> Webové stránky [on-line] Dokument ve HTML [cit. 2006-03-25] Dostupné na <http://www.c-budějovice.cz/NR/rdonlyres/6BBACF7-00EF-4252-B1D6-B2DA-6D8713C/1390/ROZPOČETNAROK2007.xls>

<sup>56</sup> Webové stránky [on-line] Dokument ve HTML [cit. 2006-02-11] Dostupné na <http://www.c-budejovice.cz/CZ/01/Administration/Division/FO/20050302-001htm>



**Graf č. 4: Zůstatek úvěru k 31.12. v jednotlivých letech**



Pramen: Přehled finančního hospodaření města za rok 2002

Rozpočet města na rok 2003

Kubín T., Schválený rozpočet statutárního města Č. Budějovice na rok 2004 v podrobném komentáři, Noviny českobudějovické radnice, leden 2004, číslo 1, s. 3

Rozpočet města České Budějovice 2005

Úvěrové zatížení města se v jednotlivých letech neustále zvyšovalo. Rok 2004 se stal v tomto ohledu zlomovým, kdy dluh města začal klesat. Město se začalo řídit principem fiskální střídmosti a začalo si uvědomovat, že si nelze do nekonečna jen vypůjčovat. Řešením nedostatku prostředků se musejí stát úspory v běžném rozpočtu, pravidelně sestavovat rozpočet jako přebytkový, popřípadě si tvořit rezervy na očekávané i neočekávané události.

### **5.6. 5. Problémy v hospodaření města Českých Budějovic**

Současným problémem v hospodaření je jako u všech municipalit systém odpadového hospodářství. Výdaje na tuto veřejnou službu dlouhodobě převyšují příjmy. Jako hlavní reprezentant příjmů zde vystupuje poplatek za likvidaci komunálního odpadu. Příjmy v dané oblasti dále doplňují finanční prostředky za zpětný odběr obalů, tj. třídění plastů, papírů a skla. Systém je přesto nutné dotovat z ostatních příjmů města ve výši 30 miliónů korun.<sup>57</sup>

<sup>57</sup> Kubín T., Peníze v popelnicích, Noviny českobudějovické radnice, ročník 2, číslo 11, s. 3

Faktory, které negativně ovlivňují výdajovou stránku dané služby jsou následující. Inflace a zdražování zejména pohonných hmot a osobních nákladů, které ženou každoročně výdaje nahoru. Dále jde o změnu sazby DPH ze snížené sazby do sazby základní, která způsobila navýšení výdajů přes 8 milionů korun v dané oblasti. Také každoroční navyšování vyprodukovaného komunálního odpadu a špatná platební morálka negativně ovlivňují hospodaření v dané oblasti.<sup>58</sup> Domnívám se, že snížit náklady prostřednictvím snížení objemu a kvality dané veřejné služby v současné době již není možné. Lidé jsou zvyklí na určitý standard a myslím, že by to nebylo vhodné ani z ekologických a zdravotních důvodů. Jedinou možností je navýšit poplatky za likvidaci komunálního odpadu a ještě více motivovat obyvatelstvo k třídění odpadu, aby příjmy za zpětný odběr obalů pouze nedoplňovaly příjmy, ale staly se jeho významnou součástí. Následující tabulka zachycuje vývoj nákladů na systém odpadového hospodářství v letech 2002 až 2006.

**Tabulka č. 14: Náklady na systém odpadového hospodářství (v tis. Kč)**

Roky	2002	2003	2004	2005	2006
Celkové N na systém	55 933,2	57 614,4	62 434,1	72 271,0	73 910,0
Dotace z MR	16 857,6	17 865,0	22 941,7	28 771,0	28 910,0
Poplatky za KO	39 075,6	39 749,4	43 492,4	43 500,0	45 000,0

Pozn: MR = městský rozpočet

KO = komunální odpad

Pramen: Kubín T., Peníze v popelnicích, Noviny českobudějovické radnice, ročník 2, číslo 11, s. 3

Plán odpadového hospodářství ukazuje některé směry, kterými bude možné, ba nutné se vydat. Ekonomická stránka by měla při úvahách nad variantami hrát podstatnou roli.

Další problém, který se snaží město České Budějovice již dlouhodobě řešit, se nachází v navýšení počtu obyvatelstva města. Díky striktnímu vymezení velikostních kategorií obcí, které jsou legislativně dány zákonem o rozpočtovém určení daní, se město České Budějovice nachází pod hranicí 100 000 obyvatel, což v dané době znamená ztrátu příjmů městského rozpočtu ve výši 178 milionů korun. V současnosti

<sup>58</sup> Anonymous, Výběr poplatku za odpad a způsoby vymáhání nedoplatků, Noviny českobudějovické radnice, ročník 1, číslo 9, s. 2

nelze v souvislosti s demografickým vývojem obyvatelstva počítat do budoucna s jakýmkoli nárůstem obyvatelstva města České Budějovice. Proto se město snaží vyjednávat s přilehlými obcemi Litvínovice, Hrdějovice, Dobrá Voda o jejich připojení k městu. Zatím bezvýsledně. Myslím si, že důvodem jsou hluboké historické kořeny každé z municipalit a hrdost jejich obyvatel, kteří ve sloučení s větším městem nevidí žádné perspektivy. Stejně jako municipalita ČR se chovají municipalita ve Francii, kde slučování obcí nebylo úspěšné právě z historických důvodů.

Další negativní vývoj se začíná projevovat v oblasti sdílených daňových příjmů, konkrétně daně z příjmů ze závislé činnosti. Zde v důsledku daňové reformy došlo oproti šesti až osmiprocentnímu nárůstu v předchozích letech jen k necelému jednoprocennímu nárůstu. Město České Budějovice bude tedy muset vyjít s nižším objemem peněz, než předpokládalo a zajistit přitom stejný objem veřejných služeb a statků. Navíc daně jednoprocenní navýšení zdaleka nepokryje ani 2,5 % předpokládané inflace.<sup>59</sup> Domnívám se, že vyjít vstříc nízkopříjmovým skupinám obyvatelstva, podpořit rodiny s dětmi je od vlády vysoce pozitivní krok, ale nemělo by to nikdy být na úkor příjmů municipalita.

Demografický vývoj, problematika stárnoucího obyvatelstva a nízká porodnost patří také k otázkám, kterými se město musí zabývat a řešit je. Je jisté, že v důsledku demografických změn přinese budoucnost zvýšené nároky na pomoc a péči o seniory. Nemyslím si však, že je nutné příliš navyšovat počet domovů důchodců. Dnešní starší lidé se často cítí lépe ve svém domácím prostředí a plnou péči nevyžadují. Je třeba jim však zajistit veřejné služby ve formě osobní asistence, tísňové péče, pečovatelské služby aj. Tyto služby zajistí seniorům co nejdéle pobyt v jejich přirozeném domácím prostředí a navíc uspoří náklady za případné investice do penzionů a domovů důchodců.

Neméně významný demografický trend, který je patrný nejen v ČR, ale téměř ve všech vyspělých zemích EU, je nízká porodnost a s tím související úbytek školáků. I město České Budějovice muselo analyzovat daný problém a navrhnout řešení optimalizace školské sítě. Tím, že stát financuje školství normativem na jednoho žáka, dostávají školy peníze na platy a učební pomůcky podle počtu žáků. Těch bylo v posledních letech stále méně a školy se tak dostávaly do ekonomických problémů.<sup>60</sup> Navíc kapacita škol nebyla plně využita. Do roku 2011 se navíc předpokládá pokles

---

<sup>59</sup> Kubín T., O přerozdělování a daních, JIHO.ČESKÉNOVINKY.CZ, ročník 1, číslo 1, s.1

<sup>60</sup> Anonymous, Prvníáci ubývají, Noviny českobudějovické radnice, ročník 2, číslo 4, s. 1

školáků až o jednu třetinu současného stavu. V roce 2005 proto došlo ke sloučení Základní školy J. Š. Baara a Nová, Nerudova a Čechova, O. Nedbala a E. Destinové.<sup>61</sup> Myslím si, že v dané situaci nebylo jiné možné a efektivnější řešení než toto. Došlo tím ke zvýšení efektu z úspory stálého nákladu, k okamžitému snížení osobních nákladů.

Samozřejmě jako každé jiné město se potýká s otázkou, jak nejlépe naložit s majetkem, který nevyužívá. Příkladem je bývalý areál kasáren ve Čtyřech Dvorech, který v roce 2001 Ministerstvo obrany ČR bezúplatně převedlo na město České Budějovice. V současné době je v ne příliš dobrém stavu a hyzdí celkový dojem na hlavní trase města. Proto město vyhlásilo soutěž na nejlepší projekt. Vyhrál projekt Sdružení firem areál Čtyři dvory, který předpokládá, že 73 % celkové plochy bude orientováno na různé druhy bydlení, 11 % bude využito pro sport, relaxaci a zábavu a zhruba 7 % na správu a administrativu, zbytek zaujmou obchody a služby. V blízkosti dané lokality se nachází chráněná rezervace, na niž se bude pohlížet jako na chráněné území v režimu Natura 2000.<sup>62</sup> Z výše uvedeného je tedy vidět, že se podařilo vítěznému návrhu najít takové řešení, které propojuje atraktivní bydlení s evropsky chráněnou přírodní rezervací. Domnívám se, že tento projekt nabídne kvalitní bydlení a určitě zvýší atraktivitu dané oblasti.

Po zanalyzování a zhodnocení finančního vývoje obcí ČR (konkrétně města České Budějovice) je vhodné se zaměřit na danou problematiku i u krajů ČR.

---

<sup>61</sup> Anonymous, Slučování základních škol, Noviny českobudějovické radnice, ročník 1, číslo 5 s. 1

<sup>62</sup> Thoma J., Bývalý areál kasáren, Noviny českobudějovické radnice, ročník 2, číslo 9, s. 1

## **6. Zhodnocení systému financování krajů**

### **6.1. Vznik kraje z finančního hlediska**

Důležitou otázkou je, proč byly krajské národní výbory začátkem 90. let zrušeny a proč tedy došlo k jejich opětovnému zavedení v jiné podobě. Je nutné si uvědomit, že krajské národní výbory, jež fungovaly v roce 1990, nebyly demokratické a samosprávné a podobné byly jen svým správním obvodem. Jejich reforma by byla velmi obtížná a mnohem složitější než znovuoobnovení krajů. Navíc tehdejší kraje neměly žádný majetek, pouze kompetence k jeho správě, žádnou zákonodárnou pravomoc, samosprávnou působnost. Pokud by byly zachovány tehdejší kraje, které se mimochodem s těmi dnešními shodují jen v názvu (jménu), znamenalo by to obrovské množství finančních prostředků navíc, které by stát musel vynaložit na udržení institucí se stovkami lidí, a to bez jasných kompetencí, bez majetku a zodpovědnosti za něj, bez jasného zakotvení těchto institucí v Ústavě ČR. Na počátku 90. let nebylo vůbec jasné, zda vyšší stupeň územní samosprávy se v malé ČR považuje za užitečný, nebyl tedy důvod, proč by krajské národní výbory měly dále existovat. Navíc zrušení tehdejších krajských národních výborů mělo výraznou částí přispět k rozbití socialistické správy a moci.

Dalším faktorem, který rozhodoval, bylo rozložení veřejných financí v rámci veřejné správy tak, aby se vznikem krajů byly rozpočty řádně spravovány a kontrolovány. V první etapě reformy územní veřejné správy byl největší důraz kladen na vytvoření nového organizačního článku veřejné správy na krajské úrovni a působnosti byly přenášeny z centrálních orgánů na kraje a nebylo možné bez druhé etapy reformy veřejné správy říci, že bude vše efektivní, zda kraj pro budoucnost správně využije poskytnuté prostředky. Z uvedených argumentů jasně vyplývá, že zrušení krajů a jejich obnova až v roce 2001, bylo jediným možným řešením, jak zbytečně neplýtvat státními prostředky.

Nyní se zaměříme na financování krajů z hlediska jednotlivých etap reformy veřejné správy.

## **6.2. Etapy reformy veřejné správy a financování krajů**

### **6.2.1. První etapa reformy veřejné správy**

V této etapě neměl zastupitelský sbor na úrovni kraje dostatečnou možnost na základě vlastních příjmů ovlivnit svůj rozpočet. Tato pravomoc byla vyhrazena § 35 odst. 2 písm i) zákona č. 129 Sb., o krajích. V tomto období, tedy v roce 2001, rozpočet vycházel z přiděleného objemu peněz či dodatečně získaných peněz z jednotlivých ministerstev a to v podobě účelových dotací ze státního rozpočtu v celkové výši 903 milionů korun, a v jejich rámci pak zejména dotacemi neinvestičními. Doplňující příjem kraje pak tvořily také vlastní příjmy kraje (nedaňové příjmy, kapitálové příjmy). Finanční vztah státního rozpočtu k rozpočtům krajů byl stanoven pro rok 2001 přílohou č. 9 zákona č. 491/2000 Sb., o státním rozpočtu na rok 2001. Pro další roky byla tato situace nemyslitelná, neboť by kraje nebyly schopny realizovat volební programy. Z předchozího lze vyvodit, že zájem krajů směřoval k využití zákonodárné iniciativy kraje, kdy dle § 35 odst. 2 písm. a) zákona o krajích kraje chtěly získat své vlastní finanční prostředky a dojít tak k dohodě mezi státem a nimi a to v otázkách podílu na sdílených daních mezi státem a kraji a vymezením objemu výlučných daní pro obce a kraje. Tato dohoda se tvořila velmi těžko, neboť je politicky i ekonomicky velmi komplikované odebrat daně centru a tím i převést rozhodovací kompetence o penězích z jednoho centra na 14 krajů. Výjimkou byla v této etapě Praha, která jako kraj ale zároveň i obec měla daňové příjmy.

### **6.2.2. Druhá etapa reformy veřejné správy**

Druhá etapa je ve znamení ukončení činnosti okresních úřadů a současně představuje částečné vyřešení financování krajů. V roce 2002 na základě zákona č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní ve znění pozdějších předpisů bylo krajům vymezeno shodné spektrum sdílených daní jako je tomu u obcí. Tento princip přidělení příjmů by měl zajistit spravedlnost a objektivitu v jednotném přístupu ke krajům i obcím, ale nadále zde zůstává problém ve výši podílu na těchto daních.

### **6.2.3. Třetí etapa reformy veřejné správy**

Třetí fáze reformy není časově omezena. Jejím úkolem je zaměřit se na zvýšení kvality výkonu veřejné správy krajů, ale i těch nejmenších obcí prostřednictvím internetizace a algoritmizace správních činností. Novelizace zákona o rozpočtovém určení daní měla úzkou vazbu na druhou fázi reformy veřejné správy. Kraje v rámci reformy veřejné správy přejaly konkrétní kompetence, ale nemohly nést plnou zodpovědnost, protože neměly odpovídající vlastní příjmy. V roce 2002 a 2003 měly minimum svých vlastních daňových příjmů, o kterých by mohly rozhodovat, jak s nimi naložit. Jestliže měla být existence krajů smysluplná, bylo žádoucí, aby o většině svých příjmů mohly kraje rozhodovat dle svého uvážení. Kontrast u podílu krajů na sdílených daních oproti obcím byl velmi znatelný. Podíl 20,59 % u obcí oproti 3,1 % u krajů hovoří za vše. Proto byla nutná a nezbytná novela zákona o rozpočtovém určení daní, která by krajům umožnila získat dostatečný objem finančních prostředků. Tato novela byla přijata zákonem č. 1/2005 Sb., krajům rozděluje 8,92 % z celostátního hrubého výnosu sdílených daní. Přesto nelze hovořit o velkém úspěchu, i když je samozřejmě velmi těžké přerozdělit finanční prostředky tak, aby to jinde nemělo negativní dopad.

### **6.3. Novela zákona č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní**

Bylo tedy nemyslitelné, aby kraje dále hospodařily pouze s minimem svých vlastních příjmů z daní. Východiskem byla právě novela zákona č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní ve znění novely zákona č. 1/2005 Sb.

Tvorba novely zákona byla dlouho diskutována a šlo zejména o spory ve výši procenta, kterým by se kraje měly podílet na sdílených daních. Jeho výše se pohybovala zprvu v rozmezí 10 – 20 %. Návrhy byly diskutovány od roku 2002 až po rok 2005 a problém byl také v tom, že se obce samozřejmě nechtěly vzdát svého podílu, své finanční soběstačnosti.

Rozhodujícím pro tvorbu novely zákona o rozpočtovém určení daní měl být schválený státní rozpočet roku 2003. Toto základní východisko však bylo v některých případech problematické např. u příspěvku na úhradu neinvestičních nákladů na žáka, financování sociálních zařízení, program obnovy venkova.

Tato novela měla vejít v platnost 1. ledna 2004 a zásadním způsobem ovlivnit financování a samostatnost v rozhodování krajů. Bohužel neprošla poslaneckou sněmovnou a 4. listopadu 2003 bylo provedeno třetí čtení, při kterém tato novela byla v plném znění zamítnuta. Její přijetí o rok později jen dokazuje, jak ožehavé a diskutabilní dokáže být jen jediné procento na sdílených daních a samozřejmě s tím související finanční nezávislosti.

#### **6.4. Příjmy rozpočtů krajů**

Kraje potřebují příjmy, aby mohly naplnit své programy a uspokojit veřejné potřeby občanů. Příjmy rozpočtu kraje jsou tvořeny:

- "a) příjmy z vlastního majetku a majetkových práv,
- b) příjmy z výsledků vlastní hospodářské činnosti,
- c) příjmy z hospodářské činnosti vlastních organizací,
- d) příjmy z vlastní správní činnosti včetně příjmů z výkonů státní správy, k nimž je kraj pověřen, zejména správní poplatky z této činnosti a dále příjmy z vybraných pokut uložených v pravomoci kraje,
- e) výnosy daní nebo podíly na nich podle platného daňového určení,
- f) dotace ze státního rozpočtu a ze státních fondů,
- g) přijaté peněžité dary a příspěvky,
- h) jiné příjmy, které podle zvláštních zákonů patří do příjmů kraje."<sup>63</sup>

Pokud dojde k dočasnému nedostatku finančních prostředků, kraj má možnost využít návratnou finanční výpomoc ze státního rozpočtu, která je bezúročná, ale navrátit se musí z příjmů běžného roku. Pokud tak kraj neučiní, je to považováno za zadržování peněžních prostředků.

Další možností, kterou může kraj využít, je čerpat prostředky poskytnuté prostřednictvím Národního fondu, a to při uskutečňování společného programu České republiky a Evropského společenství.

Příjmy krajů lze členit na příjmy daňové, nedaňové, kapitálové (přijaté příspěvky na investice). Všechny tyto příjmy lze označit jako příjmy vlastní. Posledním druhem příjmů jsou přijaté dotace (běžné i kapitálové).

---

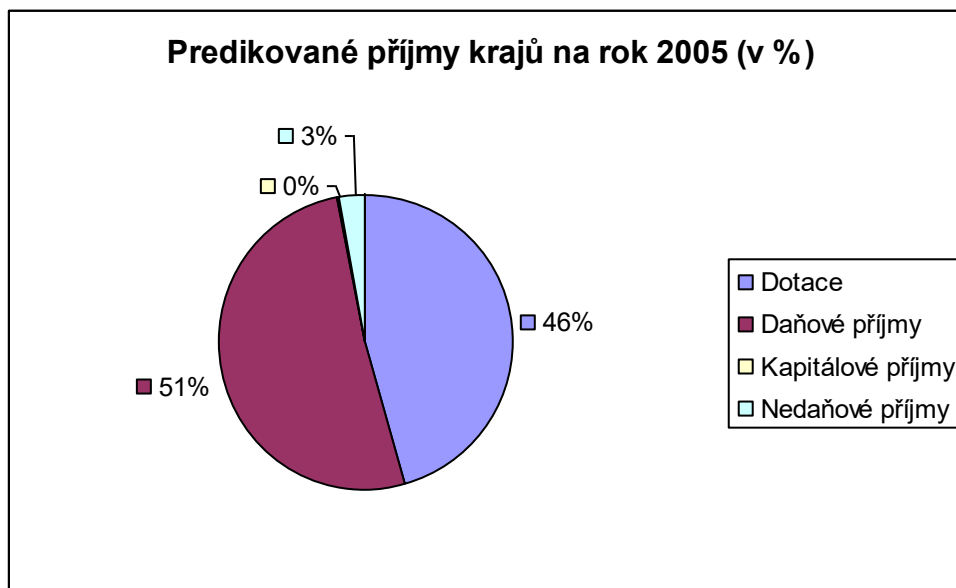
<sup>63</sup> Jílek M., Veřejné finance, Jihočeská Univerzita v Českých Budějovicích, Zemědělská fakulta, r. 2002, ISBN 80-7040-533-3, s.111



Následující graf zachycuje strukturu predikovaných příjmů krajů na rok 2005, ze které je vidět, že ovlivnění státem v podobě dotací už není nadále prioritní. Bohužel tato získaná predikce nezahrnula novelu zákona o rozpočtovém určení daní, která by měla navýšit daňové příjmy, a proto jsem se snažila o co nejpřesnější přepočtení.

Vychází z celkových predikovaných příjmů krajů na rok 2005, které činí 81,3 miliardy Kč. Dle přepočtu se daňové příjmy krajů navýší z původních 14,5 miliardy Kč tj. 18 % na 41,72 miliard Kč tj. 51 %, což je s obcemi srovnatelné. Dotace byly predikovány ve výši 64,3 miliard korun tj. 79 %. Pokud uvažujeme navýšení daňových příjmů o 27,22 miliard korun, můžeme předpokládat snížení příjmů dotačního charakteru o stejnou sumu. Přepočtená výše dotací pak činí 37,08 miliard korun tj. 45,6 %. V daném přepočtu předpokládáme, že se predikovaných nedaňových příjmů ve výši 2,2 miliard a kapitálových příjmů ve výši 0,3 miliard novela zákona o rozpočtovém určení daní nedotkla. Tyto příjmy i nadále jen dotvářejí celkovou strukturu příjmů krajů.

**Graf č. 5: Predikované příjmy krajů na rok 2005 (v %)**



Pozn: v době zpracování diplomové práce nebyly k dispozici skutečné údaje roku 2005  
Pramen: Webové stránky [on-line] Dokument ve HTML [cit.2005-12-05] Dostupné na <http://www.denik.obce.cz/go.clanek.asp?id=6161870ahledej=p=f8=EDmjy>

#### **6.4.1. Daňové příjmy krajů**

V roce 2006 mezi sdílené daňové příjmy krajů patří:

- podíl na 8,92 % z celostátního výnosu daně z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti a funkčních požitků,
- podíl na 8,92 % ze 60 % celostátního výnosu daně z příjmů fyzických osob ze samostatné výdělečné činnosti,
- podíl na 8,92 % z celostátního výnosu daně z přidané hodnoty,
- podíl na 8,92 % z celostátního výnosu daně z příjmů fyzických osob vybírané srážkou dle zvláštní sazby,
- podíl na 8,92 % z celostátního výnosu daně z příjmů právnických osob bez daně placené obcemi a kraji.

V roce 2001 kraj žádné daňové příjmy neměl. V letech 2002 -2004 jednotlivé podíly činí tedy pouze 3,1 % z jednotlivých výnosů daní, z čehož lze usuzovat, že podíl těchto příjmů na celkovém objemu neznamenal významný zdroj financování. Od roku 2005

se tento podíl zvedl na 8,92 % a měl by dle predikce mít výrazný vliv na absolutní i relativní stránku daňových příjmů krajů k celkovým příjmům.

Mezi výlučný daňový příjem kraje lze zahrnout daň z příjmů právnických osob v případech, kdy poplatníkem je příslušný kraj.

Dalším daňovým příjmem krajů jsou správní poplatky, které však tvoří z celkového objemu příjmů zanedbatelnou část.

U krajů pro určení podílu na procentní části celostátního hrubého výnosu daně není použito ani hledisko kraje co do počtu obyvatel (jako u obcí), ani hledisko územní rozlohy kraje apod., ale pro stanovení velikosti daného procenta je použit princip profinancování zařízení veřejných služeb, které přešly na kraje (viz. příloha č. 2). Pouze cca 10 % daňových zdrojů je krajům rozděleno na základě regionálních kritérií. Stanovení výchozího objemu daňových příjmů pro jednotlivý kraj je dáno tím, co v kraji existuje a co se stát rozhodl podpořit. To je sice logické, ale takovýto způsob poskytnutí zdrojů krajům nelze objektivně hodnotit jako daňové výnosy krajů.

Ukazuje se, že na úrovni krajů existují odlišnosti z hlediska struktury vybavení veřejným sektorem, který vyžaduje individuální hlediska financování. To se odráží v rozdílných hodnotách koeficientů a tím i v předpokládaných daňových příjmech krajů na jednoho obyvatele. U krajů tedy není žádná přímá či nepřímá možnost propojení příslušného daňového příjmu s aktivitami na příslušném území, a tedy faktický vztah daňových zdrojů ke krajům je nulový v důsledku způsobu rozdělování celostátního výnosu jednotlivých daní krajům. Kraje tak nemohou ovlivňovat své daňové příjmy přímo (např. změnou daňových sazeb) ani nepřímo (např. podporou aktivit na svém území), z nichž vznikají daňové příjmy, což by mělo být především kritériem pro hodnocení toho, zda se jedná o daň či jiný typ zdroje rozpočtu.

#### **6.4.2. Nedaňové příjmy krajů**

Mezi nedaňové příjmy krajů patří zejména příjmy z poskytování služeb a výrobků, příjmy z pronájmů ostatních nemovitostí a jejich částí, příjmy z úroků, realizované kurzové zisky, příjmy z prodeje neinvestičního majetku, přijaté neinvestiční dary.

Kraj též může využít prostředků poskytnutých prostřednictvím Národního fondu k úhradě svých potřeb v případě krytí dočasného časového nesouladu mezi čerpáním rozpočtovaných výdajů a plněním rozpočtových příjmů určených k jejich úhradě. Dále

lze využít návratné finanční výpomoci ze státního rozpočtu či z rozpočtu jiného kraje. Návratná finanční výpomoc je bezúročná a její opožděné splácení se stejně jako v případě obcí považuje za zadržení peněžních prostředků.

## 6.5. Přijaté dotace krajů

V prvním roce existence kraje získávaly zdroje v podstatě pouze formou dotací. Mezi přijaté dotace patří dotace běžné i kapitálové. Běžné dotace jsou dotace neinvestičního charakteru a jsou krajům poskytovány z Všeobecné pokladní správy státního rozpočtu, z rezortních kapitol státního rozpočtu, ze státních fondů a ze zahraničí. Dále sem patří převody z rozpočtových účtů, z ostatních vlastních fondů a účtů aj.

Mezi kapitálové dotace zahrnujeme investiční dotace ze státního rozpočtu, státních fondů a ostatní dotace ze státního rozpočtu.

Dotace, které kraj obdrží ze státního rozpočtu, je dále možno členit na dotace z kapitoly Všeobecná pokladní správa a dotace poskytované z ostatních kapitol státního rozpočtu. Tyto dotace byly a jsou pro kraje v roce 2005 jedním z nejdůležitějších zdrojů financování a činily kolem 80 %.

Následující tabulka nás informuje o struktuře a absolutních částkách dotací, které jsou krajům k dispozici jako jejich finanční zdroj.

**Tabulka č 15: Dotace ze státního rozpočtu v roce 2005 (v tisících Kč)**

<b>Položka</b>	<b>Suma</b>
Příspěvek na výkon státní správy	1 187 984
Dotace na financování rozvoje	5 033 200
Dopravní obslužnost (AUT)	3 048 025
Dopravní obslužnost (ŽEL)	2 314 328
Zřizovací funkce krajů	8 579 813
Další prostředky	1 121 046
Programy reprodukce majektu	52 159
<b>Celkem</b>	<b>21 336 555</b>

Pramen: Webové stránky [on-line] Dokument ve HTML [cit. 2006-03-25] Dostupné na <http://denik.obce.cz/go/clanek.asp?id=6161870ahledej=p%Fá=Edjmy+a+v%Fá>

Z výše uvedených údajů je zřejmé, že nejvýznamnějším typem dotace ze státního rozpočtu je dotace na zřizovací funkce krajů, která zaujímá 40,21 % z celkového objemu. Další objemově důležitou dotací je dotace na financování rozvoje, jež činí 23,59 % a dotace na dopravní obslužnost ve výši 10,85 % k celku. Další druhy dotací ze státního rozpočtu svou výší objemově doplňují tuto strukturu.

Dalším důležitým členěním dotací u krajů je členění na dotace nárokové a nenárokové.

### **6.5.1. Nárokové dotace**

Mezi tyto dotace lze zařadit účelové dotace pro regionální školství. Tyto dotace na rozdíl od dotací na školství obcím zajišťuje plné profinancování příslušných činností v rámci školství. Pro školství má uplatnění dotací určité výhody spojené s vytvářením srovnatelných standardů ve všech regionech. Účelovost prostředků zajišťuje nemožnost financování jiných oblastí na úkor školství. Kraje mohou na druhé straně doplňovat prostředky pro školství i z jiných zdrojů. Z toho lze soudit, že by měla být zajištěna vyšší stabilita těchto příjmů.

Další skupina dotací je tvořena dotací ve formě příspěvku na výkon státní správy v přenesené působnosti. Po stabilizaci krajského zřízení by mělo dojít ke zrušení této dotace a poskytnutí prostředků krajům jinou formou a to prostřednictvím daní.

Dalším typem dotací jsou dotace v podobě příspěvku na dopravní obslužnost autobusové a drážní dopravy.

Nový dotační titul představuje i dotace na financování reprodukce majetku územních samosprávních celků. Dotace je určena k řešení naléhavých havarijních situací na majetku jak krajů, tak i obcí v příslušném kraji. O konkrétním použití prostředků na daném území rozhoduje příslušný kraj.

### **6.5.2. Nenárokové dotace**

Tyto dotace jsou představovány dotačními prostředky např. ze Státního fondu dopravní infrastruktury, z programového financování apod. Žádost o ně by měla být zdůvodněna.

## 6.6. Výdaje rozpočtů krajů

Tak jako příjmy má kraj i své výdaje, které musí každoročně vynakládat. Pro výdaje krajů platí závazně rozpočtová skladba. Objem a struktura výdajů jsou rozpočtově omezeny ze strany příjmů.

Podle platných rozpočtových pravidel<sup>64</sup> se z rozpočtu kraje hradí:

- „a) závazky vyplývající pro kraj z plnění povinností uložených mu zákony, a to přednostně,
- b) výdaje na vlastní činnost kraje v samostatné působnosti, zejména výdaje spojené s péčí o vlastní majetek a jeho rozvoj,
- c) výdaje spojené s výkonem státní správy, ke které je kraj pověřen zákonem,
- d) závazky vyplývající pro kraj z uzavřených smluvních vztahů v jeho hospodaření a ze smluvních vztahů vlastních organizací, jestliže k nim přistoupil,
- e) závazky krajů přijaté v rámci spolupráce s jinými územními celky, anebo s dalšími subjekty, včetně příspěvků na společné činnosti,
- f) splátky přijatých půjček a úvěrů, včetně úroků z nich a vratky návratných finančních výpomocí,
- g) výdaje na emise vlastních dluhopisů a na úhradu výnosů z nich náležejících jejich vlastníkům,
- h) výdaje na podporu subjektů provádějících veřejně prospěšné činnosti a na podporu soukromého podnikání prospěšného pro kraj,
- i) jiné výdaje uskutečněné v rámci působnosti kraje, včetně darů a příspěvků na sociální nebo jiné humanitární účely,
- j) dotace krajů do rozpočtů obcí v kraji.“<sup>65</sup>

## 6.7. Vývoj příjmů a výdajů rozpočtů krajů

Příjmy a výdaje rozpočtů krajů lze jen obtížně hodnotit, poněvadž máme jen krátkou časovou řadu. Navíc hospodaření roku 2001 by se dalo označit jako provizorní. I v roce

---

<sup>64</sup> Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů

<sup>65</sup> Jílek M., Veřejné finance, Jihočeská Univerzita v Českých Budějovicích, Zemědělská fakulta, r. 2002, ISBN 80-7040-533-3, str. 112

2002 kraj neplnil všechny své předepsané funkce. Teprve od roku 2003 začínají kraje plnit svoji úlohu, což se ihned projevilo v nárůstu příjmů o 154,7 %. V roce 2004 už tento nárůst příjmů není tolik znatelný, a to pouze o 5,11 %. Jde tedy spíše o vyrovnání inflace, která se pohybuje kolem 2,5 %. Zajímavé hodnocení je tedy mezi příjmy a výdaji v roce 2003 a 2004, kdy se začíná projevovat samostatnost kraje a lze sledovat, zda i kraje zatím nepodlehly tendenci zadlužování.

**Tabulka č. 16: Vývoj příjmů a výdajů rozpočtů krajů v roce 2001 – 2004 (v mld. Kč)**

Rok	2001		2002		2003		2004	
	Mld. Kč	%	Mld. Kč	%	mld. Kč	%	mld. Kč	%
Příjmy celkem	14,5	100,0	37,6	100,0	95,8	100,0	100,7	100,0
z toho:								
Daňové	0	0	10,2	27,1	11,4	11,9	12,6	12,5
Nedaňové	0,1	0,7	0,7	1,9	1,4	1,5	3,2	3,2
přijaté dotace	14,4	99,3	26,7	71,0	82,8	86,4	84,6	84,0
kapitálové příjmy	0	0	0	0	0,2	0,2	0,3	0,3
Výdaje celkem	14,4	100,0	35,8	100,0	94,3	100,0	99,9	100,0
z toho:								
výdaje OS	1,4	9,7	4,3	12,0	42,5	45,1	44,9	44,9
příspěvky PO aj. Org.	11,0	76,4	26,2	73,2	39,9	42,3	40,7	40,7
transfery podnikům	0,8	5,6	1,5	4,2	2,4	2,5	2,7	2,7
transfery obyvatel.	0	0	0,12	0,3	0,1	0,1	0,1	0,1
Kapitálové výdaje	1,2	8,3	3,7	10,3	9,4	10,0	11,5	11,5
Saldo	-0,1	x	1,8	x	1,5	x	0,8	x

Pozn: OS= organizační složky, PO= příspěvkové organizace

Pramen: Bilance příjmů a výdajů obcí, krajů a DSO podle územních celků a stupňů za období 2001 – 2004

Z výše uvedeného vyplývá, že běžné výdaje tvořily v letech 2001 až 2004 prioritní podíl z celku a kapitálové příjmy je pouze dotvářely. Salda v letech 2001 až 2004 byla

kladná, nedocházelo tedy k zadlužování krajů. Musíme brát však v úvahu, že tyto roky představují pro kraje jejich zrod a postupné budování a až v dalších letech lze dojít k určitým závěrům při hodnocení vývoje jejich příjmů a výdajů.

Z údajů je také zřejmé, že v prvním roce hospodaření kraje neměly žádné daňové příjmy kromě správních poplatků. V roce 2002 daňové příjmy krajů jsou ve výši 27,1 %, což je oproti obcím málo a jeví se jako nedostačující pro samostatné rozhodování kraje.

Oproti tomu dotace zejména v roce 2001 tvořily téměř veškeré příjmy kraje, v roce 2002 klesly na necelých 71 %. Nadále tak představovaly podstatnou část v hospodaření. V roce 2003 opět dochází k navyšování podílu dotací na 86,4 %, v roce 2004 se výše dotací pohybuje kolem 84 % a vývoj dotací na další léta hovoří o jeho zásadním poklesu a navýšení příjmů daňových. Z výše uvedeného lze usuzovat, že dotace pro kraje v minulých letech hrály dominantní úlohu jako zdroj financování a v současné době a i pro budoucí roky je jasným cílem co nejvíce snížit dotační stránku a posílit stránku daňových příjmů a tím samozřejmě zvýšit finanční soběstačnost krajů. Právě otázka finanční soběstačnosti je dosti diskutabilní, a proto bych se jí chtěla více věnovat v následující kapitole.



## **7. Zhodnocení finanční soběstačnosti obcí a krajů v ČR**

### **7.1. Charakteristika finanční soběstačnosti municipalit**

Jedním z nejdůležitějších ukazatelů, který v sobě obsahuje princip subsidiarity a demokracie, je ukazatel finanční soběstačnosti. Tento ukazatel vyjadřuje finanční nezávislost municipalit na státu a možnost rozhodovat o svých finančních tocích. Důležité je však podotknout, že na tento ukazatel lze nahlížet variantně. Pro měření finanční samostatnosti jednotlivých stupňů územní samosprávy se v ČR využívají zejména následující ukazatele:

- podíl vlastních příjmů, včetně daňových (tj. municipálních daní, svěřených a sdílených daní) na celkových příjmech rozpočtu daného stupně územní samosprávy,
- podíl vlastních příjmů a všeobecných dotací na celkových příjmech rozpočtu daného stupně územní samosprávy,
- podíl vlastních příjmů na běžných výdajích rozpočtu daného stupně územní samosprávy, tj. míra samofinancování.

Každý z daných variantních ukazatelů má svoji významnou vypovídací hodnotu. Jednou z nevýhod je, že v jednotlivých zemích EU je "hranice mezi odlišnými komponenty v místních vládních příjmech často obtížné stanovit, jelikož každá země má svoji vlastní terminologii a principy,"<sup>66</sup> a proto je obtížné srovnání mezi jednotlivými státy.

### **7.2. Vývoj finanční soběstačnosti v ČR**

#### **7.2.1 Finanční soběstačnost obcí ČR**

Finanční soběstačnost územní samosprávy je potřeba rozdělit na finanční soběstačnost obcí a krajů. Toto rozdělení je důležité z pohledu trvání daného segmentu stupně územní samosprávy tj. z pohledu časové řady, ale také z důvodu odlišných pravomocí a úkolů. Míra finanční soběstačnosti charakterizuje úroveň vlastních příjmů

---

<sup>66</sup> Anonymous., Local Finance in the fifteen countries of the European union, Second edition, Dexia Editions, r. 2002, ISBN 2-911065-32-8, s. 24

tj. daňových, nedaňových a kapitálových příjmů k celkovým příjmům. Vylučuje tedy dotace investičního i neinvestičního charakteru. Oproti tomu míra samofinancování nám udává schopnost zajistit běžné potřeby obce jen s využitím vlastních příjmů. Myslím si, že pro úplnou odlišnost mezi kraji v hodnotách míry finanční soběstačnosti a míry samofinancování by nebylo dobré hodnoty kumulovat do celkového ukazatele míry finanční soběstačnosti a míry samofinancování municipalit ČR, protože by toto zprůměrování a kumulace vyhladily extrémy ve výsledcích.

Nejprve jsem se zaměřila na výpočet míry finanční soběstačnosti obcí ČR v časové řadě od roku 1994 do roku 2004. Tuto časovou řadu 10ti let považuji pro hodnocení za dostačující. V ČR se finanční soběstačnost pohybuje v současné době kolem 60 %. Tato míra soběstačnosti se mi jeví jako dostačující, i když v předchozích letech se pohybovala mezi 70 – 80 %. Je na uvážení, nakolik by obce měly mít možnost ovlivňovat své celkové příjmy, ale je jisté, že vlastní příjmy jsou vždy lepší variantou než účelové dotace, protože jen sama municipalita dobře ví, kde se nacházejí její největší výdajové problémy, které musí sama a operativně řešit. Pokud tedy dojde k časovému nesouladu mezi příjmy a výdaji orgánu územní samosprávy, je tento rozdíl překlenován krátkodobým úvěrem, popřípadě z rezerv, pokud jsou k dispozici. Pokud dojde k dočasnému přebytku příjmů, jsou tyto finanční prostředky uloženy na krátkodobé termínové vklady. Vývoj finanční soběstačnosti v jednotlivých letech zachycuje následující tabulka.

**Tabulka č. 17: Míra finanční soběstačnosti rozpočtů obcí (v %)**

<b>Rok</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>
<b>MFS</b>	71,9	75,0	78,6	78,1	78,6	80,6	76,6	66,5	64,8	58,3	60,6

Pozn.: Výpočet = vlastní příjmy/celkové příjmy

Pramen: Peková J., Pilný J., Veřejná správa a finance veřejného sektoru, ASPI Publishing s. r. o., Praha 3, 2002, ISBN 80-86395-21-9, s. 137

Bilance příjmů a výdajů obcí, krajů a DSO podle územních celků a stupňů za rok 2001,2002,2003 a 2004

Na finanční soběstačnost lze nahlížet z mnoha úhlů. Jedním z nich je ukazatel míry samofinancování. Tento ukazatel nám vyjadřuje v jakém rozsahu pokrývají vlastní příjmy obcí jejich běžné výdaje. Výše ukazatele v následující tabulce jasně signalizují vysokou míru samofinancování obcí ČR. V současné době se ukazatel pohybuje kolem 80 %.

**Tabulka č. 18: Míra samofinancování obcí (v %)**

<b>Rok</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>
<b>MS</b>	117,4	122,4	116,6	119,2	123,1	137,9	115,2	94,1	92,8	80,4	83,6

Pozn.: Výpočet = vlastní příjmy/běžné výdaje

Pramen: Bilance místních rozpočtů okresních úřadů a obcí 1994 - 2000

Bilance příjmů a výdajů obcí, krajů a DSO podle územních celků a stupňů 2001, 2002, 2003, 2004

Domnívám se, že pro hodnocení těchto ukazatelů, je dobré srovnat výši ukazatelů míry finanční soběstačnosti a míry samofinancování obcí ČR se stejnými ukazateli u krajů.

### **7.2.2. Finanční soběstačnost krajů ČR**

Kraj jako vyšší územní samosprávný celek by měl mít dostatečnou finanční soběstačnost. V současné době jsou však hodnoty finanční soběstačnosti podprůměrné. Přesná hranice zde není stanovena, ale pokud bychom se řídili doporučením Mezinárodní charty územní samosprávy, kde je stanovena doporučená hranice kolem 50 %, musíme konstatovat, že té kraje ani zdaleka nedosahují. Na vině je rozpočtové určení daní, které krajům přidělilo malé procento z daňových příjmů. V roce 2005 byl zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávním celkům a některým státním fondům pozměněn novelou zákona č. 1/2005 Sb., kde krajům rozděljuje místo 3,1 procent 8,92 procent z celostátního hrubého výnosu sdílených daní. Během času se teprve projeví, zda toto navýšení je dostatečné a nakolik zvýší finanční soběstačnost krajů.

V ČR se finanční soběstačnost krajů v posledních letech pohybovala pod hranicí 20 %. Bohužel krátká časová řada (pouhé čtyři roky) neumožňuje dostatečně hodnotit situaci. Vývoj daného ukazatele zachycuje následující tabulka.

**Tabulka č. 19: Míra soběstačnosti rozpočtů krajů (v %)**

Rok	2001	2002	2003	2004
MS	0,6	29,0	13,6	16,0

Pozn.: Výpočet = vlastní příjmy/celkové příjmy

Pramen: Bilance příjmů a výdajů obcí, krajů a DSO podle územních celků a stupňů za rok 2001,2002,2003 a 2004

Dalším z hodnocených ukazatelů u krajů ČR je míra samofinancování. Z níže uvedených hodnot ukazatele vyplývá, že běžné výdaje nejsou zdaleka kryty vlastními příjmy kraje, což považuji za negativní jev. Kraje dostávaly v minulých letech finanční prostředky převážně jen prostřednictvím dotací a to účelových, což samozřejmě ovlivňuje možnost vlastního finančního rozhodnutí.

**Tabulka č. 20: Míra samofinancování krajů (v %)**

Rok	2001	2002	2003	2004
MS	0,6	34,1	15,4	18,2

Pozn.: Výpočet = vlastní příjmy/běžné výdaje

Pramen: Bilance příjmů a výdajů obcí, krajů a DSO podle územních celků a stupňů za rok 2001,2002,2003 a 2004

Nyní můžeme zhodnotit difference mezi finanční soběstačností u obcí a krajů ČR. Pokud bychom se měli vyjádřit k vývoji finanční soběstačnosti obcí ČR, lze říci, že se plynulou řadou přibližují k určenému standardu cca 50 %. Obec a její financování může být ovlivňováno zvenčí a to prostřednictvím dotací a zároveň je obci ponechána částečná volnost v rozhodování o finančních tocích v rámci příjmů vlastních. Takto už nelze hovořit o finanční soběstačnosti krajů, která v porovnání s obcemi, má minimální možnost ovlivňování svých finančních toků. Jak již však bylo výše nastíněno, teprve zákon č. 1/2005 Sb., o rozpočtovém určení daní ukáže, jestli se situace alespoň částečně vylepší.

Z pohledu EU lze na danou problematiku nahlížet ještě z dalšího úhlu. "Pokud se v jednotlivých zemích EU podíváme na podíl příjmů, které jsou reprezentovány daňovými příjmy, o kterých rozhodují místní autority - toto lze nazvat místní daňovou pravomocí. Tento údaj nám indikuje stupeň finanční samostatnosti místních autorit

v různých zemích."<sup>67</sup> Jestliže na finanční samostatnost municipalit budeme nahlížet takto, mohli bychom ji označit jako minimální (pouze u poplatků a daně z nemovitostí). Myslím si, že tento pohled je v podstatě tím nejreálnějším, poněvadž rozhodující část daňových příjmů municipalit tvoří sdílené daně. Kraje a obce i při aktivním přístupu získávají do svých rozpočtů minimální zdroje a motivace obcí zvyšovat své příjmy je minimální. Sdílené daně mají dle mého názoru charakter jakési pseudotace a neměly by tedy vůbec být zahrnovány do vlastních příjmů.

Nyní je tedy důležité se zabývat vzájemnými rozpočtovými vztahy v rozpočtové soustavě ČR a jejich vývojem.

---

<sup>67</sup> Valletoux P., Local Finance in the fifteen countries of the European Union, Dexia, 1997, ISBN 2-930220-01-5, s. 47

## **8. Zhodnocení vývoje rozpočtových vztahů v rozpočtové soustavě po roce 1990**

### **8.1. Charakteristika rozpočtového hospodaření státu, kraje a obce**

V předchozích kapitolách jsme analyzovali otázky finančních toků, zadluženosti a finanční nezávislosti municipalit. Pro posouzení těchto jevů je základním pilířem rozpočet, na kterém stojí hospodaření územních celků. Na rozpočet jako takový lze nahlížet z obecné roviny jako na finanční bilanci využívanou příslušným stupněm veřejné vlády k zajištění cílů veřejné politiky, nebo z jiného úhlu jako na peněžní fond, který je vytvářen, rozdělován a používán na základě nedobrovolnosti, nenávratnosti a neekvivalence. Z jiné stránky je rozpočet viděn jako finanční plán a nástroj veřejné politiky.

Dnem 1. ledna 1993 se Česká republika stala unitárním státem, z čehož vyplynula nová rozpočtová soustava, která v sobě zahrnuje:

- státní rozpočet ČR,
- rozpočty krajů (od roku 2001),
- rozpočty měst a obcí,
- státní (účelové) fondy,
- fondy zdravotního pojištění,
- rozpočty příspěvkových organizací, organizačních složek, atd.<sup>68</sup>

Pro stát i municipality, hospodařící na základě rozpočtu je důležité mít možnost ovlivnění svého rozpočtu. Před rokem 1989 byla tato možnost téměř zcela vyloučena centralizovaným systémem hospodaření. Po Sametové revoluci byly samozřejmě snahy o změny v daném systému. Rok 1993 můžeme považovat za výrazný zlom ve vztazích mezi rozpočty. Byla zavedena nová daňová soustava a upraveno rozpočtové určení daní v rozpočtových pravidlech. Tato úprava měla samozřejmě přispět právě k vyšší finanční soběstačnosti obcí, aby se obce staly doopravdy orgány státní samosprávy. Stát si zároveň nenechal vzít možnost do určité míry ovlivňovat jejich chování a rozvoj.

---

<sup>68</sup> podrobněji Jílek M., Veřejné finance, Jihočeská Univerzita v Českých Budějovicích, Zemědělská fakulta, r. 2002, ISBN 80-7040-533-3

Do roku 2000 si své rozpočty sestavoval stát, obce a poněkud netypicky i okresní úřady (ač nebyly samosprávním celkem). Základní normou byla rozpočtová pravidla, jež byla upravena zákonem č. 576/1990 Sb., o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky ČR a obcí v ČR, ve znění pozdějších předpisů.

Zásady hospodaření s rozpočtovými prostředky, kontrola hospodaření, příjmy a výdaje státního rozpočtu, rozpočtů obcí a okresních úřadů stanovila právě rozpočtová pravidla a zároveň upravovala hospodaření rozpočtových a příspěvkových organizací a státních fondů. Součástí rozpočtových pravidel byla i úprava rozpočtového určení daní. Tato zákonná norma platila do konce roku 2000 a její zánik byl spojen se zřízením krajů. Daná situace byla podnětem pro zásadní reformu veřejné správy v ČR, která si vyžádala novou právní úpravu rozpočtových pravidel ČR. Základními právními normami upravujícími rozpočtová pravidla jsou nyní zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech republiky, zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů a zákon č. 1/2005 Sb., o rozpočtovém určení daní. Tato právní úprava již nepočítá s existencí právní formy rozpočtových organizací, ale s formou organizačních složek státu bez právní subjektivity.

Rozpočtová pravidla dále vymezují základní podmínky a pravidla poskytování dotací a návratných finančních výpomocí ze státního rozpočtu.

Zákon o rozpočtových pravidlech od roku 2001 neobsahuje rozpočtové určení daní a úpravu rozpočtu krajů a obcí. Tyto otázky jsou upraveny samostatnými zákony. Toto řešení bylo provedeno proto, že podíly jednotlivých článků soustavy veřejných rozpočtů na výnosu státních daní je třeba operativně přizpůsobovat situaci, tj. vývoji výdajů, ale i vývoji samotného výnosu státních daní. Domnívám se, že zákon č. 1/2005 Sb., o rozpočtovém určení daně, který novelizoval zákon č. 243/2000 Sb., jasně signalizuje neustálou potřebu změny v otázce podílu na celostátním výnosu daní. Tato novelizace, která se týkala zvýšení podílu u krajů z 3,1 % na 8,92 %, jistě není konečnou a v budoucnu bude jistě docházet ještě k zásadnějším korekcím v rozpočtovém určení daní ve vztahu k jednotlivým municipalitám.

Pravidla hospodaření územních rozpočtů (obcí, krajů a dobrovolných svazků obcí) jsou řešena samostatně zákonem o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Tento zákon upravuje postavení, tvorbu, obsah a funkce rozpočtů územních samosprávních celků a stanoví pravidla hospodaření s finančními prostředky těchto celků.

## **8.2. Rozpočtová soustava v ČR a vztahy mezi státem a municipalitami**

V České republice je v současné době uplatňován kombinovaný model fiskálního federalismu (podrobněji viz. kapitola 4.2.), z čehož vyplývá, že v naší rozpočtové soustavě vznikají vztahy mezi státním rozpočtem či ostatními státními fondy a rozpočty municipalit. Jde o vzájemnou provázanost, propojení soustavy státního rozpočtu a rozpočtů územních celků ČR.

Rozpočet obce je se státním rozpočtem republiky a rozpočtem příslušného kraje spojen finančním vztahem, jež je reprezentován formou dotace či návratné finanční výpomoci. Při stanovení dotace se zabezpečí také náhrada nákladů, které obci vznikají plněním úkolů v přenesené působnosti ve výkonu státní správy.

Obdobně jako obec je rozpočet kraje propojen se státním rozpočtem prostřednictvím převážně účelových dotací, které v počátcích existence kraje představovaly téměř veškeré finanční prostředky, jež měl kraj k dispozici. Jak je tedy vidět, státní rozpočet je nástrojem, který zásadním způsobem ovlivňuje hospodaření municipalit v ČR.

## **8.3. Státní rozpočet ČR**

Centralizovaný peněžní fond, který zabezpečuje financování funkcí státu, nejvýznamnější a nejsledovanější veřejný rozpočet, tak bychom mohli definovat státní rozpočet. Právě z něj se financuje zabezpečování národních veřejných statků a dále jsou z něj poskytovány dotace do územních rozpočtů a do rozpočtů některých státních fondů.

Rozpočtovou prioritou dneška by mělo být navyšování prostředků na vědu, výzkum a vysokoškolské vzdělání. To potvrzují i rostoucí výdaje v daných oblastech u státního rozpočtu ČR. Dalším pozitivním trendem je investice do budoucího růstu namísto současné spotřeby, což potvrzuje i statistika růstu HDP, kde dynamika investic soukromého sektoru vzrostla o 12,8 % za rok 2005.

V roce 2005 státní rozpočet výrazně ovlivnil zákon č. 1/2005 Sb., o rozpočtovém určení daní. Tento zákon v důsledku přesunu kompetencí z ústředních orgánů státní správy na kraje posiluje jejich daňové příjmy na úkor příjmů státního rozpočtu a znamená snížení podílu státního rozpočtu na celostátních daních v souhrnu pro rok 2005 o 19,9 mld. Kč a o stejnou částku také snížení výdajů státního rozpočtu, které budou celoročně vázány ve státním rozpočtu.



Plnění rozpočtu příjmů a výdajů jsou také mnohem více nežli v předchozích letech ovlivněny § 47 novelizovaného zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech. Tato novela umožnila od roku 2004 organizačním složkám státu na konci roku převádět ze státního rozpočtu do svých rezervních fondů v podstatě veškeré uspořené prostředky rozpočtu výdajů a jejich čerpání v následujících letech.

Na snížení deficitu státního rozpočtu má pozitivní vliv reforma veřejných financí, příznivé plnění daňových příjmů a to především inkaso daní z příjmů právnických osob, vývoj inkasa spotřebních daní. Následující tabulka nám znázorňuje základní parametry státního rozpočtu ČR.

**Tabulka č. 21: Základní parametry státního rozpočtu 2004 a 2005 (v mld Kč)**

Ukazatel	SR 2004	SR 2005
Příjmy	754,1	824,8
Výdaje	869,1	908,4
Saldo	-115,0	-83,6
% HDP	4,2	2,9

Pramen: Webové stránky [on-line] Dokument ve HTML [cit. 2006-03-25] Dostupné na [www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/PresentaceSR.pdf](http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/PresentaceSR.pdf)

Z výše uvedených údajů je zřejmé, že deficit státního rozpočtu se snižuje. Ohrožujícím faktorem jsou pro vývoj státního dluhu a deficitů mandatorní výdaje, zejména dávky sociálního zabezpečení a starobních důchodů. Fiskální systém je v dané podobě dlouhodobě neudržitelný a to zejména bez penzijní reformy a reformy zdravotního zabezpečení. Vláda zavádí pouze parametrickou reformu (změna věkové hranice pro odchod do důchodu, zpřísnění výplaty a doby nemocenské), která řeší stávající fiskální situaci ve střednědobém horizontu cca do roku 2010. Domnívám se, že další reformy tedy musí nutně následovat a měly by zcela změnit strukturu financování v daných oblastech. Dále bych doporučila posilovat princip strukturální vyrovnanosti rozpočtu, tj. náklady spotřeby veřejného statku a služby hradí přednostně jeho spotřebitelé. Toto doporučení však nelze uplatnit vždy, záleží samozřejmě na sociálním postavení daného spotřebitele. Z daného principu vyplývají trendy jako ekologizace daňové soustavy, zpoplatnění některých dalších veřejných smíšených statků a služeb.

Nabízí se otázka, do jaké míry by měl státní rozpočet ovlivňovat rozpočty municipalit. Dotace, které reprezentují tento vztah vzájemné provázanosti, jsou zdůvodňovány jako obecná podpora obcí a krajů i podpora specifické činnosti obcí a krajů, na které má stát zájem. Problém je, kde hledat hranice ve výši poskytovaných dotací. Kde jsou dotace potřeba a kde je lépe municipalitám přiznat vlastní daňové příjmy, aby měly větší možnost s nimi dle svého hospodařit. Dotace jako 100 % příjem municipality je jasným ukazatelem finanční závislosti na státu, jak tomu bylo u krajů v roce 2001. Tento problém zčásti řeší zákon č. 1/2005 Sb., o rozpočtovém určení daní, který krajům přiznává více daňových příjmů než v letech 2002 - 2004. Česká republika se však snaží o co největší samostatnost obcí a krajů. Vždyť nejlepším garantem demokracie je právě fungující samospráva. Samospráva se však netýká pouze záležitostí obce, protože řada problémů se nedá v rámci obce vůbec vyřešit, např. zdravotnictví, kultura, školství, doprava, životní prostředí aj., proto je třeba, aby část problémů byla řešena na krajské nebo centrální úrovni nebo alespoň s částečnou podporou státu.

#### **8. 4. Rozpočty územní samosprávy**

Rozpočty územní samosprávy lze definovat jako decentralizované peněžní fondy, které se skládají z příjmů a výdajů, které slouží k výkonu samosprávné činnosti i přenesené působnosti obce a kraje. Obce a kraje však nehospodaří jen na základě rozpočtu, ale i na základě výhledu. V rozpočtu územního samosprávného celku jsou vyjádřeny všechny finanční vztahy obce k veřejnému sektoru, k organizacím, které územní samosprávný celek zřídil, k podnikatelským subjektům, k rozpočtové soustavě, zejména pak ke státnímu rozpočtu, ke státním fondům, k rozpočtům jiných územně samosprávných celků zejména z pohledu přijímaných či poskytovaných dotací a k dalším subjektům např. k bankám apod.

Je třeba brát v úvahu, že podkladem při sestavování rozpočtu územně samosprávného celku jsou údaje státního rozpočtu. Dále je třeba si uvědomit návaznost rozpočtů obcí na rozpočty krajů.

V současné době je neustále řešena otázka objektivizace vzájemné relace vlastních zdrojů územních rozpočtů na jedné straně tak, aby efekty v podobě daňových příjmů územních celků odrážely přínosy samosprávného rozhodování územních celků a

na druhé straně, aby systém dotací spravedlivě odrážel odůvodněné disproporce mezi územními celky i určitou míru solidarity mezi kraji.

Je zapotřebí se zamyslet nad tím, zda příjmy, které plynou obcím a krajům, jsou dostatečné, nebo je jich příliš mnoho a zda jsou tyto prostředky efektivně využity. Dále bychom se měli zabývat otázkou, zda stát nadměrně, dostatečně nebo málo ovlivňuje hospodaření obcí a krajů, zda je současná situace hospodaření obcí, krajů a s tím související hospodaření státu optimální. Domnívám se, že municipality v současné době mají z pohledu zastoupení daňových příjmů, které jsou považovány za vlastní příjmy, dostatečnou finanční soběstačnost. Podíváme-li se na tyto daňové příjmy jako na subdotace, které municipality v podstatě nemohou ovlivnit, je jejich soběstačnost zcela zanedbatelná. Pokud bych měla hodnotit využití příjmů municipalit z pohledu hospodaření města Českých Budějovic, zdá se situace poměrně dobrá, město se snaží se svými příjmy hospodařit co nejefektivněji.

Obce ČR řeší několik finančních problémů. Za prvé jde o omezení ve výši daňových příjmů. Motivační příjmy jsou nedostatečné, místní ani správní poplatky zcela nepokrývají výdaje na tyto služby a obce poté musí dané služby dofinancovávat z vlastních zdrojů, správní poplatky někdy ani nepokryjí výdaje obce spojené s jejich zaúčtováním, což považuji za špatný ukazatel, protože správní i místní poplatek je vybírán právě za účelem pokrytí nákladů s ním spojených.

Další negativní vývoj z pohledu rozpočtu územních samosprávních celků se v oblasti daňových příjmů nachází oproti předchozím letům v minimálním nárůstu daňových příjmů, který zdaleka nepokryje ani odhadovanou inflaci 2,5 % pro rok 2006. Tento jev způsobila daňová reforma, jež zvýhodňuje nízkopříjmové skupiny obyvatelstva (snížení procentní sazby daně, daňové bonusy na děti, které se od odpočitatelné položky liší tím, že pokud se poplatník dostane do záporných hodnot, je mu tato položka vyplacena) a dále se snaží co nejvíce podpořit podnikatelskou sféru prostřednictvím snížení sazeb u daně z příjmů právnických osob, což má výrazný dopad na sdílené daně. Domnívám se, že jestliže územní samosprávní celek má vyjít se stejným objemem finančních prostředků při rostoucích nákladech a téměř stagnujících daňových příjmech, je to situace velmi obtížná. Občan dané obce sice bude brát vyšší čistou mzdu, ale zbyde méně finančních prostředků na veřejné služby jak z pohledu objemu, tak standardu. Z výše uvedeného vyplývá, že i když došlo v roce 2004 k přijetí zákona č. 1/2005 Sb., o rozpočtovém určení daní a navýšily se daňové příjmy krajů, další změny v této oblasti

by byly jen přínosem. I Svaz měst a obcí, který má k dané problematice nejbližší, na danou situaci předem upozorňoval, avšak bez výsledku.<sup>69</sup>

Vstupem ČR do EU k 1. květnu 2004 se navíc obce, které převyšují čistý obrát 1 milion Kč, musely stát plátcí DPH. Pro mnoho z nich tento krok znamenal velký administrativní zásah a samozřejmě nárůst nákladů s tím spojených. Obce mají tedy nárok na odpočet při vstupu, ale zároveň jsou povinny odvádět daň na výstupu. Příkladem je platba základní sazby u svozu a likvidace komunálního odpadu, kde byla navržena novela zákona, která by danou službu převedla do snížené sazby DPH. Pro obce by to celorepublikově znamenalo úsporu půl miliardy korun.<sup>70</sup> Návrh novely tohoto zákona bohužel neprošel. Domnívám se, že povinnost stát se plátcí DPH u územně samosprávních celků není zrovna vhodná z důvodu zbytečného nárůstu administrativních nákladů, zbytečného odlivu finančních prostředků, které by obci měly zůstat a ne, aby o osudu těchto peněz rozhodoval někdo jiný.

V oblasti nedaňových příjmů je vidět problém v otázce nájemného u vlastních budov a pozemků, kdy se obce snaží podpořit kulturní, sociální aj. akce. Pronajímá pak tyto nemovitosti za netržní, většinou symbolickou cenu a toto nájemné pak nestačí ani pokrýt výdaje spojené s údržbou a provozem daného objektu. Další problém je v přetrvávající regulaci nájemného z bytů, ale i pozemků, kde obec nemá možnost pronajímat tento majetek ve svém vlastnictví za tržní cenu. Například město České Budějovice zaplatilo do státního rozpočtu desítky milionů korun jako daň z převodu nemovitostí při prodeji tehdy zchátralých obytných domů, které byly státem na město převedeny. Platné zákony neumožňovaly a stále ještě neumožňují obcím totiž vybírat ekonomické nájemné.

Kapitálové příjmy z prodeje pozemků, bytů, domů atd., jsou často kritizovány, protože dnes pro obec nepotřebné objekty se v budoucnu mohou stát užitečné a navíc jejich tržní cena neustále roste. Negativa se nacházejí v platbě daně z převodu nemovitostí za objekty, které byly na obce převedeny státem, ale jedná se o zchátralé a neudržované budovy, kterých se obce raději chtějí zbavit.

U dotací bývá obava, že i když jsou všechny náležitosti přidělení splněny, dojde v budoucnu k nesrovnalostem, zda byla dotace správně využita, a obec bude muset vrátit dotaci i s penále.

---

<sup>69</sup> Kubín T., O přerozdělování a daních, ČESKÉNOVINKY.CZ, ročník 1, číslo 1, s. 1

„Přemíra zaměstnanosti na úřadech, která je všeobecně známa,“<sup>71</sup> je v současné době největším problémem běžných výdajů obce.

K řešení stávající situace jak na výdajové, tak příjmové stránce rozpočtu je třeba určit potřebnost jednotlivých složek majetku, nepotřebný majetek pronajmout nebo prodat. U potřebného majetku by obec měla určit finanční částku, kterou je třeba do něj každoročně vkládat, aby nedocházelo k zhoršení jeho stavu. Dále by si obce měly rozdělit nemovitosti na komerční (v lukrativních částech města) a nekomerční. Komerční nemovitosti by měly trvale pronajímat za tržní cenu a nekomerční objekty pronajímat za symbolickou cenu na kulturní, sociální, vzdělávací aj. akce.

Je nutné, aby došlo ke snížení počtu úředníků a zaměstnávání by měli být co nejvíce kvalifikovaní zaměstnanci v daném oboru, kteří by přinášeli dané municipalitě co největší efektivnost. Zvlášť důležitá je kvalifikace v oblasti dotací, kde je třeba vytvořit samostatné pracoviště s pracovníky, kteří budou vyhledávat vhodné dotační tituly pro záměry obce a zároveň budou asistovat při jejich zúřadování.<sup>72</sup>

S výše uvedenými názory plně souhlasím. Jdou cestou zefektivnění a lepšího fungování finančních toků územní samosprávy. Avšak nesdílím zcela stejný názor v oblasti prodeje nepotřebného majetku. Musíme totiž uvažovat o možnosti, že o daný typ nemovitosti např. o školu na vesnici nebo zastaralá kasárna zcela mimo obec, nemusí být na současném trhu zájem. Realizace ostatních názorů by mohla přinést mnoho pozitiv včetně optimální zaměstnanosti, dostatečných příjmů aj.

## **8.5. Zhodnocení stavu veřejných rozpočtů ČR**

Česká republika se dlouhodobě potýká se stejnými problémy jako téměř všechny členské země EU (kromě např. Lucemburska). Jedná se zejména o:

- demografický vývoj charakterizovaný přirozeným úbytkem populace, který způsobuje tlak na růst objemu starobních důchodů a pokles počtu osob v produktivním věku, jež přinášejí příjmy v podobě daní do rozpočtu státu i municipalit,

---

<sup>70</sup> Webové stránky [on-line] Dokument ve HTML [cit. 2006-01-15] Dostupné na <http://www.jiho.ceskonovinky.cz>

<sup>71</sup> Pavlíček J., Přezaměstnanost – interní zdroj [2004-02-03]

<sup>72</sup> Pavlíček J., Seminární práce: Vztah mezi příjmy a běžnými a kapitálovými výdaji v rozpočtu obce, 2004

- znalostní revoluci a v jejím rámci mimo jiné zásadní kroky medicíny, jež progresivně zvyšují náklady v oblasti zdravotní péče,
- novou roli vzdělání jako zdroje bohatství a titulu rozdělování důchodu, kde je neustále řešena otázka do jaké míry by mělo být z veřejných prostředků hrazeno vzdělání občanů, v které oblasti by se měli zásadně podílet, ale také jakými prostředky a kde naopak zabezpečit možnost studia i pro sociálně slabší skupiny obyvatelstva (v současnosti řešeno sociálním stipendiem ve výši 1 600,- Kč měsíčně na studenta, pokud příjmy domácnosti nedosahují 1,1 násobku životního minima),
- celkové bohatství společnosti nemající v historii obdoby a týkající se všech společenských vrstev a příjmových skupin (vysoký HDP per capita, vysoké absolutní bohatství), což vede ke zvyšování nároků občanů dané země a tedy klade nároky na kvalitu veřejných statků a k nárůstu veřejných výdajů,
- globalizaci, jež vytvořila integrované finanční trhy, které fungují v reálném čase a umožňují převod prostředků ihned z jedné země do země druhé, a tedy využívání daňových rájů,
- světovou environmentální krizi, v jejímž důsledku se svět mění negativně.

Důsledkem výše zmíněných aspektů jsou deficity veřejných rozpočtů a nutnost reforem v jednotlivých zemích. I v ČR mají veřejné rozpočty dlouhodobě deficitní sklony v důsledku výše zmíněných aspektů, transformačních problémů, ekonomického cyklu, strukturálních obtíží a dočasných jednorázových příjmů. Deficity ČR jsou tak výrazné, že ani jednorázové příjmy privatizace tuto tendenci neovlivnily. Rozpočtovou politiku ČR lze označit jako dlouhodobě neudržitelnou. Fiskální politika ČR se dostala do situace, že ani růstová fáze hospodářského cyklu nedokázala zastavit trend fiskálních deficitů. Za pozitivní jev bych však označila trend snižování objemu deficitu a podíl deficitu k HDP. Fiskální potíže se promítají i do rozpočtové roviny, kdy rostoucí mandatorní výdaje snižují prostor pro realizaci vládních výdajových priorit. Systém veřejných financí trpí neexistencí nástrojů, které by umožňovaly zvrátit dosavadní tendence.<sup>73</sup>

Fiskální systém ČR je tedy dlouhodobě neudržitelný bez rozsáhlých reforem. Zejména krizovým stavem trpí penzijní systém, kde průběžné penzijní systémy jsou vhodné pro rostoucí nebo stagnující populaci, ale v případě klesající populace, jak je

---

<sup>73</sup> Webové stránky [on-line] Dokument ve HTML [cit. 2006-02-15] Dostupné na [http://www.mfcr.cz/download/reforma/rv\\_pdf](http://www.mfcr.cz/download/reforma/rv_pdf).

tomu u ČR, jsou finančně neudržitelné. Kvazipojistná fiskální zátěž pojištěnců v produktivním věku je příliš vysoká. Stárnoucí populace ČR je rovněž zdrojem krize veřejného zdravotního zabezpečení. Tuto krizi dále stimuluje i pokrok v medicíně, nové diagnostické a léčebné postupy, jež omezují úmrtnost a prodlužují délku života, avšak jsou zpravidla velmi nákladné. V současné době se také řeší otázka sanace Všeobecné zdravotní pojišťovny a otázky počtu lékáren, nemocnic. Je jasné, že v budoucnosti se daná sféra bude redukovat a zefektivňovat. Neustále řešené problémy ve sféře školství jsou také zdrojem krizí veřejného rozpočtu. Veřejné školství ČR trpí absolutním úbytkem žáků a studentů zejména na primární úrovni a částečně i úrovni sekundární. Počty klientů školství rapidně klesají, fixní náklady mají tendenci zůstat beze změny. Vedle populačního vývoje zasahují zejména sekundární a terciální školství důsledky vědeckotechnické revoluce a globalizace ekonomiky - nová dělba práce, nové požadavky na vzdělání a profesní flexibilita pracovní síly. Domnívám se, že danou situaci nelze řešit opravdu jiným způsobem než slučováním základních škol, rušením některých středních škol a zavedením alespoň částečného školného na vysokých školách s možností stipendia pro sociálně slabé studenty a pro studenty dosahující vynikajících studijních výsledků.

Východiskem dané situace je dodržování harmonogramu snižování schodku veřejných rozpočtů a směřování veřejných financí k vyrovnanému hospodaření, což by umožňovalo stabilizovat ekonomické prostředí v ČR a přispět k udržitelnému růstu. Dlouhodobě vyrovnané rozpočty navíc zvyšují odolnost fiskální soustavy vůči budoucím nepříznivým demografickým tendencím, zmenšují makroekonomické šoky, umožňují realizovat rozpočtové a hospodářské priority. Těžiště problémů veřejných rozpočtů v ČR leží na výdajové straně zejména v oblasti mandatorních výdajů, které tvoří více než 2/3 celkových výdajů. Myslím si, že pro jejich snížení je prioritní důchodová a zdravotní reforma, zpřísnění podmínek pro vyplácení nemocenské, sociálních dávek a podpor v nezaměstnanosti, redukce státních zaměstnanců a tedy osobních nákladů ve veřejné sféře. Přesto by měla být realizována fiskální reforma jako souhrn opatření na příjmové i výdajové straně veřejných rozpočtů.

## Závěr

Reforma veřejné správy ČR, jejíž základní cíl je decentralizovat a přiblížit veřejnou správu občanům, se nachází ve své čtvrté etapě. Prioritou této etapy byl převod kompetencí na nově vzniklé kraje, na obce s pověřenými úřady a na obce s rozšířenou působností. Největší důraz je v současné době kladen na zkvalitnění výkonu veřejné správy na úrovni obcí, krajů i státní správy. Vychází se ze systému Total quality management, jež je současným trendem v sektoru privátním.

Vstupem ČR k 1. květnu 2004 do EU dochází k většímu ovlivňování našeho ekonomického, politického ale i sociálního prostředí zákonnými normami EU, což si musí stát i jednotlivé municipality ČR uvědomit, a vzít tuto skutečnost v úvahu při reformě veřejné správy.

Největší problém v současné době vidím v zákonu č. 1/2005 Sb., o rozpočtovém určení daní, který není vhodně koncipován. I přes změnu zákona, která výrazně přispěla k finanční soběstačnosti krajů, zde nacházím mnoho dalších negativ. Nejzávažnější nedostatek vidím ve velmi striktně a široce pojaté velikostní kategorii obcí. Dochází pak ke zbytečným administrativním snahám přesahovat danou hranici, která stojí mnoho úsilí a peněz, ale mnohdy bez výsledků. Domnívám se, že jen jeden obyvatel by neměl rozhodovat o zvýšení příjmu obce až o stovky miliónů korun. Doporučovala bych mnohem flexibilnější velikostní rozdělení obcí. Další nebezpečný trend, který ohrožuje finanční zdraví obcí i krajů jsou téměř stagnující daňové příjmy, které jsou způsobené daňovou reformou. Ta se snaží zvýhodňovat nízkopříjmové skupiny obyvatelstva prostřednictvím snížené sazby daně z příjmů ze závislé činnosti, poskytováním daňových bonusů na děti a dále se prostřednictvím snížení daně z příjmů právnických osob snaží co nejvíce podpořit podnikatelskou sféru a nové investory. Trend růstu v roce 2006 nedosahuje ani výše růstu předpokládané inflace, což jasně znamená zhoršenou finanční situaci pro municipality a ohrožení kvality i množství poskytovaných veřejných statků a služeb. Další významný rozdíl, který se však vláda alespoň v návrzích zákona snaží řešit, je otázka místního zdanění. Rozdíl mezi Evropskou unií a ČR je v otázce pravomoci, tedy dílu demokracie v přidělení místních daní, jasně viditelný. Místní zdanění je v zemích Evropské unie založeno na principu zvyšování motivace municipalit, aby se vlastní prostředky staly motivátorem pro investice a rozvoj místního podnikání. Obce a kraje ČR mají v tomto ohledu motivaci minimální.

Ale právě demokracie jako cíl reformy veřejné správy je prioritou této reformy, a proto by se v ČR měly zavést obecní daně, které by byly výlučným příjmem obcí a krajů a ze zákona by měly možnost ovlivňovat jejich sazby v určitém rozpětí. To opět naráží na zákon č. 1/2005 Sb., o rozpočtovém určení daní.

Další problém se nachází v otázce plátcovství DPH. Se vstupem ČR do EU musela být přijata novela zákona o DPH, na základě které se obce staly plátcí DPH. V současné době obce usilovaly o přesun služby svoz a likvidace komunálního odpadu ze základní



do nižší sazby DPH. Bohužel návrh neprošel a obce byly nuceny odvést celorepublikově o půl miliardy korun více. Základní požadavek v rámci čtvrté etapy reformy veřejné správy je jasný. Další novelizace zákona o rozpočtovém určení daní.

Další směr, kterým by se reforma měla ubírat, je prosazení pravidla, aby financování jednotlivých municipalit bylo stabilní a aby rozpočtové určení platilo v delším časovém horizontu. To by přispělo k lepšímu odhadu municipalit v oblasti výše příjmů a municipality by pak mohly lépe plánovat své výdaje. Vždyť základem moderního plánování rozvoje je právě stabilita.

Nedostatek financí, zejména daňových příjmů, je jedním z nejčastěji řešených jevů, které dnes trápí města nejvíce. Příčinou toho je především to, že příjmy státního rozpočtu dlouhodobě nestačí pokrýt výdaje, a tak každoročně dochází k deficitu veřejných financí a následně zadlužení celého státu. Dále je na vině zákon o rozpočtovém určení daní, který není zcela vhodně koncipován co se týče jednotlivých velikostních kategorií i procenta na sdílených daních. Z daného vyplývá, že příjmy z daní a dotací nedokáží ve většině měst zcela pokrýt rozpočet města a musí tedy upravovat své rozpočtové hospodaření.

Další problém se tedy nachází ve velkém zadlužení ČR. Je proto nutné vést reformu veřejné správy směrem k jejímu oddlužování, hledat možnosti zvyšování příjmů a snižování výdajů, vybírat jen ty nejlepší varianty veřejných projektů. Jako nejdůležitější se jeví provedení důchodové reformy a reformy zdravotního zabezpečení, která by měla vést ke snížení nebo alespoň stagnaci mandatorních výdajů, které v současné době představují 2/3 celkových výdajů a neustále narůstají. Situace se jeví jako dlouhodobě neudržitelná. Dále je nutné neustále kontrolovat zadluženost municipalit.

V rámci dostatečné a jednoduché kontroly, do jisté míry i neustálá snaha státu ovlivňovat, je v ČR o celé řadě dotací do územní vybavenosti rozhodováno v centru. Tento jev by mělo potlačit posílení finanční soběstačnosti jednotlivých municipalit. Proto je nezbytným krokem reforma centrální státní správy, přenést odpovědnost na orgány kraje, měst i obcí, aby tyto municipality mohly zastat významné postavení v rozhodování a odpovědnosti vůči svým občanům.

Při analýze hospodaření města Českých Budějovic jsem došla k závěru, že má obdobné problémy jako většina obcí a měst České republiky. Jedná se zejména o problém daňových příjmů v oblasti sdílených daní, kde se město neustále snaží dosáhnout hranice 100 000 obyvatel a zařadit se tak do vyšší velikostní kategorie a navýšit své rozpočtové daňové příjmy. Dále město řeší problém v oblasti systému odpadového hospodářství. Výdaje na tuto veřejnou službu dlouhodobě

převyšují příjmy. Jako hlavní reprezentant příjmů zde vystupuje poplatek za likvidaci komunálního odpadu. Příjmy v dané oblasti dále doplňují finanční prostředky za zpětný odběr obalů. Systém je přesto nutné dotovat z ostatních příjmů města ve výši 30 miliónů korun. Rovněž došlo k navýšení výdajů v této oblasti a to v důsledku změny sazby DPH ze snížené sazby do sazby základní. Dále město musí řešit otázky, jak nejlépe naložit s nepotřebným majetkem a problematiku stárnoucí populace, která s sebou nese zvýšené výdaje na zdravotnictví a sociální péči.

Pro město je skutečnou prioritou zkvalitňování a zvyšování rozsahu veřejných statků a služeb a snaha efektivního hospodaření se svěřenými prostředky. Také otázka informovanosti a snaha zapojení občana do dění města je řešena vhodným způsobem a to prostřednictvím měsíčníku Noviny českobudějovické radnice, které město zdarma doručuje do schránek jednotlivých domácností, a vlastních internetových stránek. Přesto je zatím zájem občanů participovat na místní demokracii velmi malý a to i při jednání zastupitelstva o územním plánu či rozpočtu města.

Pro mnou zkoumané téma diplomové práce jsem se snažila vybrat jen ty nejpřínosnější podněty tak, aby co nejkompaktněji charakterizovaly celou problematiku reformy veřejné správy a mohly by být přínosem pro zkvalitnění reformy veřejné správy a hospodaření jednotlivých municipalit. Věřím, že se mi podařilo postihnout jednotlivé etapy reformy veřejné správy, legislativu s ní související a finanční dopady tohoto procesu.

Dle mého názoru je téma mé diplomové práce velice aktuální a zajímavé, vždyť se týká všech občanů ČR, kteří svými příjmy přispívají do jednotlivých územních rozpočtů a po demografické, ekonomické i sociální stránce ovlivňují hospodaření celého státu.

Z výše uvedeného vyplývá, že reforma veřejné správy je dlouhodobějšího charakteru a ke změnám v systému dochází postupně. I přes některá odborná upozornění, například od Svazu měst a obcí na nevyhovující současné znění zákonů, však neustále vláda i poslanci otálejí a některé zákony jsou dle mého názoru projednávány zbytečně dlouho.

Zanalyzováním a prozkoumáním oblasti finančního vývoje územní samosprávy, jakož i hospodaření města České Budějovice, jsem si na základě všech svých zjištění mohla své názory upravit, potvrdit a v některých případech zcela změnit náhled na danou věc.

Díky dobrému přístupu k informacím, které se týkají jak finančního vývoje územních samosprávních celků, tak hospodaření města České Budějovice a díky ochotnému a vřelému přístupu zaměstnanců Magistrátu města České Budějovice se mi podařilo lépe orientovat v dané problematice.

Největší přínos má práce pro mne samotnou, protože jsem se mohla s danou problematikou seznámit v širších souvislostech.

### **Použitá literatura:**

- [ 1 ] Anonymous, *Local Finance in the fifteen countries of the European union*, Second edition, Dexia Editions, r. 2002, ISBN 2-911065-32-8
- [ 2 ] Anonymous, *Prvníáci ubývají*, Noviny českobudějovické radnice, ročník 2, číslo 4, r. 2005
- [ 3 ] Anonymous, *Slučování základních škol*, Noviny českobudějovické radnice, ročník 1, číslo 5, r. 2004
- [ 4 ] Anonymous, *Výběr poplatku za odpad a způsoby vymáhání nedoplatků*, Noviny českobudějovické radnice, ročník 1, číslo 9, r. 2004
- [ 5 ] Bilance příjmů a výdajů obcí, krajů a DSO podle územních celků 1994 – 2004
- [ 6 ] Falzon M. at al, *Local Finance in the twenty five countries of the European union*, DEXIA, r. 2004, ISBN 2-830220-01-5
- [ 7 ] Jílek M., *Veřejné finance*, Jihočeská Univerzita v Českých Budějovicích, Zemědělská fakulta, r. 2002, ISBN 80-7040-533-3
- [ 8 ] Hamerníková B., *Financování ve veřejném a neziskovém nestátním sektoru*, Eurolex Bohemia, Praha 2, r. 2000, ISBN 80-902752-3-0
- [ 9 ] Komentář k rozpočtu města České Budějovice 2005
- [ 10 ] Kubín T., *O přerozdělování a daních*, JIHO-ČESKÉNOVINKY.CZ, ročník 1, číslo 1, r. 2006
- [ 11 ] Kubín T., *Peníze v popelnících*, Noviny českobudějovické radnice, ročník 2, číslo 11, r. 2005

- [ 12 ] Kubín T., *Schválený rozpočet statutárního města Č. Budějovice na rok 2004 v podrobném komentáři*, Noviny českobudějovické radnice, leden 2004
- [ 13 ] Marková H., *Finance obcí, měst a krajů*, Orac s. r. o., Praha, r. 2000, ISBN 80-86199-23-1
- [ 14 ] Novela zákona č.1/2005 Sb., o rozpočtovém určení daní
- [ 15 ] Pavlíček J., *Seminární práce: Vztah mezi příjmy a běžnými a kapitálovými výdaji rozpočtu obce - interní zdroj*, r. 2004
- [ 16 ] Pavlíček J., *Přezaměstnanost - interní zdroj*, 2004-02-03
- [ 17 ] Peková J., *Hospodaření a finance územní samosprávy*, MANAGEMENT PRESS, Praha 5, r. 2004, ISBN 80-7261-086-4
- [ 18 ] Peková J., *Veřejné finance: Úvod do problematiky*, CODEX Bohemia s. r. o., Praha, r. 1999, 1. vydání, ISBN 80-85963-88-4
- [ 19 ] Peková J., Pilný J., *Veřejná správa a finance veřejného sektoru*, ASPI Publishing s. r. o., Praha, r. 2002, ISBN 80-86395-21-9
- [ 20 ] Přehled finančního hospodaření města za rok 2002 (města České Budějovice)
- [ 21 ] Reforma veřejných rozpočtů, 28.3. 2003, OF1/2003, rubrika Ekonomika
- [ 22 ] Ročárková J., *Finanční aspekty reformy veřejné správy v ČR*, Jihočeská univerzita v Českých Budějovicích, Zemědělská fakulta, r. 2004
- [ 23 ] Rozpočet města České Budějovice na rok 2003
- [ 24 ] Rozpočet města České Budějovice na rok 2004
- [ 25 ] Rozpočet města České Budějovice na rok 2005
- [ 26 ] Rozpočet města České Budějovice na rok 2006
- [ 27 ] Šafrová A., *Zástupci dvou ministerstev obhajovali obě reformy*, Jihočeské listy, 28.11.2003
- [ 28 ] Tetter M., *Ubytovna na Okružní je v provozu*, Noviny českobudějovické radnice, ročník 1, číslo 1 r. 2004
- [ 29 ] Thoma J., *Bývalý areál kasáren*, Noviny českobudějovické radnice, ročník 2, číslo 9, r. 2005
- [ 30 ] Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů
- [ 31 ] Zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní
- [ 32 ] Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů
- [ 33 ] Zákon č. 313/2002 Sb., o obcích (obecním zřízení) ve znění pozdějších předpisů

[ 34 ] Valletoux P., *Local Finance in the fifteen countries of the European Union*, DEXIA, r. 1997, ISBN 2-930220-01-5

### **Internetové zdroje:**

- [ 1 ] <http://denik.obce.cz/go/clanek.asp?id=557249>
- [ 2 ] <http://denik.obce.cz/go/clanek.asp?id=5400312>
- [ 3 ] <http://denik.obce.cz/go/clanek.asp?id=60900ahledej=kapit%EIE9=p=f8=Edjmy>
- [ 4 ] <http://denik.obce.cz/go/clanek.asp?id=6161870ahledej=p=f8=Edmjy>
- [ 5 ] <http://denik.obce.cz/go/clanek.asp?id=6181627>
- [ 6 ] <http://finexpert.cz/Magazin/AR.asp?ARI=5529>
- [ 7 ] <http://kurzy.cz/zpravy/80161-sobotka-vlada-muze-splnit-maastrichske-kriterium-vletech-2007až2008>
- [ 8 ] [http://neviditelnypes.zpravy.cz/p\\_spolecnost.asp?r=p\\_spolecnost](http://neviditelnypes.zpravy.cz/p_spolecnost.asp?r=p_spolecnost)
- [ 9 ] <http://novinky.cz/05/75/29html>
- [ 10 ] <http://novinky.cz/domaci/77026-poslanci-podporili-kontroverzni-neziskove-nemocnice.html>
- [ 11 ] <http://spravni.juristic.cz/154292>
- [ 12 ] <http://www.c-budejovice.cz/CZ/01/Administration/Division/FO/20050302-001htm>
- [ 13 ] [http://www.c-budejovice.cz/NR/rdnlyres/GBBACF7-OOEF-4252-\[ 2 \] B1D6\\_B2DA6D8713C/Komentarrozpocet2005.pdf](http://www.c-budejovice.cz/NR/rdnlyres/GBBACF7-OOEF-4252-[ 2 ] B1D6_B2DA6D8713C/Komentarrozpocet2005.pdf)
- [ 14 ] <http://www.c-budejovice.cz/NR/rdnlyres/GBBACF7-OOEF-4252-B1D6-B2DA6D8713C/1390/ROZPOCETNAROK2007.xls>
- [ 15 ] [http://www.cssz.cz/osvc/pojistení\\_osvc.asp#clanek6](http://www.cssz.cz/osvc/pojistení_osvc.asp#clanek6)
- [ 16 ] <http://www.czso.cz/csu/edicniplan.nsb/publ/2351C7E95639CE87C1256>

- [ 17 ] <http://www.eis.cuni.cz/eis1faD.htm>
- [ 18 ] <http://www.eu.eportal.cz/modules.php?name=Newsafile=articleasid=424>
- [ 19 ] <http://www.euroinfocentrum.cz/enlargement/page.php?aid=287&sid=516&wid=10>
- [ 20 ] <http://www.jiho.ceskonovinky2006-01-15>
- [ 21 ] <http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcrúmfc/PresentaceSR.pdf>
- [ 22 ] [http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/hs.xls/makro\\_pre\\_23783.html](http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/hs.xls/makro_pre_23783.html)
- [ 23 ] [http://www.mfcr.cz/download/reforma/rv\\_pdf](http://www.mfcr.cz/download/reforma/rv_pdf)
- [ 24 ] [http://www.mfcr.cz/odborúreformaúnov\\_obce.html](http://www.mfcr.cz/odborúreformaúnov_obce.html)
- [ 25 ] [http://www.mfcr.cz/static/Zakon/565\\_1990.htm](http://www.mfcr.cz/static/Zakon/565_1990.htm)
- [ 26 ] <http://www.mfcr.cz/static/Zakony/Prilohy/SR03/Priloha6.htm>
- [ 27 ] <http://www.mmr.cz/cz/chart/chart17.html>
- [ 28 ] [http://www.mvcr.cz/casopisy/s/2003/007/pril\\_1.html](http://www.mvcr.cz/casopisy/s/2003/007/pril_1.html)
- [ 29 ] <http://www.mvcr.cz/casopisy/s/2003/007/casopiy/s/2001/exik.html>
- [ 30 ] <http://www.mvcr.cz/casopisy/s/2003/007/casopiy/s/2001/2004/4naz2.html>
- [ 31 ] <http://www.mvcr.cz/casopisy/s/2003/007/casopiy/s/2001/0012/12naz1.html>
- [ 32 ] <http://www.mvcr.cz/casopisy/s/2003/007/casopiy/s/2001/0012/12recen.html>
- [ 33 ] <http://www.mvcr.cz/casopisy/s/2003/007/casopiy/s/2001/0012/12info1.html>
- [ 34 ] <http://www.mvcr.cz/casopisy/s/2003/007/casopiy/s/2001/0019/konzult.html>
- [ 35 ] <http://www.mvcr.cz/casopisy/s/2003/007/casopiy/s/2001/0033/33naz3.html>
- [ 36 ] <http://www.mvcr.cz/casopisy/s/2003/007/casopiy/s/2001/0009/9nazor1.html>
- [ 37 ] <http://www.mvcr.cz/casopisy/s/2003/007/casopiy/s/2001/0009/9nazor3.html>
- [ 38 ] <http://www.obce.cz/mmr/vestniky/vestnik98-03/9803v02.htm#v0302>
- [ 39 ] <http://www.reforma.statnisprava.cz>
- [ 40 ] [http://www.smocr.cz/download/Pripravovana\\_novela\\_zákona\\_o\\_rozpočtovém\\_určení\\_dani\\_se\\_nedotyka\\_pouze\\_kraju.doc](http://www.smocr.cz/download/Pripravovana_novela_zákona_o_rozpočtovém_určení_dani_se_nedotyka_pouze_kraju.doc)
- [ 41 ] [http://www.smocr.cz/download/Stanoviska/Novela\\_rozpoctoveho\\_určení\\_dani.doc](http://www.smocr.cz/download/Stanoviska/Novela_rozpoctoveho_určení_dani.doc)

## Příloha č. 1

### Návrh na změnu podílů obcí na procentní části celostátního hrubého výnosu daně

Obce s počtem obyvatel *) od – do	Koeficienty velikostní kategorie obcí
Do 100 obyvatel	0,4213
101 – 200 obyvatel	0,5370
201 – 300 obyvatel	0,5630
301 – 1500 obyvatel	0,5881
1501 – 5000 obyvatel	0,5977
5001 – 10 000 obyvatel	0,6150
10 001 – 20 000 obyvatel	0,7016
20 001 – 30 000 obyvatel	0,7102
30 001 – 40 000 obyvatel	0,7449
40 001 – 50 000 obyvatel	0,8142
50 001 – 60 000 obyvatel	0,8228
60 001 – 70 000 obyvatel	0,8315
70 001 – 80 000 obyvatel	0,8401
80 001 – 90 000 obyvatel	0,8487
90 001 – 100 000 obyvatel	0,8487
100 001 – 150 000 obyvatel	1,0393
150 001 a výše obyvatel	1,6715
Hlavní město Praha	2,7611

Pozn: Výpočty pro koeficienty velikostních kategorií obcí vychází z intervalu obce s počtem obyvatel mezi 40 001 – 50 000 to je 0,8142 a 50 001 – 100 000 obyvatel tj. 0,8487. Rozdíl těchto dvou intervalů jsem dělila nově vzniklým počtem intervalů a vždy jsem přičítala a vždy jsem navyšovala další koeficient právě o tento rozdíl

Pramen: novela zákona č. 1/2005 Sb., o rozpočtovém určení daní

## Příloha č. 2

### Podíly krajů a obcí na procentní části celostátního hrubého výnosu daně

Příloha č. 1 k zákonu č. 243/2000 Sb. podle § 3 odst 1 písm. b) až f)

Kraj	Procento
Praha	3,183684
Středočeský	13,774311
Jihočeský	8,607201
Plzeňský	7,248716
Karlovarský	3,772990
Ústecký	8,242502
Liberecký	4,681207
Královéhradecký	6,442233
Pardubický	5,555168
Vysočina	7,338590
Jihomoravský	9,526055
Olomoucký	6,751705
Zlínský	5,251503
Moravskoslezský	9,624135
ČR celkem	100,000000

Příloha č. 2 k zákonu č. 243/2000 Sb.

Obce s počtem obyvatel *) od - do	Koeficienty velikostní kategorie obcí
Do 100 obyvatel	0,4213
101 – 200 obyvatel	0,5370
201 – 300 obyvatel	0,5630
301 – 1500 obyvatel	0,5881
1501 – 5000 obyvatel	0,5977
5001 – 10 000 obyvatel	0,6150
10 001 – 20 000 obyvatel	0,7016
20 001 – 30 000 obyvatel	0,7102
30 001 – 40 000 obyvatel	0,7449
40 001 – 50 000 obyvatel	0,8142
50 001 – 100 000 obyvatel	0,8487
100 001 – 150 000 obyvatel	1,0393
150 001 a výše obyvatel	1,6715
Hlavní město Praha	2,7611

\*) Počet obyvatel je dán bilancí počtu obyvatel České republiky zpracovanou Českým statistickým úřadem k 1. lednu běžného roku.

Pramen: novela zákona č. 1/2005 Sb., o rozpočtovém určení daní

## Příloha č. 3

### Příjmy a výdaje rozpočtů obcí (v mld. Kč, %)



Rok	1994		1995		1996		1997	
	mld. Kč	%	mld. Kč	%	mld. Kč	%	Mld. Kč	%
Příjmy celkem	92,8	100,0	106,8	100,0	114,6	100,0	123,9	100,0
z toho:								
Daňové	45,3	48,8	58,4	54,7	62,8	54,8	65,5	52,9
Nedaňové	16,2	17,9	17,3	16,2	20,1	17,5	21,6	17,4
přijaté dotace	25,7	27,7	26,7	25,0	24,5	21,4	27,1	21,9
kapitálové příjmy	5,2	5,6	4,4	4,1	7,2	6,3	9,7	7,8
Výdaje celkem	95,5	100,0	110,8	100,0	123,5	100,0	129,2	100,0
z toho:								
výdaje RO	38,6	40,4	43,7	39,4	49,7	40,2	50,2	38,9
příspěvky PO aj. org.	7,3	7,6	11,5	10,4	12,6	10,2	13,8	10,7
transfery podnikům	11,3	11,8	9,3	8,4	10,8	8,7	11,9	9,2
Transfery obyvatel.	3,2	3,4	3,7	3,3	3,4	2,8	4,4	3,4
kapitálové výdaje	32,1	33,6	39,1	35,3	43,1	34,9	42,1	32,6
Ostatní	3,0	3,1	3,5	3,2	3,9	3,2	6,8	5,3
Saldo	-2,7	x	-4,0	x	-8,9	x	-5,3	x

Rok	1998		1999		2000		2001	
	mld. Kč	%	mld. Kč	%	mld. Kč	%	mld.Kč	%
Příjmy celkem	137,9	100,0	169,4	100,0	162,6	100,0	184,2	100,0
z toho:								
Daňové	72,1	52,3	75,7	44,5	83,6	51,4	88,8	48,2
nedaňové	23,1	24,2	24,2	14,3	24,6	15,1	23,0	12,4
přijaté dotace	29,5	21,4	32,8	19,4	38,1	23,4	61,8	33,6
kapitálové příjmy	13,2	9,6	36,7	21,7	16,3	10,1	10,6	5,8
Výdaje celkem	136,3	100,0	150,0	100,0	164,0	100,0	195,5	
z toho:								
Výdaje OS	53,1	39,0	57,5	38,3	72,4	44,1	71,4	36,5
příspěvky PO aj. org.	13,5	9,9	14,5	9,7	13,8	8,5	36,4	18,6
Transfery podnikům	13,4	9,8	13,0	8,7	11,8	7,2	11,9	6,1
Transfery obyvatel.	5,9	4,3	8,3	5,5	10,2	6,2	10,4	5,3
kapitálové výdaje	41,3	30,3	45,5	30,3	55,8	34,0	65,3	33,4
Ostatní	9,1	6,7	11,2	7,5	x	x	x	x
Saldo	+1,6	x	+19,4	x	-1,4	x	-11,2	x

Rok	2002		2003		2004	
	mld.Kč	%	mld. Kč	%	mld. Kč	%
Příjmy celkem	208,2	100,0	243,9	100,0	248,5	100,0
z toho:						
Daňové	99,5	47,8	107,5	44,1	116,1	46,7
Nedaňové	23,8	11,4	22,8	9,4	23,5	9,5
přijaté dotace	73,3	35,2	101,6	41,6	97,8	39,4
kapitálové příjmy	11,6	5,6	12,0	4,9	11,1	4,4
Výdaje celkem	214,3	100,0	248,5	100,0	258,3	100,0
z toho:						
výdaje OS	80,3	37,5	84,1	33,8	86,3	33,4
příspěvky PO aj. org.	40,7	19,0	62,5	25,2	65,3	25,3
Transfery podnikům	12,2	5,7	15,0	6,0	13,6	5,3
Transfery obyvatel.	12,2	5,7	15,4	6,2	15,2	5,9
Kapitálové výdaje	68,9	32,2	71,5	28,8	77,9	30,1
Ostatní	x	x	x	x	x	x
Saldo	-6,1	x	-4,6	x	-9,8	x

Pozn. Údaje jsou odděleně za obce sledovány až do roku 1994. Obsah jednotlivých položek v období před rokem 1997 a od roku 1997 není shodný vzhledem ke změně rozpočtové skladby,

RO = rozpočtové organizace, PO = příspěvkové organizace, OS = organizační složky

**Pramen: Peková J., Pilný J., Veřejná správa a finance veřejného sektoru, ASPI Publishing s. r. o., Praha 4, r. 2002, ISBN 80-86395-21-9, s.134 –135**

Bilance příjmů a výdajů obcí, krajů a DSO podle územních celků a stupňů 2002,2003,2004

#### Příloha č. 4

##### Vývoj kapitálového rozpočtu 1994 –2004 (v tis. Kč)

<b>Rok</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>
Prodej majetku	5 209 150,0	4 420 366 116,2	7 209 409 145,6
Kapitálové příjmy	5 209 150,0	4 420 366 116,2	7 209 409 145,6
Investiční výdaje	32 140 116 176,9	39 044 204 134,0	43 126 903 128,5
Kapitálové transféry PO	5 479 354 352,2	2 440 439 114,1	2 160 790 246,8
Kapitálové transféry HO	0,0	3 272 569 356,5	3 594 860 167,6
Sdružené prostř. na investice	540 612 237,0	413 603 155,9	677 645 194,2
Kapitálové výdaje	38 160 082 766,1	45 170 815 760,5	49 560 198 737,1
Saldo kapitálového rozpočtu	-38 154 873 616,1	-40 750 449 644,3	-42 350 789 591,5

<b>Rok</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>
------------	-------------	-------------	-------------

Prodej majetku	7 546 986,0	8 388 823,0	7 327 740,0
Ostatní kapitálové příjmy	2 119 195,0	4 803 957,0	29 398 807,0
Kapitálové příjmy	9 666 181,0	13 192 780,0	36 726 547,0
Investiční výdaje	41 683 790,0	40 244 280,0	43 069 862,0
Investiční úroky	x	x	291 625,0
Nákup akcií a majet. podílu	382 117,0	1 095 207,0	2 089 910,0
Investiční dotace podnik. subj.	3 193 031,0	4 499 206,0	3 219 235,0
Invest. transf. nezisk. Org.	158 755,0	171 549,0	219 756,0
Invest. transf. přísp. Org	1 651 067,0	1 112 906,0	1 299 226,0
Investiční půjčky	282 982,0	x	x
Ostatní kapitálové výdaje	673 790,0	1 063 381,0	947 503,0
Kapitálové výdaje	48 025 532,0	48 186 529,0	51 137 117,0
Saldo kapitálového rozpočtu	-38 359 351,0	-34 993 749,0	-14 410 570,0
<b>Rok</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>
Prodej majetku	7 590 675,0	7 638 491,0	8 457 852,0
Ostatní kapitálové příjmy	8 754 763,0	2 945 391,0	3 130 885,0
Kapitálové příjmy	16 345 438,0	10 583 882,0	11 588 737,0
Investiční výdaje	48 007 956,0	54 877 393,0	58 135 625,0
Investiční úroky	215 605,0	212 472,0	214 326,0
Nákup akcií a majet. Podílu	1 057 086,0	657 813,0	847 467,0
Investiční dotace podnik. subj.	3 747 100,0	5 820 770,0	5 174 546,0
Invest. transf. nezisk. org.	262863	198 873,0	215 638,0
Invest. transf. přísp. Org	1 234 227,0	1 778 385,0	2 247 819,0
Ostatní kapitálové výdaje	1 323 508,0	1 798 939,0	2 094 257,0
Kapitálové výdaje	55 848 345,0	65 344 645,0	68 929 678,0
Saldo kapitálového rozpočtu	-39 502 907,0	-54 760 763,0	-57 340 941,0

<b>Rok</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>
Prodej majetku	9 110 110,0	9 395 430,0
Ostatní kapitálové příjmy	2 920 007,0	1 727 051,0
Kapitálové příjmy	12 030 117,0	11 122 481,0
Investiční výdaje	58 368 602,0	64 610 368,0
Investiční úroky	152 356,0	x
Nákup akcií a majet. Podílu	915 615,0	1 431 931,0
Kapitálové transfery PO	x	x
Investiční dotace podnik. subj.	7 281 280,0	6 827 684,0
Kapitálové transfery HO	x	x
Invest. transf. nezisk. org.	235 907,0	368 387,0

Invest. transf. přísp. Org	2 230 495,0	1 986 902,0
Investiční půjčky	x	x
Ostatní kapitálové výdaje	2 358 594,0	2 668 116,0
Sdružené prostř. na investice	x	x
Kapitálové výdaje	71 542 849,0	77 893 388,0
Saldo kapitálového rozpočtu	-59 512 732,0	-66 770 907,0

**Pramen: Bilance příjmů a výdajů obcí, krajů a DSO podle územních celků a stupňů 1994 –2004**

## Příloha č. 5

### Vývoj příjmů a výdajů města Českých Budějovic 1997 -2006

<b>Příjmy</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>
Daňové příjmy	637512	703142,3	709683,6	719839,5	718058,9
Nedaňové příjmy	167254	245675,1	192574,2	191040,2	177337,2
Přijaté neinv. Dotace	113385	153130,5	153437	136343	113583
Běžné příjmy celkem	918151,0	1101947,9	1055694,8	1047222,7	1008979,1
Kapitálové příjmy	122342	189869,7	872736,1	560841,3	134026,3
Přijaté inv. dotace + HČ	14202	18839,6	68162,2	120578,5	65989
Kapitálové příjmy celkem	136544	208709,3	940898,3	681419,8	200015,3
<b>Příjmy celkem</b>	<b>1054695,0</b>	<b>1310657,2</b>	<b>1996593,1</b>	<b>1728642,5</b>	<b>1208994,4</b>
<b>Výdaje</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>
Běžné výdaje	646715	739795,5	854323,7	888696,2	899962,8
Kapitálové výdaje	566523	630664,9	711318,5	711187,4	671023,1
Výdaje celkem	1213238	1370460,4	1565642,2	1599883,6	1570985,9
Saldo	-158543,0	-59803,2	430950,9	128758,9	-361991,5

<b>Příjmy</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>SR'05</b>	<b>SR'06</b>
Daňové příjmy	787323,3	874501,1	940567,7	971709	1037382
Nedaňové příjmy	196165,8	252440,3	306083,2	243683	273867
Přijaté neinv. dotace	128002,9	234880	272765,5	210697	230680
Běžné příjmy celkem	1111492	1361821,4	1519416,4	1426089	1541929
Kapitálové příjmy	91737,5	65411	121038,7	57320	51050
Přijaté inv. dotace + HČ	87335,2	78606,6	141963,7	0	51000
Kapitálové příjmy celkem	179072,7	144017,6	263002,4	57320	102050
<b>Příjmy celkem</b>	<b>1290564,7</b>	<b>1505839,0</b>	<b>1782418,8</b>	<b>1483409,0</b>	<b>1643979,0</b>
<b>Výdaje</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>SR'05</b>	<b>SR'06</b>
Běžné výdaje	896170,4	1076622,5	1167018,3	1102505	1197292
Kapitálové výdaje	529553,8	567857,6	523159,9	316185	338160
Výdaje celkem	1425724,2	1644480,1	1690178,2	1418690	1535452
Saldo	-135159,5	-138641,1	92240,6	64719,0	108527,0

Pozn: V době zpracování diplomové práce nebyly k dispozici skutečné údaje z roku 2005

Pramen: Komentář k rozpočtu města České Budějovice 2005, Rozpočet města České Budějovice 2005, 2006





