

JIHOČESKÁ UNIVERZITA V ČESKÝCH BUDĚJOVICÍCH

Zemědělská fakulta

Studijní obor: Účetnictví a finanční řízení podniku

Katedra: Účetnictví a financí



Svěřené a sdílené daně v územních rozpočtech v ČR

Vedoucí diplomové práce:
doc. Ing. Jitka Peková, CSc.

Autor:
Bc. Hana Kašparová

Prohlášení:

Prohlašuji, že jsem tuto diplomovou práci vypracovala samostatně, na základě vlastních zjištění a materiálů uvedených v seznamu literatury.

V Českých Budějovicích dne 17. 4. 2006

.....

Poděkování:

Děkuji doc. Ing. Jitce Pekové, CSc. za odborné vedení a cenné připomínky při zpracování této diplomové práce.

ABSTRACT

I have chosen the subject of my dissertation „The Exclusive and Shared Taxes in the Local Government Budgets in the Czech Republic“. I think that the subject is actual. The Czech Republic has a two-tier local government system (communities and regions). Local government responsibilities have been considerably increased over the past several years. Local governments have to have finances to supply their duties. The most significant resources are tax revenue and grants. There are mostly earmarked grants in the Czech Republic. Local governments have less leeway about these grants that is the problem. Tax revenue can be divided into exclusive taxes, shared taxes and local charges. Shared taxes are taxes that tax yields are divided between the State and local governments. The main shared local taxes are the income tax and VAT. Tax yield of exclusive taxes is revenue for a single local government tier. The real estate tax is entrusted to communities in the Czech Republic. The communities and regions have limited possibility to influence tax revenue. And that is the problem. It can be solved for example by the right to set the tax rate (within a set range) or surtax on the national tax. These possibilities exist in some states of EU.

Keywords: exclusive taxes, shared taxes, local government, budget, community, region, tax revenue, grants

OBSAH

Úvod.....	1
1. Postavení územních rozpočtů v rozpočtové soustavě (teoretická východiska)	3
1.1 Teorie fiskálního federalismu	3
1.1.1 Modely fiskálního federalismu	4
1.1.2 Decentralizace kompetencí.....	5
1.2 Územní samospráva	6
1.2.1 Obecní samospráva	7
1.2.2 Krajská samospráva.....	8
1.3 Rozpočtová soustava.....	9
1.3.1 Pojetí a funkce veřejného rozpočtu	9
1.3.2 Soustava veřejných rozpočtů	11
1.3.3 Rozpočtová soustava ČR.....	12
1.4 Rozpočty územní samosprávy v ČR	13
2. Analýza přerozdělovacích vztahů v rozpočtové soustavě v ČR	16
2.1 Rozpočtové určení daní.....	16
2.1.1 Význam svěřených a sdílených daní	17
2.1.2 Rozpočtové určení daní v ČR po roce 1992	20
2.1.3 Rozpočtové určení daní v ČR v letech 1996 – 2000.....	21
2.1.4 Rozpočtové určení daní v ČR od roku 2001.....	23
2.1.5 Změna rozpočtového určení daní v roce 2002.....	26
2.1.6 Změna rozpočtové určení daní v roce 2005.....	27
2.2 Přerozdělení přes dotace.....	30
2.2.1 Dotace obcím	32
2.2.2 Dotace krajům	33
2.2.3 Způsob převádění dotací do územních rozpočtů.....	34
3. Vývoj struktury příjmů a výdajů rozpočtů obcí a rozpočtů krajů v kontextu fiskální decentralizace v ČR	35
3.1 Příjmy územních rozpočtů.....	35
3.1.1 Příjmy obecních rozpočtů	37
3.1.2 Příjmy krajských rozpočtů.....	40
3.2 Výdaje územních rozpočtů	43

3.2.1	Běžné výdaje územních rozpočtů.....	45
3.2.2	Kapitálové výdaje územních rozpočtů	46
3.3	Saldo územních rozpočtů	46
4.	Daňové příjmy v územních rozpočtech.....	50
4.1	Analýza daňových příjmů ÚSC rozpočtů.....	50
4.1.1	Daňové příjmy obecních rozpočtů	53
4.1.2	Daňové příjmy krajských rozpočtů	55
4.2	Možné změny v rozpočtovém určení daní a vztah k soběstačnosti územní samosprávy	57
5.	Zkušenosti s fiskální decentralizací v zemích EU	61
5.1	Územní samospráva v zemích EU	61
5.1.1	Základní územně samosprávní celky v EU - obce	63
5.1.2	Regiony a regionální politika EU.....	64
5.1.3	Pravomoc a povinnost územní samosprávy.....	65
5.2	Veřejné výdaje	67
5.3	Příjmy místní samosprávy v zemích EU	69
5.3.1	Vlastní daňové příjmy	70
5.3.2	Dotace.....	76
5.3.3	Běžné příjmy a půjčky	78
5.4	Zhodnocení rozdílů v České republice a ostatních státech EU.....	78
	Závěr.....	80
	Literatura	83

ÚVOD

Dne 1. května 2004 se Česká republika stala členem Evropské unie. Vstup do EU je historickým mezníkem, který naši zemi definitivně zařadil mezi vyspělé evropské demokracie. Ovšem než došlo k tomuto kroku, musela ČR projít strastiplným vývojem od socialistického státu až po nynější demokratickou republiku.

V České republice od roku 1989 probíhala řada reforem. Jednou z nich je reforma veřejné správy. Základní krok představovalo obnovení územní samosprávy, která na našem územní existovala do čtyřicátých let 20. století, ovšem v jiné územní a z části i organizační struktuře. Zavedena byla pouze samospráva na základním stupni, tj. v obcích. Byly zrušeny národní výbory na všech stupních, jen na okresních úrovních byly nahrazeny okresními úřady. Tyto územní úřady státu se soustředily v zásadě pouze na výkon státní správy. Hlavním úkolem první fáze reformy veřejné správy bylo obnovení krajského uspořádání. K tomu došlo teprve v roce 2000. V ČR tedy byla zavedena vyšší samospráva. Na kraje byly převedeny kompetence ústředních státních orgánů a z části okresních úřadů, které v roce 2000 ukončily svoji činnost.

Druhá část reformy veřejné správy se týkala dalšího rozvinutí decentralizačních procesů. Došlo k přesunutí kompetencí, které byly dosud vykonávány orgány státní správy, na obce a kraje, ať již do jejich samostatné či přenesené působnosti. V ČR se tedy uplatňuje na úrovni obcí a krajů tzv. spojený model výkonu veřejné správy.

Problémem České republiky, který se promítá i do územní samosprávy, je nedostatek prostředků na financování. Proto probíhá reforma veřejných financí, jejíž součástí je mimo jiné nové přerozdělení finančních prostředků na obce a kraje, aby mohly ve vlastních záležitostech rozhodovat samy.

Právě neustálá aktuálnost tohoto tématu byla jedním z důvodů, proč jsem si jako téma diplomové práce zvolila „Svěřené a sdílené daně v územních rozpočtech v ČR“. Tuto problematiku jsem již rozebírala ve své bakalářské práci. Oblast místní správy a jejího hospodaření je však velmi rozsáhlá. I během dvou let může dojít k významným změnám, proto jsem se rozhodla v tomto tématu pokračovat. Dalším důvodem byl také vstup naší země do EU, proto jsem chtěla do své práce zařadit kapitolu o samosprávě a jejím financování v členských státech EU.

Cílem mojí diplomové práce je analyzovat význam svěřených a sdílených daní v rozpočtech obcí a krajů v ČR. Následně pak posoudit proces fiskální decentralizace v České republice a srovnat jej se zeměmi Evropské unie.

Pro sepsání své diplomové práce jsem prostudovala široké spektrum literatury, např. odborné knihy, časopisy, zákony. Pro číselné doložení zobrazovaných skutečností jsem vycházela zejména z bilancí územních rozpočtů.

V diplomové práci nejprve nastíním několik základních informací o územní samosprávě. Budu obecně charakterizovat veřejné rozpočty a rozpočtovou soustavu. Uvedu nejdůležitější příjmy a výdaje územních rozpočtů.

Dále se budu zabývat přerozdělovacími vztahy v rozpočtové soustavě, a to rozpočtovým určením daní a přerozdělením prostřednictvím dotací. Charakterizuji jednotlivé druhy svěřených a sdílených daní, zhodnotím jejich výhody a nevýhody. Pokusím se zhodnotit vliv změn rozpočtového určení daní na hospodaření územních samosprávních celků v ČR.

V další části budu analyzovat rozpočty obcí a krajů. Pomocí logické hypotézy zhodnotím vývoj příjmů, výdajů i sald rozpočtů místních samospráv. Poté se zaměřím na daňové příjmy. Porovnáám jejich strukturu a objem v jednotlivých letech. Pomocí indexové metody zhodnotím meziroční nárůst jednotlivých daňových příjmů obcí a krajů. Zaměřím se na to, jak mohou obce a kraje ovlivňovat své příjmy. Následně uvedu možné změny rozpočtového určení daní.

Poté se budu věnovat situaci v zemích Evropské unie. Popíši strukturu územní samosprávy, její úkoly a financování v jednotlivých členských státech. Uvedu rozdíly mezi stavem místní správy a jejího hospodaření v ČR a ostatních státech EU.

V závěru diplomové práce se pokusím zhodnotit proces fiskální decentralizace v České republice po roce 1992.

1. POSTAVENÍ ÚZEMNÍCH ROZPOČTŮ V ROZPOČTOVÉ SOUSTAVĚ (TEORETICKÁ VÝCHODISKA)

Územní rozpočty jsou součástí rozpočtové soustavy. Než přistoupím k problematice těchto rozpočtů, zmíním několik údajů o fiskálním federalismu a územní samosprávě jako takové.

1.1 Teorie fiskálního federalismu

Každá demokratická země je reprezentována ústřední vládou a územní samosprávou. Ve většině těchto států se postupně uspořádal systém většího počtu samosprávních stupňů. „Ve 20. století se v takovém systému stát dělí o veřejnou správu s veřejnoprávními korporacemi zemí, regionů, měst a obcí, které při plnění svých úkolů hospodaří s určitými finančními prostředky. Vnitřní organizace státu a územní samosprávy by měla být vždy funkční. Politickému uspořádání musí odpovídat i uspořádání rozpočtové. Základní otázkou proto je, jak přiřadit výdaje i příjmy, aby se dosáhlo co největší efektivity při zabezpečování veřejných potřeb, a to jak z hlediska státu, tak z hlediska územní samosprávy.“¹

Teorie fiskálního federalismu se tedy zabývá např. optimální decentralizací státních netržních činností na územní samosprávu (viz. 1.1.2), možností optimalizace finančních vazeb uvnitř rozpočtové soustavy či přiřazením příjmů, zejména daňových příjmů, do jednotlivých rozpočtů (viz. kapitola 2). Tato teorie je založena na existenci víceúrovňové vládní úrovně.

Lze rozlišovat několik vládních úrovní. Jedná se o nadnárodní, ústřední (federální), státní (republikovou), regionální a místní vládu. Jednotlivé úrovně se však nemusí vyskytovat ve všech zemích, jelikož záleží na vnitřním státoprávním uspořádání, tzn. zda jde o federativní či unitární stát. Dalším hlediskem je uspořádání územní samosprávy. V neposlední řadě záleží na tom, zda je stát členem nějakého nadnárodního uskupení.²

Česká republika jako unitární stát má ústřední vládu. Místní vládu představují obce a regionální vládu pak kraje (kapitola 1.2). Od roku 2004 je ČR členem Evropské unie, jenž tvoří nadnárodního seskupení (podrobněji kapitola 5).

Každá vládní úroveň má svůj rozpočet (viz. kapitola 1.3), který je důležitým předpokladem jejího fungování. Shromažďuje jednotlivé příjmy, které se pak čerpají na financování potřeb těchto rozpočtů.

¹ PEKOVÁ, J. *Hospodaření a finance územní samosprávy*. Praha : Management Press, 2004. strana 155.

² Podrobněji citované dílo, kapitola 4.

1.1.1 Modely fiskálního federalismu

„Podle rozdělení veřejných příjmů a výdajů mezi jednotlivé rozpočty a podle vazeb mezi rozpočty teorie fiskálního federalismu vymezuje vertikální model fiskálního federalismu a horizontální model fiskálního federalismu.“³

Horizontální model fiskálního federalismu představuje finanční vztahy mezi rozpočty na jednotlivých vládních úrovních (navzájem mezi obcemi, mezi státy federace). Při uplatňování tohoto modelu se respektuje princip solidarity.

Vertikální model může mít podobu centralizovaného, decentralizovaného či kombinovaného modelu fiskálního federalismu.

V centralizovaném modelu je soběstačný pouze ústřední rozpočet. Naopak rozpočty nižších vládních úrovní se vyznačují nízkou mírou finanční samostatnosti. Většina významných příjmů plyne přímo do ústředního rozpočtu, který pak poskytuje dotace (zejména účelové) ostatním rozpočtům.⁴

Podle mého názoru tento model není vhodný, protože nižší vládní úrovně jsou odkázány především na účelové dotace, které mají předem stanovený účel využití. To znemožňuje samostatné rozhodování o jejich použití, proto nejsou samosprávnými celky příliš vítány (více kapitola 2.2). Špatná je také rozsáhlost přerozdělovacích procesů v rozpočtové soustavě. Naopak pro stát je jistě důležité, že má větší kontrolu nad hospodařením obcí.

Decentralizovaný model je naopak založen na plné finanční soběstačnosti nižších vládních úrovní. Je však nereálné, aby jednotlivé články územní samosprávy byly finančně soběstačné, jelikož by musely mít vyčleněny dostatečně vysoké příjmy i pro případ krátkodobě vysokého objemu výdajů. Kromě toho si myslím, že stát by ztratil kontrolu nad hospodařením těchto celků. Mohlo by pak dojít k neefektivnímu využívání svěřených prostředků.

Z těchto důvodů považuji za neoptimálnější kombinovaný model. V tomto modelu má každá vládní úroveň vyčleněny vlastní příjmy. Chybějící zdroje nižším vládním úrovním poté doplňují dotace z vyššího rozpočtu.⁵

Kombinovaný model fiskálního federalismu s určitými decentralizačními prvky je v současné době využíván v ČR. Na obce a kraje byly převedeny nejen kompetence při zabezpečování některých veřejných statků, ale také přiřazeny příjmy (zejména daňové).

³ PEKOVÁ, J. *Veřejné finance: úvod do problematiky*. Praha : ASPI Publishing, 2002, strana 326.

⁴ Podrobněji citované dílo, kapitola 8.

⁵ Podrobněji PEKOVÁ, J. *Hospodaření a finance územní samosprávy*. Praha : Management Press, 2004. kapitola 4.

1.1.2 Decentralizace kompetencí

Každý veřejný rozpočet plní určité funkce (podrobněji kapitola 1.3.1), které se liší podle vládní úrovně. Pouze alokační funkce, která spočívá v zajišťování a financování veřejných statků, byla výrazně decentralizována na územní samosprávu. Tato funkce je tudíž základem fiskálního federalismu.

Při rozhodování, která vládní úroveň bude zabezpečovat konkrétní veřejné statky, je důležité zvážit několik hledisek, aby nedocházelo k ne hospodárnému vynakládání finančních prostředků⁶. Je potřeba stanovit optimální rozdělení kompetencí a odpovědností při zajišťování a financování veřejných statků mezi stát a územní samosprávu tak, aby se zvýšila efektivnost veřejného sektoru na všech vládních úrovních. Dále se musí vzít v úvahu optimální velikost společenství občanů, tzn. kolika obyvatelům bude konkrétní statek sloužit. Dalším kritériem je nalezení optimálního způsobu zabezpečování veřejných statků. Důležité je určit optimální standard, strukturu a objem těchto statků. V neposlední řadě je také třeba najít optimální způsob financování těchto statků, tzn. z jakých finančních prostředků budou jednotlivé vládní úrovně financovat ty veřejné statky, za které jsou odpovědny. To znamená najít optimální míru fiskální decentralizace veřejných příjmů v rámci rozpočtové soustavy (viz. kapitola 2).

Z uvedeného tedy plyne, že centrálně by měly být zabezpečovány a financovány veřejné statky, z nichž mají užitek obyvatelé celého státu (např. obrana, státní správa, základní komunikační systém). Základní články územní samosprávy by měly zajišťovat pro své občany lokální veřejné statky, protože je jejich užívání místně ohraničeno (např. místní komunikace, veřejné osvětlení). Dále by měly zabezpečovat některé národní veřejné statky (např. základní vzdělání, výstavba a údržba silnic). Vyšší stupně územní samosprávy pak zajišťují některé národní veřejné statky a statky regionálního charakteru, z nichž mají užitek obyvatelé většího území.⁷

U některých národních statků (např. základní vzdělání) je potřeba zajistit celostátně určitý standard. Stát přenáší zabezpečování těchto statků na územní samosprávu, neboť očekává vyšší hospodárnost a vyšší úroveň kontroly veřejnosti. Podmínkou vyšší hospodárnosti je konkurenční prostředí, ale také určitý rozsah a kvalita veřejných statků. Občan se tak stěhuje tam, kde získá preferovanou strukturu a standard těchto statků.⁸

⁶ Podrobněji PEKOVÁ, J. *Hospodaření a finance územní samosprávy*. Praha : Management Press, 2004. kapitola 4.

⁷ Podrobněji PEKOVÁ, J. *Veřejné finance: úvod do problematiky*. Praha : ASPI Publishing, 2002, kapitola 8.

⁸ Více PEKOVÁ, J. *Hospodaření a finance územní samosprávy*. Praha : Management Press, 2004. kapitola 4.

Toto je však v ČR málo reálné, neboť zde lidé příliš nemigrují. Za oprávněný však považuji předpoklad, že občané, kteří jsou zároveň uživateli veřejných statků a poplatníky daní, budou kontrolovat kvalitu těchto statků i jejich financování.

V textu jsem se několikrát dotkla územní samosprávy. Považuji tedy za vhodné, více ji charakterizovat a zaměřit se konkrétně na územní samosprávu v České republice.

1.2 Územní samospráva

Územní samospráva je součástí veřejné správy.⁹ Jedná se o správu, která nezávisle na státu, spravuje území menší než je stát, a to na základě zákonem stanovené působnosti a ekonomických pravidel. Vyjadřuje právo občanů, kteří žijí na určitém území, samostatně spravovat své záležitosti v rozsahu vymezeném ústavou a zákony.¹⁰ V ČR je to např. zákon o obcích a zákon o krajích.

Územní samospráva má v ČR dlouholetou tradici. Vznikla přirozenou cestou ve formě obcí a měst a uměle, tzn. rozhodnutím, jako vyšší stupeň územní samosprávy, který zahrnuje více měst a obcí v daném regionu.¹¹

Od státní správy¹² se územní samospráva liší formami výkonu veřejné správy. Při výkonu veřejné správy se uplatňuje v samosprávě autonomie rozhodování, např. právo vydávat vlastní předpisy, které však nesmí být v rozporu s ústavou a zákony.

V České republice je uplatňován smíšený model samosprávy, který představuje plnění dvou základních funkcí:

- *samosprávní (tzv. samostatná působnost)*, která znamená zabezpečování takové potřeby svých občanů, jež lze označit jako lokální či regionální veřejné statky;
- *přenesené (tzv. přenesená působnost neboli výkon státní správy)*, která v rámci přenosu (decentralizace) kompetencí, zejména ve veřejném sektoru, zajišťuje pro občany i některé veřejné statky, jež mají povahu národních statků.

V rámci samostatné působnosti nejsou orgány samosprávy podřízeny ani orgánům státu ani vyšší samosprávy. Samostatná působnost představuje právo. Například právem obce je spravovat ty záležitosti, které jsou pro danou obec potřebné. Obce v samostatné

⁹ Veřejná správa je správa veřejných záležitostí ve veřejném zájmu. Vykonávají ji orgány státu a orgány územní samosprávy.

¹⁰ Podrobněji JÍLEK, M. *Veřejné finance*. 2. JU Č. Budějovice, 2002. kapitola 6.

¹¹ Více PEKOVÁ, J., PILNÝ, J. *Veřejná správa a finance veřejného sektoru*. Praha : ASPI Publishing, 2002. kapitola 2.

¹² Státní správa je druhem veřejné správy. Charakteristickým rysem je jednotná úprava pro celé území státu daná zákonem. Nositelem správy je stát a vykonavateli jsou orgány státu.

působnosti ve svém obvodu uspokojují potřeby svých občanů, např. potřeby bydlení, celkového kulturního rozvoje, ochrany pořádku, dopravy a spojů.

Přenesená působnost je však povinností. Na její výkon obdrží obec či kraj dotaci ze státního rozpočtu. Tento příspěvek se však potýká s problémem finanční nedostatečnosti, neboť nepokrývá veškeré náklady územních samospráv při zabezpečování úkolů v rámci přenesené působnosti (podrobněji dále).¹³

Kombinaci samostatné a přenesené působnosti považuji za užitečnou. Jednak je nutné dodržení určitých standardů, např. při poskytování státní správy. Na druhou stranu je důležitá možnost rozvoje a zlepšování životní úrovně obyvatel dané obce či kraje.

Kromě již zmíněných legislativních předpokladů (tj. zákony, které územní samosprávě umožňují vykonávat všechny její funkce), potřebuje územní samospráva ke svému fungování i ekonomické předpoklady.¹⁴ To znamená, že by územně samosprávní celky (zkr. ÚSC) měly být vybaveny majetkem, měly by mít vlastní rozpočet. Důležitá je také částečná fiskální decentralizace (více kapitola 2).

V ČR existují dva stupně územní samosprávy, samospráva obecní a samospráva krajská. Základním orgánem samosprávy je zastupitelstvo. Zastupitelstvo obce může rozhodovat ve všech samosprávních záležitostech (např. o rozpočtu obce, udělení čestného občanství, programu rozvoje obce) kromě těch, které patří do rozhodovací pravomoci zastupitelstva kraje (např. vytváření podmínek pro dopravní obslužnost kraje, výchovu a vzdělání, zdravotnictví).¹⁵

1.2.1 Obecní samospráva

Obec¹⁶ je základním územním článkem státu. Tvoří ji obyvatelstvo, které společně užívá území vymezené hranicemi obce. Obec má vlastní majetek, se kterým může hospodařit dle rozhodnutí voleného orgánu (zastupitelstva obce). Obec vystupuje v právních vztazích svým jménem a nese odpovědnost z těchto vztahů vyplývajících. Pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů. Základní funkce obce spočívají v samosprávě a ve výkonu státní správy.¹⁷

¹³ Více PEKOVÁ, J., PILNÝ, J. *Veřejná správa a finance veřejného sektoru*. Praha : ASPI Publishing, 2002. kapitola 2.

¹⁴ Podrobněji citové dílo, kapitola 2.

¹⁵ Více PEKOVÁ, J. *Hospodaření a finance územní samosprávy*. Praha : Management Press, 2004. kap. 2.

¹⁶ Obecní zřízení je upraveno zákonem č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁷ Podrobněji *zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů*.

V rámci samostatné působnosti jsou zajišťovány především různé druhy veřejných statků pro občany obce. Obecní zastupitelstvo rozhoduje o způsobu zabezpečování a financování těchto statků, ale i o směrech dalšího sociálně ekonomického rozvoje obce.

Rozsah přenesené působnosti je u obcí v ČR různý. V současné době jsou obce rozděleny do tří kategorií v závislosti na rozsahu přenesené působnosti. *V základním rozsahu* ji vykonávají orgány obce na území své obce (např. vedení evidence obyvatel). *V rozsahu pověřeného obecního úřadu* vykonávají obce státní správu v širším rozsahu a v přesně vymezených oblastech státní správy. Jedná se např. o vydávání stavebního povolení, regulace a výkon práva v oblasti životního prostředí nebo veřejné dopravy. Obec, která má obecní úřad *s rozšířenou působností*, vydává občanské průkazy, živnostenské oprávnění apod. Na tyto obce byla přenesena většina kompetencí zrušených okresních úřadů.¹⁸

V současné době je v ČR asi 6 250 obcí (v průměru připadá asi 1 600 obyvatel na obec). Z toho je 388 obcí s tzv. pověřeným obecním úřadem. Od 1. 1. 2003 působí 205 obcí s rozšířenou působností.

1.2.2 Krajská samospráva

Kraj¹⁹ je uměle vytvořený vyšší stupeň územní samosprávy, ale v úvahu se berou „přirozené geografické regiony.“ Je územním společenstvím občanů, jimž náleží právo na samosprávu. Kraje jsou organizované územní veřejnoprávní korporace, jejichž členy jsou občané s trvalým bydlištěm v obci, která se nachází na území kraje.²⁰

Při hodnocení ekonomické úrovně krajů je dobré mít na paměti, že na ni mají jen zprostředkovaný vliv. Příčinou je souhrn krajských kompetencí a především způsob jejich financování (kapitola 2.2.2), což znamená omezený prostor pro samostatné rozhodování.

Kraje vykonávají samostatnou i přenesenou působnost. V rámci samostatné působnosti tyto ÚSC pečují o komplexní územní rozvoj, spravují svůj majetek, zabezpečují veřejné služby apod. Rozsah přenesené působnosti krajů je poměrně rozsáhlý a vyplývá ze zákona. Například se jedná o přenesenou působnost na úseku pozemních komunikací, školství, zdravotnictví, odpadů atd.²¹

¹⁸ Více PEKOVÁ, J. *Hospodaření a finance územní samosprávy*. Praha : Management Press, 2004. kap. 2.

¹⁹ Krajské zřízení je legislativně upraveno zákonem č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů.

²⁰ Podrobněji JÍLEK, M. *Veřejné finance*. 2. JU Č. Budějovice, 2002. kapitola 6.

²¹ Více PEKOVÁ, J., PILNÝ, J. *Veřejná správa a finance veřejného sektoru*. Praha : ASPI Publishing, 2002. kapitola 2.

V současnosti se na území ČR nachází 14 krajů. Jsou to Hlavní město Praha, Středočeský, Jihočeský, Plzeňský, Karlovarský, Ústecký, Liberecký, Královehradecký, Pardubický, Jihomoravský, Vysočina, Olomoucký, Moravskoslezský a Zlínský kraj.

Určitým specifikem je postavení hlavního města Prahy. Praha je obcí i vyšším územním samosprávním celkem. Je financována jako obec. Jako kraj zatím (podle bilancí územních rozpočtů za rok 2004) nemá žádné příjmy ani výdaje. Je spravována orgány samosprávy a státní správy.

Význam krajů v regionální politice zatím roste velmi pomalu. Jejich činnost je do určité míry determinována strukturou, stavem a počtem na ně převáděných zařízení, zejména nemocnic, ústavů poskytujících různé formy sociální péče a středních škol. To je jedním z důvodů, proč jsou financovány zejména dotačním způsobem (podrobněji kapitola 2.2). Až vláda převede na kraje větší pravomoci a větší vlastní příjmy (zejména daňové), se kterými budou moci nakládat dle svého uvážení, měla by se tato situace změnit

1.3 Rozpočtová soustava

Předpokladem úspěšného fungování každé vládní úrovně je příslušný veřejný rozpočet. Je také důležitým finančním nástrojem k zabezpečení úkolů a činnosti jednotlivých úrovní veřejné vlády a veřejné správy. Může být chápán jako jednotlivý rozpočet (např. krajský, obecní) či jako soustava veřejných rozpočtů (viz. kapitola 1.3.2).²²

1.3.1 Pojetí a funkce veřejného rozpočtu

Veřejný rozpočet může být chápán jako peněžní fond, bilance, finanční plán a nástroj veřejné politiky.

Jako peněžní fond je veřejný rozpočet vytvářen, rozdělován a používán na principu nenávratnosti, neekvivalence a nedobrovolnosti. Shromažďuje určité prostředky, které se pak čerpají na financování potřeb veřejných rozpočtů. Například daně zaplatíme do státního rozpočtu a už nedostaneme zpátky.

Veřejný rozpočet je z účetního hlediska bilance. Bilancuje běžné (každoročně se opakující) a kapitálové (jednorázové) příjmy a výdaje. Rozpočet musí být v tomto pojetí vždy vyrovnan. Pokud by byl rozpočet deficitní, bilance se vyrovná použitím rezerv vytvořených v minulosti, případně využitím návratných finančních prostředků. V opačném případě se přebytek převede do rezerv.

²² Podrobněji PEKOVÁ, J. *Veřejné finance: úvod do problematiky*. Praha : ASPI Publishing, 2002, kapitola 3

Veřejný rozpočet je důležitý finanční plán na rozpočtové období. Sestavuje se na jedno rozpočtové období, které je v ČR shodné s kalendářním rokem. Využívá se také krátkodobý plán typu platebního kalendáře, aby bylo možné krátkodobě finančně investovat dočasně nevyužité zdroje rozpočtu. Na významu nabývá i víceletá rozpočtová prognóza, která je důležitá pro financování nákladných investic ve veřejném sektoru v souvislosti se středně a dlouhodobými strategiemi.

Veřejný rozpočet je nástrojem veřejné politiky. Například státní rozpočet je nástroj fiskální politiky státu, kdy stát záměrně využívá příjmy, výdaje a saldo SR k ovlivňování chodu ekonomiky. V ČR obce a kraje využívají své rozpočty jako nástroje zabezpečení a financování svých úkolů v rámci samostatné i přenesené působnosti.²³

Každý veřejný rozpočet plní své funkce, které se liší podle vládní úrovně. Jedná se o funkce alokační, redistribuční a stabilizační.

Jak jsem již uvedla výše, alokační funkce, která spočívá ve financování veřejných statků, byla významně decentralizována na rozpočty územní samosprávy. To hodnotím velmi kladně, protože nižší vládní úrovně mohou lépe a efektivněji reagovat na zvláštnosti lokální a regionální ekonomiky, neboť mají přesnější informace o stavu ekonomiky a o potřebách obyvatelstva na svém území.

Redistribuční funkce je doménou státního rozpočtu. Jde o snahu zmírnit důchodové a sociální nerovnosti mezi obyvateli, obcemi v regionu i mezi regiony pomocí daní a dotací. Orgány územní samosprávy rozhodují jen o některých doplňkových nástrojích redistribuce (např. sociálních výpomocích). Domnívám se, že by se tato funkce dala více využít na úrovni územní samosprávy. Kraje by mohly ve větší míře rozdělovat finanční prostředky (např. dotace) obcím, protože mají k obcím na svém území blíže než centrální vláda.

Stabilizační funkce je využívána především na úrovni státního rozpočtu. Územní samosprávy však využívají v posledních desetiletích svých rozpočtů ke stabilizaci ekonomiky a zaměstnanosti. Ve vyspělých zemích se obce a regiony snaží třeba vytvářet podmínky pro fungování soukromého sektoru, čímž zvyšují pracovní příležitosti.²⁴

Veřejné rozpočty a ostatní peněžní fondy, které jsou vytvářené, rozdělované a používané na principu nenávratnosti, neekvivalence a nedobrovolnosti, tvoří rozpočtovou soustavu.

²³ Více PEKOVÁ, J. *Hospodaření a finance územní samosprávy*. Praha : Management Press, 2004. kap. 5.

²⁴ Podrobněji PEKOVÁ, J., PILNÝ, J. *Veřejná správa a finance veřejného sektoru*. Praha : ASPI Publishing, 2002. kapitola 3.

Pojmem rozpočtová soustava se rozumí *soustava peněžních fondů* (např. veřejné rozpočty), *soustava rozpočtových vztahů* uvnitř rozpočtové soustavy a *soustava orgánů a institucí*, které se starají o tvorbu, rozdělování a užití veřejných rozpočtů (např. Ministerstvo financí ČR). Její členitost závisí do značné míry na velikosti a formě uspořádání státu. Do rozpočtové soustavy (ve fondovém pojetí) obecně patří:

- a) soustava veřejných rozpočtů, tzn. státní rozpočet na ústřední vládní úrovni a decentralizované rozpočty na nižších vládních úrovních včetně územní samosprávy (v ČR je to státní rozpočet, rozpočty měst a obcí a rozpočty krajů),
- b) soustava mimorozpočtových fondů, zpravidla účelových na centralizované i decentralizované vládní úrovni (v ČR jsou to státní fondy, mimorozpočtové fondy obcí a mimorozpočtové fondy krajů),
- c) rozpočty vládních neziskových organizací, v ČR organizačních složek (státu, obce, kraje) a příspěvkových organizací zřizovaných státem a územní samosprávou, dále rozpočty veřejných podniků ve veřejném sektoru.²⁵

Základní rozdíl mezi veřejným rozpočtem a mimorozpočtovým fondem v ČR je v hospodaření s přijatými dotacemi. Za výhodou hospodaření v mimorozpočtových fondech (oproti veřejným rozpočtům) považují nepropadávání nevyužitých prostředků z dotací a možnost jejich použití na danou potřebu v následujícím roce.²⁶

1.3.2 Soustava veřejných rozpočtů

Soustava veřejných rozpočtů je nejdůležitější částí rozpočtové soustavy, protože jimi prochází největší objem veřejných finančních prostředků. Je členěna do jednotlivých úrovní, což závisí na státoprávním uspořádání v zemi. Obecně do soustavy veřejných rozpočtů zahrnujeme:

- a) nadnárodní rozpočet, pokud existují nadnárodní seskupení (např. EU),
- b) ústřední rozpočet v zemi (v ČR je to státní rozpočet),
- c) rozpočty územní samosprávy, a to podle jejího členění, tzn. rozpočty obcí, rozpočty vyšších stupňů územní samosprávy (v ČR krajů),
- d) rozpočty veřejných podniků a vládních neziskových organizací ve veřejném sektoru.²⁷

²⁵ Podrobněji citované dílo, kapitola 3.

²⁶ Více PEKOVÁ, J. *Hospodaření a finance územní samosprávy*. Praha : Management Press, 2004. kap. 5.

²⁷ Podrobněji PEKOVÁ, J. *Veřejné finance: úvod do problematiky*. Praha : ASPI Publishing, 2002, kap. 3.

Domnívám se, že soustava veřejných rozpočtů je rozložena správně, neboť každá vládní úroveň má svůj rozpočet. Jednotlivé rozpočty jsou relativně samostatné, přestože mezi nimi dochází v různé míře k finančním vztahům. Tyto vztahy se v ČR dějí prostřednictvím rozpočtového určení daní či přerozdělení pomocí dotací (kapitola 2).

1.3.3 Rozpočtová soustava ČR

Rozpočtová soustava souvisí se strukturou vládních úrovní ČR, kompetencí a odpovědností za zajišťování fiskálních funkcí. Rozpočtovou soustavu a hospodaření s finančními prostředky uvnitř rozpočtové soustavy v ČR upravuje zákon o rozpočtových pravidlech republiky a zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Souvisejícími normami je i zákon o rozpočtovém určení daní a zákon o majetku ČR.

„Rozpočtovou soustavu v ČR v současné době tvoří soustava veřejných rozpočtů a soustava mimorozpočtových fondů, a to jak na centrální úrovni, tak na decentralizované úrovni – na úrovni dvoustupňové územní samosprávy.“²⁸

Do rozpočtové soustavy v ČR patří:

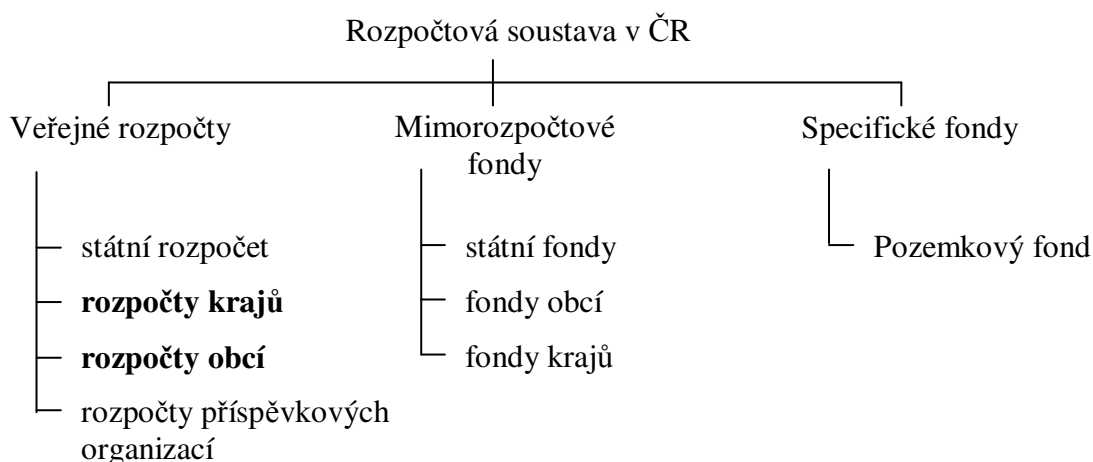
- a) soustava veřejných rozpočtů, a to:
 - státní rozpočet,
 - rozpočty měst a obcí jako základních územních samosprávních celků (dále jen ZÚSC),
 - od roku 2001 rozpočty krajů jako vyšších územních samosprávních celků (dále jen VÚSC),
 - rozpočty příspěvkových organizací.
- b) mimorozpočtové fondy, a to v současné době:
 - státní fondy (někdy označované jako rozpočty jiné centrální úrovně),
 - mimorozpočtové fondy ZÚSC,
 - mimorozpočtové fondy VÚSC.
- c) specifické transformační fondy, a to:
 - Fond národního majetku,²⁹
 - Pozemkový fond.³⁰

²⁸ PEKOVÁ, J. *Veřejné finance: úvod do problematiky*. Praha : ASPI Publishing, 2002, strana 109.

²⁹ Fond národního majetku existoval do 31. 12. 2005.

³⁰ Podrobněji citované dílo, kapitola 3.

Schéma 1.1 Rozpočtová soustava v ČR



1.4 Rozpočty územní samosprávy v ČR

V současnosti se mezi rozpočty územní samosprávy v ČR, někdy označované za územní rozpočty nebo rozpočty ÚSC, zahrnují rozpočty měst a obcí a rozpočty krajů.

Důležitým nástrojem pro plnění jednotlivých úkolů, které vyplývají ze samosprávních i přenesené funkce na příslušném stupni územní samosprávy a tedy vyžadují finanční prostředky, je rozpočet, případně doplněný dalšími mimorozpočtovými peněžními fondy. Finanční hospodaření územních samosprávních celků se tedy řídí jejich ročním rozpočtem a využívá se i rozpočtová prognóza. Rozpočtový rok je shodný s rokem kalendářním.³¹

Rozpočet územně samosprávněho celku je decentralizovaný peněžní fond, ve kterém se soustřeďují různé druhy veřejných příjmů, rozdělují se a používají se na financování veřejných potřeb. Rozpočet bilancuje příjmy a výdaje za rozpočtové období. Zároveň je finančním plánem, a tudíž je i nástrojem řízení činnosti obcí i krajů.³²

Rozpočet ÚSC obsahuje příjmy a výdaje, které mají vztah k výkonu samostatné i přenesené působnosti, a také finanční vztahy ÚSC:

- k veřejnému sektoru (při zabezpečování regionálních či lokálních statků);
- k podnikatelským subjektům (např. úhrady od podnikatelů za veřejné statky, platba daní do ÚSC rozpočtu);
- k rozpočtové soustavě, tj. ke státnímu rozpočtu, příp. ke státním fondům;
- k rozpočtům jiných obcí či krajů, např. více obcí zabezpečuje a financuje společně některé veřejné statky (např. vodovod), jedna obec je provozovatelem a

³¹ Více PEKOVÁ, J. *Hospodaření a finance územní samosprávy*. Praha : Management Press, 2004. kap. 5.

³² Podrobněji JÍLEK, M. *Veřejné finance*. 2. JU Č. Budějovice, 2002. kap. 7.

ostatní odvádějí do jejího rozpočtu finanční prostředky na náklady spojené se zabezpečením veřejného statku;

- k ostatním subjektům (např. bankovním ústavům při čerpání a splácení úvěru).³³

Příjmy územních rozpočtů v ČR jsou základním zdrojem krytí jejich výdajů. Pokud je uplatňována politika vyrovnaného rozpočtu, jsou tyto příjmy rozpočtovým omezením. Způsob třídění příjmů (i výdajů) závazně upravuje rozpočtová skladba.

Příjmy můžeme členit podle různých hledisek, například podle návratnosti (příjmy návratné a nenávratné), míry závaznosti (obligatorní a fakultativní) či plánovatelnosti. Dále se může využívat časové kritérium. Příjmy se podle tohoto členění rozdělují na kapitálové, které jsou spíše jednorázové a nedaňového charakteru (mohou být návratné a nenávratné), a na běžné, které se každoročně opakují, i když v nestejně výši. Běžné příjmy můžeme dále členit na daňové a nedaňové.³⁴ Toto členění považuji za nejvýznamnější, protože se používá bilancích územních rozpočtů.

Obecně se považuje za vhodné, aby příjmy územních rozpočtů byly dostatečně výnosné, čímž se zvýší finanční samostatnost územní samosprávy. Měly by být předem plánovatelné v krátkém, středním i dlouhém období. Také by měly být pokud možno rovnoměrně rozložené a administrativně nenáročné, aby náklady na správu a výběr daní a poplatků byly co nejnižší. V neposlední řadě by tyto příjmy měly být do určité míry závislé na aktivitě ÚSC, tzn. aby obsahovaly příjmy z podnikání ÚSC, uživatelské poplatky za veřejné statky apod.³⁵

Myslím si, že mnohé předpoklady příjmy ÚSC splňují. Jsou celkem dobře plánovatelné, neboť (jak dokládám v kapitole 3) téměř rovnoměrně rostou. Také je považuji za administrativně nenáročné, neboť správu a výběr daní zajišťuje příslušný finanční úřad.

Na druhé straně jsou příjmy ÚSC velmi málo závislé na aktivitě příslušné obce či kraje. Nedaňové a kapitálové příjmy totiž tvoří pouze 12 % celkových příjmů územních samospráv (viz. tabulka 3.2), což je velmi málo. Daňové příjmy lze ovlivnit jen nepatrně (kapitola 4) a dotace pak vůbec ne.

Rozpočty ÚSC obsahují přibližně 20 % veřejných příjmů v ČR (viz tabulka 1.1). Jak vysvětlím v dalších kapitolách, tyto příjmy obcím a krajům nedostačují, protože narůstají jejich kompetence.

³³ Podrobněji PEKOVÁ, J. *Veřejné finance: úvod do problematiky*. Praha : ASPI Publishing, 2002, kap. 3.

³⁴ Podrobněji PEKOVÁ, J., PILNÝ, J. *Veřejná správa a finance veřejného sektoru*. Praha : ASPI Publishing, 2002. kapitola 3.

³⁵ Podrobněji JÍLEK, M. *Veřejné finance*. 2. JU Č. Budějovice, 2002. kapitola 7.

Pro **výdaje** územních rozpočtů v ČR (podrobněji v kapitole 3.2.) platí závazně rozpočtová skladba. Objem a strukturu výdajů těchto rozpočtů ovlivňuje především rozpočtové omezení ze strany příjmů (zejména při uplatňování politiky vyrovnaného rozpočtu). Většina výdajů obecních rozpočtů má alokační charakter. Jedná se převážně o náklady na zabezpečení veřejných statků. Redistribuční výdaje se objevují zejména u obcí s pověřeným obecním úřadem, např. na výplatu sociálních dávek.

Pro hospodaření ÚSC je důležité, zda jsou výdaje plánovatelné nebo neplánovatelné. Plánovatelné lze poměrně snadno určit předem (např. výdaje na provoz škol, na vlastní správu). Neplánovatelné výdaje jsou nahodilé a jejich vznik lze jen těžko odhadnout (např. sankční výdaje, pokuty). Neplánovatelné výdaje jsou většinou financovány z rezerv v rozpočtu ÚSC nebo mimorozpočtových rezervních fondů.³⁶

Jak již bylo uvedeno, veřejné rozpočty tvoří v ČR nejvýznamnější část rozpočtové soustavy, poněvadž jimi prochází největší objem veřejných finančních prostředků. Největší objem veřejných příjmů protéká státním rozpočtem.³⁷ Podíl příjmů, které plynuly do státního rozpočtu a do územních rozpočtů v uplynulých letech, znázorňuje tabulka 1.1.

Tabulka 1.1 Vývoj podílu celkových a daňových příjmů státního rozpočtu a územních rozpočtů v souhrnu veřejných rozpočtů (%)³⁸

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Podíl příjmů SR	82,1	82,5	81,9	81,1	78,6	75,6	76,3	74,6	69,9	71,3
Podíl daňových příjmů plynoucích do SR	78,3	79,6	79,1	78,6	79,1	77,8	80,0	77,1	84,9	84,8
Podíl příjmů ÚR	17,9	17,5	18,1	18,9	21,4	24,4	23,7	25,4	30,1	28,7
Podíl daňových příjmů plynoucích do ÚR	21,7	20,4	20,9	21,4	20,9	22,2	20,0	22,9	15,1	15,2

Pramen: PEKOVÁ, J. *Veřejné finance: úvod do problematiky*. Praha : ASPI Publishing, 2002 a vl. propočty

Nejdůležitější skupinou jsou daňové příjmy, které se každoročně opakují. Daně centrálně vybírají finanční úřady. Poté je nutné tyto prostředky vhodně *přerozdělit* mezi jednotlivé články v rozpočtové soustavě.

³⁶ Podrobněji citované dílo, kapitola 7.

³⁷ Podrobněji PEKOVÁ, J. *Veřejné finance: úvod do problematiky*. Praha : ASPI Publishing, 2002, kap. 3.

³⁸ Daňové příjmy bez povinných příspěvků na sociální zabezpečení a státní politiku nezaměstnanosti. Příjmy ÚR (územních rozpočtů tzn. rozpočty obcí, dobrovolných svazků obcí a do roku 2000 okresních úřadů, poté krajských úřadů) po vyloučení transferů ze státního rozpočtu.

2. ANALÝZA PŘEROZDĚLOVACÍCH VZTAHŮ V ROZPOČTOVÉ SOUSTAVĚ V ČR

Jak jsem uvedla v předchozí kapitole, územní samospráva zabezpečuje lokální a regionální veřejné statky, ale i některé národní veřejné statky v přenesené působnosti. Jedním z hlavních úkolů fiskálního federalismu, kromě optimální decentralizace státních netržních činností, je fiskální decentralizace. Je tedy důležité rozhodnout o optimálním přiřazení příjmů (zejména daňových) a financování výdajů z jednotlivých rozpočtů v rámci rozpočtové soustavy, především v závislosti na rozdělení kompetencí za zajišťování veřejných statků. V praxi jde tedy o stanovení optimálního **rozpočtového určení daní** (daňového určení) a optimalizaci výdajů a finančních vztahů mezi rozpočty.³⁹

V naší rozpočtové soustavě existují dva typy přerozdělovacích vztahů. Kromě již zmíněného rozpočtového určení daní, pomocí něhož rozdělujeme daňové příjmy, se využívá přerozdělování prostřednictvím dotací.

2.1 Rozpočtové určení daní

Rozpočtové určení daní znamená, do jakého rozpočtu příslušná daň nebo její podíl plyne. V ČR je uzákoněno zákonem o rozpočtovém určení výnosů daní,⁴⁰ který vymezuje příjmy obecních rozpočtů, krajských rozpočtů a některých státních fondů (např. Státní fond dopravní infrastruktury). Příjem, který není zákonem přiřazen, je příjmem státního rozpočtu.

Úkolem rozpočtového určení daní v České republice je zajistit fiskální dostatečnost jednotlivých úrovní rozpočtů územních samosprávních celků. Dále má za úkol je spektrum sdílených daňových příjmů tak, aby státní rozpočet a rozpočty ÚSC byly vyváženy, tj. podíl na progresivních daních (tzn. daních, jejichž podíl na celkových daňových příjmech roste např. DPH) i daních s určitou regresí (podíl těchto daní na celkových příjmech klesá např. daň z příjmů fyzických osob). A také odstranit či minimalizovat negativa rozdělování daňových výnosů obcím, která jsou obsažena v předcházející daňové úpravě.⁴¹

Podle rozpočtového určení daní můžeme daňové příjmy veřejných rozpočtů v ČR členit na daně:

³⁹ Podrobněji PEKOVÁ, J. *Veřejné finance: úvod do problematiky*. Praha : ASPI Publishing, 2002, kap. 3.

⁴⁰ Zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávním celkům a některým státním fondům, ve znění pozdějších předpisů.

⁴¹ Podrobněji JÍLEK, M. *Veřejné finance*. 2. JU Č. Budějovice, 2002. kapitola 8.

- státní – plynou do státního rozpočtu;
- **svěřené (výlučné)** – daně vyplývající z celostátních daňových zákonů, jejichž výnos plyne jen do určitých rozpočtů (státního rozpočtu či rozpočtu ÚSC), v případě obecních rozpočtů je to daň z nemovitostí;
- **sdílené** – daně upravené celostátními daňovými zákony, plynoucí určitým podílem do různých rozpočtů (z části do státního rozpočtu a z části do municipálních rozpočtů), např. daň z přidané hodnoty, důchodové daně;
- municipální (obecní, místní) – daně plynoucí do územních rozpočtů, municipality mají pravomoc rozhodnout o jejich výběru, např. místní poplatky.⁴²

S rozpočtovým určením daní souvisí **daňová pravomoc**, tzn. kdo ovlivňuje předmět daně, způsob výpočtu základu daně, sazby daně apod. V ČR má tuto pravomoc stát, územní samospráva ji má minimální. Obce mají možnost rozhodovat o výběru místních poplatků a mohou velmi omezeně ovlivňovat výnos daně z nemovitostí. Kraje zatím nemají žádnou daňovou pravomoc. Územní samospráva může výnos daně ovlivňovat pouze nepřímou, např. tím, že obec vytvoří lepší podmínky pro podnikání (podrobněji dále).

Odvedené daně (svěřené i sdílené) se shromažďují u správce daně, kterými jsou místně příslušné finanční úřady.⁴³ Odtud jsou poté přerozděleny dle rozpočtového určení daní a převedeny na příjmový účet příslušné obce či kraje.⁴⁴

2.1.1 Význam svěřených a sdílených daní

Výhodou celostátně stanovených daní jsou tedy nižší administrativní náklady na správu a výběr daní, jelikož tuto činnost vykonává místně příslušný finanční úřad.

Na druhou stranu je třeba říci, že územní samosprávy mohou ovlivňovat svou činností své daňové příjmy jen minimálně. Nic je tak nestimuluje k efektivnímu využívání těchto příjmů, aby vzrostly v dalších obdobích. Další nevýhodou je, že ÚSC nemohou předvídat daňové příjmy, jelikož neustále dochází ke změnám v zákoně o rozpočtovém určení daní a v daňových zákonech, což znesnadňuje plánování výdajů do budoucna.

Sdílené daně jsou takové daně, jejichž celostátní výnos bude rozdělen určitým podílem mezi stát, obce a kraje. V současné době v ČR mezi tyto daně patří daně z příjmů a daň z přidané hodnoty.

⁴² Podrobněji PEKOVÁ, J. *Veřejné finance: úvod do problematiky*. Praha : ASPI Publishing, 2002, kap. 6

⁴³ Správu daní a poplatků upravuje zákon č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů. Převod daní na účet ÚSC rozpočtů pak zákon o RUD č. 243/2000 Sb. ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁴ Více PEKOVÁ, J. *Hospodaření a finance územní samosprávy*. Praha : Management Press, 2004, kap. 6.

Daně z příjmů zahrnují daň z příjmů fyzických a právnických osob.⁴⁵ **Daň z příjmů fyzických osob** (zkr. DPFO) je univerzální daní, tzn. podléhají jí veškeré příjmy jednotlivců. Sazba této daně je klouzavě-progresivní.

Daň z příjmů právnických osob (DPPO) je také daní univerzální, zdaňuje tedy veškeré příjmy právnických osob. Sazba daně je zde lineární (24 %). Sdílení DPPO považuji za správné. Myslím si, že by obce měly mít určitý výnos z toho, že na jejich území je provozována podnikatelská činnost.

V poslední době vláda tuto sazbu snižuje, aby došlo k poklesu daňového zatížení právnických osob. Z toho logicky vyplývá, že výnosy DPPO by měly v posledních letech klesat. Jak dokazují na tabulkách ve čtvrté kapitole, není tomu tak. Vláda snížením daňové sazby vlastně nepřímo podporuje rozvoj podnikání, protože ušetřené peníze podnik může použít pro svůj další rozvoj. Nižší sazby také lákají zahraniční investory.

Daň z přidané hodnoty (DPH) je univerzální spotřební daň. Podléhají jí dodávky zboží, poskytování služeb atd. Sazba daně je lineární a diferencovaná se dvěma úrovněmi daňové sazby – základní (19 %) a snížená (5 %). V souvislosti se vstupem ČR do EU nabytí účinnosti nový zákon o DPH, který část zboží a služeb převádí ze snížené do základní sazby daně.⁴⁶ Tento zákon má vliv na změnu výše celostátního výnosu DPH, čímž dochází ke změně objemu peněžních prostředků, které z výnosu této daně plynou do jednotlivých místních rozpočtů (podrobněji dále).⁴⁷

Sdílení DPH považuji za velmi významný krok v oblasti financování obcí a krajů hlavně proto, že tím ÚSC získaly velký objem peněžních prostředků (viz kapitola 4.1). Svěření této daně by dle mého názoru bylo velmi náročné, především vyčíslení podílu připadajících na danou obec či kraj. Proto sdílení této daně považuji za optimální.

Výnos sdílených daní není alokován obcím plošně (poměrem počtu obyvatel obce k počtu obyvatel ČR), protože by došlo k velkému propadu příjmů magistrátních a velkých měst. Výnos sdílených daní se rozděluje mezi jednotlivé obce stanoveným procentem, které závisí na počtu obyvatel i velikosti obce (více kapitola 2.1.4).

Výhodou sdílených daní je zvýšení samostatnosti hospodaření a rozhodování ÚSC. Na druhé straně obce a kraje nemohou ovlivnit výši daňového výnosu, neboť o konstrukci daní rozhoduje centrální vláda. Svým charakterem by se sdílené daně daly zařadit spíš

⁴⁵ Zákon č. 586/1992 Sb., o dani z příjmů, ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁶ Zákon č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁷ Viz. BOHÁČ, R. Nový zákon o DPH. *Obec a finance*, 2004, roč. 9, č. 3, s. 20 – 21.

mezi dotace, jak je tomu v některých státech EU (viz. kapitola 5). Za další nevýhodu sdílených daní lze považovat nižší motivaci jejich příjemců a zmenšení odpovědnosti za výši daně. Důchodové daně jsou velmi výnosné a v zemích, kde plynou přímo do rozpočtů ÚSC se zvýšila jejich finanční soběstačnost.

Svěřené daně (neboli daně výlučné) jsou daně, u kterých je celý výnos daně svěřen jen určitému rozpočtu (státnímu nebo rozpočtu ÚSC). Vhodné pro svěřením jsou daně z pevného základu, protože jsou relativně stabilní, a daně místní, jelikož mají určitou vazbu na území, a tudíž motivační charakter. Typickým svěřeným příjmem ÚSC je daň z nemovitostí. Dále mezi svěřené daně patří i daň z příjmu právnických osob v případech, že poplatníkem je sama obec či kraj.⁴⁸

Svěření **DPPO placené ÚSC** je správné, protože obci či kraji plyne příjem z jimi placené daně. Na druhou stranu si myslím, že to pro ÚSC nemá žádný význam, jelikož tuto daň na jedné straně zaplatí a pak ve stejné výši dostanou zpět. Domnívám se, že by se tato situace dala řešit osvobozením ÚSC od placení DPPO. Konečný efekt by byl stejný.

Daň z nemovitostí⁴⁹ se vybírá z pozemků, bytů a staveb. Výnos náleží obci, na jejímž katastrálním území se nemovitost nachází.

V současné době se objevuje otázka jiného ocenění nemovitostí. Zavedení tržní ceny by mohlo zvýšit daňové příjmy. Bylo by však nevýhodné pro obce s menším zájmem o nemovitosti, což budou dle mého názoru zejména menší obce. Myslím si, že zavedení tržní ceny by mohlo vést ke zvýšení daňových příjmů, ale jejich část by byla pohlcena výdaji na vyšší administrativu kvůli aktualizaci tržní hodnoty.

Svěření daně z nemovitostí považuji za správné, neboť si myslím, že její výnos má náležet obci, na jejímž území se nemovitost nachází. Význam této daně je zejména v její stabilitě, pravidelnosti a předvídatelnosti příjmů. Bohužel tato daň je jen malým zlomek celkových daňových příjmů obcí (viz. kapitola 4).

Nevýhodu vidím v tom, že obce výši této daně mohou ovlivňovat velmi omezeně. Daň z nemovitosti má dvě části, daň ze staveb a z pozemků. Pouze u daně ze staveb může obecní zastupitelstvo rozhodnout o doplňkové sazbě daně (koeficientu). Koeficient mohou obce upravovat zvýšením o jednu nebo snížením až o tři kategorie. V souvislosti s tím se změní sazba daně, což ovlivní i výši výnosu daně z nemovitostí.

⁴⁸ Podrobněji: PEKOVÁ, J. *Hospodaření a finance územní samosprávy*. Praha : Management Press, 2004. kapitola 4.

⁴⁹ *Zákon č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitostí, ve znění pozdějších předpisů.*

Na druhou stranu se mohou obce snažit zvelebovat a zviditelňovat své území, aby zaujalo mnoho lidí. Prodej parcel, výstavba nových bytů či rodinných domků vede k růstu výnosu daně z nemovitostí. Domnívám se však, že obce by měly mít větší možnost ovlivnit výše této daně než je tomu doposud (viz. dále).

Svěřené daně jsou významné zejména proto, že celý výnos daně jde do obecních nebo krajských rozpočtů. Nevýhodou je nízká daňová pravomoc ÚSC vzhledem k těmto příjmům.

Místní daně v daňovém systému ČR neexistují. Někdy se sem zahrnují **místní poplatky** (např. poplatek ze psů, poplatek za povolení vjezdu s motorovým vozidlem do vybraných míst a částí měst atd.). Jsou upraveny zákonem č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů. Větší daňovou pravomoc mají obce právě u místních poplatků, které si spravují a vybírají samy.

Dříve než se budu věnovat konkrétním příjmům a výdajům územních rozpočtů, popíši změny rozpočtového určení daní. Následně se pokusím tyto změny analyzovat.

2.1.2 Rozpočtové určení daní v ČR po roce 1992

Po znovuoobnovení územní samosprávy na počátku devadesátých let 20. století, bylo potřeba (kromě kompetencí) na obce převést i finanční prostředky. V roce 1992 získávaly 40 % ze společných příjmů státu (tj. daň ze mzdy a odvody z objemu mezd).

Dalším významným posunem vpřed bylo zavedení nové daňové soustavy v roce 1993. Pro obce to znamenalo vyšší a rozmanitější daňové příjmy, neboť kromě sdílených daní (podíl na dani z příjmů) získaly i daně svěřené (daň z nemovitosti) a místní poplatky. Myslím si, že tento rok byl velmi důležitý z hlediska rozpočtového určení daní, protože byla prvně stanovena různorodá základna daňových příjmů.

Postupem času se rozpočtové určení daní měnilo (a stále mění), ale rok 1993 považuji za dobré nastartování procesu finanční decentralizace. Cílem těchto změn bylo zejména:

- ✓ posílit příjmy rozpočtů měst a obcí, a tím zvýšit finanční soběstačnost těchto samosprávních celků;
- ✓ stabilizovat tyto příjmy v čase, což je nutné i pro střednědobé rozpočtové plánování;
- ✓ do určité míry vyrovnat dynamiku vývoje daňových příjmů obecních rozpočtů a daňových příjmů státního rozpočtu;

- ✓ snížit prostorové rozdíly v daňovém výnosu mezi obcemi, a tím i rozdíly v míře soběstačnosti.⁵⁰

Bohužel však ne všechny stanovené cíle byly dodrženy. Dle mého názoru se podařilo stabilizovat příjmy v čase a umožnit tak jejich lepší předvídatelnost. Na druhou stranu nemohou ÚSC výši svých příjmů moc ovlivňovat. Finanční soběstačnost je zejména u krajů, díky vysokému podílu dotací v příjmech, zanedbatelná. Podrobněji je tato situace vysvětlena v dalších kapitolách.

V letech 1993 až 1995 docházelo každoročně k dílčím změnám rozpočtového určení daní. Myslím si, že to mohlo být do jisté míry způsobeno tím, že naše republika teprve pár let existovala jako samostatný stát. Výraznější změna nastala v roce 1996.

2.1.3 Rozpočtové určení daní v ČR v letech 1996 – 2000

Zatím nejdelší úprava rozpočtového určení daní platila od roku 1996 do roku 2000. Rozpočtové určení po roce 1996 je naznačeno v následující tabulce.

Tabulka 2.1 Rozpočtové určení daní v letech 1996 - 2000

Typ daně	Státní rozpočet	Okresní rozpočet	Rozpočet obce	Poznámka
DPH	100 %			
Spotřební daně	100 %			
Silniční daň	100 %			
Poplatek za užívání dálnic	100 %			
Daň dědická, daň darovací, daň z převodu nemovitostí	100 %			
Daň z nemovitostí			100 %	dle katastrů, v němž se nemovitosti nacházejí
DPFO ze závislé činnosti	40 %	30 %	30 %*	celookresní výnos
	30 %		70 % rozpočet uvedených měst	výnos daně na území měst Praha, Brno, Ostrava Plzeň
DPFO z podnikání			100 %	dle trvalého bydliště (sídla) plátce daně
DPPO placená právnickými subjekty	80 %		20 %	podílem počtu obyvatel obce na počtu obyvatel ČR
DPPO placená obcemi			100 %	
Místní poplatky			100 %	podle místa bydliště či sídla poplatníka

* 20 % dle počtu obyvatel, 10 % dle plátcovy pokladny.

Pramen: PEKOVÁ, J. *Veřejné finance: úvod do problematiky*. Praha : ASPI Publishing, 2002

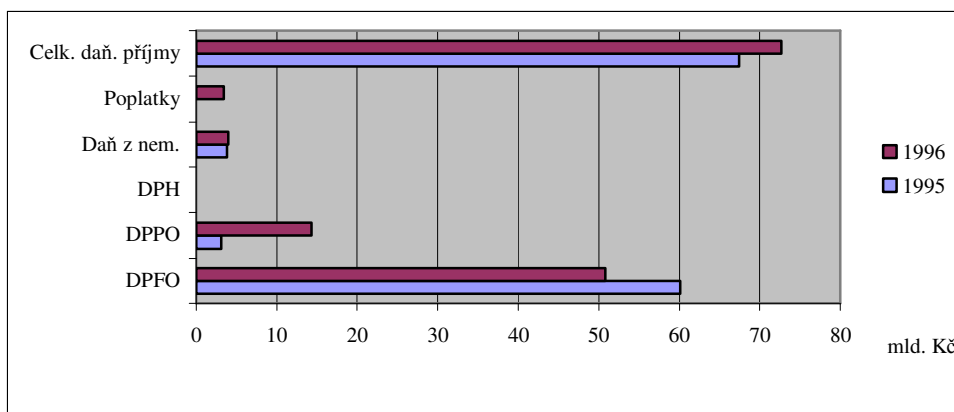
Z uvedené tabulky vyplývá, že největší změny zaznamenala DPFO. Jak dokládám na tabulkách ve čtvrté kapitole, daňové příjmy ÚSC se touto změnou zvýšily.

⁵⁰ Podrobněji PEKOVÁ, J. *Veřejné finance: úvod do problematiky*. Praha : ASPI Publishing, 2002, kap. 3.

V roce 1995 největší podíl na daňových příjmech ÚSC měla právě DPFO, a to 89 % (viz tabulka 4.1). Daň z nemovitostí zaujímala pomyslné druhé místo s necelými šesti procenty a DPPO (placená ÚSC) byla zastoupena pěti procenty.

V roce 1996 daňové příjmy opět vzrostly. Podíl DPFO se snížil na 70 %. Pokles příjmů z DPFO byl vyrovnán DPPO, jejíž podíl dosahoval již téměř 20 % na celkových daňových příjmech ÚSC. Daň z nemovitostí změna rozpočtového určení neovlivnila, její výnos byl stabilní. Situaci před a po změně rozpočtového určení daní v roce 1996 zobrazuje následující graf.

Graf 2.1 Vliv změny rozpočtového určení daní v roce 1996 na rozpočty ÚSC



Pramen: Bilance územních rozpočtů za roky 1995 a 1996, MF ČR

Příčinou snížení výnosů DPFO bylo hlavně to, že do roku 1995 byla DPFO ze závislé činnosti svěřena daní (dělila se mezi rozpočty obcí a rozpočty okresních úřadů). Od roku 1996 je sdílena mezi rozpočty ÚSC a státní rozpočet. V případě DPPO to bylo obdobné. Do roku 1994 plynula do rozpočtů ÚSC pouze daň jimi placená. Od roku 1996 plyne do rozpočtů ÚSC i DPPO, kde poplatníkem je podnikatelský subjekt. Tato daň je od roku 1996 daní sdílenou.

Podle mého názoru je správné, že pokles v příjmech z DPFO byl nahrazen zvýšením příjmů DPPO. Ovšem za negativum této změny považuji zbytečně komplikované přerozdělení daně z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti.

Za nespravedlivý považuji také způsob přerozdělení DPFO ze samostatně výdělečně činnosti, která do rozpočtů obcí plynula dle sídla či trvalého bydliště plátce. To vedlo ke zvýšení konkurence mezi obcemi, které se snažily získat různými výhodami více firem (např. vrácením části daně), což zvýšilo jejich daňové příjmy. Na druhé straně změna právní formy podnikání dobře prosperující samostatně podnikající fyzické osoby na osobu právnickou vedla k tomu, že obec přišla o značnou část příjmů. Myslím, že právě toto

nevhodné pravidlo pro alokaci výnosu DPFO ze samostatně výdělečné činnosti bylo jedním z důvodů pro změnu rozpočtového určení daní.

Toto daňové určení vedlo k velkým rozdílům v daňovém výnosu mezi obcemi, ale i okresy. Stále více se „rozevíraly nůžky“ mezi chudými a bohatými obcemi. Dalším problémem byla nízká stabilita daňových příjmů. Hlavní daňové příjmy územních samosprávních celků se orientovaly na nestabilní daně z příjmů a nezahrnovaly nepřímé daně. Tyto i jiné problémy byly důvodem pro nové rozpočtové určení daní.

2.1.4 Rozpočtové určení daní v ČR od roku 2001.

Na začátku roku 2001 došlo tedy k další změně rozpočtového určení daní. Domnívám se, že jedním z hlavních důvodů bylo (kromě výše uvedených), že bylo velmi úzké spektrum sdílených daní (DPFO ze závislé činnosti a DPPO). Mezi další důvody nepochybně patřily nesladěné výnosy státního rozpočtu a ÚSC rozpočtů.

Od roku 2001 se více využívají tzv. sdílené daně – jejich daňový výnos se dělí mezi státní rozpočet, rozpočty obcí a Státní fond dopravní infrastruktury.⁵¹ Změna rozpočtového určení daní přinesla většině obcí více daňových příjmů (viz. tabulka 4.2) a snížila rozdíly v daňových příjmech mezi obcemi, což způsobilo zavedení většího počtu sdílených daní.⁵²

Výše příjmů je vázána na počet obyvatel a velikost obce, tzn. čím větší obec je, tím vyšší částku obdrží. Bylo stanoveno 14 velikostních kategorií obcí a koeficienty velikostní kategorie obce (viz. tabulka 2. v příloze). Každá obec se na uvedené procentní části celostátního hrubého výnosu daně podílí stanoveným procentem. Procento (P) je dáno vztahem, který naznačuje vzorec 2.1.⁵³

Vzorec 2.1

$$P = \frac{O_t \cdot k_t}{\sum_{t=1}^n O_t \cdot k_t}$$

O počet obyvatel obce
k koeficient velikostí kategorie obce
t daná obec
n počet obcí

Pramen: Jílek, M. *Veřejné finance*. 2. vyd. JU Č. Budějovice, 2002, strana 117.

⁵¹ Státní fond dopravní infrastruktury je zřízen pro financování výstavby, údržby a modernizace silnic, dálnic, železničních dopravních a vnitrozemských vodních cest. Příjmem je poplatek za použití dálnic a rychlostních silnic, od roku 2001 výnos silniční daně a podíl na spotřební dani z minerálních olejů (PEKOVÁ, 2002).

⁵² Více PEKOVÁ, J., PILNÝ, J. *Veřejná správa a finance veřejného sektoru*. Praha : ASPI Publishing, 2002. kapitola 3.

⁵³ Podrobněji JÍLEK, M. *Veřejné finance*. 2. JU Č. Budějovice, 2002. kapitola 8.

„Procento zveřejní Ministerstvo financí v dohodě s Českým statistickým úřadem vyhláškou, vydanou každoročně s účinností od 1. září běžného roku.“⁵⁴ Koeficienty velikostních kategorií obcí stanoví příloha k zákonu o rozpočtovém určení daní.

Toto kritérium rozdělování považuji za spravedlivé, neboť se finanční prostředky dostanou tam, kde by se tak vysokého daňového výnosu nedosáhlo, pokud by tyto daně byly obcím svěřeny. Na druhé straně však by svěřením daně z příjmů motivovalo obce k vytvoření podmínek pro podnikání na svém území.

Od roku 2001 tedy plynou do obecních rozpočtů následující daňové příjmy:

- 20,59 % celostátního výnosu DPH,
- 20,59 % celostátního výnosu DPFO bez DPFO ze samostatně výdělečné činnosti,
- 30 % celostátního výnosu DPFO ze samostatně výdělečné činnosti,
- 20,59 % celostátního výnosu DPPO bez daně placené samotnými obcemi,
- celý výnos daně z nemovitostí; příjemcem je ta obec, na jejímž území se nemovitost nachází,
- celý výnos DPPO v případě, kdy je poplatníkem sama obec,
- místní poplatky, které mají charakter místních daní.

Do Státního fondu dopravní infrastruktury v roce 2001 plynulo:

- 20 % celostátního výnosu spotřební daně z daň z minerálních olejů,
- celý výnos silniční daně.⁵⁵

Z uvedeného vyplývá, že v roce 2001 bylo podstatně rozšířeno spektrum sdílených daní. Následující fakta jsou doložena na tabulkách v kapitole 4.

Před změnou rozpočtového určení daní (v roce 2000) dosahovaly příjmy DPFO 66 % na celkových daňových příjmech. Podíl DPPO byl 24,5 % a daně z nemovitostí téměř 5 %.

V roce 2001, tedy po změně rozpočtového určení daní, se ovšem podíl jednotlivých daní v ÚSC rozpočtech radikálně změnil. Podíl DPFO poklesl o 37 %, a to na pouhých 29 %. Podíl DPPO se zvýšil o 1,5 %. Daň z nemovitostí zůstává stabilně na pěti procentech. Daní s největším podílem na daňových příjmech rozpočtů ÚSC se stala nově sdílená daň z přidané hodnoty, která v ÚSC zabírá téměř 34 %.

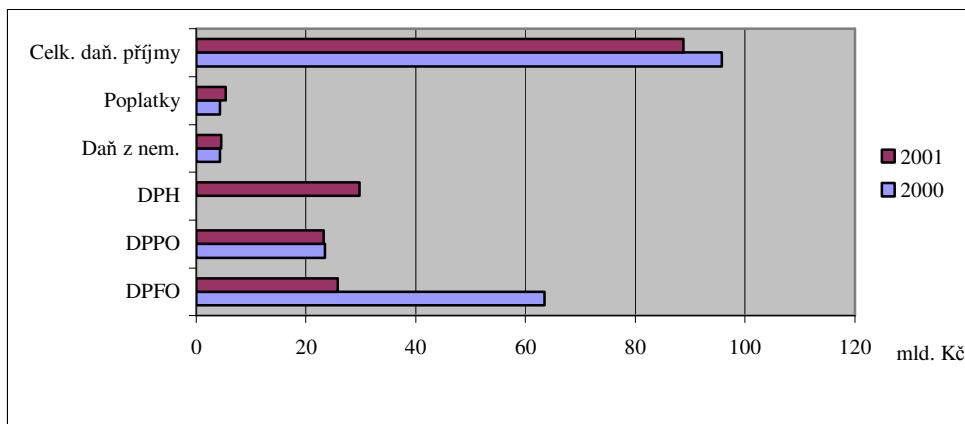
Je zajímavé, že při této změně rozpočtového určení daní došlo k mírnému poklesu celkových daňových příjmů, což prisuzuji skutečnosti, že v roce 2001 již okresní úřady

⁵⁴ Zákon č. 243/2000 Sb., §4 odst. (2)

⁵⁵ Více PEKOVÁ, J. *Hospodaření a finance územní samosprávy*. Praha : Management Press, 2004. kap. 6.

nedostaly daňové příjmy. Jediným příjemcem za ÚSC byly obce, neboť krajům byly daňové příjmy vymezeny až v roce 2002. Situaci v letech 2000 a 2001 znázorňuje následující graf.

Graf 2.2 Vliv změny rozpočtového určení daní v roce 2001 na rozpočty ÚSC



Pramen: Bilance územních rozpočtů za roky 2000 a 2001, MF ČR

Výnos DPFO značně poklesl. Snížení výnosu DPFO ze závislé činnosti zapříčinila změna procenta, protože po roce 1996 rozpočtům ÚSC náleželo 60 % celostátního výnosu této daně. Od roku 2001 je to jen 20,59 %. DPFO ze samostatně výdělečné činnosti se změnila ze svěřené daně rozpočtům ÚSC na daň sdílenou. Do rozpočtu obce plyne 30 % výnosu této daně. DPPO zaznamenala pouze téměř neznamatelnou změnu, a to z 20 % na 20,59 %. Její podíl na daňových příjmech ÚSC sice vzrostl, avšak absolutně příjmy z této daně klesly. Pokles výnosů daní z příjmů však vyrovnalo nové zavedení sdílení DPH.

Za nespornou výhodu této změny rozpočtového určení daní považují nové sdílení nepřímých daní, protože tak ÚSC získaly velký objem peněžních prostředků. DPH se stala hned v prvním roce sdílení nejvýznamnějším daňovým příjmem. Tato daň má totiž stabilní výnos v čase a měla by tak přispět ke stabilitě hospodaření obcí v delším časovém horizontu.

Účelné bylo i svěřené příjmů silniční daně a sdílení u spotřební daně z daně z minerálních olejů Státnímu fondu dopravní infrastruktury, protože tento fond byl zřízen za účelem výstavby, údržby a modernizace silnic.

Naopak za určité znevýhodnění z hlediska obcí považují změnu u daně z příjmů fyzických osob podnikatelů, protože svěřené příjmů obcím se změnilo na sdílenou daň. To znamenalo snížení daňových příjmů obcí. Myslím, že výhodou bylo i zjednodušení složitého sdílení daně z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti

Velmi dobré je i jiné přerozdělování sdílených daní, a to pomocí přepočteného počtu obyvatel. Za jisté negativum považuji, že ÚSC nemohou valnou část svých daňových příjmů žádným způsobem ovlivnit a nemotivuje je tak k efektivnějšímu hospodaření.

Daňové příjmy rozpočtů krajů nebyly pro rok 2001 stanoveny. Výjimkou bylo svěřením příjmů ze správních poplatků, které však dosahovaly téměř zanedbatelné výše. Kraje byly v prvním roce své existence financovány zejména dotačním způsobem, což považuji na přiměřené tomu, že tyto vyšší územně správní celky existovaly pouze jeden rok. Ale bylo nutné pro další roky stanovit krajům procentuální podíl na vlastních příjmech, aby se omezila jejich závislost na státu. Proto bylo rozpočtové určení daní z roku 2001 novelizováno.

2.1.5 Změna rozpočtového určení daní v roce 2002

Rozpočtové určení výnosů daní z roku 2001 je upraveno zákonem č. 483/2001 Sb.⁵⁶ Kraje se tak v roce 2002 stávají příjemci daňových příjmů.

Systém daňových příjmů se oproti roku 2001 nezměnil. Rozpočty obcí však byly na základě novely zákona posíleny o tzv. *motivační složku*.⁵⁷ Ta je tvořena podílem na 1,5 % celostátního výnosu DPFO ze závislé činnosti, který se do jednotlivých obcí dělí podle počtu pracovních míst v obci. Další část tvoří 30 % celostátního výnosu DPFO z podnikání, který je alokován podle bydliště podnikatele. Tato motivační složka byla zavedena, aby obce měly možnost alespoň částečně ovlivnit své daňové příjmy.

Tuto změnu považuji za velké pozitivum pro obce. V případě DPFO z podnikání, jsou jejím prostřednictvím obce motivovány k podpoře podnikání, protože výnos této daně připadá obcím dle bydliště podnikatele. Pokud tedy obec vytvoří dobré podmínky pro podnikatele, získá vyšší příjmy do svého rozpočtu.

Obce mohou ovlivňovat své příjmy i pomocí nového rozdělení DPFO ze závislé činnosti. To hodnotím kladně, neboť s vyšším počtem zaměstnanců v obci by měly růst i daňové příjmy. Daň tak zohledňuje ekonomické aktivity na určitém území, což je jistě motivující. Negativem však je, že ve výnosu není zohledněna konkrétní velikost daně ze závislé činnosti od pracovníků na území obce.

Význam motivační složky je velmi malý. Jednak výnos samotné DPFO z podnikání je relativně nízký (viz. kapitola 4.1). I druhá část motivační složky má negativa.

⁵⁶ Zákon č. 483/2001, kterým se mění zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávním celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní), dále se jím mění zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů a zákon č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitostí.

⁵⁷ Více PEKOVÁ, J. *Hospodaření a finance územní samosprávy*. Praha : Management Press, 2004. kap. 6.

Zvýhodňuje větší obce, protože je zde větší možnost zaměstnání, a tak motivuje spíše ke slučování obcí než k čemukoli jinému.

Hlavním přínosem novely bylo vymezení daňových příjmů krajů, protože v roce 2001 byly jejich jediným daňovým příjmem správní poplatky. U krajů je shodné spektrum sdílených daní jako u obcí (kromě motivační složky). Podíl rozpočtů krajů na celostátním výnosu je 3,1 %. S vyšší podílu krajských rozpočtů na sdílených daních nesouhlasím, protože je velmi nízká. Převažuje tak nadále dotační způsob financování krajů (viz. tabulka 3.8), což znamená jen velmi omezené možnosti nakládání se svými příjmy.

Každý kraj se na procentní části celostátního hrubého výnosu sdílených daní podílí stanoveným procentem, které vychází z počtu a finanční náročnosti na ně převáděných zařízení (tj. organizačních složek, příspěvkových organizací). Procento je uvedeno v příloze zákona č. 483/2001 Sb. (viz. tabulka 4 v příloze). Tento způsob rozdělování sdílených daní považuji za vhodný, protože každý kraj obdrží peněžní prostředky přiměřené své potřebě. Negativem, kromě již zmíněné nízké výše těchto příjmů, je i nemožnost krajů vyšší daňových příjmů ovlivnit.⁵⁸

V souvislosti s novelou rozpočtového určení daní vzrostly celkové daňové příjmy ÚSC o 20,9 mld. Kč. Zvýšil výnos z DPFO, DPPO i DPH, největší nárůst zaznamenala DPFO, a to o 6,5 mld. Kč. Ovšem podíl těchto daní na celkových daňových příjmech ÚSC se téměř nezměnil. Výnos daně z nemovitostí v absolutní výši zůstává stejný, její podíl na celkových příjmech však poklesl o 1 % (viz tabulka 4.1).

Domnívám se, že hlavní význam této změny představují nově prisouzené daňové příjmy krajským rozpočtům. V roce 2001, kdy ještě daňové příjmy krajů nebyly stanoveny, byl zaznamenán propad celkových daňových příjmů. Zřejmě z důvodu, že okresní úřady ukončily svou činnost. Stát tehdy sdílel daně pouze s obcemi. Daňové příjmy ÚSC v roce 2002 narostly, protože podíl státu na sdílených daních se snížil o 3,1 %, které připadly krajům. Jelikož však tento podíl z celostátního výnosu daní krajům nedostačoval, bylo toto procento v roce 2005 zvýšeno.

2.1.6 Změna rozpočtové určení daní v roce 2005

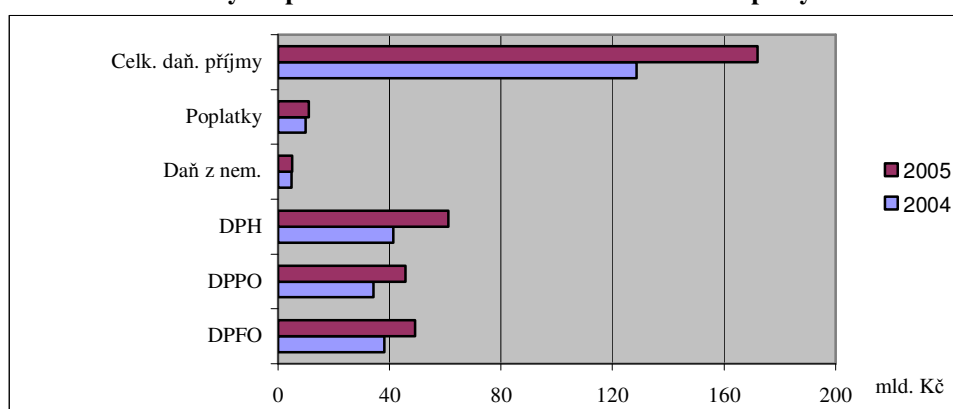
V otázkách samostatné působnosti krajů existuje od počátku ostrý spor o to, zda mají kraje dostatečné finanční zdroje pro plnění zákonem svěřených povinností. Bylo již několikrát navrhováno změnit zákon o RUD, posílit daňové příjmy krajů a zvýšit jejich schopnost samostatně ovlivňovat na svém území svěřené oblasti veřejné správy.

⁵⁸ Tamtéž, kapitola 6.

Až v závěru roku 2004 byl přijat zákon č. 1/2005 Sb., který novelizuje zákon o RUD⁵⁹ a podstatně zvyšuje daňové příjmy krajům. Uvedeným zákonem se zásadně mění podíl krajů na sdílených daních z 3,1 % na 8,92 %, což podstatně navyšuje jejich příjmy (viz. schéma 2.1). Toto zvýšení příjmů je však kompenzováno snížením dotací, takže to celkové příjmy mnoho nezmění. Výhodou přijatého opatření není zvýšení příjmů krajů, nýbrž skutečnost, že krajské samosprávy budou moci samostatně rozhodovat o větší části svého rozpočtu.⁶⁰

Zvýšení příjmů krajských rozpočtů mělo pozitivní vliv na růst příjmové stránky rozpočtů územních samospráv (graf. 2.3).

Graf 2.3 Vliv změny rozpočtového určení daní v roce 2005 na rozpočty ÚSC



Pozn.: Údaje za rok 2005 představují očekávanou skutečnost.

Pramen: Bilance územních rozpočtů za rok 2004, MF ČR a časopis Obec a finance 5/2005

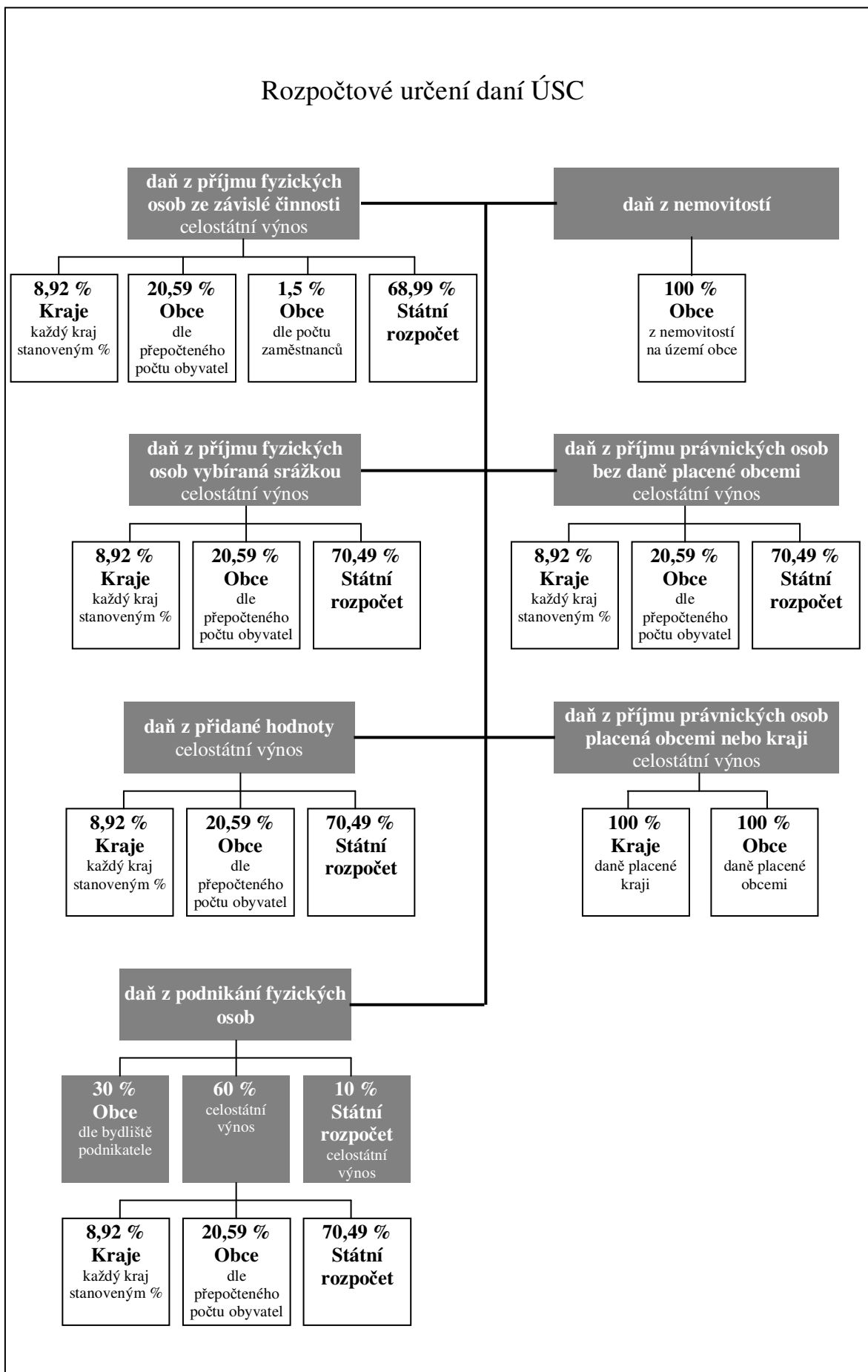
Nejen změna procenta, kterým se kraje podílí na výnosu sdílených daní, byla příčinou rostoucích příjmů ÚSC. Zásahu na tom má také výše zmíněná změna zákona o DPH, což také ovlivnilo výnos připadající obcím a krajům z této daně.

Myslím si, že výhodou této změny je zejména navýšení krajských příjmů. Kraje budou moci o větší části svých příjmů rozhodovat dle svého uvážení, což je jistě přínosem. I přesto se však domnívám, že toto navýšení není dostačující, nehledě na to, že neřeší vůbec problém odpovědnosti krajů za výši jejich příjmů. V krajských rozpočtech stále převládá dotační způsob financování, který jim znemožňuje samostatné rozhodování o užití takto získaných příjmů (podrobněji následující kapitola 2.2). Dále se domnívám, že by se neměla řešit jen celková výše daňových příjmů krajských rozpočtů (vyšší podíl na sdílených daních), ale kraj by měl mít (stejně jako obce) možnost ovlivnit výši těchto příjmů.

⁵⁹ Zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávním celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní), ve znění zákona č. 1/2005 Sb.

⁶⁰ Více ELIÁŠ, A. Kraje ve druhém volebním období. *Obec a finance*, 2005, roč. 10, č. 1, s. 6 – 8.

Schéma 2.1 Rozpočtové určení daní územním samosprávním celkům v ČR v roce 2005



Změna rozpočtového určení daní se v tomto roce dotkla i Státního fondu dopravní infrastruktury. Kromě celého výnosu silniční daně získává tento fond již pouze 9,1 % celostátního výnosu spotřební daně z minerálních olejů.⁶¹ Vzhledem k účelu tohoto fondu (viz. výše) považuji tuto změnu za negativní. Naše silnice a dálnice vyžadují neustálou údržbu a modernizaci. Díky rostoucím cenám materiálu a služeb je však potřeba stále více peněz. Proto bych očekávala spíše zvyšování prostředků tohoto fondu.

Brzy by se úpravy RUD měly dočkat i obce. Mohlo by se jednat o rozšíření spektra sdílených daní (např. o spotřební daně) nebo o zvýšení tzv. motivačního prvku daní, protože obcím umožňuje ovlivnit výnos této daně. V současné době se totiž obce potýkají s problémem snižování daňových příjmů (trend snižování daní) a naopak rostoucími kompetencemi. Podrobněji se problematice daňových příjmů věnuji v kapitole 4.

2.2 Přerozdělení přes dotace

ÚSC potřebují ve větší či menší míře dodatečné finanční prostředky z rozpočtové soustavy, zejména ze státního rozpočtu. Dotace tvoří významnou část příjmu jejich rozpočtu, neboť plná finanční soběstačnost územní samosprávy je nereálná. Důvodem je to, že obce i kraje zajišťují úkoly v rámci přenesené působnosti. Jelikož je třeba zajistit určitou standardní úroveň veřejných služeb, musí ÚSC na jejich zabezpečování dostat finanční prostředky ze státního rozpočtu.⁶² V ČR upravují poskytování dotací zákony o rozpočtových pravidlech.

Dotace patří mezi cizí nenávratné příjmy. Mohou být poskytovány jako běžné nebo kapitálové dotace. Jsou-li dotace poskytovány na financování pravidelně se opakujících (neinvestičních) potřeb v rozpočtovém období, jedná o *běžné dotace*. Na financování jednorázových, nepravidelných (investičních) dlouhodobých potřeb se poskytují *dotace kapitálové*.

Běžné a kapitálové dotace mají charakter *účelových* (specifických) dotací nebo *neúčelových* (obecných, globálních) dotací. Běžné účelové i kapitálové účelové dotace se poskytují ve větší míře. Používají se na financování vzdělání, místní policii, údržbu komunikací atd. Neúčelové dotace jsou poskytovány zřídka. Běžné neúčelové dotace se vyskytují třeba jako příspěvek na výkon státní správy. Kapitálové neúčelové dotace nejsou v ČR využívány vůbec.⁶³

⁶¹ Zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávním celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní), ve znění zákona č. 1/2005 Sb.

⁶² Více PEKOVÁ, J. *Hospodaření a finance územní samosprávy*. Praha : Management Press, 2004. kap. 7.

⁶³ Podrobněji PEKOVÁ, J. *Veřejné finance: úvod do problematiky*. Praha : ASPI Publishing, 2002, kap. 8.

Podle mého názoru ÚSC vítají spíše neúčelové dotace, protože jejich poskytování není vázáno na předem vymezený účel, což výrazně podporuje pravomoc a odpovědnost orgánů ÚSC za jejich hospodaření.

Naproti tomu účelové dotace omezují pravomoc místních orgánů v oblasti financování, protože jejich poskytnutí je vázáno na splnění podmínek použití. Předem je vymezen účel dotace. Na druhé straně však umožňují ústřední vládě kontrolovat zabezpečování a financování vymezených veřejných statků v obcích a větších oblastech.

Tabulka 2.2 Vývoj běžných a kapitálových dotací v ÚSC⁶⁴ (v mld. Kč)

Dotace	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
běžné	28,7	31,5	36,8	58,2	75,9	121,1	117,3	108,3	115,8
kapitálové	11,7	13,8	15,1	14,4	18,1	25,6	25,6	18,1	18,4
celkem	40,4	45,3	51,9	72,6	94,0	146,7	142,9	126,4	134,2

Pozn.: Údaje za rok 2005 představují očekávanou skutečnost, za rok 2006 predikci.

Pramen: Bilance územních rozpočtů za léta 1998 až 2004, MF ČR a časopis *Obec a finance* 5/2005

Z tabulky je patrný skokový nárůst dotací (zejména běžných) v roce 2001. Domnívám se, že je tato změna vyplývá z reformy veřejné správy. Vznikly nové ÚSC – kraje, které jsou financovány zejména dotačním způsobem. Další navýšení dotací bylo způsobeno převodem kompetencí ze zaniklých okresních úřadů na krajské úřady a obce s rozšířenou působností. Na výkon této působnosti dostávají dotace ze státního rozpočtu.

Za krok směrem ke zvyšování samostatného rozhodování ÚSC o svých příjmech považují očekávanou výši dotací pro rok 2005.⁶⁵ Jak vyplývá z následujících tabulek 2.3 a 2.4, podíl dotací na příjmech obcí a krajů se snižuje. Tato pozitivní změna ve financování rozpočtů ÚSC přináší menší závislost obcí a krajů na rozhodnutí centrální vlády a vyšší možnost samostatného rozhodování o využití svých příjmů.

V současné době jsou v ČR obcím a krajům poskytovány:

- dotace schválené zákonem o SR na příslušný rok, tj. dotace běžné i kapitálové (např. dotace na sociální dávky, na dopravní obslužnost, příspěvek na výkon státní správy). Tyto dotace musí být poskytnuty i při neplnění příjmů SR, jsou tedy stabilním příjmem ÚSC rozpočtu;
- dotace z kapitoly všeobecná pokladní správa SR, včetně mimořádných dotací (např. účelové dotace na pozemkové úpravy, dotace na prevenci kriminality);

⁶⁴ Do rozpočtů ÚSC jsou zahrnovány rozpočty obcí a dobrovolných svazků obcí, do roku 2000 rozpočty okresních úřadů a od roku 2001 rozpočty krajských úřadů.

⁶⁵ V době dokončování diplomové práce nebyla skutečnost za rok 2005 známa. Očekávaná data za roky 2005 a 2006 jsem čerpala z ELIÁŠ, A. Návrh rozpočtu na rok 2006. *Obec a finance*, 2005, roč. 10, č. ř, s. 20 – 21.

- dotace z dalších – rezortních kapitol SR;
- ze státních fondů (např. ze Státního fondu životního prostředí, ze Státního fondu rozvoje bydlení a dalších). Tyto dotace jsou přísně účelové.⁶⁶

Například predikce na rok 2006 předpokládá u obcí dotace z kapitoly Všeobecná pokladní správa ve výši 28,6 mld. Kč, z ostatních kapitol SR pak 11,9 mld. Kč a ze státních fondů 10,2 mld. Kč. Dále budou obcím poskytnuty dotace z vlastních fondů a dotace od ostatních poskytovatelů (např. krajů), které zvýší příjmy obcí o 8,9 mld. Kč.⁶⁷

2.2.1 Dotace obcím

Dotace představují ve svém souhrnu pro obce druhou největší příjmovou položku jejich rozpočtů. Dotace ze státního rozpočtu v roce 2004 činily 45,9 mld. Kč a dotace ze státních fondů 6,8 mld. Kč. Kromě toho do rozpočtů obce zapojily prostředky z vlastních účelových fondů, strukturálních fondů EU a dotace od krajů.⁶⁸

Ačkoliv dotace do rozpočtů obcí v uplynulých letech většinou absolutně rostly, jejich podíl nepřetržitě klesal. Tuto změnu připisují výrazným změnám rozpočtového určení daní, které znamenaly posilování vlastních příjmů obcí (viz. následující kapitola). Od roku 2000 podíl dotací na celkových příjmech opět narůstá (s maximem v roce 2003), což je zapříčiněno zmíněným převodem kompetencí ze zrušených okresních úřadů na obce s rozšířenou působností. Trend vývoje je zachycen v následující tabulce.

Tabulka 2.3 Vývoj podílu dotací poskytovaných obcím na jejich celkových příjmech (v mld. Kč)

Rok	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
přijaté dotace	29,5	32,8	38	61,8	73,3	101,6	97,8	55,0	59,6
celkové příjmy	137,9	169,4	162,6	184,2	208,2	244,0	248,5	221,1	227,1
podíl dotací na celkových příjmech	21,4%	19,4%	23,4%	33,6%	35,2%	41,6%	39,4%	24,9%	26,2%

Pozn.: Údaje za rok 2005 představují očekávanou skutečnost, za rok 2006 predikci.

Pramen: Bilance územních rozpočtů za léta 1997 až 2004, MF ČR, časopis Obec a finance 5/2005 a vlastní propočty

Výši dotací v obecních rozpočtech hodnotím negativně. Obsahují příliš mnoho účelových dotací, které, jak již bylo uvedeno, znemožňují vlastní rozhodování o využití příjmů. Domnívám se proto, že je třeba zvýšit podíl vlastních příjmů, jejichž použití není vázáno na rozhodnutí centrální vlády.

⁶⁶ Podrobněji PEKOVÁ, J. *Hospodaření a finance územní samosprávy*. Praha : Management Press, 2004. kapitola 7.

⁶⁷ Více ELIÁŠ, A. Návrh rozpočtu na rok 2006. *Obec a finance*, 2005, roč. 10, č. 5, s. 20 – 21.

⁶⁸ Více Územní rozpočty v roce 2004. *Obec a finance*, 2005, roč. 10, č. 3, s. 18 – 20.

Přestože podíl dotací na celkových příjmech obecních rozpočtů je značný, stále jej lze považovat za nízký oproti dotacím, které jsou poskytovány krajským rozpočtům.

2.2.2 Dotace krajům

V prvním roce své existence byly kraje financovány převážně dotačním způsobem. Od roku 2002 bylo již jejich financování zajištěno i z daňových výnosů, které byly na kraje delegovány zákonem o rozpočtovém určení daní.

V roce 2004 celkové příjmy krajů činily 100,7 mld. Kč, přičemž vlastní příjmy dosáhly 16,1 mld. Kč, což představuje necelých 16 % celkových příjmů. Hlavním zdrojem příjmů krajů byla opět dotace ze státního rozpočtu. Její rozhodující část tvoří prostředky z Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy (58,5 mld. Kč), které směřují především do oblasti přímých nákladů škol. Z kapitoly Všeobecná pokladní správa přešlo do krajských rozpočtů 20,8 mld. Kč, z kapitoly zdravotnictví 1,7 mld. Kč a ze Státního fondu dopravní infrastruktury 1,8 mld. Kč.⁶⁹

Následující tabulka zachycuje vývoj dotací poskytovaných krajům a jejich podíl na celkových příjmech. Je z ní patrné výhradně dotační financování v roce 2001. Od roku 2002 dotace ještě vzrostly, přestože již nebyly jediným příjmem krajů. Hlavní příčinou je přenos části působnosti ze zaniklých okresních úřadů na kraje.

Tabulka 2.4 Vývoj dotací v příjmech krajů (v mil. Kč)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Přijaté dotace	14,4	26,7	82,8	84,6	71,4	74,6
Celkové příjmy	14,5	37,6	95,8	100,7	115,7	119,2
Podíl dotací na celkových příjmech	99,3%	71,0%	86,4%	84,0%	61,7%	62,6%

Pozn.: Údaje za rok 2005 představují očekávanou skutečnost, za rok 2006 predikci.

Pramen: Bilance územních rozpočtů za léta 2001 až 2004, MF ČR, časopis *Obec a finance* 5/2005 a vlastní propočty

Kraje mají relativně „pevně svázané ruce“, pokud jde o samostatné rozhodování. To vyplývá z naprosté převahy dotací v rozpočtových příjmech krajů. Tato skutečnost je násobena tím, že většina dotací, které kraje získávají, jsou účelovými dotacemi. Kraj je tak fakticky pouhým vykonavatelem vůle centrální vlády, protože užití dotací je odsouhlaseno Poslaneckou sněmovnou.

Jak již bylo řečeno, považuji dotační způsob financování za přiměřený k prvnímu roku existence krajů. Domnívám se, že v budoucnosti by dotace neměly v krajských

⁶⁹ Podrobněji Územní rozpočty v roce 2004. *Obec a finance*, 2005, roč. 10, č. 3, s. 18 – 20.

rozpočtech převažovat. Dominantní postavení by měly mít vlastní příjmy, ze kterých by poté kraj poskytoval dotace obcím. Kraje mají k obcím blíže než ministerstva, tudíž mohou citlivěji reagovat na potřeby obcí. Tím by se zvýšila jejich pravomoc a odpovědnost. Kraje by tedy mohly samostatně a ve smyslu zákona rozhodovat o rozvoji svého území a pečovat o podmínky života obyvatel kraje.

Bohužel tabulka vystihuje situaci, že ani v dalších třech letech hospodaření krajů nic podstatného nezměnilo a kraje nadále hospodaří s minimálními vlastními příjmy. V jejich rozpočtu stále velkou měrou převažují dotace.

Jisté zlepšení přináší až nové procento, kterým se kraje od roku 2005 podílí na sdílených daních, jak již jsem uvedla v kapitole 2.1.6. Domnívám se, že stávající situace povede k lepšímu financování krajských rozpočtů, protože se dotace v roce 2005 snížily o 15 % oproti roku 2004. Snižování podílu dotací na celkových příjmech znamená vyšší pravomoc při rozhodování o krajských příjmech.

2.2.3 Způsob převádění dotací do územních rozpočtů

Způsob převádění finančních prostředků ze státního rozpočtu a státních fondů do územních rozpočtů upravují rozpočtová pravidla a navazující usnesení vlády. Základními typy těchto vztahů jsou:

- přímé finanční vztahy mezi státním rozpočtem (případně státním fondem) a příjemcem dotace (obecním či krajským rozpočtem),
- zprostředkované finanční vztahy, kterými jsou dotace ze státního rozpočtu poskytovány do rozpočtů územní samosprávy prostřednictvím krajského rozpočtu,
- vztahy programového financování, kterými jsou poskytovány kapitálové dotace krajským rozpočtům.⁷⁰

Při programovém financování (tzn. financování programu) je základem stanovení cílů a způsobů jejich dosažení. Programem je chápán soubor podmínek (finančních, věcných a časových) na pořízení určitého majetku, případně jeho technické zhodnocení, údržbu a podobné činnosti.⁷¹ Za negativum programového financování považuji skutečnost, že je využíváno zejména na financování investičních projektů.

Dotacemi jsem již vlastně nastínila příjmovou stránku rozpočtů ÚSC, protože dotace jsou jednou z jejich hlavních komponent.

⁷⁰ Obce získávají kapitálové dotace prostřednictvím tzv. čerpacích účtů SR do výše stanoveného limitu.

⁷¹ Více PEKOVÁ, J. *Hospodaření a finance územní samosprávy*. Praha : Management Press, 2004. kap.5.

3. VÝVOJ STRUKTURY PŘÍJMŮ A VÝDAJŮ ROZPOČTŮ OBCÍ A ROZPOČTŮ KRAJŮ V KONTEXTU FISKÁLNÍ DECENTRALIZACE V ČR

V této kapitole se budu podrobněji zabývat strukturou rozpočtů územních samospráv v letech 1997 až 2006. Nejprve se zaměřím na příjmy územních samosprávních celků obecně. Poté provedu analýzu obecních a krajských příjmů. Na závěr této kapitoly zhodnotím výdajovou stránku územních rozpočtů a vývoj jejich sald.

3.1 Příjmy územních rozpočtů

Jak již bylo uvedeno v kapitole 1.4, příjmy se člení z několika hledisek. Při analýze budu užívat druhové třídění rozpočtové skladby, a to členění na příjmy běžné (daňové a nedaňové), kapitálové a přijaté dotace.

V roce 1997 dosahovaly celkové příjmy ÚSC 147,1 mld. Kč (viz. tabulka 3.1). Od té doby stále a téměř nepřetržitě rostou. V roce 2004 činí již 309,1 mld. Kč, což představuje zvýšení o více jak 100 %. Největší nárůst v tomto období zaznamenaly přijaté dotace (o 280 %). Významně vzrostly i daňové příjmy, a to o 68 %.

Na uvedených změnách se podílí zejména vznik krajů, kterým byly vyčleněny příjmy. Dle mého názoru mohou být změny v objemu příjmů způsobeny rekonstrukcí rozpočtového určení daní (viz. předchozí kapitola), ale i vývojem ekonomiky. Vliv má také celkový objem prostředků přerozdělený přes dotace. V neposlední řadě je důležité samotné hospodaření ÚSC.

Tabulka 3.1 Vývoj příjmů ÚSC⁷² v letech 1997 až 2006 (v mld. Kč)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Daňové příjmy	76,4	83,3	87,0	95,8	88,8	109,7	118,9	128,7	171,9	172,7
Nedaňové příjmy	23,2	24,7	25,6	26,0	22,9	24,3	24,0	26,0	26,2	26,7
Kapitálové příjmy	9,9	13,4	36,9	16,6	10,6	11,6	12,3	11,5	12,3	12,7
Přijaté dotace	37,6	40,4	45,3	51,9	72,6	94,0	146,7	142,9	126,4	134,2
Celkové příjmy	147,1	161,8	194,8	190,3	194,9	239,6	301,9	309,1	336,8	346,3

Pozn.: Údaje za rok 2005 představují očekávanou skutečnost, za rok 2006 predikci.

Pramen: Balance územních rozpočtů za léta 1997 až 2004, MF ČR a časopis Obec a finance 5/2005

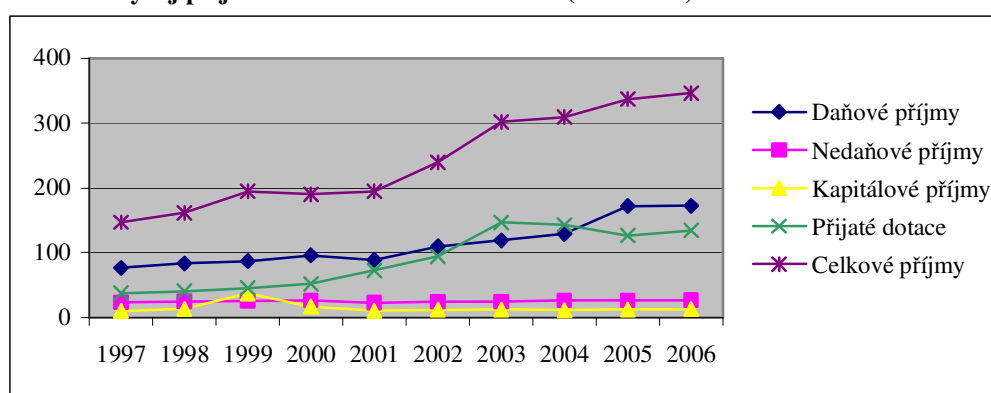
Pokud by se potvrdila predikce na rok 2006, znamenalo by to pokles přijatých dotací o 6 % oproti roku 2004, což bych považovala za významný krok dopředu. Jak jsem již několikrát zmínila, dotace totiž znemožňují ÚSC samostatné rozhodování o využití těchto finančních prostředků. Naopak daňové příjmy by se v tomto období zvýšily o 34 %. To

⁷² Do rozpočtů ÚSC jsou zahrnovány rozpočty obcí a dobrovolných svazků obcí, do roku 2000 rozpočty okresních úřadů a od roku 2001 rozpočty krajských úřadů.

bych hodnotila velice kladně, neboť by tato situace přinesla větší možnost rozhodování obcí a krajů o vlastních příjmech.

Jak vystihuje graf 3.1, největší změny proběhly u přijatých dotací. Jejich radikální nárůst byl zaznamenán v roce 2001, což bylo podrobněji vysvětleno v kapitole 2.2. Výraznější vývoj mají rovněž daňové příjmy (více kapitola 4). Předpokládaný nárůst daňových příjmů v roce 2005 souvisí se zvýšením procenta, kterým se krajské rozpočty podílí na sdílených daních (viz. kapitola 2.1.6). Ostatní složky mají plynulejší vývoj. Výjimku tvoří pouze rok 1999, kdy jsem zaznamenala velký nárůst kapitálových příjmů (tento problém vysvětlím níže).

Graf 3.1 Vývoj příjmů ÚSC v letech 1997 – 2006 (v mld. Kč)



Pozn.: Údaje za rok 2005 představují očekávanou skutečnost, za rok 2006 predikci.

Pramen: Bilance územních rozpočtů za léta 1997 až 2004, MF ČR a časopis Obec a finance 5/2005

Pokud se podíváme na vývoj příjmů rozpočtů ÚSC z jiného pohledu, a to vývoje podílu jednotlivých složek, zjistíme, že objem daňových a nedaňových příjmů na celkových příjmech klesá. Pokud by se však naplnil předpoklad na rok 2006, podíl daňových příjmů by narostl a tvořil by polovinu celkových příjmů ÚSC. To by z důvodů, které jsem uvedla výše, bylo velkým pozitivem pro samostatné rozhodování ÚSC.

Tabulka 3.2 Podíl jednotlivých příjmů na celkových příjmech ÚSC⁷³ (v %)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Daňové příjmy	51,9	51,5	44,7	50,3	45,6	45,8	39,4	41,6	51,0	49,9
Nedaňové příjmy	15,8	15,3	13,1	13,7	11,7	10,1	7,9	8,4	7,8	7,7
Kapitálové příjmy	6,7	8,3	18,9	8,7	5,4	4,8	4,1	3,7	3,7	3,7
Přijaté dotace	25,6	25,0	23,3	27,3	37,2	39,2	48,6	46,2	37,5	38,7

Pozn.: Údaje za rok 2005 představují očekávanou skutečnost, za rok 2006 predikci.

Pramen: Bilance územních rozpočtů za léta 1997 až 2004, MF ČR. Časopis Obec a finance 5/2005 a vlastní propočty

⁷³ Do rozpočtů ÚSC jsou zahrnovány rozpočty obcí a dobrovolných svazků obcí, do roku 2000 rozpočty okresních úřadů a od roku 2001 rozpočty krajských úřadů.

Kapitálové příjmy kolísají kolem 3 až 8 % opět s výjimkou roku 1999, kdy měly velký podíl na celkových příjmech (viz. dále). Trend vývoje těchto příjmů ÚSC se odvíjí zejména od kapitálových příjmů obecních rozpočtů (viz. tabulka 3.3 a 3.4). U krajů jsou tyto příjmy zanedbatelné (viz. tabulka 3.7), proto se podíl kapitálových příjmů v územních rozpočtech od vzniku těchto samosprávních celků výrazně snižuje.

Uvedené údaje nelze optimálně popsat, neboť se mezi územní rozpočty do roku 2000 včetně zahrnovaly rozpočty obcí, dobrovolných svazků obcí a okresních úřadů. Od roku 2001 byly rozpočty okresních úřadů nahrazeny rozpočty krajských úřadů. Proto se v dalším textu budu věnovat zvlášť obcím a zvlášť krajům.

3.1.1 Příjmy obecních rozpočtů

Celkové příjmy obcí v roce 2004 dosáhly 248,4 mld. Kč, což znamená, že se na celkových příjmech ÚSC podílely 80 %. Obecní příjmy se za posledních 7 let zvýšily o 100 %. Velmi významný je opět nárůst přijatých dotací (o 260 %) a nepochybně také daňových příjmů (o 76 %).

Tabulka 3.3 Vývoj příjmů obecních rozpočtů v letech 1997 – 2006 (v mld. Kč)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Daňové příjmy	65,8	72,1	75,7	83,6	88,8	99,5	107,5	116,1	130,7	131,4
Nedaňové příjmy	21,3	23,1	24,2	24,6	23,0	23,8	22,8	23,4	23,4	23,7
Kapitálové příjmy	9,7	13,2	36,7	16,4	10,6	11,6	12,0	11,1	12,0	12,4
Přijaté dotace	27,1	29,5	32,8	38,0	61,8	73,3	101,6	97,8	55,0	59,6
Celkové příjmy	123,9	137,9	169,4	162,6	184,2	208,2	243,9	248,4	221,1	227,1

Pozn.: Údaje za rok 2005 představují očekávanou skutečnost, za rok 2006 predikci.

Pramen: Bilance územních rozpočtů za léta 1997 až 2004, MF ČR. Časopis Obec a finance 5/2005

Stálý a téměř plynulý trend růstu příjmů obcí je podložen především rostoucími daňovými příjmy (podrobněji kapitola 4) a v poslední době růstem dotační složky příjmů. Výrazný růst objemu finančních prostředků v rozpočtech obcí se projevil zejména v posledních letech, kdy v oblasti školství byly přímé náklady na vzdělávání převedeny na obce a hradí se prostřednictvím jejich rozpočtů. Razantní nárůst se objevil také v roce 2003, kdy po zrušení okresních úřadů se v rozpočtech obcí s rozšířenou působností objevily prostředky na výkon přenesené působnosti.⁷⁴

Růst daňových příjmů v rozpočtech obcí hodnotím kladně, protože, jak jsem již uvedla, obce mají větší volnost při využití těchto finančních prostředků než u převážně

⁷⁴ Vývoj finanční situace obcí a měst. *Obec a finance*, 2004, roč. 9, č. 5, s. 18 – 19.

účelových dotací. Proto také považuji nárůst dotací za negativní jev. Myslím, že by v obecních rozpočtech měly mít rozhodující roli daňové příjmy (viz. kapitola 4).

Z uvedeného vyplývá, že za příznivou situaci v obecních rozpočtech by se daly považovat roky 2005 a 2006 (viz. tabulka 3.3). Domnívám se, že nízká výše dotací souvisí pouze s tím, že se jedná o očekávanou skutečnost a predikci. Z bilancí územních rozpočtů je zřetelné, že schválený stav na počátku roku se, zejména v případě dotací, od skutečnosti značně liší.

Základem příjmů obcí v roce 2004 jsou tedy daňové příjmy (47 %), i když se objem přijatých dotací k tomuto objemu přibližuje. Nedaňové příjmy se v rozpočtech základních územních samosprávních celků podílejí zhruba 9 % a kapitálové příjmy téměř 5 %. Vlastní příjmy tak tvoří necelé 2/3 rozpočtu obcí. Podstatnou část příjmů obcí tvoří dotace, které v celkovém objemu rozpočtu představují 39 %, což dokumentuje tabulka 3.4.

Tabulka 3.4 Podíl jednotlivých příjmů obecních rozpočtů na celkových příjmech (v %)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Daňové příjmy	53,1	52,3	44,7	51,4	48,2	47,8	44,1	46,7	59,1	57,9
Nedaňové příjmy	17,2	16,8	14,3	15,1	12,5	11,4	9,3	9,4	10,6	10,4
Kapitálové příjmy	7,8	9,6	21,7	10,1	5,8	5,6	4,9	4,5	5,4	5,5
Přijaté dotace	21,9	21,4	19,4	23,4	33,6	35,2	41,7	39,4	24,9	26,2

Pozn.: Údaje za rok 2005 představují očekávanou skutečnost, za rok 2006 predikci.

Pramen: Bilance územních rozpočtů za léta 1997 až 2004, MF ČR. Časopis Obec a finance 5/2005 a vlastní propočty

Z uvedeného je patrné, že příjmy obecních rozpočtů absolutně rostly, ale díky velkému nárůstu dotací podíl ostatní příjmů klesal. Vzhledem k dříve uvedenému nedostatku dotací hodnotím negativně tuto situaci negativně.

Při druhovém třídění dle rozpočtové skladby lze příjmy rozdělit do dvou základních skupin, a to na vlastní příjmy (daňové, nedaňové a kapitálové) a přijaté dotace. Na základě tohoto členění lze říci, že ačkoliv vlastní příjmy rozpočtů obcí absolutně rostly, jejich podíl na celkových příjmech od roku 2000 klesal. Propad vlastních příjmů vznikl (jak již bylo uvedeno) v důsledku nárůstu dotací, které byly obecním rozpočtům přiděleny při přenosu působnosti ze zaniklých okresních úřadů na obce s rozšířenou působností.

Tabulka 3.5 Vývoj vlastních příjmů a dotací obecních rozpočtů v letech 1997 – 2006 (v mld. Kč)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Vlastní příjmy	96,8	108,4	136,6	124,6	122,4	134,9	142,3	150,6	166,1	167,5
	78%	79%	81%	77%	66%	65%	58%	61%	75%	74%
Dotace	27,1	29,5	32,8	38,0	61,8	73,3	101,6	97,8	55,0	59,6
	22%	21%	19%	23%	34%	35%	42%	39%	25%	26%

Pozn.: Údaje za rok 2005 představují očekávanou skutečnost, za rok 2006 predikci.

Pramen: Bilance úz. rozpočtů za léta 1997 až 2004, MF ČR, časopis Obec a finance 5/2005 a vl. propočty

Vývoj obecních příjmů, jak je očekáván v letech 2005 a 2006, by byl potěšující, neboť by se snížil podíl dotací na úkor vlastních příjmů, což by bylo přínosem z hlediska zvýšení možnosti samostatného rozhodování o využití finančních prostředků. Důležité však je, zda se tato očekávání naplní.

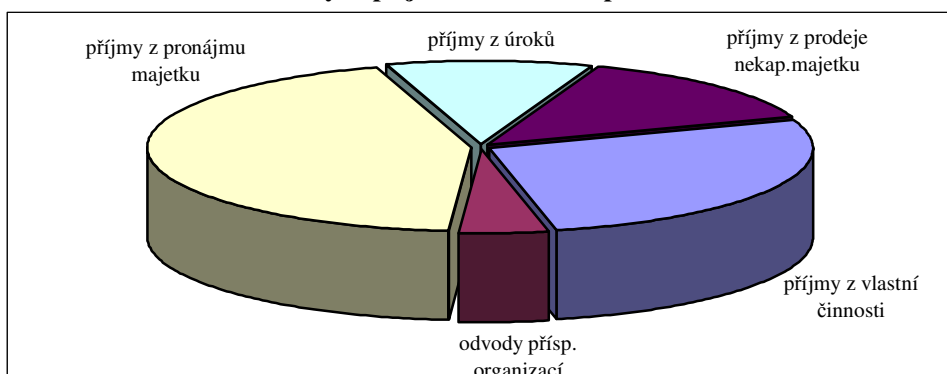
Nyní podrobněji analyzuji jednotlivé složky příjmové stránky obecních rozpočtů. Jelikož problematice daňových příjmů se budu věnovat ve čtvrté kapitole a dotační financování bylo vysvětleno v kapitole 2.2, budu se nyní soustředit na nedaňové a kapitálové příjmy obecních rozpočtů.

Zajímavý je pohled na **nedaňové příjmy** obecních rozpočtů. Tyto příjmy jsou důležitou skupinou vlastních příjmů. Jejich význam vidím v tom, že jsou získávány z určitých aktivit obce. Územní samospráva tak může jejich strukturu i výši ovlivnit svým rozhodnutím. Proto je škoda, že tyto příjmy tvoří pouze 10 % celkových příjmů obce.

Nedaňové příjmy obcí se v posledních několika letech pohybují stabilně okolo 23 mld. Kč (viz. tabulka 3.3), jejich podíl ve struktuře obecních příjmů však klesá (viz. tabulka 3.4). Tato situace je podle mého názoru výsledkem růstu jiných příjmů, zejména daňových příjmů a dotací.

Jak zobrazuje graf 3.2, nejvýznamnější složkou nedaňových příjmů obecních rozpočtů jsou *příjmy z pronájmu majetku*. To považuji za velké pozitivum, protože pronájem zajišťuje sice nižší, ale stabilní a dlouhodobý příjem.

Graf 3.2 Struktura nedaňových příjmů obecních rozpočtů v roce 2004



Pramen: Bilance územních rozpočtů za rok 2004, MF ČR

Z tohoto důvodu bych chtěla poukázat na *příjmy z prodeje nekapitálového majetku*, jejichž podíl je také značný. Domnívám se, že se tak děje proto, že obce potřebují finanční prostředky. Nedostává se jim totiž prostředků na financování úkolů, které na ně převedl stát, a proto se obce zbavují přebytečného majetku (i dlouhodobého majetku viz. dále) ve snaze získat další prostředky. Toto je velmi negativní jev. Domnívám se, že si představitelé

obcí asi neuvědomují, že prodej majetku je nenávratný. Zřejmě je pro ně důležitější větší množství peněz v současnosti, než menší, ale dlouhodobější a stabilní příjem, který by získali z pronájmu majetku.

Další položkou, která má v rámci nedaňových příjmů význam, jsou *příjmy z vlastní činnosti*. Jak jsem vyčetla z bilancí územních rozpočtů, tato položka od roku 1999 neustále klesá. Vyplývá to především z převodu organizačních složek na příspěvkové organizace. Zajímavé je srovnání s rozpočty krajů, kde je význam této složky minimální (viz. dále).

Kapitálové příjmy územních rozpočtů se každoročně neopakují, jsou spíše jednorázové. Myslím, že z tohoto důvodu nelze stanovit jejich trend – vyvíjejí se nerovnoměrně. Jak ukazuje tabulka 3.3, v roce 1999 byl zachycen jejich markantní nárůst o 23,5 mld. Kč oproti předešlému roku. Následující rok klesly o 20,3 mld. Kč. Mimořádně vysoké kapitálové příjmy v roce 1999 souvisely s obchodováním s akcionářskými právy energetických společností.⁷⁵

Tyto příjmy tvoří zanedbatelnou součást příjmové stránky rozpočtů obcí, na jejichž příjmech se podílí zhruba pěti procenty (viz. tabulka 3.4).

Tabulka 3.6 Kapitálové příjmy obecních rozpočtů v letech 1997 až 2004 (mld. Kč)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Příjmy z prodeje dl. majetku	7,5	8,4	7,3	7,6	7,6	8,5	9,1	9,4
Ostatní kapitálové příjmy	2,2	4,8	29,4	8,7	3,0	3,1	2,9	1,7

Pramen: Bilance územních rozpočtů za léta 1997 až 2004, MF ČR a vlastní propočty

Nejvýraznější složkou kapitálových příjmů jsou *příjmy z prodeje dlouhodobého majetku*, což dokumentuje tabulka 3.6. Tyto příjmy představují v současné době téměř 85 % kapitálových příjmů obecních rozpočtů. Jak jsem uvedla výše, zejména menší obce řeší prodejem majetku svou neuspokojivou finanční situaci. Domnívám se, že lepším východiskem je pronájem majetku, který přinese sice nižší, ale dlouhodobější příjem.

Stejnou strukturu příjmů (jako rozpočty obcí) mají i krajské rozpočty. Objem jednotlivých příjmových složek se však liší.

3.1.2 Příjmy krajských rozpočtů

Přestože prvním roce své existence byly financovány převážně dotačním způsobem, objevily se v krajských rozpočtech i vlastní příjmy, např. z daňových příjmů plynuly do krajských rozpočtů v roce 2001 správní poplatky. Od roku 2002 je jejich financování

⁷⁵ Hospodaření územních samospráv. *Obec a finance*, 2003, roč. 9, č. 3, s. 18 – 20.

zajištěno formou dotací ze státního rozpočtu i z daňových výnosů delegovaných na kraje zákonem o rozpočtovém určení daní. Struktura příjmů je patrná z tabulky 3.7.

Celkové příjmy krajů v roce 2004 činily 100,7 mld. Kč, z toho přijaté dotace tvoří 84,6 mld. Kč. Vlastní příjmy ve výši 16,1 mld. Kč představovaly jen necelých 16 % jejich celkových příjmů. Z tabulky 3.7 také vyplývá, že podíl daňových příjmů se od roku 2002 (27 %) značně snižuje, což je dáno rychlým růstem dotací

Tabulka 3.7 Příjmy krajů (v mld. Kč)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Daňové příjmy	0,002	10,2	11,4	12,6	41,2	41,3
Nedaňové příjmy	0,07	0,7	1,4	3,2	2,8	3,0
Kapitálové příjmy	0,008	0,04	0,2	0,3	0,3	0,3
Přijaté dotace	14,4	26,7	82,8	84,6	71,4	74,6
Celkové příjmy	14,5	37,6	95,8	100,7	115,7	119,2

Pozn.: Údaje za rok 2005 představují očekávanou skutečnost, za rok 2006 predikci.

Pramen: Bilance územních rozpočtů za léta 2001 až 2004, MF ČR. Časopis Obec a finance 5/2005

Celkové příjmy se od roku 2001 rychle zvyšovaly. Úctyhodný růst příjmů krajů v dalších letech je však pouze důsledkem zvyšování počtu převáděných zařízení a výkonu státní správy v přenesené působnosti na kraj. V rámci krajských příjmů naprosto převládají účelové dotace. Tuto situaci považují za negativní, protože i ve čtvrtém roce existence vyšších územních samosprávních celků převažuje dotační způsob financování, což krajům vytváří jen velmi omezený prostor pro vlastní rozhodování o užití získaných peněz. O užití valné části krajských příjmů je předem rozhodnuto při schvalování státního rozpočtu.

Má-li být existence krajů smysluplná, myslím, že je žádoucí, aby o většině svých příjmů mohly rozhodovat dle vlastního uvážení. Tak mohou naložit pouze s vlastními příjmy, které jsou však nízké (viz následující tabulka).

Tabulka 3.8 Vlastní příjmy a dotace v krajských rozpočtech v letech 2001 – 2006 (v mld. Kč)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Vlastní příjmy	0,1	10,9	13,0	16,1	44,3	44,6
	1 %	29 %	14 %	16 %	38 %	37 %
Dotace	14,4	26,7	82,2	84,6	71,4	74,6
	99 %	71 %	86 %	84 %	62 %	63 %

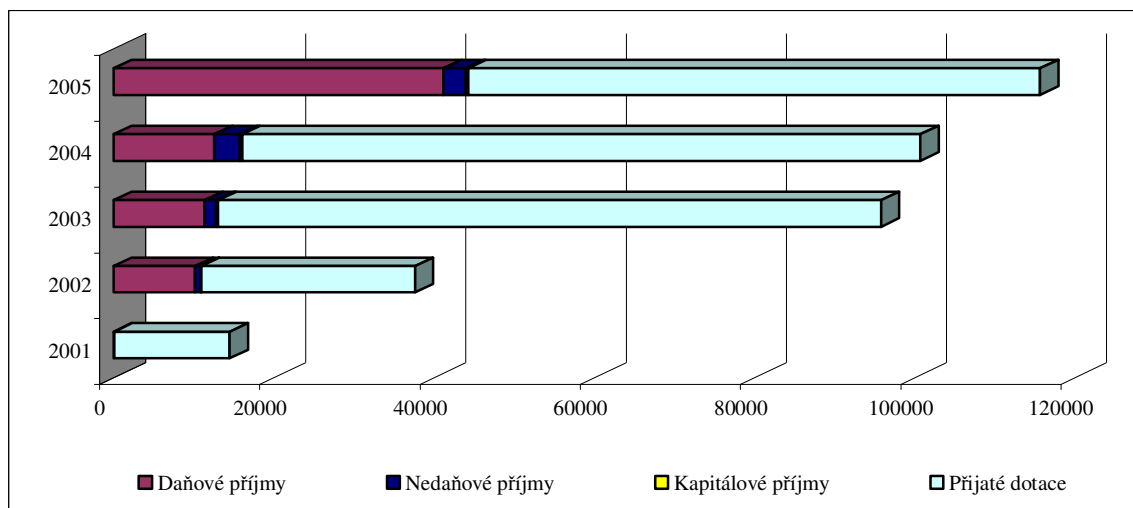
Pozn.: Údaje za rok 2005 představují očekávanou skutečnost, za rok 2006 predikci.

Pramen: Bilance územních rozpočtů za léta 1997 až 2004, MF ČR. Časopis Obec a finance 5/2005 a vlastní propočty

Od 1.1.2005 platí novela zákona o rozpočtovém určení daní (kapitola 2.1.6), které navyšuje daňové příjmy krajský rozpočtů. Z tabulky 3.7 je patrné, že téměř trojnásobné zvýšení procentního podílu krajských rozpočtů na sdílených daních přineslo více než

trojnásobný nárůst daňových příjmů. Přestože v rozpočtech vyšších územních samospráv stále převládají dotace, myslím, že to je zajisté krok vpřed k lepšímu způsobu financování krajských rozpočtů. Pokud bude možnost samostatně rozhodovat o části svého rozpočtu vyšší než doposud, měla by se situace krajů zlepšit.

Graf 3.3 Struktura příjmů krajů (v mil. Kč)



Pozn.: Údaje za rok 2005 představují očekávanou skutečnost

Pramen: Bilance územních rozpočtů za roky 2001 až 2004, MF ČR a časopis Obec a finance 5/2005

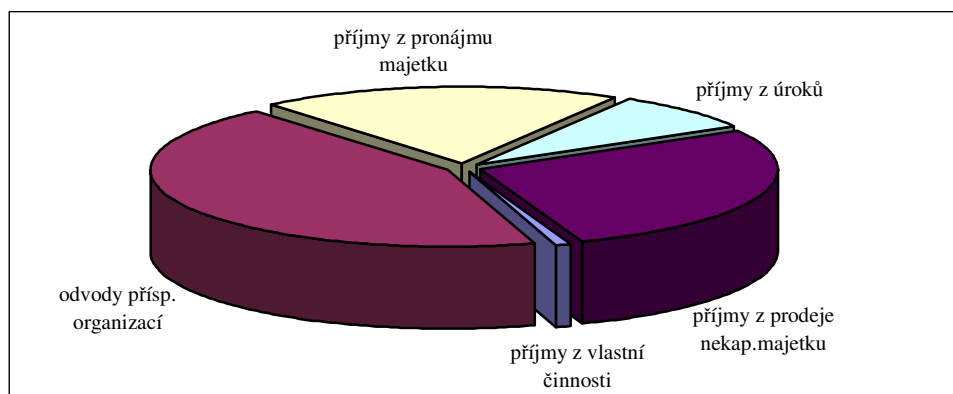
Graf 3.3 znázorňuje převahu dotací v rozpočtech krajů, ale také rostoucí tendenci daňových příjmů. V krajských příjmech se však vyskytují i nedaňové a kapitálové příjmy.

Jak jsem již uvedla v kapitole o obecních příjmech, **nedaňové příjmy** jsou pro územní samosprávné celky důležité, protože tyto celky mohou ovlivňovat jejich strukturu a výši. Tyto příjmy však mají v krajských rozpočtech malé zastoupení.

V prvním roce existence krajů byly nedaňové příjmy zanedbatelné (73 mil. Kč). Od té doby však již mnohonásobně vzrostly na 3 177,5 mil. Kč v roce 2004 (viz. tabulka 3.7). Přesto tvoří nedaňové příjmy pouze 2,5 % příjmů krajských rozpočtů. To považuji na negativní jev, vzhledem důležitosti nedaňových příjmů v samostatném rozhodování.

Zajímavé je, že struktura nedaňových příjmů krajů se zcela odlišuje od struktury těchto příjmů u obcí (viz. graf 3.2). Nejvýznamnější složkou nedaňových příjmů krajů jsou *odvody příspěvkových organizací*. Domnívám se, že výše tohoto příjmu souvisí s tím, že do pravomoci krajů přešla celá řada neziskových organizací ve veřejném sektoru, jenž jsou tak finančně napojeny na krajské rozpočty.

Graf 3.4 Struktura nedaňových příjmů krajských rozpočtů v roce 2004



Pramen: Bilance územních rozpočtů za rok 2004, MF ČR

Nedaňové příjmy však nejsou nejnížší složkou krajských příjmů. Ještě menší objem prostředku přináší do krajských rozpočtů **kapitálové příjmy**, které se v celkových příjmech krajů tvoří necelé jedno procento. 99 % kapitálových příjmů krajů tvoří *příjmy z prodeje dlouhodobého majetku*.⁷⁶

Z textu je patrné, že nejvýznamnějšími příjmy rozpočtů územních samospráv jsou daňové příjmy a dotace. Nedaňové a kapitálové příjmy mají menší význam. Jelikož rozpočty nejsou tvořeny pouze příjmy, budu se nyní podrobněji věnovat výdajům rozpočtů územních samosprávních celků.

3.2 Výdaje územních rozpočtů

Výdaje rozpočtů ÚSC se člení podle různých hledisek. Při analýze výdajové stránky rozpočtů ÚSC se budu držet členění na výdaje běžné a výdaje kapitálové.

Tabulka 3.9 Výdaje rozpočtů ÚSC a obecních rozpočtů (v mld. Kč)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Běžné výdaje	100,2	106,9	119,5	129,8	141,1	173,1	226,2	231,0	250,2	260,3
- z toho obecní	81,2	88,1	98,9	108,2	130,1	145,4	177,0	180,4	148,0	153,0
Kapitálové výdaje	51,6	53,4	56,8	62,9	65,1	70,8	78,7	86,8	92,4	95,1
- z toho obecní	48,0	48,2	51,1	55,8	65,4	68,9	71,5	77,9	79,4	81,7
celkové výdaje	151,8	160,3	176,3	192,7	206,2	243,9	304,9	317,8	342,6	355,4
- z toho obecní	129,2	136,3	150,0	164,0	195,5	214,3	248,5	258,3	227,4	234,7

Pozn.: Údaje za rok 2005 představují očekávanou skutečnost, za rok 2006 predikci.

Pramen: Bilance územních rozpočtů za léta 1997 až 2004, MF ČR a časopis Obec a finance 5/2005

Z uvedené tabulky je zřejmé, že výdaje neustále rostou, a to výdaje běžné i kapitálové. V letech 1997 až 2004 celkové výdaje vzrostly o 109 %, běžné o 130 % a

⁷⁶ Bilance územních rozpočtů za rok 2004, MF ČR a vlastní propočty.

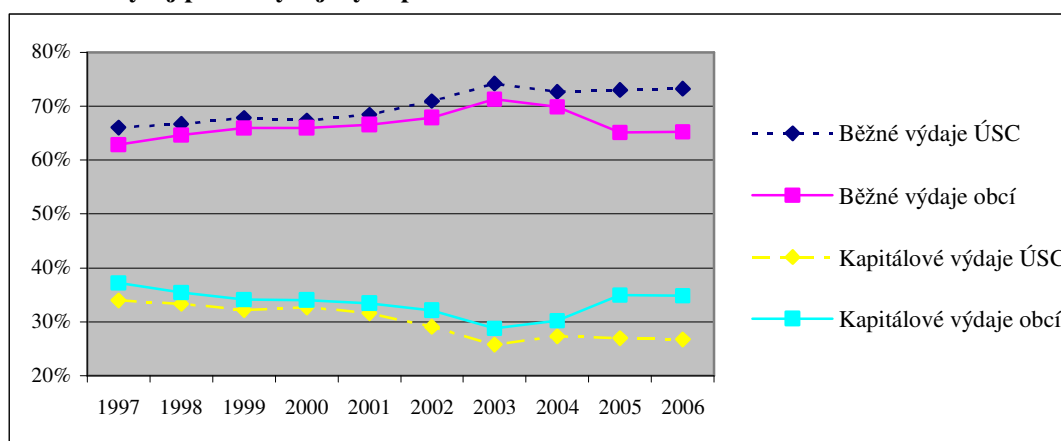
kapitálové o 68 %. Výdaje obecních rozpočtů tvoří největší část výdajů ÚSC a jejich vývoj je velmi podobný výdajům ÚSC.

Téměř plynulý trend růstu výdajů souvisí nejen s růstem cen surovin a energií, ale také se stálým narůstáním cenové hladiny prací a služeb, které obce musí ze svých rozpočtů zabezpečovat. Rostoucí výdaje však bezesporu výrazně ovlivňuje také rozsah úkolů, které zákon obcím postupně svěřuje, ať již v samostatné, zejména však přenesené působnosti při výkonu státní správy.

Predikce na poslední dva roky ukazuje, že výdaje územních samospráv plynule rostou. Naproti tomu běžné výdaje obcí zaznamenávají propad, který se odráží i na celkových obecních výdajích (viz dále).

Významnější výdajovou složkou jsou běžné výdaje, které u rozpočtů ÚSC i obecních rozpočtů tvoří nadpoloviční většinu, a jejich podíl na celkových výdajích stále roste. Z grafu 3.5 je patrné trvalé rozevírání nůžek mezi velikostí běžných a kapitálových výdajů. Problémem je, že přidělené finanční prostředky plně nepokrývají náklady spojené s převáděnými činnostmi. V rozpočtech narůstají běžné výdaje, jejichž převážná část souvisí se zabezpečením úkolů v přenesené působnosti. Snižuje se podíl kapitálových výdajů, především spojených s investiční výstavbou, což je zejména oblast samostatné působnosti obcí. Samospráva tak doplácí ze svých zdrojů na úkoly, které jí deleguje stát, aniž by přenesení kompetencí potvrdil dodatečnými finančními zdroji. Uvedená situace znamená také omezení investičních záměrů obcí.

Graf 3.5 Vývoj podílu výdajových položek v letech 1997 až 2006



Pozn.: Údaje za rok 2005 představují očekávanou skutečnost, za rok 2006 predikci

Pramen: Bilance územních rozpočtů za léta 1997 až 2004, MF ČR, časopis Obec a finance 5/2005 a vlastní propočty

Z tohoto důvodu za pozitivum považuji vývoj v posledních dvou sledovaných letech, kdy se dle predikce snížily běžné výdaje obcí. Obcím by tak zůstalo více prostředků na

investice. S ohledem na téměř plynulý vývoj výdajů ÚSC v těchto letech usuzují, že příznivá situace u obecních výdajů bude vyvážena opačným jevem u krajů.

Z celkových výdajů územních rozpočtů za rok 2004 činily rozpočty obcí 258,3 mld. Kč a rozpočty krajů 99,9 mld. Kč, což znamená, že se obce podílí na celkových výdajích ÚSC ze 72 % a kraje z 28 %.

Tabulka 3.10 Vývoj výdajů krajských rozpočtů (v mld. Kč)

	2001		2002		2003		2004		2005		2006	
Běžné výdaje	13,2	91,7%	32,1	89,7%	85	90,1%	88,4	88,5%	102,2	88,7%	107,3	88,9%
Kapit. výdaje	1,2	8,3%	3,7	10,3%	9,3	9,9%	11,5	11,5%	13,0	11,3%	13,4	11,1%
Celk. výdaje	14,4		35,8		94,3		99,9		115,2		120,7	

Pozn.: Údaje za rok 2005 představují očekávanou skutečnost, za rok 2006 predikci.

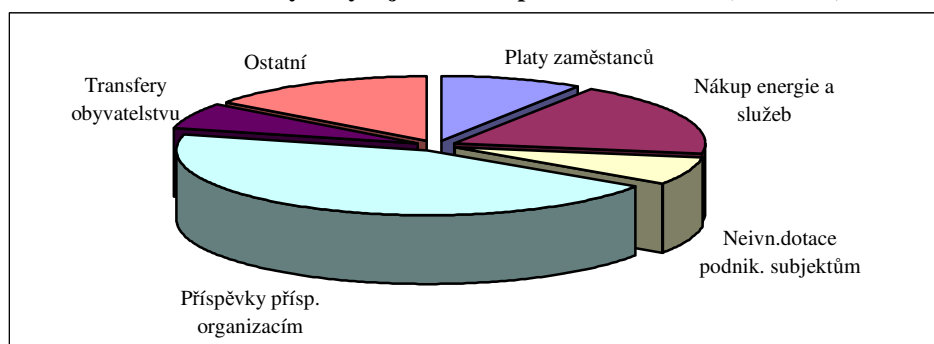
Pramen: Bilance územních rozpočtů za léta 2001 až 2004, MF ČR a časopis Obec a finance 5/2005

Považuji za správné, že běžné výdaje zahrnují podstatnou část veškerých výdajů rozpočtů ÚSC, protože se každoročně opakují a jsou tedy předem plánovatelné. Kapitálové výdaje, které jsou spíše jednorázového charakteru, se celkem zaslouženě podílí menší částí na celkových výdajích. Na druhou stranu si myslím, že by poměr výdajových složek územních rozpočtů (zejména krajských) měl být méně rozdílný.

3.2.1 Běžné výdaje územních rozpočtů

Jak již vyplynulo z předchozího textu, rozhodující skupinou výdajů rozpočtů obcí i krajů jsou běžné výdaje, které souvisejí s financováním veřejných statků. Běžné výdaje představují téměř 70 % výdajů obecních rozpočtů a 89 % výdajů rozpočtů krajských (viz. tabulka 3.10). Běžné výdaje zahrnují celou řadu položek. Nejvýznamnější z nich jsou znázorněny v grafu 3.6.

Graf 3.6 Struktura běžných výdajů ÚSC rozpočtů v roce 2004 (v mil. Kč)



Pramen: Bilance územních rozpočtů za rok 2004, MF ČR

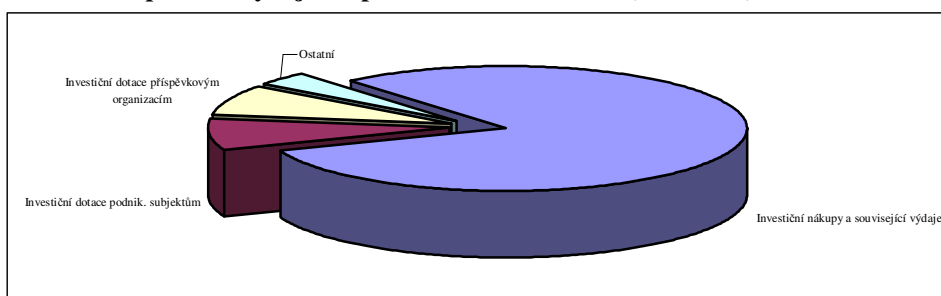
Běžným výdajům jednoznačně dominuje položka *příspěvky příspěvkovým organizacím*, která zaznamenala (dle bilancí územních rozpočtů za roky 1997 až 2004)

velmi dynamický vývoj. Tato položka u obcí souvisí zejména s financováním školství. U krajů se jedná o příspěvky organizacím zejména v odvětví školství, zdravotnictví, sociální péče a kultury. Další významnou složkou je *nákup vody, paliv, energie a služeb*.

3.2.2 Kapitálové výdaje územních rozpočtů

Kapitálové výdaje mají v rozpočtech ÚSC rozhodně nižší zastoupení než výdaje běžné. Na celkových výdajích obecních rozpočtů se podílejí 30 % a u krajských rozpočtů je to pouze 11 %. Přesto je tato skupina výdajů významná tím, že se podílí zhruba 50 % na všech kapitálových výdajích veřejných rozpočtů v ČR.

Graf 3.7 Kapitálové výdaje rozpočtů ÚSC v roce 2004 (v mld. Kč)



Pramen: Bilance územních rozpočtů za rok 2004, MF ČR

Kapitálové výdaje zahrnují celou řadu plateb. Z grafu 3.7 je patrné, že nejvýznamnější položkou jsou *investiční nákupy a související výdaje*, které se na kapitálových výdajích podílí více než osmdesáti procenty. Ostatní složky jsou oproti tomu zanedbatelné.

Jak vyplývá z předchozího textu a hlavně tabulek, zastoupení kapitálových výdajů je mnohem větší v rozpočtech obcí (35 %) než v rozpočtech krajů (11 %). To znamená, že obce realizují mnohem více investic než kraje.

3.3 Saldo územních rozpočtů

Porovnáním příjmů a výdajů rozpočtů ÚSC jsem zjistila, že pouze v letech 1998 a 1999 příjmy převyšovaly výdaje, což znamená, že rozpočty ÚSC vykazovaly přebytek. V ostatních letech byl zaznamenán schodek, nejhlubší pak v roce 2001. Ovšem některé údaje jsou velmi zkreslující. Např. neúměrný nárůst kapitálových příjmů (viz. kapitola 3.1) v roce 1999 zapříčinil právě přebytek rozpočtů v tomto roce. Pokud by kapitálové příjmy nebyly tak vysoké, projevilo by se to nízkým přebytkem hospodaření ÚSC rozpočtů nebo dokonce schodkem.

Tabulka 3.11 Saldo rozpočtů ÚSC v letech 1997 – 2006 (v mld. Kč)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Příjmy	147,1	161,8	194,8	190,3	194,9	239,6	301,9	309,1	336,8	346,3
Výdaje	151,8	160,3	176,3	192,7	206,1	243,9	304,9	317,8	342,6	355,4
Saldo	-4,7	1,5	18,5	-2,4	-11,2	-4,3	-3,0	-8,7	-5,8	-9,1

Pozn.: Údaje za rok 2005 představují očekávanou skutečnost, za rok 2006 predikci.

Pramen: Bilance územních rozpočtů za léta 1997 až 2004, MF ČR a časopis Obec a finance 5/2005

Co se týče obecních rozpočtů, zde je situace velmi podobná. Rozdíly vykazují rozpočtové schodky, které jsou u obcí poněkud hlubší, což je dáno přebytkovým hospodařením krajů v prvních několika letech jejich hospodaření. Uvedenou situaci dokládá tabulka 3.12.

Tabulka 3.12 Saldo obecních rozpočtů v letech 1997 – 2006 (v mld. Kč)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Příjmy	123,9	137,9	169,4	162,6	184,2	208,2	243,9	248,4	221,1	227,1
Výdaje	129,2	136,2	150,0	164,0	195,5	214,3	248,5	258,3	227,4	234,7
Saldo	-5,3	1,7	19,4	-1,4	-11,3	-6,1	-4,6	-9,9	-6,3	-7,6

Pozn.: Údaje za rok 2005 představují očekávanou skutečnost, za rok 2006 predikci.

Pramen: Bilance územních rozpočtů za léta 1997 až 2004, MF ČR a časopis Obec a finance 5/2005

Na základně předchozích dvou tabulek mohu říci, že výdaje ÚSC i obcí téměř rovnoměrně a plynule rostou. Vývoj příjmů je velmi podobný, zaznamenává však v některých letech mírné propady. Ty se odráží ve výsledném saldu rozpočtů.

Přestože očekávaná skutečnost v obcích v roce 2005 předpokládá snížení příjmů i výdajů, opět jsou uvažovány deficitní výsledky hospodaření. Za určité zlepšení lze však považovat snížení schodku oproti roku 2004. Negativum vidím v prohlubování tohoto deficitu v následujícím roce.

Uvedené problémy souvisí s velkými nároky centrální vlády na územní samosprávu, přičemž ÚSC nedostávají na přenesené úkoly dostatečné množství peněz. Z toho plyne, že ÚSC mají vyšší výdaje než příjmy.

Zajímavé je porovnání sald běžných a kapitálových částí územních rozpočtů (viz. tabulka 3.13).

Tabulka 3.13 Vývoj sald běžných a kapitálových částí rozpočtů ÚSC (v mld. Kč)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Běžné příjmy	137,2	148,4	157,9	173,7	184,3	228,0	289,6	297,6	324,5	333,6
Běžné výdaje	100,2	106,9	119,5	129,8	141,0	173,1	226,2	231,0	250,2	260,3
Saldo	37,0	41,5	38,4	43,9	43,3	54,9	63,4	66,6	74,3	73,3
Kapit. příjmy	9,9	13,4	36,9	16,6	10,6	11,6	12,3	11,5	12,3	12,7
Kapit. výdaje	51,6	53,4	56,8	62,9	65,1	70,8	78,7	86,8	92,4	95,1
Saldo	-41,7	-40,0	-19,9	-46,3	-54,5	-59,2	-66,4	-75,3	-80,1	-82,4

Pozn.: Údaje za rok 2005 představují očekávanou skutečnost, za rok 2006 predikci.

Pramen: Bilance úz. rozpočtů za léta 1997 až 2004, MF ČR, časopis Obec a finance 5/2005 a vl. propočty

Z uvedené tabulky je zřetelné, že deficitní výsledky hospodaření rozpočtů ÚSC jsou výsledkem vývoje kapitálové části rozpočtů. Běžná část rozpočtů ÚSC je trvale přebytková, kdežto kapitálová část ÚSC rozpočtů je neustále deficitní. Příčinou tohoto vývoje je poměr mezi běžnými a kapitálovými příjmy. V prvně zmíněných představují významnou složku dotace, které neúměrně zvyšují běžné příjmy možná právě na úkor příjmů kapitálových. Myslím si, že určitý podíl na schodkovém vývoji kapitálových příjmů a výdajů má i jejich podstata, neboť jsou jednorázové, a tudíž se jejich výše nedá předem odhadovat.

Z bilancí územních rozpočtů jsem zjistila, že vývoj příjmů a výdajů krajských rozpočtů v roce 2001 byl téměř totožný. Předpokládám, že příčinou je dotační financování v prvním roce existence těchto vyšších územních samosprávních celků.

Počínaje rokem 2002 měly všechny kraje vyšší příjmy než výdaje (viz. tabulka 3.14), což znamená, že hospodařily s přebytkem. Soudím, že přebytkové hospodaření krajských rozpočtů vyplývá opět z toho, že kraje jsou financovány převážně dotacemi, které jsou předem vázány účelem použití.

Tabulka 3.14 Saldo krajských rozpočtů (v mld. Kč)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Příjmy	14,5	37,6	95,8	100,7	115,7	119,2
Výdaje	14,4	35,8	94,3	99,9	115,2	120,7
Saldo	0,1	1,8	1,5	0,8	0,5	-1,5

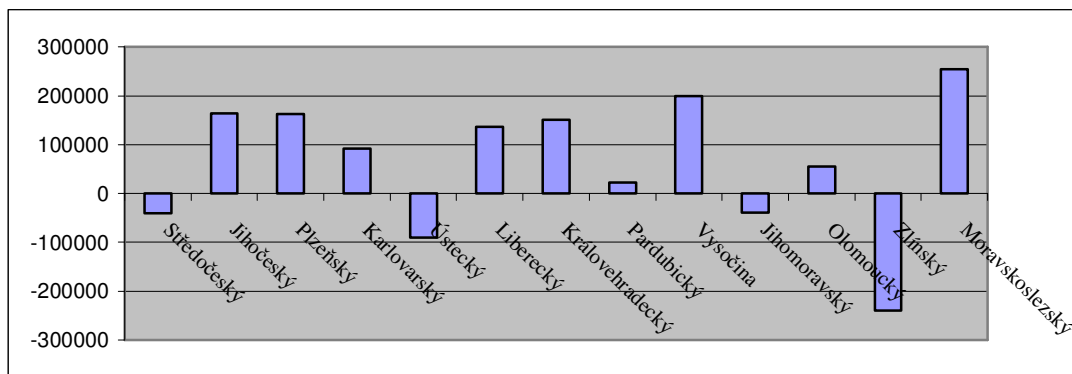
Pozn.: Údaje za rok 2005 představují očekávanou skutečnost, za rok 2006 predikci.

Pramen: Bilance územních rozpočtů za léta 2001 až 2004, MF ČR a časopis Obec a finance 5/2005

Negativem je, že přebytek hospodaření krajských rozpočtů se neustále snižuje, predikce na rok 2006 předpokládá dokonce schodek. Uvedenou situaci si vysvětlují tím, že krajům byly zvýšeny daňové příjmy a omezeny dotace (viz. tabulka 3.7). Kraje tak měly větší pravomoc v hospodaření než doposud, což mohlo znamenat neuvážené vynakládání prostředků.

V prvních dvou letech uzavřely všechny kraje své hospodaření s vyrovnaným rozpočtem nebo mírným přebytkem. V roce 2003 však již pět krajů vykázalo schodek, v roce 2004 to byly čtyři kraje (viz následující graf).

Graf 3.8 Saldo u jednotlivých krajských rozpočtů v roce 2004 (tis. Kč)



Pramen: Bilance územních rozpočtů za rok 2004, MF ČR

Závěrem této kapitoly bych chtěla poukázat na nutnost zvýšení příjmové části rozpočtů ÚSC, zejména obcí, aby se alespoň částečně zamezilo deficitnímu hospodaření. To by se mohlo provést třeba zvýšením podílu obcí na sdílených daních. Uvedená problematika je řešena v následující kapitole.

4. DAŇOVÉ PŘÍJMY V ÚZEMNÍCH ROZPOČTECH

V této kapitole se zaměřím na daňové příjmy, protože je to významná složka příjmů územních rozpočtů, přestože ji v posledních letech zastihují přijaté dotace (kapitola 2.2).

Daň je povinná, zákonem určená platba do veřejného rozpočtu. Je to platba nenávratná, vymahatelná, která se pravidelně opakuje nebo je placena při stejných okolnostech, a proti níž daňový subjekt neobdrží žádné konkrétní plnění.

Daňový subjekt (poplatník nebo plátce) je osoba povinná podle zákona odvádět nebo platit daň. Poplatník je subjekt, jehož předmět (např. majetek nebo příjem) je podroben dani. Plátce je subjekt, který je povinen odvést do veřejného rozpočtu daň vybranou od jiných subjektů nebo sraženou jiným poplatníkům pod svou majetkovou odpovědností.⁷⁷

Jak jsem již uvedla a podrobněji rozebrala v kapitole 2, daňové příjmy územních rozpočtů mají formu daní *svěřených* či *sdílených*. Dále existují také daně *místní*.

4.1 Analýza daňových příjmů ÚSC rozpočtů

Daňové zákony byly od roku 1993 často novelizovány a k dnešní podobě se propracovávaly postupně. Ne vždy byly provedené změny (viz. kapitola 2.1) v souladu s daňovou spravedlností, požadovanou výnosností či přispění ke zjednodušení nebo zvýšení efektivnosti správy daní. Nicméně je možné říci, že se podařilo dosáhnout rovnoměrného vývoje daňových příjmů (viz. tabulka 3.1).

Tabulka 4.1 Podíl jednotlivých daňových příjmů⁷⁸ na celkových daňových příjmech ÚSC⁷⁹ (v %)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
DPFO	89,2	69,9	71,3	70,3	69,1	66,3	29,1	29,4	28,9	29,6	28,6	27,8
DPPO	4,6	19,7	17,5	19,4	21,6	24,5	26,1	26,3	26,7	26,7	26,5	24,8
DPH							33,6	32,8	32,5	32,2	35,5	38,0
Daň z nem.	5,6	5,5	5,1	4,9	4,8	4,6	5,2	4,2	4,0	3,8	3,0	3,0
Poplatky		4,7	6,0	5,3	4,5	4,6	6,1	7,3	7,8	7,8	6,4	6,4

Pozn.: Údaje za rok 2005 představují očekávanou skutečnost, za rok 2006 predikci.

Pramen: Bilance územních rozpočtů za léta 1995 až 2004, MF ČR, časopis *Obec a finance* 5/2005 a vlastní propočty

Tabulka 4.1 i graf 4.1 zobrazují situaci daňových příjmů v územních rozpočtech. Jsou zde zřetelné změny rozpočtového určení daní v letech 1996, 2001 i dílčí změna v roce 2005 (viz. kapitola 2.1). V těchto letech se výrazně měnila struktura daňových příjmů

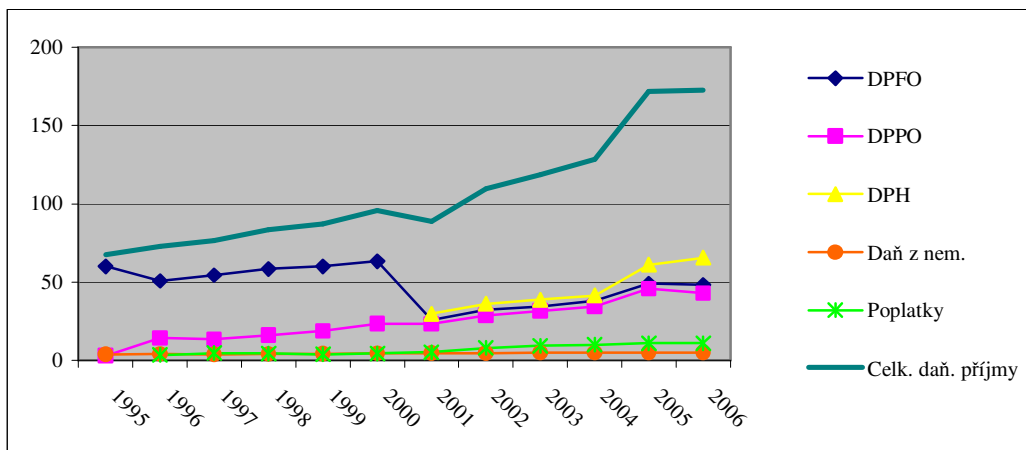
⁷⁷ Podrobněji PEKOVÁ, J. *Veřejné finance: úvod do problematiky*. Praha : ASPI Publishing, 2002, kap. 6.

⁷⁸ Daňové příjmy bez nevýznamných ostatních daňových příjmů.

⁷⁹ Do rozpočtů ÚSC jsou zahrnovány rozpočty obcí a dobrovolných svazků obcí, do roku 2000 rozpočty okresních úřadů a od roku 2001 rozpočty krajských úřadů.

i objem jednotlivých daní. Dále je vidět, že uspořádání rozpočtového určení daní po roce 2001 zásadně stabilizovalo územní rozpočty a zajistilo místním rozpočtům trvale rostoucí zdroj příjmů.

Graf 4.1 Vývoj daňových příjmů ÚSC⁸⁰ v letech 1995 – 2006 (v mld. Kč)



Pozn.: Údaje za rok 2005 představují očekávanou skutečnost, za rok 2006 predikci.

Pramen: Bilance územních rozpočtů za léta 1995 až 2004, MF ČR a časopis Obec a finance 5/2005

V následujících podkapitolách se zaměřím na daňové příjmy obecních rozpočtů a daňové příjmy krajských rozpočtů. Než přistoupím k hodnocení daňových příjmů těchto rozpočtů, budu charakterizovat vývoj daní z příjmů. Tyto daně mají zahrnují více složek, které jsou v rámci rozpočtového určení daní různě přerozdělovány (viz. kapitola 2.1).

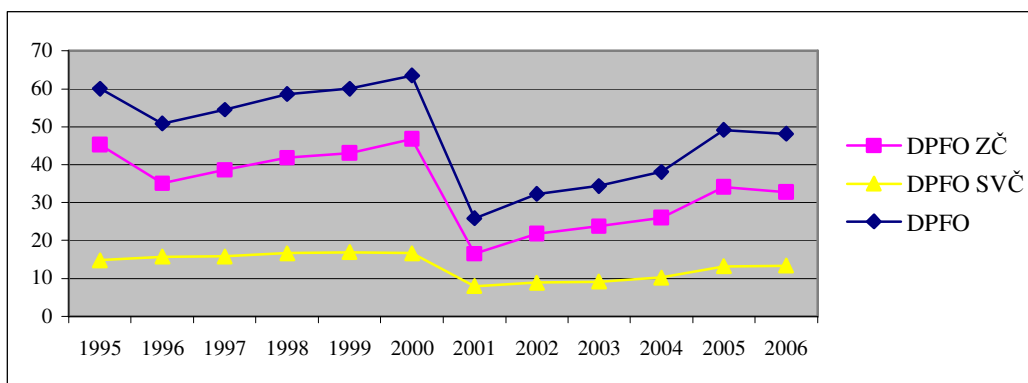
Daň z příjmů fyzických osob se v územních rozpočtech vyskytuje převážně ve formě DPFO ze samostatně výdělečné činnosti (z podnikání) a DPFO ze závislé činnosti a funkčních požitků. Jejich vývoj vystihuje graf 4.2, z něhož jsou opět patrné zlomy v letech, kdy docházelo ke změnám rozpočtového určení daní.

DPFO ze samostatně výdělečné činnosti a funkčních požitků výrazně zasáhly obě změny rozpočtového určení daní (viz. kapitola 2.1), proto se její podíl v roce 2001 velmi snížil.

DPFO ze samostatně výdělečné činnosti byla konstantní, její pokles však způsobila v roce 2001 změna rozpočtového určení daní, kdy se snížilo procento připadající ÚSC z této daně. V souvislosti s uvedenou změnou jsem očekávala výraznější pokles příjmů, neboť se obcím svěřená daň změnila na sdílenou, kdy od rozpočtu obcí i krajů připadá necelých 50 % výnosu této daně.

⁸⁰ Do rozpočtů ÚSC jsou zahrnovány rozpočty obcí a dobrovolných svazků obcí, do roku 2000 rozpočty okresních úřadů a od roku 2001 rozpočty krajských úřadů.

Graf 4.2 Vývoj DPFO a jejích složek v územních rozpočtech v letech 1995 – 2006 (v mld. Kč)



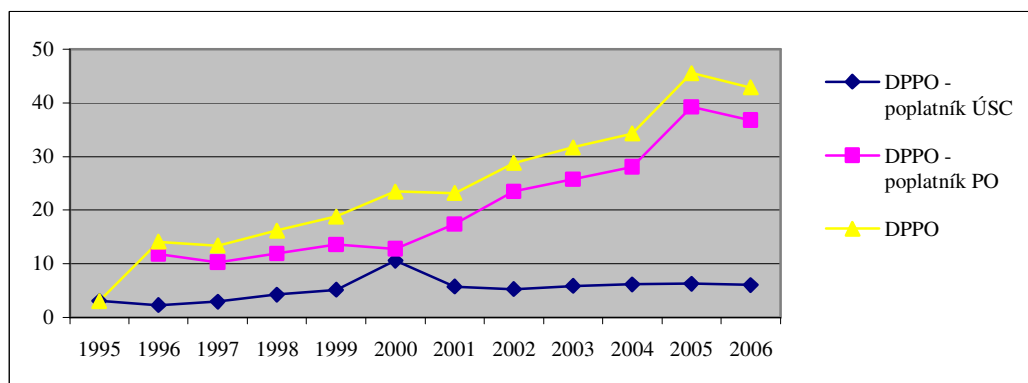
Pozn.: Údaje za rok 2005 představují očekávanou skutečnost, za rok 2006 predikci.

Pramen: Bilance územních rozpočtů za léta 1995 až 2004, MF ČR a časopis Obec a finance 5/2005

Daň z příjmu právnických osob se v místních rozpočtech vyskytuje jako DPPO, kde poplatníkem daně je příslušný ÚSC, a DPPO, kde poplatníkem je podnikatelský subjekt. V prvním případě se jedná o daň svěřenou a její výnos putuje do rozpočtu příslušné obce či kraje. Daň z příjmů právnických osob s poplatníkem právnickou osobou je daní sdílenou.

Jak ukazuje graf 4.3, i DPPO ovlivnila změna rozpočtového určení daní (viz. kapitola 2.1), ale opačným způsobem než daň z příjmu fyzických osob. Od roku 1996, kdy část DPPO placené právnickými subjekty prvně připadla i obecním rozpočtům, její objem v územních rozpočtech stále roste.

Graf 4.3 Vývoj DPPO a jejích složek v územních rozpočtech v letech 1995 – 2006 (v mld. Kč)



Pozn.: Údaje za rok 2005 představují očekávanou skutečnost, za rok 2006 predikci.

Pramen: Bilance územních rozpočtů za léta 1995 až 2004, MF ČR a časopis Obec a finance 5/2005

Na druhou stranu se DPPO, kterou platí ÚSC, vyvíjí rovnoměrněji. Velký výkyv v roce 2000 přisuzují tomu, že obce musely zdanit vysoké kapitálové příjmy z roku 1999 (viz. kapitola 3.1.1) Jak jsem již zmínila, myslím si, že tato daň pro ÚSC nemá žádný význam, jelikož ji na jedné straně zaplatí a pak ve stejné výši dostanou zpět.

Jak naznačují grafy 4.2 a 4.3, výnosy z daně z příjmů se budou nadále spíše snižovat. Ke konci loňského roku byl Poslaneckou sněmovnou schválen zákon o snížení daní

z příjmů.⁸¹ Předpokládám, že se tato změna bude mít negativní dopad do územních rozpočtů. I přes proběhnuvší změny je třeba říci, že obě daně z příjmů zůstávají důležitým příjmem obecních i krajských rozpočtů.

4.1.1 Daňové příjmy obecních rozpočtů

Do obecních rozpočtů v současné době plyne podíl na daní z příjmů fyzických osob, daní z příjmů právnických osob, DPH, celý výnos daně z nemovitostí a poplatky.⁸² Vývoj jednotlivých složek daňových příjmů obcí zobrazuje následující tabulka.

Tabulka 4.2 Vývoj daňových příjmů obcí v letech 1995 až 2006 (v mld. Kč)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
DPFO	47,9	41,1	44,1	47,5	48,9	51,4	25,8	29,2	31,1	34,4	37,3	36,6
DPPO	3,1	14,2	13,4	16,2	18,8	23,5	23,2	25,9	28,4	30,6	33,3	31,5
DPH							29,8	31,8	33,9	36,2	42,6	45,8
Daň z nem.	3,8	4,0	3,9	4,1	4,2	4,4	4,6	4,6	4,8	4,9	5,1	5,1
Poplatky		3,3	4,4	4,3	3,8	4,3	5,4	8,0	9,3	10,0	11,0	11,0
Daň. příjmy	55,2	62,8	65,8	72,1	75,7	83,6	88,8	99,5	107,5	116,1	129,3	130,0

Pozn.: Údaje za rok 2005 představují očekávanou skutečnost, za rok 2006 predikci.

Pramen: Bilance územních rozpočtů za léta 1995 až 2004, MF ČR a časopis Obec a finance 5/2005

Pro lepší ilustraci změn v objemu daňových příjmů uvádím tabulku 4.3, která zachycuje meziroční nárůst jednotlivých daní v obecních rozpočtech. Z této tabulky je zřejmé, že jediná DPH trvale roste, zatímco ostatní daňové příjmy zaznamenávají v některých letech propady ve výnosu přidělovaném obcím (podrobněji dále). Za velmi pozitivní považují také to, že celkové daňové příjmy rovněž neustále rostou, což je dle mého názoru dobré pro plánování využití těchto prostředků ze strany obcí.

Tabulka 4.3 Meziroční růst daňových příjmů obcí v letech 1995 až 2006 (v %)

	96/95	97/96	98/97	99/98	00/99	01/00	02/01	03/02	04/03	05/04	06/05
DPFO	-14,2	7,3	7,7	2,9	5,1	-49,8	13,2	6,5	10,6	8,4	-1,9
DPPO	358,1	-5,6	20,9	16,0	25,0	-1,3	11,6	9,7	7,7	8,8	-5,4
DPH							6,7	6,6	6,8	17,7	7,5
Daň z nem.	5,3	-2,5	5,1	2,4	4,8	4,5	0,0	4,3	2,1	4,1	0,0
Poplatky		33,3	-2,3	-11,6	13,2	25,6	48,1	16,3	7,5	10,0	0,0
Daň. příjmy	13,8	4,8	9,6	5,0	10,4	6,2	12,0	8,0	8,0	11,4	0,5

Pozn.: Údaje za rok 2005 představují očekávanou skutečnost, za rok 2006 predikci.

Pramen: Bilance územních rozpočtů za léta 1995 až 2004, MF ČR, časopis Obec a finance 5/2005 a vlastní propočty

⁸¹ ELIÁŠ, A. Financování obcí a měst. *Obec a finance*, 2005, roč. 10, č. 5, s. 56 – 57.

⁸² Pojem poplatky zahrnuje u obecních rozpočtů správní poplatky, místní poplatky, poplatky za znečištění životního prostředí ostatní daně a poplatky. Do roku 1995 včetně patřily mezi nedaňové příjmy.

Tabulky 4.2 a 4.3 ukazují, že DPFO roku 2001 velmi prudce klesla, což se projevilo v jejím meziročním poklesu v tomto období. Naopak DPPO od roku 1995 téměř nepřetržitě rostla. Tyto změny jsou výsledkem změn v RUD v letech 1996 a 2001 (viz. kapitola 2.1). Jinak je z tabulek patrné, že v kromě let, v nichž došlo k změnám v rozpočtovém určení daní, výnos DPFO a DPPO připadající obcím rozpočtům neustále roste.

DPH nelze dlouhodobě charakterizovat, protože se příjmem územních rozpočtů stala až v roce 2001. Od prvního roku jejího zařazení mezi sdílené daně však představuje nejvýznamnější složku daňových příjmů, protože zaujímá trvale největší objem daňových příjmů v obecních rozpočtech. V souvislosti s přijetím nového zákona o DPH se příjem z této daně se stane ještě důležitější, což dokazuje predikce na poslední dva roky.

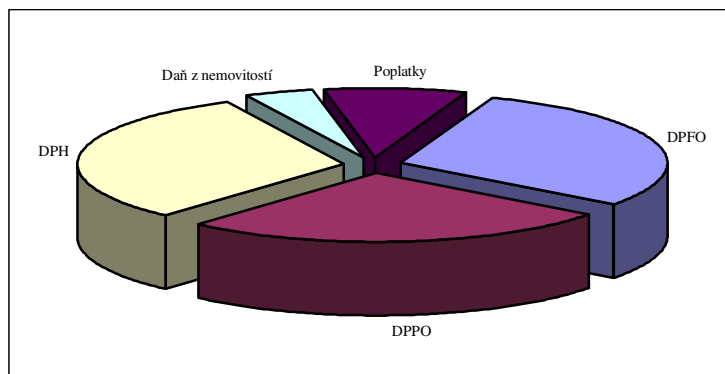
Jak jsem již zmínila, od 1. 5. 2004 dochází ke změně výše celostátního výnosu DPH, čímž fakticky dojde i ke změně výše objemu peněžních prostředků, které z výnosu DPH plynou do jednotlivých místních rozpočtů. Na vyšší výnosu má vliv zejména přesun některých druhů zboží a služeb ze snížené do základní sazby. Efekt nárůstu příjmů však bude tlumen tím, že se změny DPH promítnou také do výdajové stránky místních rozpočtů (zejména v oblasti investic). Přesto tabulka 4.3 ukazuje, že meziroční nárůst v roce 2005 oproti roku 2004 činí téměř 18 %, což je nejvyšší nárůst podílu DPH v obecních rozpočtech od roku 2001. Z textu vyplývá, že zařazení DPH mezi sdílené daně bylo správným krokem, protože se zvýšily obecní příjmy. Ta negativní však považuji to, že výnos z této daně nemohou obce žádným způsobem ovlivnit (viz. dále).

Daň z nemovitostí je sice stabilním příjmem, jejíž výnos se pohybuje stále kolem 4 až 5 mld. Kč, ale její výnos roste velmi pozvolna ve srovnání s jinými daňovými příjmy obecních rozpočtů (viz. tabulka 4.3). Tuto situaci hodnotím negativně, protože se domnívám, že vzhledem k rostoucím výdajům je nutné, aby stejně rychle rostly i příjmy. To se v současnosti neděje (viz. kapitola 3) a může být způsobeno i nízkou daní z nemovitostí.

Za pozornost stojí zvýšení podílu poplatků na celkových daňových příjmech (zejména v letech 2001 a 2002, viz. tabulka 4.3), což je dle mého názoru výsledek převodu kompetencí ze zrušených okresních úřadů na obce z rozšířenou působností.

Strukturu daňových příjmů obcí tvoří z více jak 75 % sdílené daně (viz. graf 4.4). Tuto situaci nepovažuji za ideální, protože obce získávají do svého rozpočtu příjmy, jejichž velikost nemohou příliš ovlivnit. Výjimku, která zatím nemá velký význam, představuje tzv. motivační složka (viz. kapitola 2.1.5).

Graf 4.4 Struktura daňových příjmů obcí v roce 2004



Pramen: Bilance územních rozpočtů v roce 2004, MF ČR

Podobná situace je u daně z nemovitostí, přestože jde o svěřenou daň. Výnos této daně mohou obce částečně ovlivnit upravením koeficientu použitého při výpočtu daně ze staveb (viz. kapitola 2.1.1). Tato možná změna však není natolik výrazná, aby zvýšila daňovou pravomoc obcí.

Určitou výhodu, podle mého názoru, daňové příjmy obecních rozpočtů přeci jen mají. O užití značné části těchto příjmů mohou obce samostatně rozhodovat.

4.1.2 Daňové příjmy krajských rozpočtů

Kraje zatím vykazují menší podíl na daňových příjmech ÚSC. V roce 2001 byly (jak již bylo řečeno) financovány převážně dotačním způsobem. Jediným daňovým příjmem krajů byly správní poplatky, které však dosahovaly ve srovnání s dotacemi zcela zanedbatelné výše (viz. tabulka 3.7). Od roku 2002 již krajským rozpočtům připadalo 3,1 % sdílených daní a o tři roky později už 8,92 % sdílených daní. Kraje mají pouze jedinou svěřenou daň, kterou je DPPO placená krajem.

Tabulka 4.4 Daňové příjmy krajů v letech 2001 až 2006 (v mld. Kč)⁸³

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
DPFO	0	3,04	3,33	3,70	11,8	11,5
DPPO	0	2,92	3,22	3,70	12,3	11,4
DPH	0	4,21	4,82	5,17	18,5	19,8
Správní popl.	0,002	0,003	0,02	0,01	0,01	0,01
Daň. příjmy	0,002	10,17	11,39	12,58	42,6	42,7

Pozn.: Údaje za rok 2005 představují očekávanou skutečnost, za rok 2006 predikci

Pramen: Bilance územních rozpočtů za léta 2001 až 2004, MF ČR a časopis Obec a finance 5/2005

⁸³ Bez zanedbatelné výše ostatních daňových příjmů.

Za krátkou dobu existence krajů, a tím i jejich daňových příjmů, nelze vysledovat žádný výrazný zlom v jednotlivých složkách. Všechny rovnoměrně rostly, což je zřejmě dáno ekonomickým vývojem, až do roku 2004.

Výraznější změnu způsobilo rozpočtové určení daní v roce 2005 (kapitola 2.1.6), které stanovilo krajům vyšší procento na sdílených daních. Jak zobrazují tabulky 4.4 a 4.5, sdílené daně krajských rozpočtů touto změno rapidně narostly. Zmíněné procento vzrostlo téměř na trojnásobek. Pozitivně tedy hodnotím situaci, že daňové příjmy se zvýšily více než trojnásobně. U DPH je pak tento nárůst nejrazantnější, což přičítám již uvedené změně zákona o DPH v roce 2005.

Změny zaznamenávaly i správní poplatky, které se v posledních letech zastavily na konstantní výši.

Další růst příjmů krajů bude záviset zejména na budoucím vývoji výnosů těchto daní, respektive na změnách jejich sazeb, odčitatelných položek apod.

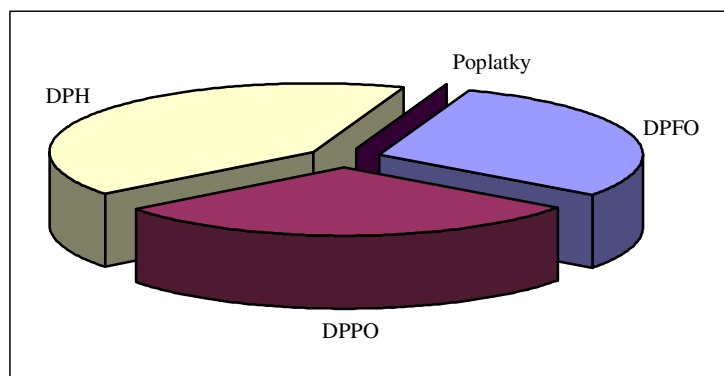
Tabulka 4.5 Meziroční růst daňových příjmů krajů v letech 2002 až 2006 (v %)

	2003/2002	2004/2003	2005/2004	2006/2005
DPFO	9,5	11,1	219,0	-2,5
DPPO	10,5	14,8	232,3	-7,3
DPH	14,6	7,1	258,1	7,0
Správní popl.	566,7	-35,0	0,0	0,0
Daň. příjmy	12,1	10,4	238,6	0,2

Pozn.: Údaje za rok 2005 představují očekávanou skutečnost, za rok 2006 predikci
 Pramen: Bilance územních rozpočtů za léta 2001 až 2004, MF ČR, časopis Obec a finance 5/2005 a vlastní propočty

Příjmem krajských rozpočtů, na rozdíl od rozpočtů obecních, není daň z nemovitostí. Daňové příjmy krajských rozpočtů tedy v současné době tvoří tři sdílené daně, a to DPH, daň z příjmů fyzických a daň z příjmů právnických osob. Podíl jednotlivých složek daňových příjmů krajů v roce 2004 zachycuje následující graf.

Graf 4.5 Struktura daňových příjmů krajů v roce 2004



Pramen: Bilance územních rozpočtů v roce 2004, MF ČR

Problém stávající struktury krajských daňových příjmů vidím v omezené daňové pravomoci krajů. Kraje nemohou, obdobně jako obce, objem peněz plynoucí ze sdílených daní žádným způsobem svou aktivitou ovlivnit. Za podstatnou chybu považuji fakt, že příjem ze sdílených daní je, podobně jako u obcí, obdobný mechanismu dotací, u nichž příjemce neovlivní jejich výši. Stejně jako je tomu o obcí, výhodou je jen skutečnost, že o využití těchto příjmů mohou kraje samostatně rozhodovat.

I přes nedávné zvýšení daňových příjmů, převažují v krajských rozpočtech stále dotace. Tato situace tedy není pro kraje příznivá, neboť o využití valné většiny dotací nemohou samy rozhodovat.

Domnívám se, že by daňové rozpočty krajů a obcí měly být nejen posíleny, ale měla by být také posílena možnost ovlivnit své příjmy. Mohlo by jít o zavedení tzv. obecních daní nebo sdílení jiných daní, příp. zvýšení procenta sdílených daní připadající obcím a krajům (viz další text).

4.2 Možné změny v rozpočtovém určení daní a vztah k soběstačnosti územní samosprávy

Vlastní příjmy jsou velmi důležité pro obce i kraje. Mohou totiž samostatně rozhodovat o jejich užití. Problémem České republiky je, že obce i kraje získávají podstatnou část svých příjmů, aniž by musely vynaložit jakékoliv úsilí, což omezuje možnost ovlivnit své příjmy. Myslím, že by měly mít možnost rozhodnout o jejich výši vlastním zásahem, ovlivnit je vlastní aktivitou.

Tabulka 4.6 Finanční soběstačnost⁸⁴ ÚSC, obcí a krajů v letech 1997 až 2006 (v %)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Fin. soběstačnost ÚSC	74,4	75,0	76,7	72,7	62,8	60,8	51,4	53,8	62,5	61,2
Fin. soběstačnost obcí	78,1	78,6	80,6	76,6	66,4	64,8	58,3	60,6	75,1	73,8
Fin. soběstačnost krajů					0,6	29,0	13,6	16,0	38,3	37,4

Pozn.: Údaje za rok 2005 představují očekávanou skutečnost, za rok 2006 predikci.

Pramen: Bilance územních rozpočtů za léta 1997 až 2004, MF ČR, časopis Obec a finance 5/2005 a vlastní propočty

Z tabulky 4.6 je patrné, že finanční soběstačnost ÚSC od roku 2000 klesá. Příčinou je již zmíněný nárůst dotačního financování kompetencí, které byly převedeny na obce i kraje (viz. kapitola 2.2). Tento trend považuji za velmi negativní. Obce i kraje by se měly stát granty veřejných služeb a využívat by měly především vlastní zdroje, tzn. měly by se posilovat vlastní příjmy krajů a obcí a podíl dotací na jejich příjmech by měl klesat. Dotace

⁸⁴ Finanční soběstačnost se vypočítá podílem vlastních příjmů k příjmům celkovým.

by měly plnit pouze doplňkovou funkci. Měly by být využívány zejména na financování investic, případně na financování úkolů v rámci přenesené působnosti.

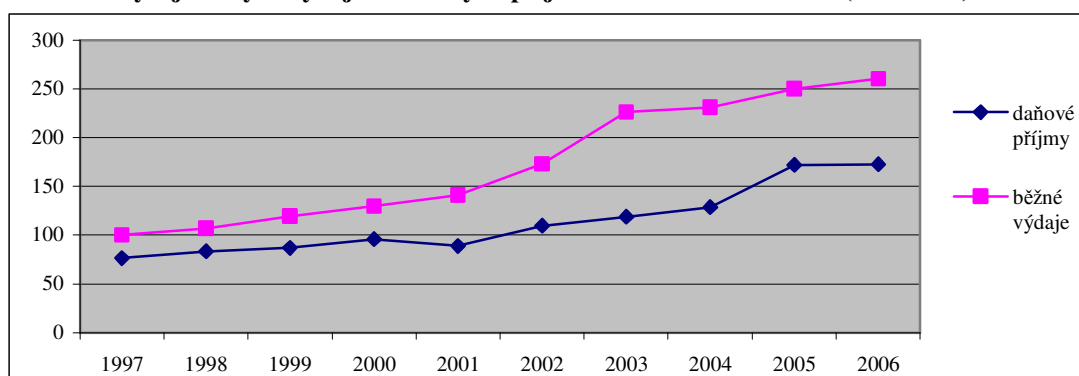
Za významnou považuji změnu rozpočtového určení daní v roce 2005, která podnítila růst daňových příjmů krajů, čímž zvýšila jejich finanční soběstačnost. Dalším faktorem tohoto pozitivního zvýšení soběstačnosti ÚSC byla novela zákona o DPH, která navýšila výnos z této daně plynoucí do územních rozpočtů. Tyto změny mají zajisté vliv na soběstačnost ÚSC. Neřeší však odpovědnost obcí a krajů za výši jejich příjmů, což vnáší stín na tuto problematiku.

Daňové příjmy v roce 2004 tvoří 42 % příjmů ÚSC v ČR, a to 47 % obecních příjmů a pouze 12,5 % příjmů krajských. Špatné je, že tyto příjmy mohou obce i kraje ovlivňovat jen minimálně. Chybí výraznější vazba mezi poplatníkem daně a ÚSC, zejména obcí. To vede k tomu, že lidé nevědí, na co budou využity jimi zaplacené daně, a tudíž se zajímají o činnost své obce jen minimálně.

Myslím, že by v budoucnu měla být více prohloubena vazba mezi poplatníkem daně a obcí, která příslušné výnosy využívá. Občané by tak věděli, jak budou jimi zaplacené daně využity, což by mělo vést k většímu zájmu občanů o činnost obce a větší kontrole obecního zastupitelstva.

Dalším problémem je, že nároky na běžné výdaje rostou rychleji než jejich daňové příjmy (viz. graf 4.6). ÚSC tak v zájmu pokrytí běžných provozních výdajů musí omezovat své investiční programy.

Graf 4.6 Vývoj běžných výdajů a daňových příjmů v letech 1997 až 2006 (v mld. Kč)



Pozn.: Údaje za rok 2005 představují očekávanou skutečnost, za rok 2006 predikci.

Pramen: Bilance územních rozpočtů za roky 1997 až 2004, MF ČR a časopis obec a finance 5/2005

Z uvedeného problému usuzuji, že by se *daňové příjmy měly zvýšit*. Domnívám se, že stávající systém rozpočtového určení daní by se však nyní neměl zásadně měnit. Jeho

zavedením přeci jen došlo k určité stabilizaci daňových příjmů obcí a zastavil se trend rozdílných daňových výnosů v jednotlivých regionech.

Při ponechání stávající situace si myslím, že u sdílených daní by mělo dojít k *posílení procenta* těchto daní ve prospěch obcí i krajů. Jak jsem již zmínila, daňové příjmy rostou pomaleji než běžné výdaje. Důvodů je však více. V naší daňové politice je patrná tendence snižovat přímé daně (např. v posledních letech klesla sazba daně u DPPO z 31 % na 24 %), což patrně povede ke snižování objemu sdílených daní. Dalším důvodem snižování daňových příjmů je také úbytek fyzických osob, které podnikají. Proto by se mělo uvažovat o *sdílení dalších daní*, jejichž výnos patří v současné době pouze státnímu rozpočtu. Mohlo by se jednat o některé ze spotřebních daní.

V budoucnosti by mělo dojít ke snížení významu sdílených daní. U tohoto typu daní je totiž velmi málo využíván princip zásluhovosti, který obce motivuje a omezuje nivelizaci. V ČR se však výnos sdílených daní rozděluje na principu solidarity. Myslím, že řešením je hledání optima mezi solidaritou a zásluhovostí. Významným krokem v této oblasti bylo zavedení tzv. motivační složky.

Prostřednictvím motivační složky mohou obce alespoň částečně ovlivňovat své daňové příjmy. Bohužel je její význam zatím minimální (viz. kapitola 2.1.5). Myslím, že by mělo dojít ke *zvýšení výnosu motivační složky*. Řešením by tedy mohlo být např. v posílení motivace cestou navýšení 1,5 % podílu DPFO ze závislé činnosti či 30 % podílu DPFO z podnikání.

V současné době je kritizován⁸⁵ způsob rozdělování sdílených daní mezi jednotlivé obce. Kritika se týká zařazení obcí do jednotlivých velikostních kategorií. Vznikají tak dramatické rozdíly příjmů obcí, jejichž počet obyvatel je na hranicích těchto kategorií. Řešením by mohla být přeměna hranice rozmezí na plynulou křivku závislosti na počtu obyvatelstva.

Myslím si, že stávající kritérium rozdělování (viz. kapitola 2.1.4) je vhodné zejména u daní nepřímých (DPH či spotřební daně), protože lze těžko zvolit jiné hledisko rozdělování, jak je tomu třeba u motivační složky DPFO. Při rozdělování ostatních, v současné době sdílených daní by se měly v nynějším způsobu rozdělování zohlednit (kromě velikosti obce a počtu obyvatel) i určité aktivity obce.

⁸⁵ ELIÁŠ, A. Rozpočtové určení daní. *Obec a finance*, 2005, roč. 10, č. 3, s. 22 – 23.

Z textu vyplývá, že by mělo dojít ke snížení podílu sdílených daní na daňových příjmech, a to ve prospěch daní svěřených (daň z nemovitosti) a obecních daní, které by měly být zavedeny.

Daň z nemovitostí by měla být reformována tak, aby zajišťovala významný příjem obcí. Obce by měly mít možnost stanovit si vlastní sazby k dani z nemovitostí. Např. za lukrativnější pozemky by se platila vyšší daň, za méně lukrativní pozemky nižší daň, což by mohlo vést k přesunu podnikání do méně daňově zatížených lokalit.

Za žádoucí považují, aby obce i kraje měly místní (obecní) daně, které by byly jejich výlučným příjmem. Do těchto daní by se zahrnulo vše a zrušily by se veškeré poplatky (např. ze psů). Obecní daně by se lépe přizpůsobovaly záměrům a prioritám místních obyvatel, také by byla lepší kontrola jejich využívání ze strany veřejnosti. Obce i kraje by měly mít možnost stanovit si vlastní sazby jednotlivých obecních daní. Zákonem by byly stanoveny pouze nejnižší sazby (příp. rozmezí, ve kterém by se sazby měly pohybovat), aby nedošlo k negativní daňové konkurenci mezi obcemi.

Nepovažuji za nutné vysoké příjmy do státního rozpočtu. Naopak si myslím, že ministerstva by měla své pravomoci delegovat na kraje. Kraje by poté dle svého uvážení a znalosti místních podmínek posílaly dotace do rozpočtů obcí. Mohly by tak zabraňovat na svém území příliš velkému rozpětí mezi nejchudšími a nejbohatšími obcemi. Na druhé straně bude nejdůležitější uhlídat, aby nenastala tendence řešit přednostně zájmy kraje.

V současnosti vláda projednává návrhy na nové rozpočtové určení daní, které by mělo přinést více daňových příjmů do obecních rozpočtů. Také se předpokládá nový systém sdílení daňových výnosů, aby se omezila závislost krajů na dotacích ze státního rozpočtu.

Domnívám se, že naši republiku čeká tomto ohledu ještě kus práce. Zejména bude nutné sladit výši výdajů územních rozpočtů s jejich nižšími příjmy. Možná, že bychom se mohli v něčem inspirovat některými zeměmi Evropské unie.

5. ZKUŠENOSTI S FISKÁLNÍ DECENTRALIZACÍ V ZEMÍCH EU

Evropská unie je společenstvím států, které se rozhodly společně sdílet hodnoty svobody, demokracie a lidských práv. Toto uskupení evropských států udržuje a nadále rozvíjí původní myšlenku sjednocení, kterou je zaručení bezpečnosti a míru v Evropě. Rozšíření EU o další státy nadějí na udržení trvalého mírového vývoje zvyšuje.

1. května 2004 se Česká republika společně s dalšími devíti evropskými státy stala členem Evropské unie. Vstup ČR do Evropské unie je důležitým historickým mezníkem, který naši zemi definitivně zařadil mezi vyspělé evropské demokracie.

Evropská společenství prošla od svého vzniku v roce 1952 mnoha změnami a několika rozšířeními. Současnou Evropskou unií tvoří 25 států. K zakládajícím šesti státům (Německo, Francie, Itálie, Belgie, Nizozemsko, Lucembursko) začaly postupně přistupovat další evropské země (Dánsko, Irsko, Velká Británie, Řecko, Španělsko, Portugalsko, Rakousko, Finsko, Švédsko). Největší rozšíření EU se uskutečnilo v roce 2004, a to o ČR, Estonsko, Kypr, Litvu, Lotyšsko, Maďarsko, Maltu, Polsko, Slovensko a Slovinsko (charakteristika států EU v tab. č. 5 v příloze). Každá z nově přistoupičích zemí se stala rovnoprávným členem EU. Ať jsou členské státy velké nebo malé, ať jsou v EU dlouho nebo krátce, ať jsou více či méně ekonomicky rozvinuté, všechny jsou si politicky rovné.

Jak jsem již uvedla, vstup naší republiky do EU je významným bodem naší historie. Považuji proto za vhodné se o EU ve své práci zmínit. Pokusím se porovnat územní samosprávu, její úkoly a jejich financování v jednotlivých zemích Unie.

5.1 Územní samospráva v zemích EU

Během posledního desetiletí probíhaly zemích EU reformy pro větší decentralizaci státní správy ve prospěch územní samosprávy. Reformy se zabývaly zvýšením odpovědnosti místní správy či daňovou autonomií. Hlavním cílem těchto reforem však ve většině zemí bylo vytvoření vyššího stupně územní samosprávy (regionů).⁸⁶

Poněkud komplikovanější situace byla u osmi nových členů EU. Tyto země (ČR, Slovensko, Slovinsko, Litva, Lotyšsko, Estonsko, Polsko a Maďarsko) tvoří tzv. EU-8. Jejich společným rysem je bývalá příslušnost k socialistickému bloku střední a východní Evropy. Zásadní změny v územní samosprávě těchto osmi zemí jsou spojeny s pádem Berlínské zdi a s rozpadem Sovětského svazu.

⁸⁶ Více Kol. *Local Finance of the Fifteen Countries of the European Union*. Paris : Dexia Editons, 2002.

Je třeba podotknout, že do devadesátých let minulého století skutečná samospráva na místní úrovni v těchto zemích buď neexistovala vůbec nebo byla výrazně okleštěná. Počátkem 90. let většina zemí EU-8 vydala zákon o obcích, který vymezuje relativní nezávislost územní samosprávy a jejich rozpočtu. Byly uzákoněny se nové formy financování obcí. Později byla v některých zemích zřízena i druhá úroveň územní samosprávy (ČR, Lotyšsko, Maďarsko a Slovensko). V Polsku existují dokonce tři úrovně místní samosprávy.⁸⁷

V současné době tedy v členských zemích EU existuje jednostupňový, dvoustupňový i třístupňový model místní správy. Škála uspořádání místní správy má v některých státech kořeny v dávné minulosti, jinde je výsledkem nedávných změn. Situaci v jednotlivých zemích EU znázorňuje následující tabulka.

Tabulka 5.1 Modely místní správy v patnácti zemích EU (situace k roku 2003)

Stát	Průměrný počet obyvatel v obci	Základní územní samosprávní celek	Vyšší územní samosprávní celek	2. stupeň VÚSC
Belgie	17 400	589 obcí	10 provincií	
Česká republika	1 600	6 258 obcí	14 krajů	
Dánsko	19 700	271 obcí	13 hrabství	
Estonsko	5 500	247 obcí		
Finsko	11 600	448 obcí		
Francie	1 600	36 565 obcí	96 departmentů	22 regionů
Irsko	44 900	85 obcí	29 hrabství	8 reg. sdružení
Itálie	7 100	8 100 obcí	103 provincií	20 regionů
Kypr	1 800	389 obcí		
Litva	60 500	61 obcí		
Lotyšsko	4 300	547 obcí	26 departmentů	
Lucembursko	3 700	118 obcí		
Maďarsko	3 200	3 158 obcí	19 departmentů	
Malta	5 800	68 obcí		
Německo	5 900	13 854 obcí	323 okresů	
Nizozemsko	32 200	496 obcí	12 provincií	
Polsko	15 500	2 489 obcí	373 departmentů	16 regionů
Portugalsko	36 000	278 obcí		
Rakousko	3 400	2 359 obcí		
Řecko	10 200	1 033 obcí	50 departmentů	
Slovensko	1 900	2 920 obcí	8 regionů	
Slovinsko	10 300	193 obcí		
Španělsko	4 900	8 106 obcí	50 provincií	17 regionů
Švédsko	30 700	289 obcí	21 hrabství	
Velká Británie*	135 700	434 sdružení	36 sdružení	

* Ve Velké Británii existuje jedno i dvoustupňová místní vláda, v závislosti na oblasti.

Pramen: Kol. Místní finance ve dvaceti pěti zemích Evropské unie. Paris : Dexia Editons, 2004.

⁸⁷ Podrobněji KAMENÍČNOVÁ, V. Hledání stability. *Obec a finance*, 2005, roč. 10, č. 4, s. 48 - 49

Při porovnávání počtu místních úrovní je potřeba vzít v úvahu nejen velikost země, ale i uspořádání státu (federální nebo unitární). Například jednostupňový model místní vlády je především v zemích s malou demografickou velikostí.

Kromě různých úrovní místní správy v jednotlivých členských státech, existují i další specifika v územních samosprávách. V některých státech jsou stanoveny různé kategorie obcí (např. rozlišování venkovských a městských komunit v Řecku). Jinde mají velké obce statut samosprávy druhé úrovně. Ve Velké Británii není stejný počet místních úrovní na celém státním území.⁸⁸

5.1.1 Základní územně samosprávní celky v EU - obce

Jak jsem již uvedla, obce, jako základní územní samosprávní celek, existují ve všech zemích EU. Každá ze zemí však má jiný počet obcí, liší se průměrným počtem obyvatel v obci i velikostí obcí.

V Evropské unii je více než 89 000 obcí. Jak vyplývá z tabulky 5.1, více než 80 % obcí se nachází v pěti státech. Největší podíl na evropských obcích má Francie (41 %), následuje Německo, Itálie a Španělsko. ČR se řadí se sedmi procenty na páté místo. Naopak nejméně obcí čítá Irsko, Malta či Litva.

Francie a ČR mají nejnižší počet obyvatel v obci. Naopak vysoký počet obyvatel v obci je ve Velké Británii, Irsku. Z uvedeného je patrné, že výkon místní správy je zemích s více obyvateli v obci silně koncentrovaný.

Podle mého názoru odlišnosti (v počtu obcí či počtu obyvatel v obci) mezi jednotlivými státy EU vychází z historických i geografických důvodů. Země s velkým počtem obcí byly již v dávné minulosti významnými centry kultury a obchodu. Co se týká geografického hlediska, státy s malou rozlohou (např. Malta) musejí mít méně obcí.

Státy s vysokou rozdrobeností obcí musí čelit různým nevýhodám. Jedná se zejména o nedostatek finančních prostředků na vykonávání svých kompetencí. Některé země (např. Německo) se už v minulosti pokoušely o slučování obcí. Ve Francii se tento problém řeší vznikem svazků obcí.⁸⁹ ČR se tak možná nevyhne slučování obcí z důvodu zvyšování efektivnosti hospodaření obce.

Myslím si, že by se k této variantě v ČR nemělo přistoupit. Dle mého názoru jsou lepší alternativou *mikroregiony*, které zaznamenaly v poslední době velký rozmach. Mikroregiony se snaží vytvořit model, který by vedl k vyšší kvalitě a efektivnosti místní

⁸⁸ Podrobněji Kol. *Místní finance ve dvaceti pěti zemích Evropské unie*. Paris : Dexia Editions, 2004.

⁸⁹ Více tamtéž.

správy a zároveň ponechal obcím jejich svébytnost a samostatnost při rozhodování vlastních záležitostí. Jde o zájmová sdružení obcí, která jsou dána spádovostí obce, historickými i současnými vazbami. Obce společně řeší určité problémy, např. v oblasti rozvoje infrastruktury mikroregionu či zviditelnění v rámci cestovního ruchu.

V současné době je do mikroregionů zapojen stále vyšší počet obcí. Některé jsou současně ve dvou i třech mikroregionech. Z celkového počtu 6 249 obcí v ČR v roce 2004 jich 4 685 bylo zapojeno do 475 mikroregionů.⁹⁰

Tuto situaci hodnotím velmi kladně, protože obce si zachovávají svou samostatnost, ale mohou se spojit při řešení nastalých problémů. Nejsem zastáncem slučování malých obcí snad právě proto, že z jedné takové obce pocházím. Před rokem 1989 spadala obec Žákava (spolu s několika dalšími) pod větší Nezvěstice. V té době se investice prováděly převážně ve správní obci, ale v okolí minimálně. Po osamostatnění naší obce se povedlo mnoho investičních záměrů (vodovod, nové místní komunikace, plynofikace apod.). V současnosti je Žákava členem Mikroregionu Úslava. Z jeho činnosti vybírám alespoň vzorek. Sdružení podalo projekty na ochranu životního prostředí, jejichž součástí je studie sběrného dvora, likvidace nebezpečných odpadů a studie využití obnovitelných zdrojů energie. V dalších aktivitách se sdružení zaměřuje zejména na kulturu a cestovní ruch.

Z tohoto důvodu tedy zastávám názor, že pro obce je lepší variantou účast v mikroregionu než slučování obcí.

5.1.2 Regiony a regionální politika EU

Jak jsem již uvedla, jedním z cílů reforem, které probíhaly v minulosti v zemích EU, bylo vytvoření vyššího stupně územní samosprávy. Význam regionů v rámci EU je nesporný. Prostřednictvím nich lze totiž čerpat finanční prostředky ze strukturálních fondů a Kohezního fondu EU. To byl, dle mého názoru, jeden z důvodů znovuoobnovení krajské samosprávy v ČR před vstupem do EU.

Mám-li tedy zhodnotit, co přináší ČR (z hlediska územní samosprávy) její integrace do EU, tak za významné považuji hlavně nové možnosti v podobě prostředků ze strukturálních fondů. Finanční prostředky nesou nové příležitosti podpory rozvoje regionů a řešení sociálně ekonomických problémů v těchto oblastech.

Na druhou stranu není čerpání prostředků z EU jednoduché. Od krajů se vyžaduje finanční spoluúčast při realizaci projektů, na které žádají prostředky. Dotace z EU jsou

⁹⁰ Podrobněji LABOUNKOVÁ, V. Monitoring mikroregionů. *Obec a finance*, roč. 10, č. 1, s. 25 – 26.

posílány až zpětně. Proto někdy nastává problém s nedostatkem prostředků a kraje se musí kvůli realizaci projektů zadlužit.

Vstup do EU pro naši republiku znamenal i sdílení různých politik EU, mezi nimi i regionální politiky. Ta si bere za úkol snížení rozdílu mezi různými úrovněmi vyspělosti současných i budoucích regionů a zemí EU. Klade důraz na zvýšení konkurenceschopnosti a zaměstnanosti, a to prostřednictvím spolufinancování projektů infrastruktury, průmyslové restrukturalizace, rozvoje informačního systému či podpory nových podniků.

V rámci ČR se regionální politika EU zaměřuje na NUTS II., tzv. regiony soudržnosti. V EU se pro různé porovnání a srovnání používá tzv. nomenklatura územních statistických jednotek (NUTS). Sleduje se míra nezaměstnanosti, demografické údaje, HDP, údaje pro podporu ze strukturálních fondů (NUTS II. a NUTS III.) atd.

Rozdělení Česka podle NUTS je následující: NUTS I. je celá Česká republika, NUTS II. zahrnuje 8 územních jednotek sdružených v nové kraje (Praha, Střední Čechy, Jihozápad, Severozápad, Jihovýchod, Severovýchod, Střední Morava a Moravskoslezsko), NUTS III. představuje 14 krajů, NUTS IV. bývalé okresy a NUTS V. jednotlivé obce.⁹¹

Myslím si, že myšlenka regionální politiky EU má zásadní vliv na rozvoj každého členského státu a jejich regionů. Záleží však na hospodaření daného státu, jak efektivně získané prostředky využije. Domnívám se, že možnost získání těchto finančních prostředků je důležitá pro nově přistoupivší státy, aby mohly snadněji dohnat úroveň vyspělejších zemí EU.

Země bývalého socialistického bloku se v mnohém podobají, pokud jde o uspořádání územní samosprávy, zemím západní Evropy s dlouhou tradicí demokracie i územní samosprávy. Místní samosprávy zemí EU-8 však plní, ve srovnání se samosprávami v některých vyspělejších státech, mnohem více funkcí (viz. dále).

5.1.3 Právomoc a povinnost územní samosprávy

V rámci reformy územní samosprávy se rozšířila i pravomoc a odpovědnost místních vlád jednotlivých států EU. Místní vláda může uplatňovat vlastní odpovědnost pro místní záležitosti, povinnosti vykonávané v zastoupení státu či kompetence delegované jinou místní vládou či státem.

Některé povinnosti (životní prostředí, kultura, doprava, zdraví či školství) jsou společně plněny několika stupni veřejné správy, v mnoha případech také státem (např. některé nemocnice a domovy důchodců v Lucembursku jsou zpravovány obcemi a jiné

⁹¹ Více PEKOVÁ, J. *Hospodaření a finance územní samosprávy*. Praha : Management Press, 2004. kap. 1, 2.

státem). ÚSC mohou přenést svou odpovědnost na jiné místní vlády, soukromé podniky či místní veřejné společnosti.⁹²

Základní územní samosprávný celek (obec) je zodpovědný za správu základních veřejných služeb, např. dodávka vody, kanalizace, sběr a zpracování domovního odpadu, kulturu či místní silniční síť. Tento široký okruh odpovědností představuje vysoké výdaje. Odpovědnost obcí je někdy rozšířena o dodávky energie a tepla, sociální byty či domovy důchodců. Rozsáhlé povinnosti mají obce zejména v Dánsku, Finsku a Nizozemí.

Ve většině zemí je vyšší stupeň územní samosprávy odpovědný za silniční síť, vzdělání, sociální služby nebo ochranu životního prostředí. Tyto celky mají větší pravomoc a odpovědnost v zemích s dvoustupňovým systémem územní samosprávy než v zemích s třístupňovým systémem.

V zemích, kde se vyskytuje třetí stupeň územní samosprávy, má tento stupeň za úkol krajinné plánování, ekonomický rozvoj či oblast železniční dopravy. V některých zemích jsou tyto ÚSC odpovědné za vzdělání a zdravotnictví.⁹³

Územní samosprávy zemí EU-8 plní, ve srovnání s obdobně velkými samosprávami v západní či jižní Evropě, mnohem více funkcí. Tím se tyto ÚSC, pokud jde např. o jejich funkce ve školství, více podobají větším územním celkům, např. ve Velké Británii.

Rozsah funkcí převedených v jednotlivých zemích EU-8 ze státu na místní samosprávu je značný a obdobný. Společným rysem je i to, že ne všechny územní samosprávy dané funkce skutečně plní a dále, že při poskytování některých veřejných statků je autonomie obcí v různé míře omezena.

Uvedu několik příkladů funkcí územních samospráv.⁹⁴ Například ve všech zemích EU-8 zajišťují ÚSC úkoly v oblasti vzdělávání. V Polsku odpovídají obce za základní a střední školství, financování zajišťuje prostřednictvím sdílených daní či neúčelových dotací. V Maďarsku se obce starají o základní školy a financují je pomocí sdílených daní a účelových dotací. Slovinsko je naproti tomu jedinou zemí EU-8, kde je základní školství plně v kompetenci centrální vlády.

Úloha samosprávy v oblasti zdravotní péče je složitější. Ve všech zemích EU-8 se tento sektor potýká s problémy zčásti zděděnými z minulosti. V těchto státech zajišťuje většinu sociální péče centrální vláda (výplata starobních a invalidních důchodů, nemocenských

⁹² Více Kol. *Local Finance of the Fifteen Countries of the European Union*. Paris : Dexia Editons, 2002.

⁹³ Podrobněji citované dílo.

⁹⁴ Zdroj KAMENÍČNOVÁ, V. Hledání stability. *Obec a finance*, 2005, roč. 10, č. 4, s. 48 - 49

dávek a podpory v nezaměstnanosti). Územní samospráva odpovídá za pomoc sociálně slabým skupinám obyvatelstva.

Na obce byla také převedena odpovědnost za zásobování vodou, za kanalizaci, centrální vytápění, likvidaci domovního odpadu či péče o místní komunikace. Tato oblast je financována (kromě péče o místní komunikace) uživatelskými poplatky.

Z uvedeného je patrné, že obce bývalého socialistického bloku mají mnoho funkcí. Dle mého mínění by tato situace byla v pořádku za předpokladu dostatečných finančních zdrojů. Za nedílnou podmínku považuji také fakt, aby o těchto příjmech mohly územní samosprávy samy rozhodovat (viz kapitola 5.3).

5.2 Veřejné výdaje

Ještě než se budu věnovat příjmům, chtěla bych uvést pár údajů o výdajích místních samospráv v zemích EU. Na objem a strukturu *veřejných výdajů* má vliv několik faktorů. Například se jedná o šíři odpovědnosti samospráv. Veřejné výdaje jsou vyšší v zemích s rozsáhlejšími pravomocemi. Dalším důležitým faktorem je počet zaměstnanců v místní správě. Výdaje jsou tak vyšší v zemích, kde územní samospráva vyplácí mzdy zaměstnancům ve školství a zdravotnictví, což existuje v Dánsku, Švédsku, Finsku, Španělsku a Itálii. Dále záleží na struktuře veřejné vlády, kontrole výdajů místních samospráv centrální vládou (ve Velké Británii) či systému veřejných služeb.

Poslední uvedený faktor představuje partnerství soukromého a veřejného sektoru při zajišťování veřejných služeb. V zemích, kde se toto využívá, jsou nižší veřejné výdaje než v ostatních zemích. Tento způsob zabezpečování veřejných služeb považuji za velmi dobré řešení, protože soukromé firmy si budou konkurovat v cenách i kvalitě služeb, aby si obec vybrala právě jejich firmu. Tak může ÚSC dosáhnout cenově výhodnější zabezpečení veřejného statku.

Samozřejmě se v zemích EU nevyskytují jen výdaje na zajišťování veřejných statků. Velmi významnou složku výdajů místních samospráv zde představují *kapitálové výdaje*. Většina těchto výdajů se týká oblasti výstavby. Místní investice mají vliv na ekonomický rozvoj území a zaměstnanost. Tyto investice jsou důležité zejména v územním plánování (výstavba a správa veřejné dopravy, údržba veřejných sítí, výstavba a správa kulturních center) a sektoru životního prostředí (např. výstavba vodovodů a kanalizací, kontrola znečištění ovzduší).⁹⁵

⁹⁵ Více Kol. *Local Finance of the Fifteen Countries of the European Union*. Paris : Dexia Editons, 2002.

Zajímavé je srovnání ČR se státy EU. Kapitálové výdaje v průměru EU v roce 2001 činily 139 bilionů euro (viz. tabulka 5.2), což představuje 310 euro na jednoho obyvatele EU. V ČR ve stejném roce tyto výdaje dosahovaly výše 65,1 mld. Kč (viz tabulka 3.9). V přepočtu to činí 180 euro kapitálových výdajů na jednoho obyvatele ČR, tj. více než o třetinu méně než průměr EU. Podobná situace je i u ostatních nových členů EU, neboť ani jeden z těchto států nedosahuje průměru EU.

Nízké kapitálové výdaje v ČR (podrobněji kapitola 3.2.2) souvisí s tím, že ÚSC v musí zabezpečovat velké množství veřejných služeb, na které mají přiděleno velmi málo finančních prostředků. Proto tyto úkoly zajišťují na úkor investiční výstavby, což považují za velmi špatný jev. ÚSC by měly věnovat dostatečné finanční prostředky i na investice, které podporují rozvoj dané oblasti.

Tabulka 5.2 Místní kapitálové výdaje v zemích EU v roce 2001 (v mil. euro)

Stát	Kapitálové výdaje	% z úhrnu EU	Na jednoho obyvatele
Belgie	2 004	1,4	200
Česká republika	1 882	1,3	180
Dánsko	2 230	1,6	420
Estonsko	120	0,1	90
Finsko	2 420	1,7	470
Francie	32 723	23,5	550
Irsko	4 140	3,0	1 080
Itálie	23 075	16,6	400
Kypr	71	0,1	100
Litva	35	0,0	10
Lotyšsko	182	0,1	80
Lucembursko	399	0,3	900
Maďarsko	1 503	1,1	150
Malta	10	0,0	30
Německo	20 690	14,8	250
Nizozemsko	8 985	6,4	560
Polsko	3 832	2,7	100
Portugalsko	2 932	2,1	290
Rakousko	1 278	0,9	160
Řecko	1 025	0,7	100
Slovensko	202	0,1	40
Slovinsko	423	0,3	210
Španělsko	13 764	9,9	350
Švédsko	4 158	3,0	470
Velká Británie	11 287	8,1	190
EU	139 370	100,0	310

Pramen: Kol. *Místní finance ve dvaceti pěti zemích Evropské unie*. Paris, Dexia Editions, 2004

Stejně jako ČR, podobná situace je i u ostatních zemích bývalého socialistického bloku. Obce financují převážně úkoly na ně převedené z centrální úrovně a na vlastní investice nezbývá moc peněz. Například ve všech zemích EU-8 jsou výdaje na vzdělání

největší jednotlivou výdajovou položkou v rozpočtu územní samosprávy. Ve většině zemí představují dvě třetiny celkových veřejných výdajů na vzdělání. Přesto má hlavní slovo v politice vzdělávání centrální vláda, která na něj poskytuje dotace.

Jak již bylo uvedeno, výdaje na zajištění zásobování vodou, kanalizaci, centrální vytápění, likvidaci domovního odpadu či péče o místní komunikace nepředstavují velký podíl v obecních rozpočtech EU-8, protože se tyto funkce (kromě péče o místní komunikace) financují uživatelskými poplatky.⁹⁶

5.3 Příjmy místní samosprávy v zemích EU

Struktura příjmů územních rozpočtů je v každé zemi důležitým elementem, který poskytuje informaci o autonomii obcí a vyšších ÚSC. Podobně jako v České republice, i v zemích EU příjmy ÚSC zahrnují daňové příjmy, dotace, půjčky a běžné příjmy. Je obtížné stanovit hranici mezi jednotlivými složkami místních příjmů, protože každá ze zemí má svou vlastní terminologii a principy.

Uvedený problém vyplývá z toho, že místní správa není v rámci EU řešena komplexně. Uplatňování principu subsidiarity⁹⁷ neumožňuje přímý vliv Evropské komise na příjmy ÚSC. Na druhé straně Charta ES klade na příjmy určité požadavky, např. podíl deficitu veřejných rozpočtů na HNP nesmí převýšit 3 %. V budoucnu může příjmy ÚSC ovlivnit snaha EU o harmonizaci nepřímých daní (DPH a spotřebních daní).

V původních patnácti zemích EU mají příjmy místních samospráv dlouhodobější tradici, což je důležité pro jejich stabilitu. V zemích bývalého socialistického bloku si již zmíněné změny po roce 1990 vyžádaly razantní přeměnu struktury příjmů územní samosprávy. Po převodu funkcí ze státu na ÚSC bylo třeba tyto příjmy zvýšit.

Struktura příjmů územních samospráv v EU-8 je v principu velmi podobná. Centrální vláda stanovuje základ prakticky všech daní a územní samosprávy získávají podíl na výnosu některých z nich. Mezi jednotlivé obce však není většinou tento podíl dělen podle původu daňového výnosu, ale rozdělování podílu obcí na sdílených daních v sobě zahrnuje určité prvky vyrovnání příjmů mezi obcemi. Shodným rysem tudíž je, že fiskální autonomie územních samospráv se týká zejména výdajové stránky rozpočtu a je do značné míry omezena v případě jejich příjmů.⁹⁸

⁹⁶ Zdroj KAMENÍČNOVÁ, V. Hledání stability. *Obec a finance*, 2005, roč. 10, č. 4, s. 48 - 49

⁹⁷ Princip subsidiarity znamená, že EU může jednat pouze tehdy, pokud lze navrhované kroky prokazatelně lépe uskutečnit na úrovni EU než na úrovni členských států.

⁹⁸ Viz. KAMENÍČNOVÁ, V. Otevřené otázky dalšího rozvoje. *Obec a finance*, 2005, roč. 10, č. 5, s. 49-51

5.3.1 Vlastní daňové příjmy

V zemích EU existují svěřené i sdílené daně. Za největší výhodu daňových příjmů v původní patnáctce zemí EU považují vysoké daňové pravomoci (viz. dále).

Sdílené daně jsou zřízeny téměř ve všech zemích původní evropské patnáctky, kromě Rakouska, Německa, Řecka a Lucemburska. Sdílení daní může probíhat mezi několika stupni místní správy, ale také mezi státem a jednou či několika úrovněmi místní vlády. Mezi hlavní sdílené daně patří:

- ✓ majetková daň (Belgie, Dánsko, Francie, Irsko a Velká Británie),
- ✓ daň z osobních příjmů (Belgie, Dánsko, Finsko, Itálie, Španělsko a Švédsko),
- ✓ daň z podnikatelské činnosti (Francie, Portugalsko, Irsko, Německo a Španělsko).

Vyskytují se i jiné sdílené daně, např. daň z převodu nemovitostí (Francie), silniční daň (Belgie a Nizozemí), daň z reklamy a daň z domovního odpadu (Itálie). Největší podíl sdílených daní na daňových příjmech je ve Velké Británii, Irsku (100 %), Dánsku a Švédsku (téměř 100 %).

Jiný problém se týká zařazení sdílených daní. Například ve Finsku a Německu jsou tyto příjmy klasifikovány jako daňové příjmy. Na druhou stranu v Portugalsku a Řecku je podíl na státních daňových příjmech považován za státní dotace.

Svěřené daně existují ve všech zemích původní patnáctky, s výjimkou Irska, Velké Británie a Švédska. Nejčastěji se mezi svěřené daně řadí:

- ✓ majetková daň (Rakousko, Finsko, Německo, Řecko, Itálie, Lucembursko, Nizozemí, Portugalsko, Španělsko a 9 nových členů EU kromě Malty),
- ✓ daň z podnikatelské činnosti (Rakousko, některé oblasti Belgie, Lucembursko, Itálie a Kypr),
- ✓ silniční daň (Francie, Itálie, Portugalsko a Španělsko).

V některých státech se mezi svěřenými daněmi vyskytují daň z převodu nemovitostí, dědická daň, daň z elektrifikace či daň z reklamy. Portugalsko je země s nejvyšším podílem svěřených daní na daňových příjmech ÚSC (80 %). Naopak nejmenší podíl těchto daní je v Dánsku, Irsku, Velké Británii a Švédsku (méně než 2 %).⁹⁹

Jak vyplývá z předchozího textu, mezi hlavní tři kategorie daňových příjmů patří majetkové daně, daň z osobních příjmů a daň z podnikatelské činnosti (živnosti). Nyní bych o těchto příjmech uvedla něco více.

⁹⁹ Podrobněji Kol. *Local Finance of the Fifteen Countries of the European Union*. Paris : Dexia Editons, 2002. a Kol. *Místní finance ve dvaceti pěti zemích Evropské unie*. Paris : Dexia Editions, 2004.

Majetkové daně jsou nejčastěji používané jako daňové příjmy místních samospráv. Existují ve všech zemích EU kromě Švédska a Malty. Vyskytují se ve formě daně sdílené mezi všechny stupně místní vlády (Belgie, Dánsko, Francie, Irsko a Velká Británie), ale ve většině zemí je majetková daň daní svěřenou obcím.

Ve všech zemích se vybírá jedna nebo více majetkových daní, nejčastěji se jedná o daně z pozemků či daně ze staveb. V každé zemi je situace jiná. Například v Estonsku se zdaňují pouze pozemky. Polská daň z nemovitosti zahrnuje pozemky a stavby, ale pro zemědělskou půdu a lesy platí zvláštní režim. Tři formy této daně má Litva, kde se rozlišují budovy, pronajatá půda a půda jako taková, přičemž daň z budov se týká pouze staveb určených k podnikání.

Majetková daň je povinná pro fyzické osoby i podniky. Výjimkou tvoří Velká Británie a Slovinsko, kde tuto daň platí pouze fyzické osoby. V Irsku a Dánsku ji platí jen společnosti. Poplatníky jsou většinou vlastníci majetku, v některých zemích však platí vlastníci i nájemníci. Ve Velké Británii platí daň pouze nájemníci.

Většina zemí disponuje možností ovlivnit sazbu majetkové daně. Obecně lze však říci, že země EU-8 mají tuto pravomoc nižší. V Německu, Irsku, Belgii a Velké Británii si místní samosprávy mohou stanovit vlastní sazby dle svých potřeb. Ovšem ani tato vysoká pravomoc není neomezená. Stát může stanovit pro sazby dočasný strop. U ostatních zemí jsou centrálně dány intervaly, ve kterých se musejí ÚSC při stanovování sazeb pohybovat. Nicméně v Dánsku, Lotyšsku, Litvě, České republice (pouze u pozemků) a Slovinsku je tato sazba stanovena centrální vládou.

Kromě možnosti ovlivnění sazby daně, mohou územní samosprávy udělovat různá osvobození nebo výjimky. Např. polské ministerstvo financí rozhoduje o sazbách daně z nemovitosti, ale ÚSC mohou jednotlivce od této daně osvobodit či mu poskytnout odklad platby.

Majetkové daně jsou nejvýznamnější ve Velké Británii, Irsku a Estonsku, kde představují 100 % vlastních daňových příjmů. Mezi státy s vysokým podílem majetkových daní patří také Belgie, Španělsko, Polsko a Slovensko. Naopak nejméně tyto daně využívají Dánsko, Finsko, Řecko, Lucembursko a Česká republika, ve kterých majetkové daně představují méně než 10 % daňových příjmů.

Valná část zemí evropské patnáctky se v současnosti potýká s problematikou ocenění majetkového základu. V řadě zemí je používán zastaralý způsob přecenění. Někde se sice využívá periodické přeceňování, ale většinou je nepravidelné, což je negativní.

Problémy s oceněním nemovitostí se vyskytují i u nových členů EU, kde (až na výjimky) je výnos této daně nízký. Příčinou je především nedostatečně rozvinutý trh s nemovitostmi, který způsobuje, že se jako základ daně nepoužívá odhad tržní hodnoty nemovitosti. První začaly používat tržní cenu nemovitostí jako daňový základ u pozemků pobaltské státy. Neexistuje však mnoho důkazů o tom, že změna daňového základu u daně z nemovitostí dramaticky zvýší výnos této daně.¹⁰⁰

Při porovnání majetkových daní v ČR a ostatních zemích EU jsem došla k závěru, že české obce mají velmi omezené možnosti ohledně ovlivňování výnosu této daně. Jak jsem uvedla v předchozích kapitolách, v ČR je obcím svěřena pouze daň z nemovitostí, která zahrnuje daň z pozemků a daň ze staveb. Stejně jako ve většině evropských zemí je vybírána od podniků i fyzických osob. České obce mají jen velmi malé pravomoci při stanovení sazby daně (viz. kapitola 2.1.1). Dalším problémem je výnos této daně, který v obecních rozpočtech představuje minimální objem příjmů (viz. kapitola 4.1).

Jak jsem již uvedla v kapitolách o ČR, považuji zařazení majetkových daní (v ČR konkrétně daně z nemovitostí) mezi daňové příjmy ÚSC za správné. Další pozitivum vidím ve stabilitě těchto daní. V případě původní patnáctky zemí EU vyzdvihují možnost ovlivnit sazbu majetkové daně, protože to zvyšuje zodpovědnost územních samospráv za jejich hospodaření.

Daň z podnikatelské činnosti (živnosti) nebo také daň z ekonomických aktivit představuje daň z činnosti fyzických či právnických osob, které provozují průmyslové nebo obchodní aktivity. Tato daň se týká 11 zemí EU (Německo, Rakousko, Kypr, Dánsko, Španělsko, Maďarsko, Francie, Irsko, Itálie, Lucembursko a Portugalsko). V Dánsku a Irsku platí společnosti majetkové daně, které tedy patří i mezi daně z podnikatelské činnosti. V Portugalsku má tato daň formu přírážky k národní podnikové dani.

Daň z ekonomických aktivit se řadí v některých státech mezi svěřené daně a jiných mezi daně sdílené. Například v Německu je tato daň svěřena obcím, ale 20 % z tržeb jde státu a jednotlivým státům federace.

Základ této daně je v každé zemi jiný. Nejčastěji se jako kritérium používá provozní zisk (Německo, Lucembursko, Portugalsko, Maďarsko), vyplácené mzdy (Rakousko, Itálie), výše základního kapitálu (Francie), počet zaměstnanců (Maďarsko), přidaná hodnota (Itálie) atd. Tato kritéria jsou více či méně citlivá na situaci v ekonomice.

¹⁰⁰ Podrobněji Kol. *Místní finance ve dvaceti pěti zemích Evropské unie*. Paris : Dexia Editions, 2004. a KAMENÍČNOVÁ, V. Otevřené otázky dalšího rozvoje. *Obec a finance*, 2005, roč. 10, č. 5, s. 49-51

I u této daně má územní samospráva možnost stanovit si vlastní sazby daně. V některých státech je sazba plně v pravomoci místní vlády (Německo, Lucembursko a Irsko), nicméně i zde má centrální vláda možnost přechodně omezit zvyšování míry zdanění. V jiných státech je stanoveno rozmezí, ve kterém se má sazba pohybovat. Výjimku tvoří Rakousko, kde tyto sazby stanovuje federální vláda.

Daň z podnikatelské činnosti se ve velké míře vyskytuje v Irsku (100 %) a Lucembursku (90 %). Naopak malý podíl této daně na vlastních daňových příjmech je v Portugalsku a Španělsku (20 %).¹⁰¹

Jako v předchozím případě, i zde musím vyzdvihnout pravomoc stanovit si vlastní sazbu daně.

Daň z osobních příjmů se vyskytuje v Belgii, Dánsku, Finsku, Itálii, Španělsku, Švédsku a Velké Británii (Skotsku). Tato daň patří mezi sdílené daně ve všech těchto zemích. Je sdílena mezi státem a obcemi, ale i mezi státem a všemi stupni místních samospráv (Dánsko, Itálie a Švédsko).

Místní samosprávy disponují úplnou volností při stanovení vlastní sazby daně ve Finsku Dánsku a Švédsku. V posledních dvou jmenovaných státech má centrální vláda možnost dočasného omezení této pravomoci. Ostatní státy mají menší možnosti ovlivnění sazby daně.

Daň z osobních příjmů představuje významný zdroj příjmů územních samospráv. Je hlavním zdrojem příjmů ve třech severských zemích (Dánsko, Finsko, Švédsko), kde zaujímá téměř 100 % vlastních daňových příjmů.¹⁰²

Daň z osobních příjmů a daň z ekonomických aktivit se vyskytují i ve většině nově přistoupivších zemích. V těchto státech mají tyto daně odlišný charakter, protože se nejedná o daně místní, ale *daně celostátní (národní)*.

Národní daně jsou přerozdělovány v 19 zemích EU (kromě Belgie, Nizozemí, Kypru, Malty, Irsku a Švédska). Ve všech zemích tyto daně spravuje centrální vláda. Jedná se vlastně o „vklad“ místním samosprávám ze strany státu. Tyto příjmy představují značnou část prostředků zemí EU-8. Zejména podíl na DPFO je základním zdrojem příjmů územní samosprávy v těchto státech.

Takto jsou rozdělovány zejména celostátní daň z příjmů, celostátní daň z podniků, DPH, silniční daň a některé spotřební daně. Část, kterou stát z celostátního výtěžku

¹⁰¹ Více Kol. *Local Finance of the Fifteen Countries of the European Union*. Paris : Dexia Editons, 2002. a Kol. *Místní finance ve dvaceti pěti zemích Evropské unie*. Paris : Dexia Editions, 2004.

¹⁰² Více citovaná díla.

rozděluje samosprávám, se pohybuje od 15 % až do 75 %. Hlavní příčinou těchto rozdílů (zejména v zemích EU-8) je struktura dalších příjmů místních rozpočtů. Podíl obcí na této dani je buď stanoven zákonem, může se tudíž měnit pouze novelou příslušného zákona, nebo se může měnit každoročně.

Nejčastěji je takto rozdělováno několik málo daní. Výjimkou je však Rakousko, kde ÚSC získávají podíl na čtrnácti národních daních.

I převod těchto daní se v jednotlivých státech různí. V některých státech se podíl na celostátních daní územním samosprávám přiděluje v závislosti na výnosu místně vybraném, jinde pomocí různých mechanismů (velikostní koeficienty obcí v ČR). Případně se využívá kombinace obou metod.¹⁰³

V ČR se takto vyskytuje podíl obcí a krajů na DPPO, DPFO a DPH. To považuji za vhodný systém, protože ÚSC získají (zejména díky zařazení DPH) větší objem prostředků. Na druhé straně nemohou ovlivnit výnos celostátně stanovené daně. Jejich daňová pravomoc je prakticky nulová. Proto vyzdvihuji možnosti jiných členských států EU, které mohou ovlivnit své daňové příjmy (podrobněji dále).

Tabulka 5.3 Daňové příjmy ÚSC v patnácti zemích EU

Stát	Majetkové daně	Daň z osob. příjmů	Daň z eko. aktivit	Další daně
Belgie	ano	35%	ano	silniční daň
Dánsko	méně než 10 %	90%	ano	
Finsko	méně než 10 %	95%	ano	
Francie	ano	ne	ano	daň z převodu nemovitostí, silniční daň
Irsko*	100%	ne	100%	
Itálie	ano	ano	ano	daň z reklamy, z domovního odpadu, silniční daň
Lucembursko	méně než 10 %	ne	90%	
Německo	ano	ne	ano	
Nizozemsko	ano	ne	ne	silniční daň
Portugalsko	ano	ne	20%	silniční daň, daň z převodu nemovitostí
Rakousko	ano	ne	50%	
Řecko	méně než 10 %	ne	ne	daň z elektrifikace, daň z reklamy
Španělsko	ano	35%	ano	silniční daň, dědická daň
Švédsko	ne	téměř 100 %	ne	
Velká Británie	100%	ne	ne	

* Irské majetkové daně platí společnosti

Pramen: Kol.: Local Finance in the Fifteen Countries of the European Union. DEXIA, Paris 2002

Kromě tří hlavních (výše zmíněných) daní, mohou samosprávy vybírat i další daně. Tyto daně se liší v jednotlivých zemích. Může se jednat o dědické daně, daně (poplatky) z převodu nemovitostí, poplatky za psy, poplatky za reklamu, poplatky z prodeje tabáku a

¹⁰³ Podrobněji Kol. *Místní finance ve dvaceti pěti zemích Evropské unie*. Paris : Dexia Editions, 2004.

alkoholu a podobně (viz. tabulka č. 6 v příloze). Ve většině případu mohou u těchto daní obce měnit míru zdanění, zpravidla v rámci určitých omezení.

Daňové pravomoci jsou v jednotlivých členských státech různé. Jak jsem již zmínila v předchozím textu, místní vlády mohou využít několika prostředků k zvýšení jejich daňových příjmů. Pouze ve třech státech Evropské unie mají místní samosprávy *možnost tvorby vlastních daní*. Tato pravomoc je dána územním celkům v Německu, Belgii a regionům ve Španělsku, kde představují významný podíl místních daňových příjmů.

Mezi další daňové pravomoci místních vlád patří možnost přizpůsobit daňový základ (prostřednictvím poskytnutí slev či osvobození) určitým kategoriím poplatníků daně.

Dále má územní samospráva právo stanovit si sazbu daně. V některých státech si mohou místní vlády určit sazbu daně zcela dle svého uvážení, přičemž musí brát v úvahu celkovou ekonomickou situaci v zemi. Někdy existuje určité omezení od centrální vlády, kdy je dána maximální a minimální možná sazba.

Územní samosprávy mají možnost ovlivňovat výši svých výnosů prostřednictvím stanovení přírážek k sazbě daně nebo přerozdělováním výnosu vybraného na územní daně municipality.¹⁰⁴

Tabulka 5.4 Pravomoci stanovení vlastní sazby daně v vybraných státech EU (%)

Stát	Základní ÚSC	Vyšší ÚSC	2. stupeň VÚSC
Belgie	39	50	
Dánsko	46	63	
Finsko	43		
Francie	46	61	48
Irsko	0	26	0
Lucembursko	33		
Německo	23	0	
Nizozemsko	8	19	
Portugalsko	19		
Rakousko	2		
Řecko	18	na	
Španělsko	35	na	16
Švédsko	56	66	

Pramen: Kol.: *Local Finance in the Fifteen Countries of the European Union*. Paris, Dexia Editions, 2002

Z tabulky je patrné, že největší daňovou pravomoc mají severské státy a Francie. Jejich pravomoci jsou opravdu velké a měly by mít dobře propracovaný systém dopadu

¹⁰⁴ Viz. tamtéž.

změn sazeb na svůj rozpočet a na poplatníky. Malé možnosti ovlivnění daňových příjmů mají naopak územní samosprávy v Nizozemí a Rakousku.

Naprosto jiná situace je v zemích EU-8. V žádné z těchto zemí nemají územní samosprávy pravomoc samostatně stanovit základ a sazby daně s významným výnosem. Výsledkem je skutečnost, že autonomie územních samospráv, pokud jde o jejich příjmy, je značně omezená.

Domnívám se, že daňová pravomoc v původních patnácti zemích EU je na velmi vysoké úrovni. To ovšem neznamená, že by byla neomezená. Jak jsem zmínila výše, centrální vláda má možnost přechodně omezit zvyšování míry zdanění. Územní samosprávy však mají velké možnosti ovlivňovat své daňové příjmy.

Myslím, že by se leccos mohlo zavést i v ČR (a ostatních postkomunistických státech). Tyto ÚSC by měly mít větší autonomii při rozhodování o příjmech. Mohlo by jít o zavedení uvažovaných obecních daní nebo možnost stanovit si vlastní sazbu daně. Navrhovala bych však centrálně stanovit interval, ve kterém se sazba může pohybovat, aby nedocházelo k negativní daňové konkurenci. Dále by se mohlo jednat o možnost rozhodování ÚSC o jedné významné dani.

5.3.2 Dotace

Ve všech evropských zemích dostávají územní samosprávy dotace zejména od centrální vlády. Tyto prostředky poskytují ÚSC větší či menší pravomoc při jejich použití. Kromě dotací od centrální vlády mohou v některých zemích ÚSC obdržet dotace od jiných stupňů územních samospráv. Členské státy získávají také dotace od EU, především ze strukturálních fondů.

Ve valné většině zemí převažují provozní dotace, výjimku tvoří pouze Irsko, kde dominují investiční dotace. V ČR, jakož i v ostatních evropských zemích, se vyskytují účelové a neúčelové (neboli všeobecné) dotace. Každý stát však má mezi nimi jiný poměr.

Neúčelové dotace mohou ÚSC volně využít, zatímco účelové dotace jsou určeny k financování konkrétních výdajů. Z uvedeného je patrné, že účelové dotace omezují míru rozhodování místní samosprávy. Všeobecné dotace se rozdělují podle rozličných kritérií, např. počet obyvatel, přenesené kompetence, rozloha obce či regionu a podobně. V zemích EU v souhrnu převažují dotace všeobecné, ale v některých státech jsou rozšířenější dotace účelové (např. Belgie, Irsko, Kypr, Maďarsko, Litva a ČR).

Ve Švédsku a Dánsku existují tzv. vyrovnávací dotace, jež získávají obce, které mají s nižší daňové příjmy na osobu v porovnání s celostátním průměrem, a také obce, které mají vyšší úroveň výdajů než standart určený státem.

Dále existují dotace samosprávám v nesnázích. Tyto dotace mohou získat samosprávy, jež se dostaly do vážných finančních potíží, či samosprávy, jejichž situace je jinak obtížná (např. vysoká nezaměstnanost, zvláštní geografická poloha).¹⁰⁵

Podle mého názoru jsou dotace významnou složkou příjmů územních samospráv (více kapitola 2.2). Problémem však je, že oslabují pravomoc ÚSC. Myslím, že je důležité, aby byl stanoven určitý poměr mezi dotacemi a daňovými příjmy, které by územní samosprávní celky mohly ovlivňovat. Z tohoto důvodu považuji systém ve většině zemí původní patnáctky za lépe nastavený, než je tomu v nových členech EU.

Domnívám se, že i u dotačního způsobu financování by se dalo využít vzoru některých států EU. Myšlenka vyrovnávací dotace či dotace ÚSC v nesnázích není špatná. Myslím, že by se dala využít i v České republice.

Tabulka 5.5 Struktura celkových příjmů ÚSC v EU v roce 1999 (%)

Stát	Místní daň. příjmy	Dotace	Ostatní vlastní příjmy	Půjčky
Belgie	45	42	4	9
Dánsko	50	18*	30	2
Finsko	42	22*	33	3
Francie	57	23	12	8
Irsko	26	46	25	3
Itálie	24	61	9	6
Lucembursko	32	35	28	5
Německo	18	51*	25	6
Nizozemsko**	7	57	28	8
Portugalsko	32	45	16	7
Rakousko	14	36*	44	6
Řecko**	30	42	26	2
Španělsko	27	55	10	8
Švédsko	59	13	27	1
VB (Anglie)	13	64	22	1

* sdílené daně jsou řazeny mezi dotace

** uvedené údaje jsou pouze za rozpočty obcí

Pramen: Kol. *Local Finance in the Fifteen Countries of the European Union*. Paris, Dexia Editions, 2002

Ještě bych chtěla ukázat podíl jednotlivých složek příjmů v původních 15 státech EU. Údaje za ČR (viz. tabulka 3.2) z roku 1999 (tj. 45 % daňových příjmů, 23 % dotací) by v porovnání se zeměmi EU vyšly celkem dobře. Bohužel jsem již zmínila nedostatečnou

¹⁰⁵ Podrobněji: Kol. *Local Finance of the Fifteen Countries of the European Union*. Paris : Dexia Editons, 2002. a Kol. *Místní finance ve dvaceti pěti zemích Evropské unie*. Paris : Dexia Editions, 2004.

pravomoc ÚSC v ČR, takže se naše daňové příjmy s těmi „evropskými“ nedají srovnat. Podobné je to v případě dotací, jejichž podíl v územních rozpočtech od roku 1999 významně vzrostl.

Z uvedené tabulky je také patrné, že místní samosprávy v původních patnácti zemích EU mají vyšší finanční soběstačnost než obce a kraje v ČR. Podíl dotací, ve kterých jsou většinou zahrnuty i sdílené daně, je nižší než v Česku. Pokud bychom sdílené daně, u kterých nemají české ÚSC žádnou daňovou pravomoc, přičetly k dotacím, finanční soběstačnost ÚSC v ČR by byla mizivá (viz. tabulka 4.6).

5.3.3 Běžné příjmy a půjčky

Běžné příjmy tvoří poplatky za veřejné služby, příjmy z pronájmu, přijaté úroky atd. Tyto příjmy jsou všeobecně důležitější pro obce než pro jinou úroveň místní správy.

Ve všech zemích EU mohou místní vlády využít půjček či emise obligací. Půjčky většinou slouží k pokrytí kapitálových výdajů. Někdy jsou také poskytnuty na pokrytí dluhu. Místní samosprávy mohou získat půjčky i v cizích měnách. Stát však za půjčky územních samosprávních celků neručí.¹⁰⁶

5.4 Zhodnocení rozdílů v České republice a ostatních státech EU

Nejen mezi Evropskou unií a Českou republikou (a potažmo i ostatními nově přistoupivšími státy), ale i mezi jednotlivými členskými státy existují určité rozdíly. Tyto rozdíly jsou dány různými podmínkami, jinou povahou a odlišným dlouhodobým vývojem v jednotlivých zemích.

Podíl složek zdrojů financování se v jednotlivých zemích EU liší. Uvedená problematika vyplývá z toho, jak jsem již uvedla výše, že společná politika v této oblasti neexistuje. Uplatňování principu subsidiarity ponechává místní správu na jednotlivých členských zemích. Na druhé straně určitý standard je zakotven v Evropské chartě místní samosprávy, na kterou jednotlivé členské státy přistoupily. Mohou si však vybrat, které články Charty budou dodržovat.

Na konci minulého století představovaly daňové příjmy ÚSC v ČR 45 % všech jejich zdrojů, čímž se ČR řadila mezi státy s nadprůměrnými daňovými příjmy a podobala se např. Belgii. Ovšem od té doby se struktura příjmů ÚSC v ČR změnila. Podíl daňových příjmů klesl na úkor dotací, které nyní v ÚSC rozpočtech převažují. Tato situace není dobrá, protože dotace omezují možnost samostatného rozhodování o využití těchto příjmů.

¹⁰⁶ Více Kol. *Místní finance ve dvaceti pěti zemích Evropské unie*. Paris : Dexia Editions, 2004.

Jak vyplývá z předchozího textu, další problém spatřuji ve sdílených daních. Ve většině zemí EU se sdílené daně, které jsou stanoveny a vybírány celostátně (jako v Česku), řadí mezi dotace, protože ÚSC nemají možnost tyto příjmy výrazně ovlivnit. V ČR však sdílené daně patří mezi daňové příjmy, což sice umožňuje českým místním samosprávám naložit s těmito příjmy dle vlastního uvážení, ale nemohou ovlivnit výši těchto příjmů.

Nejen tedy v tomto ohledu se zatím s původními patnácti zeměmi EU nemůžeme srovnávat. Místní samosprávy v evropské patnáctce mají mnohem širší pravomoci. Tyto ÚSC si mohou stanovit vlastní sazbu daně (případně limitovanou určitými hranicemi), mohou si stanovit přírážku k celostátní dani či úplně nové daně. To je podstatný rozdíl od ČR i ostatních nových členů EU. ÚSC v těchto státech mají velmi omezené pravomoci, což může být dle mého názoru dáno tím, že nemají tak dlouhou tradici v budování územní samosprávy jako v ostatních státech EU.

Společným rysem obou skupin zemí v případě finančních příjmů územní samosprávy je to, že centrální vlády rozhodují o základních aspektech všech významných daní a uplatňují i značnou míru vyrovnání rozdílů v příjmech obcí prostřednictvím transferů.

V současné době se místní samosprávy států EU-8 nacházejí ve stabilních podmínkách. Základní charakter organizace, rozdělení funkcí a finanční principy územní samosprávy se již výrazně nemění. Rozsah funkcí územní samosprávy je v jednotlivých zemích EU-8 velmi podobný, ale jejich autonomie na straně příjmů je omezená. Podíl na jedné celostátní dani (např. DPFO), jehož výši většinou nemohou ovlivňovat, představuje často nejvýznamnější položku územních rozpočtů. Značný důraz je kladen na vyrovnání příjmů mezi samosprávami. Ve všech těchto zemích poskytuje centrální vláda dotace na vzdělávání, zdravotní péče se financuje prostřednictvím specifických fondů. Význam místních daní je malý.

Myslím, že by se mohlo zkusit něco podobného, jako původních patnácti státech EU, zavést i v nových členských zemí. Stejně jako navrhuji v případě ČR, mohlo by se jednat o zavedení obecních (místních) daní či možnosti ovlivnit sazbu daně. Územním samosprávám by se tak rozšířily daňové pravomoci a mohly by tak efektivněji financovat úkoly, které jsou na ně převedené od centrální vlády.

ZÁVĚR

Mezi rozpočty územní samosprávy v České republice v současné době patří rozpočty obcí a rozpočty krajů. Nejvýznamnějšími příjmy těchto rozpočtů jsou příjmy daňové, které se rozdělují na základě rozpočtového určení daní, a dotace.

V průběhu sledovaných let došlo k výrazným změnám ve výnosech jednotlivých druhů daní, které plynou do obecních rozpočtů. Lze to vysvětlit zejména proběhnuvšími změnami rozpočtového určení daní, ale také reformami v daňovém systému.

Po pádu komunistického režimu v Československu a přechodu k demokracii se jednou z otázek fungování nového státu stalo i zreformování systému veřejné správy, jejíž součástí byla i reforma územní samosprávy.

Prvním úkolem reformy se stala obnova samosprávy obcí. Důležitým krokem byl převod určitých kompetencí ze státu na obce, které tak plní úkoly v rámci samostatné i přenesené působnosti. Za určité omezení považuji to, že obce byly ve své činnosti podřízeny okresním úřadům. V roce 1992, kdy obce zajišťovaly některé veřejné statky, získávaly 40 % ze společných příjmů státu (tj. daň ze mzdy a odvody z objemu mezd). I přes některé nedostatky si myslím, že začátek reformy územní samosprávy byl úspěšný, protože již tehdy měly obce vymezen podíl daňových příjmů pro financování své činnosti.

Dalším významným posunem vpřed bylo zavedení nové daňové soustavy v roce 1993. Pro obce to znamenalo vyšší a rozmanitější daňové příjmy, neboť kromě sdílených daní (podíl na dani z příjmů) získaly i daně svěřené (daň z nemovitosti) a místní poplatky. Myslím si, že tento rok byl velmi důležitý z hlediska rozpočtového určení daní, protože byla prvně stanovena různorodá základna daňových příjmů. Sice se postupně rozpočtové určení daní měnilo, ale rok 1993 považuji za dobré nastartování tohoto procesu.

Nejvýznamnější daní byla do roku 1995 daň z příjmů fyzických osob. Na pomyslném druhém místě byla daň z nemovitostí, jejíž příjem je stabilní, ale její podíl na celkových daňových příjmech neustále klesá.

Změna rozpočtového určení daní v roce 1996 způsobila pokles ve výnosech daně z příjmů fyzických osob, protože daň z příjmů ze závislé činnosti, do té doby svěřená daň (obecním a okresním rozpočtům), se stala daní sdílenou mezi územní rozpočty a státní rozpočet. Změna rozpočtového určení daní naopak znamenala nárůst ve výnosech daně z příjmů právnických osob. Do roku 1996 totiž do obecních rozpočtů plynula pouze daň z příjmů právnických osob placená obcemi, ale od tohoto roku do obecních rozpočtů plyne i daň z příjmů právnických osob, jejímiž poplatníky jsou i podnikatelské subjekty.

Negativem této změny bylo rozdělování daně z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti podle sídla či bydliště plátce, protože to vedlo ke zvýšení konkurence mezi obcemi.

Další změna rozpočtového určení daní nastala v roce 2001. Jedním z hlavních přínosů bylo sdílení daně z přidané hodnoty, která se ihned vyšplhala na první místo v objemu daňových příjmů obecních rozpočtů. Velký propad utrpěla daň z příjmů fyzických osob, její podíl poklesl o 37 %. Snížení bylo způsobeno poklesem procentního podílu této daně připadajícím do obecních rozpočtů. Nespornou výhodou této změny je nové přerozdělování sdílených daní, a to pomocí přepočteného počtu obyvatel. V poslední době je však toto kritérium kritizováno kvůli zařazení obcí do jednotlivých velikostních kategorií. Vznikají dramatické rozdíly příjmů obcí, jejichž počet obyvatel je na hranicích těchto kategorií. Řešením by mohla být přeměna hranice rozmezí na plynulou křivku závislosti na počtu obyvatelstva.

Už v první polovině devadesátých let se objevuje myšlenka na zřízení vyššího stupně územní samosprávy. Tato idea postupem času nabývala větších rozměrů, neboť se projevilo jako nutnost zavést regionální samosprávu. Domnívám se, že jedním z hlavních důvodů tvorby krajů byla příprava našeho vstupu do Evropské unie. Regiony jsou totiž v EU klíčem k získávání finančních prostředků ze strukturálních fondů.

Krajské uspořádání vzniklo v ČR 1. 1. 2001. K 31.12. 2002 byla ukončena činnost okresních úřadů a jejich kompetence byly převedeny na obce s rozšířenou působností, obce s pověřeným obecním úřadem a na kraje. Na vyšší ÚSC a zmíněné obce byly (kromě působnosti) převedeny i finanční prostředky. Bohužel se jedná zejména o dotace, které tyto ÚSC nemohou ovlivňovat.

V roce 2002 byly vymezeny daňové příjmy krajů. Ve srovnání s dotacemi byly tyto příjmy zanedbatelné. Rozpočty obcí byly v tomto roce posíleny o tzv. motivační složku, jejímž cílem je možnost alespoň částečného ovlivnění daňových příjmů ze strany obce. Její význam je zatím malý.

Zatím poslední změna se udála v roce 2005, kdy bylo zvýšeno procento, kterým se krajské rozpočty podílí na objemu sdílených daní. Toto navýšení považuji za významné, neboť se zároveň snížil podíl dotací v těchto rozpočtech. Znamená to tedy pro kraje, že mohou o větší části svých příjmů rozhodovat dle vlastního uvážení, ale stále jim však chybí možnost ovlivňovat výši svých příjmů. Podobná situace je i u obcí, které mají také zanedbatelnou moc ovlivnit své daňové příjmy.

Cílem mé diplomové práce byla analýza významu svěřených a sdílených daní v rozpočtech obcí a krajů v ČR. Domnívám se, že se mi podařilo podat ucelený obraz

o vývoji daňových příjmů v územních rozpočtech v letech 1995 až 2006. Jak z celé práce vyplývá, v daňových příjmech by se měly udělat změny, které by vedly ke zvýšení daňové pravomoci územní samosprávy.

Daňové příjmy by měly být navýšeny. Struktura sdílených daní by měla být zachována jako stabilní příjem územních rozpočtů. Mohlo by se jednat o zvýšení procenta sdílených daní či zařazení dalších daní (např. spotřebních) mezi daně sdílené. V budoucnu by však mělo dojít ke snížení významu sdílených daní na daňových příjmech ve prospěch daní svěřených a obecních daní, které by měly být zavedeny. Obecní daně by měly motivovat k podpoře podnikání na jejich území. Daň z nemovitostí by měla být reformována tak, aby zajišťovala významný příjem obcí.

V mé práci jsem se také pokusila posoudit proces fiskální decentralizace v ČR a srovnat jej se zeměmi EU. V některých státech EU mají ÚSC rozsáhlé daňové pravomoci, což považuji za velké pozitivum. Myslím, že bychom podle vzoru těchto zemí mohli zavést možnost obcí stanovovat si vlastní sazbu daně či přírážku k celostátně platné dani. Tím by se zvýšila pravomoc a odpovědnost územních samospráv v ČR.

Za další problém považuji velký podíl dotací v územních rozpočtech. Myslím, že dotace by se měly poskytovat na investiční projekty než na financování běžných potřeb. Dotace obcím by neměl, dle mého názoru, poskytovat stát, ale kraj, protože má k obcím na svém území blíže a dovede lépe posoudit jejich situaci. Pomocí dotací by kraj měl zabraňovat příliš velkému rozpětí mezi nejchudšími a nejbohatšími obcemi.

Domnívám se, že reforma územní samosprávy byla v České republice nastartována velmi dobře. Za přiměřené považuji i rozdělení kompetencí mezi jednotlivé úrovně veřejné správy. Problém však je v jejich financování. Jak z celé mé diplomové práce vyplývá, územní samosprávní celky mají na svou činnost nedostatečné finanční prostředky, chybí možnost se získanými prostředky nakládat dle svého uvážení či ovlivňovat jejich výši.

Myslím si, že vývoj územní samosprávy má za sebou kus dobře odvedené práce. Jenže schvalování zákonů je v ČR „běh na dlouhou trať“, tak již nesmírně dlouho trvá zavedení výraznější změny k posílení daňové pravomoci územní samosprávy. Domnívám se, že zlepšení financování a zvýšení daňové pravomoci obcí a krajů by měl být v současné době prvořadý úkol reformy územní samosprávy.

LITERATURA

Knihy

- [1] JÍLEK, M. *Veřejné finance*. 2. vyd. JU Č. Budějovice, 2002.
ISBN 80-7040-533-3
- [2] Kol. *Local Finance of the Fifteen Countries of the European Union*. Second edition. Paris : Dexia Editions, 2002. ISBN 2-911065-32-8
- [3] Kol. *Místní finance ve dvaceti pěti zemích Evropské unie*. Paris : Dexia Editions, 2004. ISBN 2-911065-50-6
- [4] MARKOVÁ, H. *Finance obcí, měst a krajů*. Praha : Orac, 2000.
ISBN 80-86199-23-1
- [5] PEKOVÁ, J. *Hospodaření a finance územní samosprávy*. Praha : Management Press, 2004. ISBN 80-7261-086-4
- [6] PEKOVÁ, J. *Veřejné finance: úvod do problematiky*. 2. vyd. Praha : ASPI Publishing, 2002. ISBN 80-86395-19-7
- [7] PEKOVÁ, J., PILNÝ, J. *Veřejná správa a finance veřejného sektoru*. Praha : ASPI Publishing, 2002. ISBN 80-86395-21-9

Časopisy

- [8] Obec a finance 3/2003
- [9] Obec a finance 1/2004
- [10] Obec a finance 2/2004
- [11] Obec a finance 3/2004
- [12] Obec a finance 4/2004
- [13] Obec a finance 5/2004
- [14] Obec a finance 1/2005
- [15] Obec a finance 2/2005
- [16] Obec a finance 3/2005
- [17] Obec a finance 4/2005
- [18] Obec a finance 5/2005

Zákony

- [19] *Zákon č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitosti, ve znění pozdějších předpisů*
- [20] *Zákon č. 586/1992 Sb., o dani z příjmů, ve znění pozdějších předpisů*
- [21] *Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů*

- [22] *Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů*
- [23] *Zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní, ve znění pozdějších předpisů*
- [24] *Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů*
- [25] *Zákon č. 483/2001 Sb., kterým se mění zákon č. 243/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů*
- [26] *Zákon č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů*

Internetové stránky

- [27] <http://epp.eurostat.cec.eu.int>
- [28] www.czso.cz
- [29] www.mfcr.cz
- [30] www.mvcr.cz

Ostatní

- [31] *Bilance územních rozpočtů za léta 1993 až 2004, MF ČR*

PŘÍLOHY

Tabulka 1. Velikostní struktura obcí v ČR v roce 2004

Velikostní pásmo obce		Počet obcí	Počet obyvatel	v % obyvatel ČR
od	do			
0	100	561	40 392	0,40
101	200	1 106	166 490	1,63
201	300	901	222 181	2,18
301	1 500	2 833	1 854 138	18,17
1 501	5 000	587	1 506 011	14,76
5 001	10 000	130	896 863	8,79
10 001	20 000	68	961 888	9,43
20 001	30 000	27	675 620	6,62
30 001	40 000	10	354 678	3,48
40 001	50 000	4	184 887	1,81
50 001	100 000	17	1 225 713	12,01
100 001	150 000	1	102 246	1,00
150 001	a výše	3	853 050	8,36
Praha		1	1 160 118	11,37
CELKEM		6 249	10 204 275	100,00

Pramen: Údaje Českého statistického úřadu

Tabulka 2. Koeficienty velikostní kategorie obcí

Obce s počtem obyvatel * od-do	Koeficient velikostní kategorie obcí
do 100 obyvatel	0,421
101 - 200 obyvatel	0,537
201 - 300 obyvatel	0,563
301 - 1 500 obyvatel	0,588
1 501 - 5 000 obyvatel	0,597
5 001 - 10 000 obyvatel	0,615
10 001 - 20 000 obyvatel	0,701
20 001 - 30 000 obyvatel	0,710
30 001 - 40 000 obyvatel	0,744
40 001 - 50 000 obyvatel	0,814
50 001 - 100 000 obyvatel	0,848
100 001 - 150 000 obyvatel	1,039
150 001 a výše obyvatel	1,671
Hlavní město Praha	2,761

* počet obyvatel je údajem ČSÚ k 1. lednu běžného roku

Pramen: Příloha zákona č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní, ve znění pozdějších předpisů

Tabulka 3. Základní údaje o krajích v ČR

Kraj	Počet obyv. k 30. září 2002	Rozloha v km ³	Hustota na km ²	Sídelní město
Praha	1 152 158	497	2 323	Praha
Středočeský	1 124 128	11 014	102	Praha
Jihočeský	624 176	10 056	62	České Budějovice
Plzeňský	548 684	7 561	73	Plzeň
Karlovarský	303 051	3 314	91	Karlovy Vary
Ústecký	818 552	5 335	153	Ústí nad Labem
Liberecký	426 703	3 163	135	Liberec
Královehradecký	548 007	4 758	115	Hradec Králové
Pardubický	506 390	4 518	112	Pardubice
Vysočina	517 331	6 925	75	Jihlava
Jihomoravský	1 121 283	7 062	159	Brno
Olomoucký	636 897	5 139	124	Olomouc
Moravskoslezský	1 262 504	5 554	227	Ostrava
Zlínský	592 607	3 964	150	Zlín
Česká republika	10 182 471	78 860	129	Praha

Pramen: Údaje Českého statistického úřadu

Tabulka 4. Procenta, kterými se jednotlivé kraje podílejí na procentní části celostátního hrubého výnosu daně

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

Pramen: Příloha zákona č. 483/2001 Sb., kterým se mění zákon č. 243/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů

Tabulka 5. Základní údaje o zemích Evropské unie

Stát	Rozloha (km²)	Obyvatelstvo (v tisících)	Rok vstupu do EU
Belgie	30 528	10 445,9	1952
Česká republika	78 867	10 220,6	2004
Dánsko	43 098	5 411,4	1973
Estonsko	45 227	1 347,0	2004
Finsko	338 147	5 236,6	1995
Francie	549 087	60 561,2	1952
Irsko	70 273	4 109,2	1973
Itálie	301 336	58 462,4	1952
Kypr	9 251	749,2	2004
Litva	65 300	3 425,3	2004
Lotyšsko	64 589	2 306,4	2004
Lucembursko	2 586	455,0	1952
Maďarsko	93 030	10 097,5	2004
Malta	316	402,7	2004
Německo	357 031	82 500,8	1952
Nizozemsko	37 358	16 305,5	1952
Polsko	312 685	38 173,8	2004
Portugalsko	91 910	10 529,3	1986
Rakousko	83 871	8 206,5	1995
Řecko	131 957	11 075,7	1981
Slovensko	49 030	5 384,8	2004
Slovinsko	20 273	1 997,6	2004
Španělsko	505 320	43 038,0	1986
Švédsko	410 335	9 011,4	1995
Velká Británie	243 820	60 034,5	1973

Pramen: Údaje Eurostatu

Tabulka 6. Hlavní čisté místní daně v zemích EU

	1. úroveň	2. úroveň	3. úroveň
Belgie	Přídavné haléře ke srážce z nemovitostí Dodatkový poplatek k dani fyzických osob Navýšení o desetinu k poplatku z vozidel Pozemková daň Lázeňská taxa	Přídavné haléře ke srážce z nemovitostí Všeobecná provinční dávka (Flandry)	
Česká republika	Poplatky za kulturní akce Poplatky za provozování her	-	
Dánsko	Daň z příjmu fyzických osob Pozemková daň	Daň z příjmu fyzických osob Pozemková daň	
Estonsko	Poplatek z pozemku Poplatek z prodeje Poplatek z vozidel Poplatek z reklamy		
Finsko	Komunální daň z příjmu Pozemková daň		
Francie	Poplatek za bydlení Poplatek z pozemku Profesionální dávky Poplatek za svoz domovního odpadu	Poplatek za bydlení Poplatek z pozemku Profesionální dávky Převodní poplatky	Poplatek z pozemku Profesionální dávky Poplatek za technický průkaz vozidla
Irsko	Pozemková daň (podniků)	-	
Itálie	Pozemková daň Přídavná dávka k dani z příjmu Poplatek za využití prostoru Poplatek za svoz domovního odpadu Zpoplatnění podniků Poplatek z pozemku Zpoplatnění hotelů	Přídavná dávka k dani z příjmu Poplatek za využití prostoru Poplatek z vozidel	Regionální daň z výdělečné činnosti Přídavná dávka k dani z příjmu
Kypr	Poplatek z pozemku Zpoplatnění hotelů		
Litva	Poplatek z pronájmu pozemků		
Lotyšsko	Poplatek z pozemku	-	
Lucembursko	Obchodní daň komunální Pozemková daň		
Maďarsko	Poplatek z pozemku Dávka na osoby obývající byt Poplatek za činnosti podniků Turistická taxa	-	
Malta	-		
Německo	Profesionální dávky Pozemková daň	-	
Nizozemí	Pozemková daň Daň z turistiky	Dodatečný poplatek z vozidel	
Polsko	Poplatek z pozemku Poplatek z dědictví Poplatky za matriční úkony Zemědělské poplatky Pozemková daň	-	-
Portugalsko	Daň z převodu nemovitostí Navýšení k dani ze zisku právnických osob Místní daň z vozidel		
Rakousko	Pozemková daň Místní zdanění podniků		
Řecko	Poplatek za úklid a elektrifikaci Zdanění nemovitostí Daň z elektrifikovaných míst	-	
Slovensko	Pozemková daň Hotelový poplatek Poplatek z prodeje alkoholu a tabáku Poplatek z reklamy Pozemková daň	-	
Slovinsko	Poplatky z převodu nemovitostí Lázeňská taxa Darovací daň Poplatky za provozování her		
Španělsko	Pozemková daň Místní daň z ekonomických aktivit Daň z vozidel Daň z budov Zdanění vyšší hodnoty z titulu městské oblasti	Dodatkové zdanění ekonomických aktivit	Daň z příjmu fyzických osob Dědická daň Daň z převodu majetku Daň z bohatství
Spojené království	Poplatek z pozemku	Poplatek z pozemku Navýšení daně z příjmu (Skotsko)	
Švédsko	Místní daň z podnikání	Místní daň z podnikání	

Pramen: Kol. *Místní finance ve dvaceti pěti zemích Evropské unie*. Paris : Dexia Editions, 2004.