

FINANČNÍ MANAGEMENT V MÍSTNÍ SPRÁVĚ

Doc. Ing. Petr Tománek, CSc.

2022

Rozsah textu

**k písemné zkoušce z předmětu
FINANČNÍ MANAGEMENT V MÍSTNÍ SPRÁVĚ
LS 2023, kombinované studium,
viz kapitoly:**

2, 3, 4.1, 4.3, 5, 6.2.3, 7.1, 7.2, 8, 9, 10, 12.1

Obsah

Úvod

1. Teoretická východiska existence územních samospráv
2. Územní samospráva v ČR
3. Rozpočtový proces a pravidla hospodaření územních rozpočtů
4. Struktura a změny územních rozpočtů
5. Typologie příjmů územních samospráv – příjmy daňové, nedaňové, kapitálové a dotace v jednotlivých typech územních rozpočtů, faktory působící na velikost příjmů.
6. Rozhodování a pravomoci územních samospráv v oblasti rozpočtových zdrojů.
7. Výdaje územních rozpočtů – výdajové oblasti územních rozpočtů, výdajová omezení, zdaňování činnosti územních samospráv, poskytování dotací.
8. Způsoby zabezpečování veřejných služeb, finanční vztahy k vlastním organizacím.
9. Využívání zápůjčních prostředků v územních rozpočtech – úvěr, půjčka, obligace, způsoby ručení.
10. Vyrovnanost hospodaření a zadluženost – výsledek rozpočtového hospodaření, dluhová služba, monitoring obcí, rozpočtová odpovědnost.
11. Metody sestavování a hodnocení rozpočtů – metody návrhu rozpočtů, pojetí běžného a kapitálového rozpočtu, podklady pro sestavování rozpočtu.
12. Kontrola, přezkoumání, audit, rating.

Literatura

ÚVOD

Předmět finanční management územní samosprávy je zaměřen na problematiku hospodaření rozpočtů na místní úrovni. Celkově, v širších souvislostech, lze předmět zařadit do problematiky veřejné ekonomiky, resp. mezi její nástroje – veřejné finance. Předmět seznamuje studenty se základními souvislostmi hospodaření na místní úrovni s tím, že se student může dobře orientovat v základních pravidlech a celkových souvislostech a návaznostech.

Jde tedy o součást veřejných financí, zaměřenou na konkrétní uspořádání rozpočtových soustav, která je označována jako fiskální federalismus, zde pro podmínky ČR.

Předmět postihuje problematiku rozpočtových pravidel hospodaření územních rozpočtů, která je jednou z oblastí zvláštní odborné způsobilosti úředníků územních samosprávných celků.

Studiem předmětu získá student znalosti z dané problematiky, což mu umožní orientovat se v oblasti hospodaření územních rozpočtů. Znalosti pak může student využít jednak v celkových souvislostech hospodaření územních celků, ale i v rámci financování jednotlivých věcných problematik veřejných služeb, např. jako jsou sociální služby, financování veřejné správy na místní úrovni a v řadě dalších. Získané vědomosti studentovi umožní jeho působení jednak přímo v rámci úřadů územních celků, ale i v organizacích, které jsou jimi zřizovány.

KAPITOLA 1

TEORETICKÁ VÝCHODISKA EXISTENCE ÚZEMNÍCH SAMOSPRÁV

VEŘEJNÉ ROZPOČTY, FISKÁLNÍ FEDERALIZMUS,
EVROPSKÁ CHARTA MÍSTNÍ SPRÁVY, HISTORICKÝ VÝVOJ
V PODMÍNKÁCH ČR

OBSAH KAPITOLY

Obsahem této kapitoly je charakteristika a historický vývoj veřejných financí na nejnižší úrovni, což jsou zejména obce, principy uspořádání rozpočtových soustav, které popisuje fiskální federalizmus a hlavní pravidla pro hospodaření územních samospráv v Evropě. Podkapitoly:

- 1.1 Historický vývoj hospodaření územních jednotek
- 1.2 Vývoj na našem území
- 1.3 Evropská charta místní samosprávy
- 1.4 Fiskální federalizmus a veřejné finance

CÍL KAPITOLY

Po úspěšném zvládnutí kapitoly budete umět postihnout historické souvislosti vzniku územních samospráv ve světě a na našem území, vč. jejich hospodaření, budete schopni vymezit problematiku fiskálního federalizmu a uvést požadavky na hospodaření územních samospráv v Evropě.

KLÍČOVÁ SLOVA

Municipalita, obecní zřízení, okresy, země, rozpočet, fiskální federalizmus, rozpočtová soustava.

1.1 Historický vývoj hospodaření územních jednotek

Nejstarší zárodky obcí a jejich hospodaření lze registrovat ve starém Římě a Řecku, kdy města tvořila relativně autonomní hospodářské celky s určitými výsadami, získanými od státu nebo od panovníka. Měla právo vybírat cla, mýtné, mostné, vařit pivo, vybírat akcízy (dnes by se daly označit jako spotřební daně), dávky za použití tržišť apod. Část těchto zdrojů byla odváděna panovníkovi či vrchnosti.

Některá města byla bohatá - přispívala k tomu jejich poloha. K rozdílům přispívaly možnosti získávat příjmy, což se odráželo v zajišťování veřejných služeb (ochrana majetku, a osob, kvalita cest, budování vodovodů a kanalizace apod.).

Z historického hlediska v tomto období byl používán pojem „municipalita“ z latinského municipium, tj. město s určitou samosprávou.

V dalším období dochází vlivem nerovnoměrného vývoje k diferenciaci měst na chudá a bohatá, což se projevilo v migraci obyvatelstva za prací (do bohatších měst). Tato nežádoucí migrace se odrazila v omezování samostatnosti měst, v omezování místních pravomocí k vybírání daní a přechází se k vyšší míře zasahování ústřední vlády či panovníka. To se pak projevuje v rozvoji (zvýšení) finančních vztahů mezi municipalitou a ústřední vládou.

Postupně se mění postavení municipalit podle politiky zasahování či nezasahování státu do hospodářství, v důsledku selhání tržních vztahů, a zasahování do věcí veřejných.

Nerovnoměrný vývoj měst se stává příčinou nežádoucí migrace obyvatelstva a kapitálu. Výrazné rozdíly mezi municipalitami ve 20. století nebyly pokládány za sociálně spravedlivé a stát se proto začal podílet na zajišťování rovných podmínek pro všechny jednotlivce.

Vyšší centralizační tendence vznikaly v době světových válek a v období krizí, což se projevovalo zásahy do hospodářství, koncentrace a centralizace kapitálu.

Po 2. světové válce se začínají projevovat opačné tendence vedoucí k fiskální decentralizaci na úrovni municipalit. V rámci decentralizačních tendencí se využívá zejména alokační funkce veřejných financí, ale i redistribuční a stabilizační funkce.

V 60. a 70. letech 20. století se však začínají v oblasti hospodaření municipalit v některých zemích objevovat finanční obtíže a velká diferenciacie jejich rozpočtů. Docházelo k redukci transferů z ústředních rozpočtů do municipálních rozpočtů, ke snižování temp růst veřejných rozpočtů i na municipální úrovni. Při tomto vývoji rostlo municipální zadlužení. Proto se začaly projevovat některé centralizační tendence, snahy o větší kontrolu municipálních aktivit a hospodaření ze strany ústředních vlád.

Další vývoj v této oblasti lze odhadovat stěží – hraje zde roli historický vývoj země i konkrétní vnitřní správní uspořádání státu.

Pro státy EU jsou doporučená pravidla pro hospodaření samospráv jednotlivých zemí EU zahrnuta v Evropské chartě místní samosprávy - v její finanční části (viz dále).

1.2 Vývoj na našem území

V roce 1848 byl v rámci Kroměřížské ústavy přijat požadavek na seburčení obcí ve všech záležitostech, které se týkají zájmů obce. A to samostatná správa záležitostí obce, existence místní policie, zveřejňování výsledků hospodaření obce a veřejné jednání orgánů obce. Kroměřížskou ústavou z roku 1849 byla uzákoněna zásada:

„základem svobodného státu je svobodná obec“ (byla uzákoněna vysoká nezávislost na správě státu).

V roce 1863 a 64 byly uzákoněny další úpravy. **Obecní zřízení** dávalo obcím funkci přenesenou a vlastní.

Přenesená funkce - představovala úkoly, které přenesl na obce stát. Vlastní funkce zahrnovala: správu obecního majetku, udržování obecních komunikací, místní policii, zdravotnictví a hygienu (tj. vodovody a kanalizace), veřejné osvětlení, péče o školství, kulturu, knihovnu, vedení kroniky.

Příjmy obcí tvořily: výnosy z obecního majetku, nájemné, samostatné obecní dávky (místní daně), dávky nápojové, přirážky ke státním daním (těžišťe příjmů bylo v přirážkovém systému, kdy nebyly stanoveny hranice přirážek).

Vedle obcí existovaly okresy a země (pravomoci se lišily mezi okresy v Čechách a na Moravě).

Okresy - jejich hlavní pravomoci byly zdravotnictví a silnice. Příjmy okresu tvořily zejména příjmy z majetku, přirážky k daním, případně půjčky.

Země - jejich kompetence tvořily: zemědělství, veřejné stavby, dobročinné ústavy. Příjmy zemí tvořily: výnosy z majetku a v případě schodku přirážky ke státním daním.

V roce 1918 (vznik Československa) měl moc Národní výbor československý, okresní a místní národní výbory. Národní výbory fungovaly do konce roku 1919. (Koncepte Národních výborů byla obnovena po roce 1945). Došlo ke sjednocení územní samosprávy v úrovních: země, obec, a obec či město.

Zásady hospodaření:

= výdaje musí být kryty především příjmy:

- z výnosů municipálního majetku, ze zisku municipálních výdělečných podniků, z vlastních daní a dávek,
- ze státních přidělů,
- z přirážek k daním,

= majetek se dělil na:

- finanční jmění,
- správní jmění (kancelářské budovy, muzea, knihovny),
- podniky,
- veřejné statky (silnice, veřejná prostranství, parky, náměstí),

= podle možnosti s disponováním majetku se dělil majetek na:

- kmenové jmění (bylo nezczitelné bez souhlasu vyššího stupně samosprávy),
- běžné jmění.

Majetek se lišil mezi jednotlivými obcemi (lesy, výdělečné podniky). Výdělečné podniky hospodařily se ziskem. Ostatní podniky sloužily především veřejnému zájmu (zásobování vodou, kanalizace, odvoz odpadů, veřejná místní doprava) a byly nevýdělečné či ztrátové a ztráta byla vyrovnávána z příjmů obce.

Rozpočet se dělil na řádný a mimořádný:

- příjmy řádného rozpočtu tvořily: pravidelné příjmy z obecného jmění, zisk z obecních podniků, poplatky a dávky, státní přídělky a ostatní pravidelně se opakující se příjmy,
- příjmy mimořádného rozpočtu tvořily: mimořádné výnosy z obecního jmění, příjmy z prodeje obecního majetku, výnosy z půjček, mimořádné dávky a poplatky a nahodilé příjmy.

V roce 1927 proběhla v Československu daňová reforma, což se projevilo i v oblasti zdrojů. Finanční hospodaření bylo založeno na 3 hlavních principech:

- přírážkové limity,
- vyrovnávací fondy (na pomoc oddlužení obcí),
- úprava rozpočtu (dozorčí orgán mohl zasahovat do struktury obecních rozpočtů).

Druhy příjmů rozpočtů:

a) Přírážky k přímým daním (obce max. 200 %, okresy max. 110 %, země max. 160 %) a to k daním:

- k dani pozemkové,
- k dani domovní,
- k všeobecné dani výdělkové,
- k dani rentové,
- k dani z vyššího služného.

b) Dávky (povahou místní daně) z nájemného nebo použití místností, z přechodného ubytování, z návěští (z reklam), z nezastavěných pozemků, z držení motorových dopravních prostředků, z dopravy, z nápojů, z masa, ze spotřeby elektřiny a plynu, dávky ze hry v karty, domino a kulečnicku, ze psů, přepychová.

c) Příspěvky, tj. ekvivalent za získání zvláštního hospodářského prospěch – např. příspěvek majitelů pozemků na vybudování cesty.

d) Poplatky ve formě:

- ekvivalentu za užívání určitého veřejného zařízení (vodovod, místa, hřbitovní, stavební, zdravotní),
- cena – za úkon obecního orgánu,

- poplatky: vodné, za vpuštění domovních stok do obecních stok, za odvoz popela a smetí, za používání obecního statku (místa), hřbitovní, stavební poplatek, za dobrovolné propůjčení domovského práva, za zvěropolicejní prohlídku dobytka a masa.

V období 2. světové války se státní rozpočet rozpadl na čtyři rozpočty: společný rozpočet, rozpočet zemí, rozpočty okresů a rozpočty obcí a systém hospodaření se změnil v tom, že se přešlo od samostatných přírážek k „náhradovým podílům“ (pevné přiděly ze státní pokladny), čímž se omezily možnosti samosprávy.

Po 2. světové válce vznikly Národní výbory jako místní orgány státní moci a správy. V roce 1949 bylo zrušeno zemské zřízení a vytvořena tříступňová soustava národních výborů: místní (městské) národní výbory, okresní národní výbory, krajské národní výbory), u níž se uplatňovala instanční podřízenost. Po válce bylo potřebné obnovit komunální hospodářství a vzrostly tak úkoly, avšak nevrostly příjmy, takže hospodářství vykazovalo schodek.

Po roce 1948 došlo k užšímu napojení rozpočtů národních výborů (NV) na státní rozpočet a dochází postupně k splynutí se státním hospodařením. Rozpočet národních výborů byl součástí rozpočtu Ministerstva vnitra. Majetek NV přešel v roce 1949 na stát a bylo provedeno oddlužení.

Existovaly 4 skupiny podniků: ryze výdělečné (cihelny, lomy), veřejně prospěšné (dopravní podniky, lázně, koupaliště), zařízení veřejného zájmu (vodovody, kanalizace, jatky) a sociálně zdravotní ústavy (nemocnice, jesle).

Od 60. let se projevovala snaha zvyšovat samosprávnou funkci národních výborů a to tak, že:

- každý NV měl svůj vlastní rozpočet,
- rozpočty NV se osamostatnily, měly vlastní příjmovou základnu, byly relativně samostatné, ale stávající druhy příjmů nestačily pokrýt výdaje NV,
- uplatňovala se zásada vyrovnanosti rozpočtů NV, a to prostřednictvím transferů ze státního rozpočtu,
- rozpočty NV byly napojeny na státní rozpočet (po roce 1969, na státní rozpočet České republiky).

Příjmy NV tvořily:

- příjmy od podniků, které NV zřídily (komunální podniky),
- příjmy z místních daní, dávek a poplatků podle celostátně daných pravidel (daň domovní, poplatek ze psů),
- přiděly ze státního rozpočtu (dotace, subvence).

Projevy hospodaření:

- napojení na státní rozpočet vedlo k velkým přerozdělovacím procesům,

- negativní bylo zbavení odpovědnosti NV za plnění příjmové základny,
- uplatňovala se zásady účelovosti a propadávání nevyužitých prostředků, tj. docházelo k nehospodárnosti využívání prostředků.

V 80. letech tvořily příjmy místních národních výborů:

- daň zemědělská (zahrnovala daň z pozemků, daň ze zisku apod.),
- daň ze mzdy od pracovníků NV a jimi zřízených organizací,
- daň z příjmů obyvatelstva,
- domovní daň,
- správní poplatky,
- místní poplatek ze psů,
- pojistné důchodového zabezpečení osob samostatně hospodařících.

Od roku 1990 dochází ke zrušení krajských národních výborů, zanikly národní výbory a základem územní samosprávy se staly obce. Na úrovni bývalých okresních národních výborů byly vytvořeny okresní úřady (zrušeny byly v roce 2003).

Vývoj v oblasti územní samosprávy a finančních aspektů s ní spojených v období **1990 - 2022:**

- vznik obcí – 1990 (zánik Místních národních výborů),
- zánik Krajských národních výborů - 1990,
- zánik Okresních národních výborů a vznik Okresních úřadů - 1990,
- uplatnění nového daňového systému a nového rozpočtového určení daní pro obce a okresní úřady od roku 1993,
- změna rozpočtového určení daní – 1996,
- uplatnění Nové rozpočtové skladby – 1997,
- změna rozpočtového určení daní – 2000 a 2001,
- vznik samosprávných krajů – 2000,
- přeměna okresních úřadů na orgány státní správy - 2000,
- zrušení okresních úřadů - 2003,
- vznik Regionálních rad regionů soudržnosti - 2006,
- změna rozpočtového určení daní - 2008,
- změna rozpočtového určení daní – 2013 (dílčí změny proběhly i v dalších letech, poslední platí od roku 2021),
- zrušení Regionálních rad regionů soudržnosti – 2021,
- uplatnění nové vyhlášky o rozpočtové skladbě – 2022.

Oblast hospodaření označovaná jako „územní rozpočty“ zahrnuje (od roku 2022):

- hospodaření obcí,
- hospodaření dobrovolných svazků obcí,
- hospodaření samosprávných krajů.

Příčemž rozpočty obcí a krajů jsou označovány i jako rozpočty územních samosprávných celků.

1.3 Evropská charta místní samosprávy

Charta byla přijata radou Evropy v r. 1985 a vstoupila v platnost v roce 1988. Je považována za standard práva pro místní samosprávu. Vytváří obecný a mezinárodně závazný rámec pro ochranu místní demokracie. Charta neobsahuje striktně závazné části, které musí státy respektovat, ale určuje povinnost vybrat podle daných pravidel ze souboru závazných částí alespoň 20 odstavců, kterými se bude členský stát řídit. Česká republika přistoupila k Chartě v roce 1998. Charta je tvořena celkem 25 odstavci. Pravidla „Finanční zdroje místních orgánů“ obsahuje článek 9, jež má 8 odstavců, z nichž jsou povinné 1., 2. a 3. Celý článek 9 má pak tuto podobu:

1. Místní orgány mají právo v rámci vnitrostátní hospodářské politiky na odpovídající vlastní finanční zdroje, s nimiž mohou v rámci svých pravomocí volně disponovat.
2. Finanční zdroje místních orgánů jsou úměrné odpovědnosti, kterou jim vymezuje ústava a zákon.
3. Alespoň část finančních zdrojů místních orgánů pochází z místních daní a poplatků, jejich výši mohou místní orgány v mezích zákona určovat.
4. Finanční systém zajišťující zdroje pro místní orgány by měl být natolik různorodý a životaschopný, aby umožnil jejich průběžnou adaptaci na reálný vývoj nákladů, spojených s jejím fungováním.
5. Ochrana finančně slabších místních orgánů je důvodem pro vznik institutu, který by zajišťoval finanční vyrovnání nebo přiměřená patření, určena ke kompenzaci důsledků nerovnoměrného rozdělení potenciálních finančních zdrojů a finančních nákladů, které musejí zajišťovat, takové postupy nebo opatření nesmějí zmenšovat svobodu volby, které místní orgány mohou uplatňovat ve sféře své vlastní odpovědnosti.
6. S místními orgány musí být řádně projednán způsob přidělených přerozdělovaných zdrojů.
7. Pokud je to možné, dotace pro místní orgány by neměly být účelově vázány. Poskytování dotací by nemělo omezovat základní svobodu místních orgánů provádět svoji vlastní politiku v rámci své jurisdikce.
8. Ve věci získávání úvěrů na kapitálové investice mají místní orgány v mezích zákona přístup na národní kapitálový trh.

1.4 Fiskální federalismus a veřejné finance

O fiskálním federalismu můžeme hovořit v rámci rozpočtových soustav všude tam, kde existují alespoň dvě úrovně rozhodování. Fiskální federalismus nemusí být spojen jen s případy federativního uspořádání států, ale o fiskálním federalismu můžeme hovořit i v jiných zemích, kde kromě hospodaření státu samostatně např. hospodaří municipality (obce). Fiskální federalismus tak odráží státoprávní uspořádání státu, kde rozdělení politické pravomoci a odpovědnosti je spojeno i s rozdělením pravomocí v oblasti hospodaření s veřejnými prostředky. Vytváří se tak příslušné úrovně veřejných rozpočtů.

Vytvořením více úrovní veřejných rozpočtů je spojeno s pravomocí na každé úrovni hospodařit podle vlastního rozpočtu.

Důvodem existence fiskálního federalismu je to, že existuje řada veřejných statků, které mají svým charakterem různý dopad. Některé veřejné statky slouží celému státu (federální statky), některé veřejné statky jsou využívány pouze omezenou skupinou obyvatelstva (místní veřejné statky); poskytování statků z veřejných prostředků může být efektivnější, pokud se o jejich financování rozhoduje na úrovni, která odpovídá dopadu těchto veřejných statků.

Fiskální federalismus postihuje problematiku uspořádání rozpočtových soustav (tj. jejich vertikální a horizontální strukturu), zabývá se rozdělením fiskálních funkcí mezi jednotlivé úrovně rozpočtové soustavy (tj. funkce alokační, redistribuční a stabilizační), řeší vhodné přiřazení zdrojů jednotlivým úrovním rozpočtové soustavy (přidělení vlastních finančních zdrojů - daní, dotací apod.) a celkově optimalizuje vztahy v rámci rozpočtové soustavy.

Víceúrovňový fiskální systém se vytvořil jako výsledek historického formování národů, zeměpisných, ekonomických a jiných faktorů vývoje. Ve vytvořeném fiskálním systému se projevuje historický a specifický vývoj území, procesy spojování a rozpadu územních celků, což je pak obrazem konkrétní podoby fiskálního systému v příslušné zemi, a naopak i odlišností mezi zeměmi. Do tohoto procesu se pak prosazovaly i potřeby vyvolané např. vedením válek (potřebou velkých zdrojů v centrálním rozpočtu a tím omezením zdrojů pro nižší úrovně rozpočtů) nebo naopak snaha o umožnění samostatnosti menším celkům. Od 60. let XX. století dochází ve většině států k decentralizačním tendencím; tento proces je pak někdy omezován nevhodným chováním nižších úrovní, např. růstem jejich zadluženosti, což naopak bývá spojováno s omezováním jejich samostatnosti ze strany centra.

Proces, kdy z centra jsou přenášeny pravomoci na nižší územní celky, včetně příslušných finančních zdrojů a rozhodování o jejich použití, je označován jako **fiskální decentralizace**. Jde o proces, kdy odpovědnost za zajišťování veřejných statků, původně zajišťovaných z centra (a financovaných z centrálního rozpočtu), se přenáší na nižší samosprávné úrovně. Smyslem tohoto procesu je, aby v důsledku lepší znalosti podmínek a potřeb veřejných statků na nižší úrovni správy, došlo k

vyšší efektivnosti vynakládání veřejných prostředků. Nižší úroveň správy má detailnější informace o místních potřebách a může tak se zdroji hospodařit efektivněji. Je to proces přenášení pravomoci a odpovědnosti při zajišťování veřejných statků, spojený s přenosem pravomocí a odpovědnosti v oblasti fiskální, na nižší samosprávné úrovni. Centrální úroveň zabezpečí příslušné zdroje na zajištění určitého standardu veřejné služby (např. formou svěření daní, podílu na daních, dotací), přičemž nižší úroveň rozhoduje o konkrétních podmínkách její poskytnutí. V této souvislosti v některých případech dochází i k přenášení pravomoci ke zdanění, tj. nižší správní úroveň může uplatnit vlastní daně nebo stanovit přírážku k centrálním daním a poskytovat tak větší množství veřejných statků.

Vertikální struktura rozpočtové soustavy je dána existencí jednotlivých úrovní veřejných rozpočtů a vztahů mezi nimi. Kromě centrální úrovně (státní rozpočet) zde existují rozpočty na nejnižší úrovni (např. rozpočty obcí), případně i střední úroveň rozpočtů (např. rozpočty krajů).

Horizontální struktura rozpočtové soustavy je pak dána počtem rozpočtů a vztahy mezi těmito rozpočty na jedné úrovni (např. mezi rozpočty obcí). Tyto vztahy jsou výrazné zejména v tzv. modelu kooperativního federalismu.

Ve vztazích mezi úrovněmi veřejných rozpočtů v rámci fiskálního federalismu se mohou uplatňovat silné finanční vazby (vyjádřené formou poskytování dotací) nebo naopak příslušné úrovně jsou finančně nezávislé, což vyjadřuje míra soběstačnosti rozpočtu. Míru samostatnosti lze vyjádřit pomocí následujícího vzorce:

$$\text{Míra soběstačnosti} = \frac{\text{vlastní rozpočtové příjmy}}{\text{celkové příjmy}}$$

Veřejné rozpočty plní tři základní funkce: alokační, redistribuční a stabilizační. Tyto funkce se pak v různé míře stávají součástí fiskální decentralizace.

Alokační funkce, zajišťovaná veřejnými rozpočty, je spojena se zabezpečováním financování veřejných statků, jako je např. obrana, školství, kultura a řada dalších. Některé z těchto statků jsou zejména vhodné k tomu, aby jejich zabezpečování bylo realizováno nižší správní úrovní. Centrum zde zabezpečí prostředky správní jednotce a stanoví nezbytné kvalitativní požadavky, přičemž o vlastní produkci statku rozhoduje příslušná správní jednotka. Preference obyvatel v jednotlivých správních jednotkách se mohou lišit a správní jednotka pak používá disponibilní zdroje podle těchto potřeb.

Redistribuční funkce veřejných rozpočtů je spojena s přerozdělováním důchodů ve společnosti. Jde o přerozdělování jednak dané způsobem vybírání daní (uplatňováním daňové spravedlnosti) a jednak dané způsobem rozdělování zdrojů mezi potřebné obyvatele (vyplácením sociálních dávek apod.). V tomto případě by decentralizací nižší správní celky získaly pravomoci v daňové oblasti (např. stanovení sazeb daní) nebo v sociální oblasti (druhem a výši sociálních dávek). Tato

funkce nebývá objektem fiskální decentralizace z toho důvodu, aby nedocházelo k nežádoucí migraci obyvatel (obyvatele by migrovali do těch území, která by z hlediska jejich postavení byla nejvýhodnější, např. podnikatelé do územních celků s nízkými daněmi z důchodů, sociálně potřební tam, kde by byly vypláceny vyšší sociální dávky).

Stabilizační funkce ve veřejných rozpočtech (pokud je jimi zabezpečována) je spojena s poskytováním prostředků veřejných rozpočtů k makroekonomické stabilizaci (podpora ekonomického růstu, nízká inflace, nízká nezaměstnanost apod.). Tuto roli je efektivně schopen plnit pouze stát, a proto i tato funkce bývá převážně centralizovaná (dílní roli v této oblasti mohou plnit i nižší správní celky, např. obce, vytvářením vhodných ploch – zón pro rozvoj podnikání).

Základem existence nižších úrovní veřejných rozpočtů v rámci fiskálního federalismu je tedy alokační funkce a jejím smyslem je efektivní využití veřejných zdrojů podle priorit a potřeb správní jednotky. Výhody decentralizace jsou teoreticky popsány v Tiebutově modelu místních financí*, kde si jednotlivci vybírají mezi různými kombinacemi a úrovněmi poskytovaných služeb.

**Poznámka: V Tiebutově modelu si jednotlivci volí bydliště podle úrovně místních služeb a jejich „ceny“, tj. výši placených daní tak jako kupující na trhu zboží a služeb. Tiebut tvrdí, že pokud budou daně placené osobou věrohodně odrážet marginální náklady rozšíření místních služeb na nově nastěhovaného, bude výsledkem dosažení Paretova optima. Model předpokládá zcela elastickou mobilitu osob. Model je také znám pod názvem „volba nohou“, tj. přestěhováním poplatníka do území s větším zajištěním služeb za existence nižších daní.*

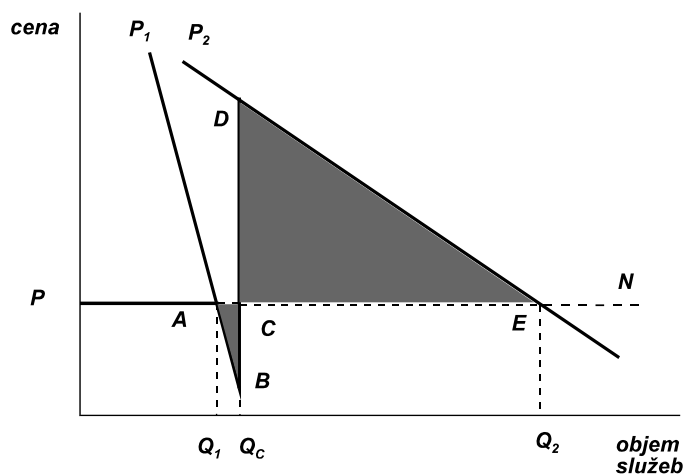
Ztráty v efektivnosti z centrálního stanovení standardní úrovně veřejných statků, kde je princip decentralizace při alokační funkci porušen, lze vyjádřit jednoduchým grafem (viz obrázek Tiebutova modelu).

Situace znázorněná v obrázku Tiebutova modelu předpokládá, že existují dvě obce, ve kterých je rozdílná úroveň poptávky po veřejné službě. Necht' obyvatelé obce 1 mají poptávku po této službě D_1 a obyvatelé obce 2 poptávku D_2 . Za předpokladu, že veřejná služba může být poskytována s konstantními náklady na obyvatele N (kvazi cenou P), je požadovaná úroveň spotřeby dané veřejné služby v obci 1 Q_1 a v obci 2 Q_2 . Zásadou centralizovaného přístupu k poskytování veřejných služeb je zajištění jejich standardní úrovně pro obě obce. Pokud je tato standardní úroveň stanovena např. objem spotřeby veřejného statku Q_c , potom ztráta efektivnosti pro obyvatele obce 1 je dána velikostí pole ABC , které představuje překročení nákladů na poskytnutí služby (dodatečná finanční zátěž). Podobně dochází ke ztrátě pro obyvatele obce 2 v rozsahu pole CED , které v tomto případě vyjadřuje náklady na neposkytnuté služby (vynucená úspora). Je zřejmé, že rozsah ztráty efektivnosti je přímo úměrný rozdílu mezi poptávkou po veřejné službě v obou obcích.

Z obrázku rovněž vyplývá, že ztráta z centralizace bude závislá na velikosti rozdílu mezi poptávkou v obou obcích. Pokud by si Q_1 a Q_2 byly blízké svou výší, potom by

se centrálně stanovené množství Q_c blížilo žádoucí hodnotě a rozsah ztrát by byl minimalizován. Mohou také nastat situace, kdy k vynuceným úsporám či k dodatečné finanční zátěži nemusí nutně dojít. Pokud bude výše centrálního poskytování veřejného statku totožná s nejvyšší poptávkou (v grafu by Q_c byla totožná s Q_2), budou vynucené úspory nulové. Naopak, chce-li centrální vláda eliminovat dodatečnou finanční zátěž (Q_c musela být rovna Q_1), dosáhne toho za velkého navýšení vynucených úspor, reprezentovaného zvýšením plochy CED. Velikost ztrát z centralizace je rovněž závislá na kvazi cenové elasticitě poptávky po veřejném statku. Čím příkřejší budou poptávkové křivky, tím větší budou plochy ABC a CED, ilustrující ztráty. Tento závěr odráží relativně rychlé změny v marginálním ocenění jednotek poskytovaných služeb s elastickými křivkami poptávky poplatníků žijících na příslušném území jednotlivých obcí.

Obr. 1.1 Tiebutův model



1.4.1 Principy fiskálního federalizmu

V rámci fiskální decentralizace nejde pouze o rozdělení odpovědnosti za poskytování služeb veřejného sektoru a jejich financování, ale také o rozdělení pravomocí v získávání příjmů, zejména daňových. Jedná se o otázku daňového určení a pravomoci ve zdaňování.

V současnosti ve vyspělých ekonomikách tvoří soustavu zdrojů územních rozpočtů:

- místní daně, u kterých místní zastupitelstvo rozhoduje o daňové základně a sazbách,
- vlastní daně, jejichž základna je určena celostátně a jejichž sazby jsou v pravomoci místních zastupitelstev,
- podíly na celostátních daních,
- poplatky za poskytované veřejné služby,
- příjmy z hospodaření s vlastním majetkem,
- obecné a účelové dotace,

- úvěry, půjčky, komunální obligace.

Rozdělení pravomoci a odpovědnosti:

- princip centralizace přerozdělování zdrojů - redistribuci prováděnou fiskálními nástroji, by měla vykonávat centrální vláda, která disponuje potřebnými informacemi a adekvátními prostředky a která by rovněž měla garantovat zajištění minimální úrovně základních veřejných služeb na celém území dané země,
- princip centralizace stabilizační politiky - používání stabilizační a prorůstové politiky a fiskálních nástrojů k makroekonomickým opatřením, by mělo být realizováno na celostátní úrovni řízení,
- princip administrativní nenáročnosti - decentralizace je výrazným nástrojem kontroly expanzivních tendencí veřejného sektoru a proto decentralizované úrovně řízení mohou při své konkurenci oslabit monopolní tendence centrální vlády a tím značně snížit nároky na administrativu,
- princip neutrality - centrální vláda by měla usilovat o minimalizaci rozdílů v daních ukládaných jednotlivými obcemi, aby rozhodnutí o alokaci zdrojů byla prováděna na základě ekonomických analýz, ne na základě rozdílnosti daní.

O daňovém určení se vedou v daňové teorii i praxi rozsáhlé diskuse. Správné vymezení příslušných daní určených pro místní rozpočty by mělo napomáhat jednak k naplňování daňových principů, jednak k financování místních rozpočtů, ale i uplatňovat odpovědnost místních samospráv za svůj rozvoj. V zásadě platí, že ústřední vláda má nejvýhodnější pozici k použití progresivních daní z důchodů, které plní redistribuční funkci, zatímco nejnižší úrovně řízení by se měly zaměřit na daně s imobilním daňovým základem a na místní daně a poplatky daňového charakteru.

V literatuře nejčastěji uváděnými principy daňového určení jsou následující:

- výnosy z nepřímých daní by měly být centralizovány v ústředním rozpočtu, zejména pro jejich vydatnost,
- příjmy z progresivních daní by měly být většinou rovněž centralizovány, v opačném případě by mohlo dojít k nežádoucí migraci obyvatel a byla by narušena jejich funkce vestavěného stabilizátoru,
- výnosy daní z pevného základu (z půdy, pozemků, staveb) by měly jako zdroj příjmů využívat územní rozpočty, neboť se jedná o daně se stabilitou daňové základny a tudíž přinášejí pro potřeby lokální veřejné ekonomiky stabilní daňový výnos,
- inkaso ze zdanění přírodních zdrojů by mělo být centralizováno, neboť suroviny jsou většinou ve státě alokovány nerovnoměrně a spravedlnost vyžaduje, aby jejich využití bylo přínosem pro všechny obyvatele,
- výnosy z místních daní a poplatků by měly být decentralizovány; argumentem pro toto tvrzení je možnost snadné kontroly ze strany místních samospráv a

zamezení daňovým únikům. I ze strany občanů zde existuje kontrola využívání výnosu z těchto daní a poplatků.

Obecně by tedy příjmy územních rozpočtů měly splňovat kritéria stability výnosů, jednoduchost systému výběru a odvodů daní a poplatků, snadnost stanovení jejich daňové povinnosti pro poplatníky a nepřiliš složitou kontrolu. Systém by měl být co nejefektivnější, tzn. co nejjednodušší, měl by být proto založen jen na několika málo daních a poplatcích, které budou významnými a výnosnými příjmovými kanály místních rozpočtů.

Kromě výše uvedených zásad daňového určení v rámci fiskálního federalizmu (a pravidel dotací – viz dále) by měly být uplatňovány tyto zásady při financování:

- pokud je užitek veřejných statků prostorově omezený, o úhradě veřejných statků by se mělo rozhodovat v rámci té oblasti, ve které se užitek veřejných statků projevuje,
- pojetí optimální velikosti společenství by mělo vycházet z principu vymezení oblasti podle dosahu užitku,
- v případě čistých veřejných statků je žádoucí, aby počet rezidentů byl co nejvyšší, čímž se sníží náklady na jednoho rezidenta,
- lidé s podobnými preferencemi (zálibami apod.) v oblasti veřejných statků se budou sdružovat do stejných společenství – což se projevuje tím, že se stěhují do stejné oblasti,
- prostorové přelévání veřejných statků představuje externalitu, která vyžaduje úpravu,
- rozhodnutí o zabezpečování veřejného statku na decentralizované úrovni by měla nést oblast, kde je tento veřejný statek k dispozici; z federálních daní by měly být financovány veřejné statky s celostátním dosahem, z místních daní by měly být financovány veřejné statky s místním dosahem.

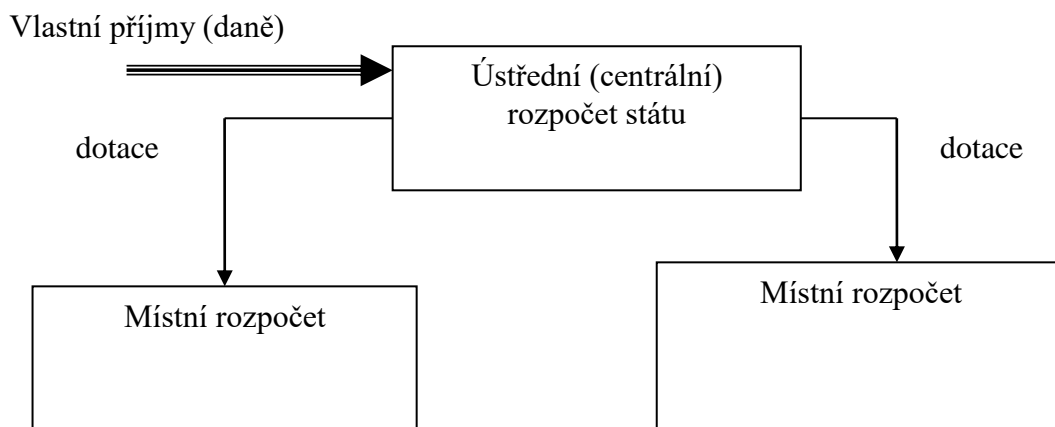
1.4.2 Modely fiskálního federalizmu

Jednotlivé státy pro financování veřejného sektoru používají více veřejných rozpočtů, které pak vytváří rozpočtovou soustavu, vyznačující se různě definovanými prvky a vztahy mezi nimi. Toto uspořádání rozpočtových soustav se dá zobecnit a demonstrovat na typových modelech.

První modelový typ postihuje víceúrovňovou rozpočtovou soustavu, v rámci níž se uplatňují vertikální vztahy, které jsou odrazem vysoké centralizace finančních zdrojů. Tento **plně centralizovaný model**, všechny zdroje veřejných rozpočtů koncentruje do centrálního rozpočtu a zdroje pro další, nižší úrovně rozpočtů jsou vytvářeny poskytováním dotací z rozpočtu vyšší úrovně. Atributy tohoto modelu tvoří zejména jednotná daňová politika na celém území státu a potlačení iniciativy nižších úrovní

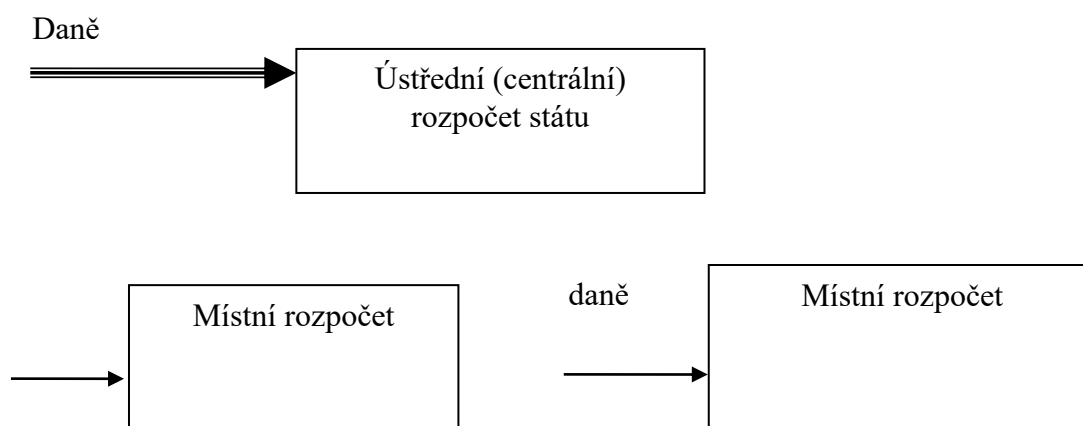
řízení při získávání zdrojů, nízká pružnost reakce na jejich potřeby a možnost zajištění stejných podmínek veřejné ekonomiky v různě rozvinutých regionech.

Obr. 1.2 Plně centralizovaný model fiskálního federalismu



Plně decentralizovaný model rozpočtové soustavy pak naopak všechny zdroje přímo poskytuje jednotlivým veřejným rozpočtům bez žádných finančních vazeb mezi nimi. Předností tohoto modelu může být vytvoření prostoru pro nezávislou daňovou politiku jednotlivých správních úrovní, posílení odpovědnosti jednotlivých úrovní a velmi úzké propojení mezi příjmovou a výdajovou stránkou rozpočtů. Při výrazně odlišné daňové politice může být negativem vznik nežádoucí migrace obyvatel a kapitálu, administrativní náročnost správy daní, možný vznik výrazných regionálních nerovností apod.

Obr. 1.3 Plně decentralizovaný model fiskálního federalismu



Plná ekonomická soběstačnost municipálních rozpočtů je nereálná z dalších důvodů:

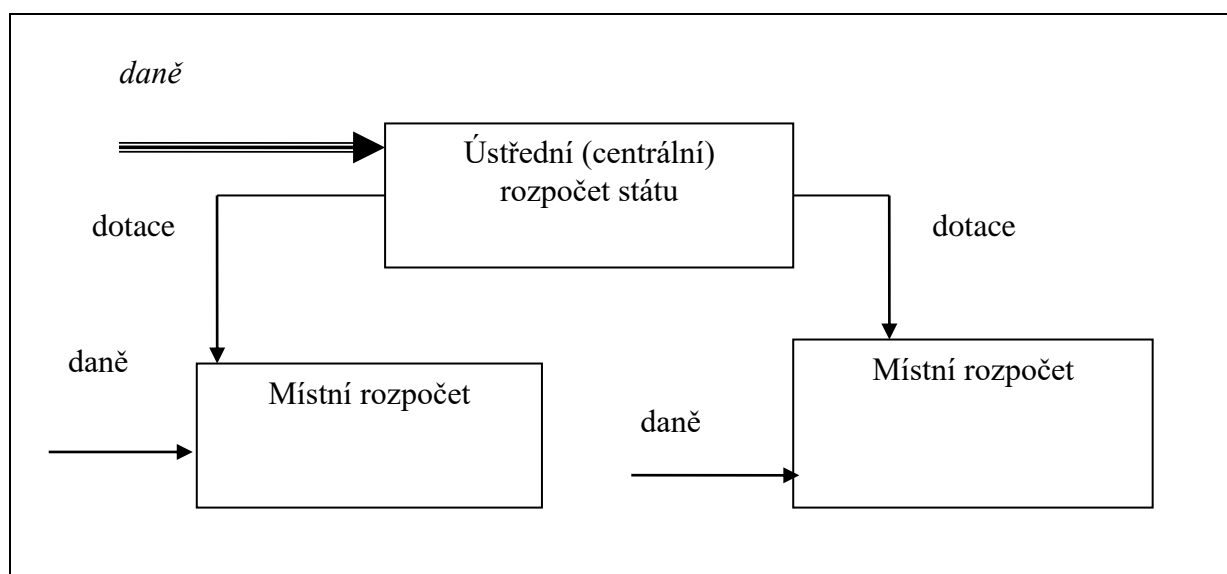
- povahou a nepružností místních daní,

- nemožností dotovat centrem vymezené výdajové programy zejména sociální, vzdělanostní, dálniční sítě a jim podobné,
- existencí všeobecných veřejných statků typu národní obrany,
- nemožností přerozdělovat daňové příjmy mezi jednotlivými municipalitami s cílem vyrovnávat životní úroveň v nich dosaženou, průmyslovou strukturu či síť infrastruktury,
- neexistencí kontroly ze strany centrálního řídicího stupně.

Obvykle je tedy uplatňován **model kombinovaný** zahrnující prvky centralizovaného i decentralizovaného modelu kombinované v různé míře, tj. model, kdy nižší úroveň řízení mají jednak určité své vlastní příjmy, jednak získávají zdroje z přerozdělovacích procesů z vyšších úrovní rozpočtů. Někdy zde mohou převažovat prvky centralizované (vyšší podíl přerozdělovaných zdrojů, než vlastních příjmů) či mohou převažovat prvky decentralizovaného modelu (vyšší podíl vlastních zdrojů, než zdrojů přerozdělovaných). Přerozdělovací procesy se mohou uskutečňovat formami, jako jsou:

- všeobecné dotace bez bližšího vymezení účelu dotace na doplnění chybějících zdrojů, poskytované např. podle kritérií počtu obyvatel, počtu budov či jejich výšky, rozlohy území, délky silniční sítě, počtu dětí navštěvujících základní školy, apod.,
- specifické účelové dotace, poskytované na předem určené programy, v souvislosti s realizací státní politiky, poskytované např. v oblasti vzdělávání, bydlení, životního prostředí, údržby komunikací apod.,
- podíly na výnosu celostátních daní.

Obr. 1.4 Kombinovaný model fiskálního federalismu



Ve výše uvedených modelech (centralizovaném, kombinovaném) byly základem vztahů vztahy vertikální (tj. mezi jednotlivými úrovněmi rozpočtů), tj. mezi centrálním rozpočtem a místními rozpočty. Na tomto základě lze uvedené modely označit jak o **modely vertikální**.

Vedle toho se však uplatňují **modely horizontální**. Zatímco ve vertikálním modelu fiskálního federalismu je řešena otázka poskytování a zajištění určitého standardu zdrojů pro decentralizovanou úroveň rozpočtu prostřednictvím transferů z vyšší úrovně (vertikální vřah), existuje i možnost zabezpečení standardu zdrojů pro jednotlivé typy rozpočtů přerozdělování mezi rozpočty na jedné (stejně) úrovni.

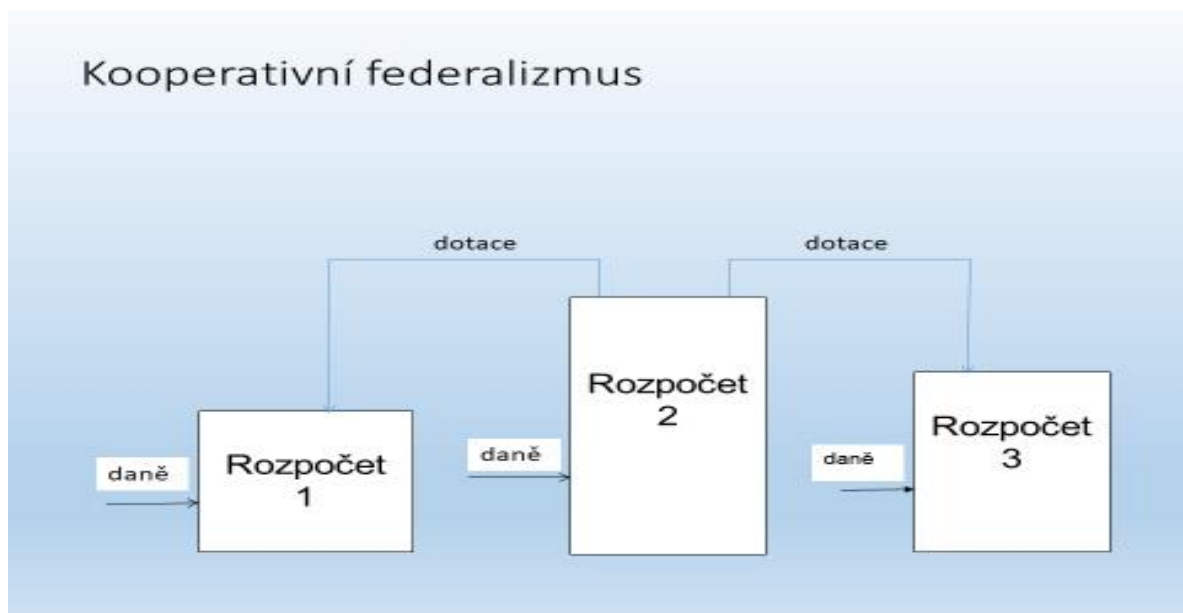
Tento model uspořádání, lze označit jako model horizontální (resp. model kooperativního federalismu).

Tento model je uplatňován v Německu a je založen na těchto hlavních principech:

- základem fiskálního systému jsou rozpočty jednotlivých spolkových zemí,
- každá země vybírá daně, které jsou stanoveny jednotně pro všechny země,
- kromě stejné daňové politiky zde existuje další konsenzus v tom, že každá země bude poskytovat na jednoho obyvatele stejné množství prostředků z veřejného rozpočtu.

Nicméně je patrné, že každá země vybere na obyvatele různé množství daní. Takže, aby mohlo být dosaženo uvedeného cíle, je nutné provést jejich přerozdělení. Toto přerozdělení se uskutečňuje horizontálními transfery, což představuje to, že země, které vyberou na obyvatele více daní, než je průměr, přebytek převedou jiné zemi (zemím), čímž dojde k vyrovnání zdrojů a dosáhne se stejného množství prostředků na veřejné výdaje na obyvatele.

Obr. 1.5 Horizontální model (kooperativní federalismus)



* * *

Kontrolní otázky:

1. Které z daní a poplatků z období daňové reformy v roce 1927 jsou používány dodnes?
2. Která ze základních funkcí veřejných financí je především přenášena na nejnižší úroveň veřejných rozpočtů (rozpočty obcí a krajů) a proč?
3. Pokud je alespoň část zdrojů územního rozpočtu tvořena daňovými příjmy, o jaké modely fiskálního federalizmu se může jednat?

KAPITOLA 2

ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVA V ČR

TYPY ÚZEMNÍCH ROZPOČTŮ, PRINCIPY FINANČNÍHO SYSTÉMU, ROZPOČET, STŘEDNĚDOBÝ VÝHLED ROZPOČTU, FONDY

OBSAH KAPITOLY

Obsahem kapitoly je vymezení územních rozpočtů v ČR, uvedení hlavních orgánů, které v rámci územních rozpočtů ovlivňují hospodaření a popis nástrojů které jsou používány při hospodaření územních rozpočtů. Podkapitoly:

- 2.1 Základní orgány územních samosprávných celků
- 2.2 Územní rozpočty v ČR
- 2.3 Rozpočet
- 2.4 Střednědobý výhled rozpočtu
- 2.5 Fondy

CÍL KAPITOLY

Po úspěšném zvládnutí kapitoly budete umět vymezit typy územních rozpočtů v ČR, budete schopni postihnout základní principy finančního systému a popsat základní finanční nástroje používané v rámci územní samosprávy v ČR (rozpočet, střednědobý výhled rozpočtu, fondy).

KLÍČOVÁ SLOVA

Územní rozpočty, rozpočet, střednědobý výhled rozpočtu, fondy.

2.1 Základní orgány územních samosprávných celků (související s jejich hospodařením)

Viz zákon o obcích 128/2000 Sb. a zákon o krajích 129/2000 (samostudium zákonů o orgánech obcí a krajů) pojmy: zastupitelstvo, rada, starosta, místostarosta, hejtmán, náměstek hejtmána, povinně zřizované výbory, komise rady, úřad, tajemník, samospráva a státní správa obcí (pověřený obecní úřad, obecní úřad s rozšířenou působností, matriční úřad, stavební úřad).

2.2 Území rozpočty v ČR

V rámci soustavy veřejných rozpočtů v ČR je vymezena skupina rozpočtů označovaná jako „územní rozpočty“.

Tyto územní rozpočty tvoří:

- rozpočty obcí (cca 6,25 tis. rozpočtů),
- rozpočty samosprávných krajů (14 rozpočtů vč. Hl. města Prahy),
- rozpočty dobrovolných svazků obcí (cca 700 svazků obcí),

Rozpočty obcí a krajů jsou označovány jako rozpočty územních samosprávných celků.

2.3 Rozpočet

Každá obec (platí i pro kraj a dobrovolný svazek obcí) musí každoročně sestavovat svůj rozpočet, podle kterého hospodaří. Rozpočet představuje bilanci příjmů a výdajů obce v daném roce. Rozpočtový rok je rokem kalendářním. Při zpracování rozpočtu se vychází ze střednědobého výhledu rozpočtu.

V rozpočtu jsou zachyceny všechny finanční operace, kromě toho, že mimo rozpočet se evidují:

- sdružené prostředky,
- cizí prostředky,
- podnikatelská činnost, se sleduje odděleně mimo rozpočtové příjmy a výdaje. Její hospodářské výsledky se promítají do rozpočtu nejpozději ke konci kalendářního roku.

Rozpočet se sestavuje zpravidla jako vyrovnaný. Může být schválen jako přebytkový, jestliže některé příjmy daného roku jsou určeny k využití v následujících letech. Rozpočet může být schodkový jen v případě, že schodek je možné uhradit:

- finančními prostředky z minulých let,
- smluvně zabezpečenou půjčkou, úvěrem, návratnou finanční výpomocí nebo výnosem z prodeje vlastních dluhopisů.

Do rozpočtu nemohou být zařazeny doposud nepřiznané dotace nebo pouze uvažovaná půjčka (úvěr), který není smluvně zajištěn.

Hodnocení vyrovnanosti rozpočtu se posuzuje pouze z hlediska příjmů a výdajů příslušného roku. Takže do posuzování vyrovnanosti se nezahrnují přijaté prostředky např. z úvěru, ale ani vlastní prostředky ušetřené z předcházejících let.

Na druhé straně existence schodkového rozpočtu v této metodice nemusí vždy signalizovat negativní jev, spojený se vznikem zadlužení. Je to dáno tím, že vlastní uspořené prostředky z minulých let se dají zařadit do rozpočtu pouze formou

sestavení deficitního rozpočtu a tedy, pokud je tento deficitní rozpočet pokryt vlastními prostředky z minulých let, zadluženost nevznikne.

Struktura rozpočtu je dána rozpočtovou skladbou, přičemž ale není stanoveno, jak podrobný by měl být rozpočet při schvalování zastupitelstvem. Nicméně v podobě, v jaké rozpočet zastupitelstvo schválí (ukazatele rozpočtu), příslušné ukazatele se stávají závaznými ukazateli pro hospodaření.

Poznámka: Obvykle zastupitelstvo neschvaluje rozpočet v podobě všech jednotlivých položek a paragrafů, ale do této podoby je po schválení nutno rozpočet převést (tj. rozepsat – viz rozpočtový proces). Podrobnost schvalování rozpočtu zastupitelstvem se odvíjí jednak od velikosti rozpočtu, a i od místních zvyklostí.

Rozpis rozpočtu se provádí po jeho schválení zastupitelstvem v rámci obecního úřadu a jde o rozvedení rozpočtu až do úrovně položek a paragrafů.

Struktura rozpočtu pro schvalování zastupitelstvem se tak obvykle liší od podoby dané rozpočtovou skladbou (viz výkaz FIN 2-12 M). Podoba schvalovaného rozpočtu zastupitelstvem je obvykle více věcně zaměřena a to tak, aby rozpočet ukazoval, zejména na co konkrétně budou prostředky použity (např. na které konkrétní investiční akce, jaké dostanou příspěvky jednotlivé příspěvkové organizace apod.). Pokud by byl rozpočet ale schvalován „pouze“ v podobě rozpočtové skladby s použitím názvů položek a paragrafů z rozpočtové skladby, byly by informace podávány dosti obecně.

2.4 Střednědobý výhled rozpočtu

Vedle ročního rozpočtu mají územní celky povinnost sestavovat střednědobý výhled rozpočtu (dříve rozpočtový výhled) na dobu 2 až 5 let následujících po roce, na který se sestavuje rozpočet. Střednědobý výhled rozpočtu je pomocným nástrojem pro střednědobé finanční plánování a sestavuje se na základě uzavřených smluvních vztahů a přijatých závazků. Tento výhled je pak jedním z východisek pro sestavení ročního rozpočtu obce.

Zpracování tohoto výhledu (na dobu 2-5 let) vyplývá ze zákona; ale v případě např. splácení úvěrů vyžadují banky výhled na celé období splácení.

Střednědobý výhled rozpočtu je pomocným nástrojem rozpočtového plánování. Jeho povinnost sestavování na období 2 až 5 let však neznamená, že po celou dobu (např. uvedených 5 let) by byl tento výhled neměnným plánem hospodaření. Tak jako se v průběhu každého roku hospodaření provádějí rozpočtová opatření, tak se mění i parametry hospodaření v rozpočtovém výhledu. Proto je vhodné, aby výhled odrážel konkrétní (měnící se) podmínky hospodaření obce a aby byl každoročně v souvislosti se schvalováním ročního rozpočtu aktualizován. Střednědobý výhled rozpočtu schvaluje zastupitelstvo; před jeho projednání musí být zveřejněn nejméně na 15 dnů a po schválení musí být zveřejněn do 30 dnů.

2.5 Fondy

Územní celek může zřizovat peněžní fondy bez konkrétního účelu a pro konkrétní účelové použití. Jejich zdroji mohou být: přebytky z hospodaření minulých let, příjmy běžného roku, převody z rozpočtu během roku.

Územní celky ale nemusí používat žádný peněžní fond. Použijí – li však pro hospodaření nějaký fond, jejich hospodaření se uskutečňuje prostřednictvím obecního rozpočtu, tj. příjmy a výdaje příslušného fondu se stávají příjmy a výdaji rozpočtu.

Pravidla hospodaření s fondy stanovuje zastupitelstvo.

Poznámka: V této souvislosti vznikají převody mezi rozpočtem a fondy, které "nadhodnocují" velikost příjmů a výdajů příslušného rozpočtu. Proto je v rámci rozpočtu prováděna jeho konsolidace, jejímž cílem je na úrovni příslušného rozpočtu vyloučit finanční operace, které proběhly vícenásobně. Např. prostředky vydané z určitého fondu jsou nejdříve příjmem rozpočtu obce a poté jsou výdajem z rozpočtu obce. Tedy tyto výdaje jsou zachyceny v rozpočtu dvakrát a konsolidace pak jednu z těchto operací vyloučí.

I když územní celky nemusí mít žádné fondy, obvykle obce používají tyto fondy:

- sociální fond; je určen pro zaměstnance úřadu pro jejich sociální a kulturní potřeby: závodní stravování, sociální věci, rekreace apod. Zdrojem fondu jsou prostředky z rozpočtu (např. je stanoveno procento ve vztahu k objemu mzdových prostředků zaměstnanců obce) a jsou stanovena pravidla pro jejich používání. Obvykle tento sociální fond používá pravidla (vyhlášku) pro Fond kulturních a sociálních potřeb, povinně používaný v příspěvkových organizacích.
- fond rezerv a rozvoje; je to fond, kde se obvykle ukládají prostředky z přebytku hospodaření běžného roku a cílem tohoto fondu je shromažďovat zdroje na větší investice v budoucnu či jako rezerva hospodaření.

Poznámka: Fondy mohou být nazvány zcela jinak.

Pravidla pro tyto fondy nejsou obecně dána. Fond rezerv a rozvoje, resp. fondy podobného charakteru jsou obvykle neúčelové a jsou vytvářeny pouze přebytků hospodaření jednotlivých let a používají se na pokrytí deficitu rozpočtu v následujících letech.

Sociální fond obcí (a jiné fondy) jsou fondy účelovými a pravidla pro hospodaření s těmito fondy jsou schválena obecně závaznou vyhláškou.

Další příklady fondů:

- bytový fond – zřizuje se v případě, že obec získá půjčku ze Státního fondu rozvoje bydlení (např. na 10 let), kdy pak tyto prostředky dále půjčuje občanům na opravy bytového fondu. Prostředky vypůjčené ze SFRB jsou zde evidovány po celou dobu půjčky,

- fond na rekultivaci skládky - se zřizuje v případě, když na území obce se nachází skládka a obec vybírá poplatek za uložení odpadů na této skládce. Prostředky z poplatků za ukládání odpadů se po dobu fungování skládky ukládají do tohoto fondu, aby po ukončení činnosti skládky se použily na její rekultivaci.
- fond ke splácení obligací – se vytváří, pokud obec emituje komunální obligace, které se splácí najednou po uplynutí doby, na níž jsou obligace vydány.

Povinně by pak obce měly vytvářet např. fond pro obnovu obecní vodárenské infrastruktury.

Uvedené příklady fondů jsou zřizovány v podobě samostatných bankovních účtů, na kterých se evidují přijaté a vydané prostředky. Smyslem fondů je zde sledovat (bilancovat) prostředky přijaté a vydané v souvislosti se zaměřením fondu.

Vedení samostatných bankovních účtů pak představuje náklady spojené s vedením příslušného fondu. „Fondově“ sledovat lze však i prostředky v rámci rozpočtového hospodaření obce tak, že se v rámci příslušného rozpočtu sledují příslušné příjmy a výdaje (to samozřejmě není možné např. v případě povinně zřizovaného bytového fondu).

* * *

Kontrolní otázky:

1. Zjistěte z www stránek několika obcí, v jaké struktuře mají schválen střednědobý výhled rozpočtu a jak se liší oproti struktuře schváleného rozpočtu.
2. Jaké důvody mohou vést obce ke zřizování fondů.

KAPITOLA 3

ROZPOČTOVÝ PROCES A PRAVIDLA HOSPODAŘENÍ ÚZEMNÍCH ROZPOČTŮ

NÁVRH, PROJEDNÁNÍ, SCHVALOVÁNÍ, PLNĚNÍ A ZÁVĚREČNÁ KONTROLA ROZPOČTU, ROLE ORGÁNŮ ÚZEMNÍCH SAMOSPRÁV V RÁMCI HOSPODAŘENÍ

OBSAH KAPITOLY

Kapitola je zaměřena na postupové kroky, které se každoročně opakují v souvislosti s hospodařením v územních rozpočtech. Popis je zaměřen na hospodaření obcí s tím, že v dalších územních rozpočtech probíhají kroky obdobně. Podkapitoly:

- 2.1 Zásady rozpočtového procesu
- 2.2 Návrh rozpočtu
- 2.3 Projednání a schválení rozpočtu
- 2.4 Plnění rozpočtu
- 2.5 Závěrečná kontrola rozpočtu
- 2.6 Další pravidla hospodaření

CÍL KAPITOLY

Po úspěšném zvládnutí kapitoly budete umět postihnout činnosti v souvislosti s návrhem rozpočtu, jak probíhá projednání a schvalování rozpočtu, co se odehrává v průběhu plnění rozpočtu, co tvoří závěrečnou kontrolu rozpočtu, a budete schopni charakterizovat role jednotlivých orgánů územních celků v rámci hospodaření.

KLÍČOVÁ SLOVA

Rozpočet, návrh rozpočtu, projednání a schvalování rozpočtu, závěrečný účet.

3.1 Zásady rozpočtového procesu

Rozpočtový proces je činnost orgánů územních celků spojená se sestavením, realizací, plněním a kontrolou rozpočtu.

Rozpočtový proces je delší než rozpočtové období. Rozpočtové období tvoří jeden kalendářní rok. Rozpočtový proces, aby se rozpočet mohl připravit, musí začít před zahájením rozpočtového období a končí po jeho skončení.

Obecné zásady rozpočtového procesu:

- Každoroční sestavování a schvalování rozpočtu. Rozpočet je nově sestavován každoročně, neboť podmínky se mění a nelze použít jeden rozpočet vícekrát, i když existuje dlouhodobější výhled a rozpočet třeba do něj zapadá.
- Reálnost a pravdivost rozpočtu. Reálnost rozpočtu spočívá v kvalitním postižení jednotlivých záměrů, potřeb, zdrojů. Nemá smysl vědomě nadhodnocovat příjmy či nezařadit do rozpočtu všechny předpokládané výdaje, což by se mohlo projevit např. v nesolventnosti obce.
- Úplnost a jednotnost rozpočtu. Úplnost rozpočtu vyjadřuje, že do rozpočtu by měly být zařazeny všechny potřeby a záměry, aby nemuselo docházet ke změnám rozpočtu a aby se plnění co nejvíce přiblížilo rozpočtu. Jednotnost rozpočtu je představována jeho zpracováním podle struktury uplatněné v rozpočtové skladbě.
- Dlouhodobá vyrovnanost rozpočtu. Z hlediska rozpočtu je požadavek na dlouhodobou vyrovnanost logickým argumentem. Nicméně v krátkodobém horizontu lze připustit nevyrovnaný rozpočet. Jde tedy především o problém deficitního rozpočtu, kde je nutno deficit pokrýt nějakou formou finančních prostředků. Z hlediska pojetí rozpočtové skladby je vyrovnanost rozpočtu sledována jako bilance příjmů a výdajů příslušného roku. Pokud jsou příjmy v daném roce vyšší, než výdaje, je rozpočet deficitní a je nutno rozdíl něčím pokrýt. Pokrytí pak může být formou vlastních zdrojů z minulých let (a i v tomto případě je hodnocen rozpočet jako deficitní), anebo nějakou formou zápujčnických prostředků, což je spojeno se vznikem zadluženosti.
- Publicita rozpočtu. Publicita rozpočtu je spojena s povinností publikovat schválený rozpočet (do 30 dnů po schválení), ale v podmínkách ČR je povinná publicita řešena i u návrhu rozpočtu a závěrečného účtu, které musí být nejméně na 15 dnů předem zveřejněny. Publicita je prováděna zejména formou vyvěšení na úřední desce a na internetových stránkách obce, ale využívají se i další formy jako je v časopisech apod.

Rozpočtový proces popisuje postup, který zahrnuje:

- návrh rozpočtu,
- projednávání a schválení rozpočtu,
- plnění rozpočtu,
- kontrolu rozpočtu.

Uvedené činnosti se každoročně opakují a jejich existence je dána pravidly hospodaření obcí (zákon 250/2000 Sb.). Nicméně samotný rozpočtový proces již může navazovat na předcházející kroky, jejichž rigidita není přesně upravena a závisí na konkrétním územním celku, jaký má přístup, resp. zda je vůbec používá.

Jedná se například o tyto činnosti, resp. podklady, na něž rozpočtový proces navazuje:

- volební programy,
- strategie a programy rozvoje obce (střednědobé a dlouhodobé),
- rozpracování cílů na jeden rok apod.

3.2 Návrh rozpočtu (obce)

Příprava a návrh rozpočtu obcí nejsou striktně upraveny nějakými pravidly. Zde se obvykle vychází z místních zvyklostí územního samosprávného celku a obvykle záleží také na velikosti obce.

Návrh rozpočtu a zejména jeho běžná část se sestavuje obvykle na základě rozpočtu předcházejícího roku s tím, že se zohlední změny, nové potřeby, inflace apod. Metod sestavování rozpočtu je více (např. od nulové základny, přírůstková, výkonová, programovací přístup apod. – blíže viz dále).

Protože územní celky mají povinnost sestavovat střednědobý výhled rozpočtu na 2 – 5 let mělo by se při sestavování rozpočtu vycházet ze střednědobého výhledu rozpočtu a z dalších podkladů.

Ve větších obcích (městech) obvykle návrh sestavuje ekonomický (finanční) odbor obecního úřadu za součinnosti s dalšími odbory. Postup tvorby rozpočtu bývá upraven pravidly tak, aby se dosáhlo cílů rozvoje na daný rok a součinnosti mezi odbory úřadu a rozpočet byl včas sestaven.

Každý územní celek musí sestavit jeden ucelený rozpočet, nicméně sestavování některých částí se odlišuje.

Jedna část rozpočtu se v podstatě při sestavování každoročně opakuje (např. platy zaměstnanců úřadu), pouze se mění dílčí podmínky (v daném případě se např. zohledňuje plánovaný růst mezd). Tuto část lze označit jako „běžný rozpočet“. Druhá část již např. souvisí s investičními akcemi, které jsou jednorázové, každý rok se investuje do jiné oblasti. To pak vyžaduje jiné přístupy a metody při sestavování rozpočtu. O této části rozpočtu pak můžeme hovořit jako o kapitálovém rozpočtu. Metody sestavování rozpočtu se pak odlišují i z hlediska těchto dvou částí rozpočtu.

Přesná podoba, v níž má být rozpočet sestaven a předložen ke schválení není stanovena, vychází ze struktury dané rozpočtovou skladbou, nicméně podoba, v jaké je schválen, představuje **závazné ukazatele rozpočtu**.

Pro strukturu rozpočtu územní celky používají různé přístupy. Preferuje se obvykle sledování věcného hlediska tak, aby bylo zřejmé, na jaké činnosti, konkrétní investiční akce apod. budou prostředky vynaloženy.

Poznámka: Obvykle se struktura rozpočtu liší od struktury Výkazu FIN 2 – 12 M (viz jiná část textu).

3.3 Projednávání a schválení rozpočtu

Návrh rozpočtu je nejprve projednáván v obecních orgánech: v radě obce, ve výborech, komisích apod. Způsob projednání je dán zvoleným přístupem konkrétního územního celku. Projednání se může několikrát opakovat vzhledem k vzneseným připomínkám orgánů, které se na rozpočtu podílejí. Pro projednání může být rozpočet sestaven v různých variantách (ale při schválení rozpočtu v zastupitelstvu se schválí pouze jedna varianta).

Poté je návrh rozpočtu zveřejněn minimálně na 15 dnů vyvěšením na úřední desce a na internetových stránkách obce tak, aby se k němu mohli vyjádřit občané, a to buď písemně před jednáním zastupitelstva, anebo přímo, na jednání zastupitelstva.

Návrh rozpočtu je předložen ke schválení zastupitelstvu obce. Návrh rozpočtu musí být schválen nadpoloviční většinou všech zastupitelů obce.

Po schválení rozpočtu zastupitelstvem obce je rozpočet „zákonem“ pro hospodaření obce v daném roce. Schválený rozpočet musí obec zveřejnit obdobně jako jeho návrh (po schválení musí být zveřejněn do 30 dnů).

Pokud není rozpočet schválen před zahájením rozpočtového roku, musí obec hospodařit podle pravidel **rozpočtového provizoria**. Toto rozpočtové provizorium musí schválit zastupitelstvo obce před zahájením příslušného rozpočtového roku. Pro rozpočtové provizorium obcí nejsou stanovena žádná pravidla (kromě případu uplatnění pravidel rozpočtové odpovědnosti – viz dále).

Územní celek od prvního dne příslušného rozpočtového roku musí tedy mít schválen buď rozpočet, nebo rozpočtové provizorium, jinak hrozí obci přestupek (sankce do 1 mil. Kč).

Obec se může dopustit přestupku např. i tím že:

- nehospodaří podle schváleného rozpočtu či rozpočtového provizoria,
- nezpracuje střednědobý výhled rozpočtu,
- pokud si nenechá přezkoumat hospodaření,
- neprovádí zveřejňování návrhů a schválených rozpočtů apod.

Poznámka: Obvykle se jako rozpočtové provizorium používá forma hospodaření podle rozpočtu minulého roku, kdy se umožňuje čerpat jedna dvanáctina rozpočtu minulého roku měsíčně. Jiné formy rozpočtového provizoria mohou být: předběžný návrh rozpočtu, vymezení okruhu výdajů, na které lze v období provizoria vydávat prostředky a jiné.

Rozpočtové provizorium obvykle nelze považovat za nějaký nedostatek hospodaření územního celku, ale spíše reaguje na vnější podmínky. Rozpočtové provizorium se používá obcemi velice často vzhledem k tomu, že před zahájením rozpočtového roku nelze sestavit kvalitní rozpočet, protože např. nejsou známy dotace ze státního

rozpočtu na příslušný rok, nejsou známy výsledky hospodaření předcházejícího roku apod.

Po schválení rozpočtu následuje tzv. rozpis rozpočtu, kdy se schválený rozpočet musí rozepsat podle podrobné rozpočtové skladby až na jednotlivé položky a paragrafy a kdy se dále stanovují podrobné ukazatele příspěvků a dotací pro organizace zřizované obcí či jiné organizace, které budou používat prostředky rozpočtu obce.

Rozpis rozpočtu provádí úřad územního celku. O ukazatelích rozpisu, které nebyly schváleny v rámci rozpočtu (byly zahrnuty do globálnějšího ukazatele, který byl schválen) rozhoduje úřad podle vlastních pravidel (např. rozpis schvaluje rada nebo je v kompetenci jednotlivých odborů úřadu).

3.4 Plnění rozpočtu

V průběhu rozpočtového roku se hospodáří podle schváleného rozpočtu a kontroluje se jeho plnění.

Obec je povinna pravidelně měsíčně předkládat Ministerstvu financí zprávy o svém hospodaření. Je k tomu určen výkaz Fin 2 – 12 M, tj. Výkaz pro hodnocení plnění rozpočtů územních samosprávných celků, regionálních rad a dobrovolných svazků obcí. Tento výkaz je používán i pro vlastní kontrolu hospodaření územního celku.

Poznámka: Údaje o hospodaření jednotlivých obcí jsou zveřejňovány na [www stránkách Ministerstva financí ČR](http://www.strankach.ministerstva-financi.cz) v současné době i v kratších intervalech než jeden rok v systému Monitor (dříve to byl ARIS a ÚFIS).

Jedním z orgánů, který se výrazně podílí na kontrole rozpočtu obce, je finanční výbor, který se schází podle potřeby a hodnotí vývoj hospodaření, dává náměty na změny apod.

Finanční výbor je iniciativním a kontrolním orgánem zastupitelstva (obce, kraje). Zřizuje ho zastupitelstvo. V čele je vždy člen zastupitelstva, další členové mohou být libovolní (členové zastupitelstva, občané apod.), kromě starosty, tajemníka a pracovníků obce zabývajících se rozpočtovým hospodařením.

Počet členů finančního výboru je lichý (minimálně 3). Ze svých jednání vyhotovuje písemné usnesení (přijímané většinou všech členů výboru).

Do činnosti finančního výboru patří kontrola hospodaření s majetkem a finančními prostředky a plní i další úkoly, které mu uloží zastupitelstvo.

Obce mohou poskytovat prostředky prostřednictvím programů. **Programem** pro poskytování dotací nebo návratných finančních výpomocí se rozumí souhrn věcných časových a finančních podmínek podpory účelu určeného poskytovatelem programu.

Poskytovatel zveřejní program na úřední desce a na internetu tak že obsahuje:

- účel,

- důvod podpory,
- předpokládaný celkový objem prostředků,
- maximální výši dotace,
- okruh způsobilých žadatelů,
- lhůtu pro podání žádosti,
- kritéria pro hodnocení žádosti,
- lhůtu pro rozhodnutí, podmínky poskytnutí dotace,
- vzor žádosti.

Prostředky se poskytují na základě žádosti, která obsahuje alespoň:

- jméno žadatele (identifikaci osob)
- požadovanou částku,
- účel,
- dobu dosažení účelu,
- odůvodnění žádosti.

Prostředky se poskytují formou veřejnoprávní smlouvy.

3.5 Závěrečná kontrola rozpočtu

Po skončení rozpočtu obce se provádí následná kontrola jeho plnění v podobě závěrečného účtu obce.

Závěrečný účet se zpracovává ve struktuře podle podrobné rozpočtové skladby a zahrnuje plnění rozpočtu, jeho příjmů a výdajů, použití fondů, vztahy ke státnímu rozpočtu, krajům apod.

Jako nezbytnou součást projednání závěrečného územního celku je povinnost nechat si přezkoumat své hospodaření za uplynulý rok, a to u obcí a dobrovolných svazků obcí krajským úřadem anebo auditorem, u krajů provádí přezkoumání Ministerstvo financí.

Před projednáním závěrečného účtu obce, které provádí zastupitelstvo obce, je nutno závěrečný účet zveřejnit (obdobně jako návrh rozpočtu) na minimálně 15 dnů na úřední desce.

Projednání závěrečného účtu uzavírá zastupitelstvo buď:

- souhlasem s celoročním hospodařením „bez výhrad“ anebo,
- souhlasem „s výhradami“ (pokud byly zjištěny chyby a nedostatky v hospodaření).

Závěrečný účet musí být ÚSC projednán zastupitelstvem do 30. 6. následujícího roku. Závěrečný účet musí být po projednání do 30 dnů zveřejněn.

3.6 Další pravidla hospodaření obcí

Územním celkům jsou poskytovány prostředky z jiných veřejných rozpočtů. Tyto prostředky mají stanoveny většinou konkrétní účelové použití a dobu, kdy mohou být vynaloženy případně další podmínky. Tyto podmínky jsou vymezeny ve smlouvě, kterou se poskytuje dotace. Když územní celek nesplní uvedené parametry (požije prostředky jinak či v jiném časovém období nebo nesplní další podmínky) dochází k **porušení rozpočtové kázně**. V tomto případě, při zjištění takovýchto nedostatků, musí územní celek nesprávně použité prostředků vrátit poskytovateli (např. do státního rozpočtu) a dále zaplatí penále za prodlení s odvodem ve výši 0,4 promile z částky odvodu za každý den prodlení, nejvýše však do výše tohoto odvodu. Plnění stanovených podmínek lze kontrolovat až 10 let zpětně. Pravidla se liší podle druhu a poskytovatele těchto dotací

Jsou zjišťovány (kontrolovány) i jiné okolnosti správného použití dotační prostředků z jiných rozpočtů (nákupy formou veřejných zakázek, udržitelnost projektů apod.), které jsou v případě nedodržení sankcionovány.

Obdobně jako při porušení rozpočtové kázně územním celkem při použití dotací z jiných rozpočtů, platí pravidla pro vynakládání prostředků, které poskytují **územní celky jiným subjektům** (např. použití příspěvku příspěvkovou organizací, použití dotace poskytnuté spolkům apod.). Za nesplnění věcného a časového hlediska použití prostředků se uloží sankce za porušení rozpočtové kázně ve formě vrácení nesprávně použité částky a penále ve výši 0,4 promile denně za prodlení s odvodem. Prostředky jsou příjmem rozpočtu příslušného ÚSC.

* * *

Kontrolní otázky:

1. Co by se stalo, kdy územní samosprávný celek neměl k 1. 1. příslušného roku ani schválený rozpočet ani schválené rozpočtové provizorium, jak by mohl být sankcionován.
2. Najděte na www stránkách vybraných obcí, jak vypadá jejich schválený rozpočet a srovnajte např. počet ukazatelů, podrobnost.
3. Které obce nemusí provádět rozpis rozpočtu.
4. Co musí proběhnout před schvalováním závěrečného účtu v zastupitelstvu.

KAPITOLA 4

STRUKTURA A ZMĚNY ÚZEMNÍCH ROZPOČTŮ

ROZPOČTOVÁ SKLADBA, VÝKAZ O HOSPODAŘENÍ, ROZPOČTOVÁ OPATŘENÍ, PUBLICITA

OBSAH KAPITOLY

Kapitola je zaměřena na strukturu územních rozpočtů, kterou popisuje rozpočtová skladba a podobu rozpočtu, tak jak jsou sledovány rozpočty všech územních celků a na změny schváleného rozpočtu. Podkapitoly:

4.1 Rozpočtová skladba

4.2 Výkaz FIN 2-12 M

4.3 Změny rozpočtu

CÍL KAPITOLY

Po úspěšném zvládnutí kapitoly budete umět popsat pravidla členění finančních operací v rámci rozpočtové skladby, budete schopni používat základní hlediska třídění finančních operací v územních rozpočtech, seznámíte s výkazem o hospodaření územních rozpočtů a budete schopni popsat způsob provádění změn rozpočtů územních samospráv.

KLÍČOVÁ SLOVA

Rozpočtová skladba, kapitola, položka, paragraf, rozpočtové opatření.

4.1 Rozpočtová skladba

Pro členění finančních operací v územních rozpočtech (ale v podstatě i ve všech dalších veřejných rozpočtech) je uplatňována rozpočtová skladba. Její podoba je dána vyhláškou MF č. 412/2021 Sb. v aktuálním znění (celkem rozpočtová skladba používá 12 hledisek třídění finančních operací: odpovědnostní, druhové, odvětvové, konsolidační, podkladové, prostorové, nástrojové, doplňkové, programové, účelové, strukturální, transferové).

Rozpočtová skladba uplatňuje pro finanční operace veřejných rozpočtů čtyři základní hlediska třídění (viz dále):

- odpovědnostní,
- druhové,

- odvětvové,
- konsolidační.

Odpovědnostní hledisko třídí závazně příjmy a výdaje státního rozpočtu na kapitoly (48 kapitol v roce 2022). U územních rozpočtů není odpovědnostní hledisko povinně uplatňováno. Územní celky ale mohou obdobné členění svého rozpočtu použít. Obvykle toto členění u obcí či krajů reprezentují část rozpočtu, s kterou hospodaří např. odbory obecního úřadu (které odpovídají za určitou oblast hospodaření obce). Tyto části rozpočtu pak při srovnání mezi obcemi nejsou stejné, záleží na organizačním členění příslušného obecního úřadu.

Druhé hledisko třídí finanční operace na příjmy, výdaje a financování.

Příjmy představují veškeré nenávratně inkasované prostředky a nezahrnují ty přijaté finanční prostředky, kdy si rozpočet vypůjčuje peníze ke krytí svých výdajů (příjmy - viz dále třídy: 1, 2, 3, 4).

Výdaje představují veškeré nenávratně poskytnuté prostředky a nezahrnují prostředky, kdy platby jsou charakteru splátek úvěrů (výdaje - viz dále třídy: 5, 6).

Financování zahrnuje operace, jako jsou výpůjčky peněžních prostředků, splátky jistiny půjček apod. (financování - viz dále třída: 8).

Druhé třídění používá ke třídění tyto třídy:

Třída 1. Daňové příjmy

Třída 2. Nedaňové příjmy

Třída 3. Kapitálové příjmy

Třída 4. Přijaté transfery (používá se i označení dotace)

Třída 5. Běžné výdaje

Třída 6. Kapitálové výdaje

Třída 8. Financování

Poznámka: Třída 7 se nepoužívá.

Druhé hledisko třídění používá celkově čtyřmístný kód. Nejpodrobnější třídící hledisko v rámci druhového třídění rozpočtové skladby je tedy položka (xxxx). Další úrovně druhového třídění představují: podseskupení položek, tj. první tři místa ve čtyřmístném kódu (xxx-), seskupení položek, tj. první dvě místa ve čtyřmístném kódu (xx--) a třída, tj. první místo ve čtyřmístném kódu (x--).

Poznámka: Každá finanční operace musí být zařazena do nějaké třídy. U jiných třídění v rámci rozpočtové skladby toto nemusí platit.

Příklad třídění položky 1122:

1--- třída 1, tj. daňové příjmy

11-- seskupení položek, tj. daně z příjmů, zisku a kapitálových výnosů

122- podseskupení položek, tj. daně z příjmů právnických osob

1122 položka, tj. daň z příjmů právnických osob za obce

Pro hodnocení rozpočtu pak platí **základní rovnice rozpočtové skladby**:

Příjmy – Výdaje = Přebytek (+) / schodek (-) / = (-) / (+) financování

Příjmy (P) zahrnují součet tříd: 1, 2, 3, a 4.

Výdaje (V) zahrnují součet tříd: 5 a 6.

Financování (F) představuje třídu: 8.

Na základě této rovnice lze použít i některé vztahy pro hodnocení vyrovnanosti rozpočtu (B). Důležité je zde zejména to, že pro hodnocení vyrovnanosti rozpočtu se srovnávají pouze příjmy a výdaje připadající na daný rozpočtový rok. Nezahrnují se zde tedy např. půjčky a platí také, že když pro hospodaření rozpočtu použijeme vlastní prostředky z předcházejícího roku, do této bilance se nezahrnují (jsou ve financování).

$$P - V = B$$

$B = 0$ (vyrovnaný rozpočet)

$B < 0$ (deficitní rozpočet)

$B > 0$ (přebytkový rozpočet)

Rozpočet bude deficitní, pokud např. rozpočet použije úvěr, ale bude deficitní i v případě, že použije prostředky z minulých let.

Rozpočet bude přebytkový (musí být), pokud má např. dojít ke splácení jistiny půjčky.

V rámci odvětvového třídění rozpočtové skladby se používá třídění na 6 skupin:

1. Skupina: Zemědělství, lesní hospodářství a rybářství
2. Skupina: Průmyslová a ostatní odvětví hospodářství
3. Skupina: Služby pro fyzické osoby
4. Skupina: Sociální věci a politika zaměstnanosti
5. Skupina: Bezpečnost státu a právní ochrana
6. Skupina: Všeobecná veřejná správa a služby

Odvětvové hledisko třídění používá celkově čtyřmístný kód. Nejpodrobnější třídící hledisko v rámci druhového třídění rozpočtové skladby je tedy paragraf (xxxx). Další úrovně druhového třídění představují: pododdíl (xxx-), tj. první tři místa čtyřmístného kódu, oddíl (xx--), tj. první dvě místa čtyřmístného kódu a skupina (x---) tj. první místo čtyřmístného kódu.

Poznámka: odvětvové třídění se používá zejména pro třídění výdajů a některých příjmů. Příjmy typu daňové příjmy a přijaté transfery se odvětvově nečlení.

Příklad odvětvového členění paragrafu 2212:

2--- skupina: Průmyslová a ostatní odvětví hospodářství

22-- oddíl: Doprava

221- pododdíl: Pozemní komunikace

2212 paragraf: Silnice

Konsolidační hledisko je spojeno s tzv. konsolidací rozpočtů. Konsolidací rozpočtů se nemění jejich výsledná bilance, ale jejich objem se na příjmové straně a výdajové straně snižuje o stejnou částku, která je představována realizovanými vícenásobnými operacemi, vzniklými při evidenci hospodaření.

Provedení konsolidace rozpočtů souvisí s otázkou existence vztahů mezi jednotlivými veřejnými rozpočty, kdy chceme souhrnně vyhodnotit objem více veřejných rozpočtů, ale chceme eliminovat vzniklé vztahy mezi těmito rozpočty; např. když jeden rozpočet poskytne dotaci jinému rozpočtu; při prostém součtu těchto dvou rozpočtů by se příslušná dotace objevila dvojnásobně ve výsledném součtu, a tedy tento součet by zkresloval skutečnost. Proto se provádí konsolidace, kdy se vylučují tyto dvojnásobné, či více násobně prováděné operace s jedněmi prostředky v rámci soustavy veřejných rozpočtů. Tyto vylučované ukazatele se označují jako **záznamové jednotky**.

Konsolidace rozpočtů se provádí na několika úrovních veřejných rozpočtů: na úrovni všech veřejných rozpočtů státu, na úrovni centrálních veřejných rozpočtů, na úrovni územních rozpočtů v kraji a na úrovni příslušné jednotky, tj. rozpočtu obce či kraje.

Potřeba této konsolidace na úrovni jednotlivého rozpočtu je z důvodů finančních operací uskutečňovaných mezi rozpočtem obce a jeho fondy či účty.

Praktická podoba konsolidace je představována vyloučením vybraných ukazatelů hospodaření (záznamových jednotek), vykazovaných v rozpočtu obce.

Konsolidací rozpočtu se snižuje celkový objem rozpočtu o částku konsolidace a to jak na straně celkových příjmů tak celkových výdajů. Konsolidací se nemění velikost výsledné bilance (salda) hospodaření.

4.2 Výkaz Fin 2 – 12 M

Rozpočtová skladba představuje třídící hledisko, pomocí něhož lze objektivně hodnotit a srovnávat územní rozpočty mezi územními celky v jednotlivých letech a podobně. Prakticky je pak uplatněna ve Výkazu pro hodnocení plnění rozpočtů územních samosprávných celků, regionálních rad a dobrovolných svazků obcí Fin 2-12M (dále jen výkaz).

Rozpočtovou skladbu využívá výkaz ke sledování finančních operací. Tímto výkazem se sleduje hospodaření všech územních samosprávných celků v měsíčních intervalech a zjišťuje se tak stav v tomto segmentu veřejných rozpočtů.

Struktura výkazu:

Výkaz je tvořen částmi označenými I až XII:

- I. Rozpočtové příjmy
- II. Rozpočtové výdaje
- III. Financování
- IV. Rekapitulace příjmů, výdajů, financování a jejich konsolidace
- V. -
- VI. Stavy a změny stavů na bankovních účtech a v pokladně
- VII. Vybrané záznamové jednotky
- VIII. -
- IX. Přijaté transfery a půjčky ze státního rozpočtu, státních fondů a regionálních rad
- X. -
- XI. Příjmy ze zahraničních zdrojů a související příjmy v členění podle jednotlivých nástrojů a prostorových jednotek
- XII. Výdaje spolufinancované ze zahraničních zdrojů a související výdaje v členění podle jednotlivých nástrojů a prostorových jednotek

Kromě uvedených částí I. až XII. úvod výkazu identifikuje: název a sídlo účetní jednotky, IČO, rok a měsíc (výkaz se zpracovává měsíčně – výkaz za celý rok je dán 12. měsícem) a některé další dílčí údaje.

Struktura výkazu pak vychází z rozpočtové skladby a vymezuje (až na výjimky) paragraf a položku příslušné operace. Hodnotově je pak uváděno u každé operace pět údajů (vždy v Kč na dvě desetinná místa, resp. v procentech):

- schválený rozpočet,
- rozpočet po změnách,
- výsledek od počátku roku,
- čerpání rozpočtu ve vztahu ke schválenému rozpočtu v %,
- čerpání rozpočtu k rozpočtu po změnách v %.

Poznámky k jednotlivým částem výkazu:

I. Rozpočtové příjmy. I když většinu finančních operací lze začlenit z druhového a odvětvového hlediska, existují některé příjmy daňového charakteru a dotací, kdy nelze identifikovat jejich odvětvový původ. Proto v některých případech není toto „paragrafové“ členění uplatněno (ve výkazu je použit kód 0000).

II. Rozpočtové výdaje tvoří obvykle nejrozsáhlejší část Výkazu a popisuje všechny výdaje vždy uváděné prostřednictvím druhového a odvětvového členění. V této části

jsou také uvedeny pro příslušnou účetní jednotku (např. obec) ukazatele, které představují jednotlivé položky konsolidace na této úrovni. Počet uváděných položek a paragrafů závisí na konkrétních podmínkách příslušné územní jednotky (ve výkazu se uvádějí pouze nenulové hodnoty – ostatní položky a paragrafy jsou vypuštěny).

III. Financování postihuje typy operací krátkodobého a dlouhodobého financování z tuzemska a ze zahraničí a to jak prostředky přijaté (označeno „+“), tak prostředky vydané resp. vrácené (označeno „-“).

IV. Rekapitulace příjmů, výdajů, financování a jejich konsolidace. V této části jsou uvedeny údaje o hospodaření na úrovni agregace do tříd a jsou uvedeny ukazatele, které se stávají součástí konsolidace na různých úrovních veřejných rozpočtů. Ukazatele, které se využijí pro konsolidaci na úrovni dané jednotky, jsou označeny (obvykle „*“).

VI. Stav a obraty na bankovních účtech mají poněkud odlišnou strukturu od jiných částí výkazu, neboť se zde ukazatele sledují podle účtů, a to jako počáteční stav (k 1. 1. příslušného roku), stav ke konci vykazovaného období a změna stavu bankovních účtů (mezi počátečním stavem a stavem na konci vykazovaného období).

Využívání výkazu, jeho výhody a nevýhody

Výkaz mají povinnost účetní jednotky zpracovávat. Struktura výkazu je jednoznačně dána a při zpracování účetní evidence se v kontrolních chodech zajišťují všechny vazby mezi částmi rozpočtu. Výkaz je pro územní jednotky (kromě jeho předkládání v elektronické podobě MF) využíván pro různé části kontrolní činnosti u územních samosprávných celků. Výhoda jednoznačné identifikace provázanosti finančních operací, daná pravidly rozpočtové, je poněkud nevýhodou při využívání výkazu pro věcné sledování plnění záměrů rozpočtu. Pokud je totiž v jedné položce a paragrafu zahrnuto více akcí, nelze z tohoto výkazu identifikovat plnění v jednotlivých akcích.

Konkrétní věcný pohled na hospodaření obcí (rozhodnutí o tom co má být financováno) se pak odráží v tom, že při schvalování je rozpočet obce obvykle uspořádán v poněkud odlišné podobě, než je tento výkaz; důraz je zde kladen na vymezení věcných záměrů. Nicméně v jakékoli podobě schválený rozpočet obce se pak musí rozepsat podle podrobné rozpočtové skladby (do podoby tohoto výkazu) a předložit MF ČR.

Údaje o hospodaření obcí strukturované na základě rozpočtové skladby a vycházejících z Výkazu jsou dostupné za retrospektivu let každé obce a kraje ČR na stránkách MF (ARIS, ÚFIS). Od roku 2011 jsou údaje i v novém systému „Monitor“, který dovoluje zjistit údaje i v kratších intervalech než rok.

Poznámka: Praktický příklad podoby výkazu obce je uveden jako příloha.

Konsolidace rozpočtu je provedena za celý rozpočet tak, že celkové příjmy rozpočtu i celkové výdaje rozpočtu jsou sníženy o stejnou částku (částku konsolidace), takže jsou takto získány „Příjmy celkem po konsolidaci“ a „Výdaje celkem po konsolidaci“ (tyto hodnoty lze vyčíst z výkazu FIN 2-12 M, část IV. Rekapitulace).

Pro srovnávání údajů mezi obcemi je pak např. potřebné pracovat i s údaji za jednotlivé třídy (druhovému třídění rozpočtu). Tyto hodnoty lze najít ve výkazu FIN 2-12 M (Rekapitulace), ale pouze v nekonsolidované podobě. Aby bylo možno získat konsolidované hodnoty jednotlivých tříd je nutno uplatnit tento postup:

Třídy: 1, 2, 3, 6, 8 se konsolidací nijak nezmění.

Třídy 4 (přijaté transfery) a 5 (běžné výdaje) je potřebné konsolidovat. Což se provede tak, že od hodnoty těchto tříd se odečte celkový objem konsolidace příjmů či výdajů příslušného rozpočtu.

4.3 Změny rozpočtu

V průběhu roku bývá potřebné provádět změny rozpočtu z různých důvodů. Tyto změny jsou označovány jako **rozpočtová opatření**.

Potřeba změn v rozpočtu (rozpočtová opatření) obvykle vzniká z důvodu:

- organizačních změn,
- změn právních předpisů,
- změn objektivně působících skutečností ovlivňujících plnění rozpočtů (např. neplnění příjmů, nové výdajové potřeby apod.).

Rozpočtová opatření je pak potřebné vždy uskutečnit, když se mění finanční vztahy k jinému rozpočtu (např. v případě získání dotací ze státního rozpočtu).

Rozpočtová opatření schvaluje zastupitelstvo, ale může svěřit pravomoc provádět tato rozpočtová opatření i radě. Praxe může být např. taková, že na radu zastupitelstvo převádí pravomoci při provádění rozpočtových opatření v případě přijetí dotací nebo např. jí svěřuje ve schváleném rozpočtu provádět rozpočtová opatření v rozsahu např. +, - X %, aniž se přitom zhorší saldo rozpočtu. Rozpočtová opatření musí být do 30 dnů po schválení zveřejněna.

Poznámka: Uvedená rozpočtová opatření se týkají změn ukazatelů rozpočtu ve struktuře ukazatelů schválených zastupitelstvem územního celku (závazné ukazatele).

Obdobně lze pak označit jako rozpočtová opatření změny prováděné v ukazatelích, které byly „vytvořeny“ v rámci rozpisu rozpočtu. Změny těchto ukazatelů (rozpočtová opatření) jsou pak ale v kompetenci článků úřadu, který prováděl rozpis, resp. článků zodpovědných za určitý segment rozpočtu.

* * *

Kontrolní otázky:

1. Jak se označují nejpodrobnější jednotky druhového a odvětvového třídění finančních operací v rámci rozpočtové skladby?

2. Jaký je rozpočet (vyrovnaný, deficitní či přebytkový), jehož celkové příjmy jsou 10 jednotek, celkové výdaje 12 jednotek a financování 2 jednotky?
3. Jaký je rozpočet (vyrovnaný, deficitní či přebytkový), jehož celkové příjmy jsou 13 jednotek, celkové výdaje 11 jednotek a financování - 2 jednotky?
4. Kdo provádí změny rozpočtu u územních samosprávných celků?
5. Může změny rozpočtu provádět u obcí starosta?

KAPITOLA 5

TYPOLOGIE PŘÍJMŮ ÚZEMNÍCH SAMOSPRÁV

PŘÍJMY DAŇOVÉ, NEDAŇOVÉ, KAPITÁLOVÉ A DOTACE V JEDNOTLIVÝCH TYPECH ÚZEMNÍCH ROZPOČTŮ, FAKTORY PŮSOBÍCÍ NA VELIKOST PŘÍJMŮ

OBSAH KAPITOLY

Obsahem kapitoly je provedení typologie možných příjmů jednotlivých druhů územních rozpočtů. Popis příjmů je strukturován prostřednictvím druhového třídění rozpočtové skladby. Určitou specifikou příjmů jsou pak uživatelské poplatky s vlastními pravidly. Podkapitoly:

- 5.1 Příjmy rozpočtů obcí
- 5.2 Příjmy rozpočtů krajů
- 5.3 Příjmy rozpočtů dobrovolných svazků obcí
- 5.4 Uživatelské poplatky

CÍL KAPITOLY

Po úspěšném zvládnutí kapitoly budete umět postihnout hlavní druhy příjmů všech druhů územních rozpočtů vč. jejich role (velikosti) v rámci jednotlivých druhů rozpočtů.

KLÍČOVÁ SLOVA

Příjmy, daňové příjmy, nedaňové příjmy, kapitálové příjmy, transfery, dotace.

5.1 Příjmy rozpočtů obcí

Příjmy obecních rozpočtů jsou poměrně pestré a lze je postihnout z různých hledisek.

Příjmy rozpočtů obcí jsou rozpočtovými pravidly (zákon č. 250/2000 Sb.) vymezeny takto:

- příjmy z vlastního majetku a majetkových práv,
- příjmy z výsledků vlastní činnosti,
- příjmy z hospodářské činnosti právnických osob, pokud jsou příjmem obce, která organizaci zřídila nebo založila,

- příjmy z vlastní správní činnosti vč. příjmů z výkonů státní správy, k nimž je obec pověřena podle zvláštních zákonů, zejména ze správních poplatků z této činnosti, příjmy z vybraných pokut a odvodů uložených v pravomoci obce podle tohoto zákona nebo zvláštních předpisů, pokud není dále stanoveno jinak,
- výnosy z místních poplatků podle zvláštního zákona,
- výnosy daní nebo podíly na nich podle zvláštního zákona,
- dotace ze státního rozpočtu a ze státních fondů,
- dotace z rozpočtu kraje,
- prostředky získané správní činností ostatních orgánů státní správy např. z jimi ukládaných pokut a jiných peněžních odvodů a sankcí, jestliže jsou podle zvláštních zákonů příjmem obce,
- přijaté peněžní daty a příspěvky,
- jiné příjmy, které podle zvláštních zákonů patří do příjmů obce.

Jiný (názornější) popis příjmů rozpočtů obcí lze založit na třídění podle rozpočtové skladby (druhové hledisko třídění), které rozděluje příjmy do čtyř tříd na daňové příjmy, nedaňové příjmy, kapitálové příjmy a dotace (viz dále).

5.1.1 Daňové příjmy obcí

Daňové příjmy obcí tvoří rozhodující zdroje hospodaření obcí. V ČR dosahují průměrný podíl cca 70 % na celkových příjmech obcí (2018). Daňové příjmy zahrnují jednak příjmy z daní a jednak příjmy z poplatků.

V podmínkách ČR došlo od roku 1990 k řadě změn v rozdělování daňových příjmů mezi veřejnými rozpočty. Proběhlé změny zachycují tabulky 5.1, 5.2 a 5.3.

Od roku 2001 proběhly z hlediska výnosového určení daní pro obce dvě výrazné změny.

V roce 2001 změna daňových příjmů pro obce znamenala, že větší část daňových příjmů začala být poskytována obcím bez vazby na území příslušné obce. Jako rozhodujícím kritériem pro rozdělování daňových příjmů obcím bylo použito hledisko velikosti obce (bylo vytvořeno 14 velikostních kategorií obcí) a hledisko skutečného počtu obyvatel obce. Jednotlivým velikostním kategoriím obcí byly přiřazeny koeficienty (viz tabulka 5.3), které představovaly podíly obcí příslušné velikosti na sdílení daní. Jak ukazují uvedené koeficienty rozdílly ve sdílení daní mezi nejmenšími (koeficient 0,4213) a největšími obcemi (2,7611) byl více než šestinásobný.

Tato změna daňových příjmů pro obce od roku 2001 odstranila dřívější vysoké rozdílly v daňových příjmech mezi obdobně velikými obcemi.

Tab. 5.1 Určení výnosů odvodů daňového charakteru v soustavě veřejných rozpočtů v ČR v letech 1993 - 2021

Název odvodu	Daňové určení		
	1993 – 1995	1996 - 2000	2001-2022 ¹
Daň z přidané hodnoty	státní rozpočet	státní rozpočet	státní rozpočet, rozpočty krajů a obcí
Spotřební daně	státní rozpočet	státní rozpočet	státní rozpočet, státní fond dopravní infrastruktury
Daň z příjmů fyz. osob srážková daň	státní rozpočet	státní rozpočet	státní rozpočet, rozpočty krajů a obcí
Daň z příjmů fyz. osob ze závislé činnosti (placená plátci)	rozpočty obcí, rozpočty okresních úřadů	státní rozpočet, rozpočty obcí, rozpočty okresních úřadů	státní rozpočet, rozpočty krajů a obcí
Daň z příjmů fyz. osob z podnikání (placená poplatníky)	rozpočty obcí	rozpočty obcí	státní rozpočet, rozpočty krajů a obcí
Daň z příjmů fyz. osob ostatní a příslušenství	státní rozpočet	státní rozpočet	státní rozpočet
daň z příjmů právnických osob	státní rozpočet	státní rozpočet, rozpočty obcí	státní rozpočet, rozpočty krajů a obcí
daň z příjmů právnických osob: obcí /krajů	rozpočty obcí / -	rozpočty obcí / -	rozpočty obcí/ rozpočty krajů
daň z nemovitostí ² (daň z nemovitých věcí)	rozpočty obcí	rozpočty obcí	rozpočty obcí
silniční daň	státní rozpočet	státní rozpočet	Státní fond dopravní infrastruktury
Daň dědická, darovací, a z převodu nemovitostí později daň z nabytí nemovitých věcí (od roku 2021 je daň zrušena)	státní rozpočet	státní rozpočet	státní rozpočet

¹ Daňové určení v období 2001 – 2022 prošlo dílčími změnami; pro přehlednost je zachycen pouze stav v roce 2022.

² U daně z nemovitostí (nemovitých věcí) mají obce částečnou daňovou pravomoc, a to při stanovení koeficientů použitých pro výpočet daně v závislosti na velikosti obce.

Cla	státní rozpočet	státní rozpočet	rozpočet EU, státní rozpočet
dálniční poplatek	státní rozpočet	státní rozpočet	Státní fond dopravní infrastruktury
Mýtné	-	-	Státní fond dopravní infrastruktury
pojistné na sociální zabezpečení	státní rozpočet	státní rozpočet	státní rozpočet
místní poplatky	rozpočty obcí	rozpočty obcí	rozpočty obcí
správní poplatky	státní rozpočet, rozpočty okr. úřadů, rozpočty obcí	státní rozpočet, rozpočty okr. úřadů, rozpočty obcí	státní rozpočet, rozpočty krajů, rozpočty obcí
poplatky v životním prostředí	státní rozpočet, Státní fond životního prostředí, rozpočty obcí	státní rozpočet, Státní fond životního prostředí, rozpočty obcí	státní rozpočet, Státní fond životního prostředí, rozpočty obcí, rozpočty krajů

Tab. 5.2 Tabulka koeficientů pro 14 velikostních kategorií obcí (2001)

Obce s počtem obyvatel	Koeficient velikostní kategorie obcí	Obce s počtem obyvatel	Koeficient velikostní kategorie obcí
do 100	0,4213	20001-30000	0,7102
101-200	0,5370	30001-40000	0,7449
201-300	0,5630	40001-50000	0,8142
301-1500	0,5881	50001-100000	0,8487
1501-5000	0,5977	100001-150000	1,0393
5001-10000	0,6150	150001 a výše	1,6715
10001-20000	0,7016	Praha	2,7611

Tento systém byl od roku 2008 upraven snížením počtu velikostních kategorií, odstraněním skokových přechodů mezi velikostními kategoriemi, zavedením kritéria prostého počtu obyvatel a území obce.

Další dílčí změna proběhla od roku 2013, kdy byly obcím zvýšeny podíly sdílených daní s tím, že stát omezil obcí zdroje z dotací ve výši navýšení velikosti sdílených daní.

Rozpočtové určení daní obcím v roce 2022

Obcím v ČR v roce 2022 (na základě zákona o rozpočtovém určení daní územním samosprávným celkům a některým fondům č. 243/2000 Sb.³⁾ jsou poskytovány výnosy z daní celkem devíti toky; podíly na výnosech některých daní jsou zastoupeny v těchto devíti položkách dvakrát. Tyto daně lze rozdělit na:

- daně svěřené (např. daň z nemovitých věcí), kdy státem stanovená daň je plně svým výnosem určena do rozpočtu příslušné obce,
- daně sdílené (např. daň z přidané hodnoty), kdy státem stanovená daň je určitým podílem rozdělena mezi rozpočet obce, kraje a státní rozpočet.

Konkrétně jde o tyto daně:

a) **Daň z nemovitých věcí** je daní, kdy celý výnos je svěřen obci, kde se příslušná nemovitost nachází. Tato daň se skládá z daně z pozemků a z daně z jednotek.

U této daně (pouze u této daně) má sama obec možnost zasáhnout do konstrukce daně změnou koeficientů (zvýšení o 1 stupeň nebo snížením až o 3 stupně) u obytné plochy a u stavebních pozemků (viz tabulka 5.3) v některých obcích tak může být uplatněno až 5 druhů těchto koeficientů.

Výnos této daně je však pro obce poměrně malý (kolem 4 % celkových příjmů obcí). Výnos daně z nemovitých věcí se podstatně liší podle velikosti obcí. Větší výnos v přepočtu na obyvatele obvykle dosahují menší obce.

Od roku 2021 mohou pak obce uplatnit místní koeficient ve velikosti od 1,0 po 5,0 pro celou obec nebo pro všechny nemovité věci na území jednotlivé části obce. Změna všech koeficientů se provádí obecně závaznou vyhláškou zastupitelstva obce. Zvýšené koeficienty se neuplatňují u zemědělských pozemků.

Tab. 5.3 Tabulka koeficientů pro stanovení daně z nemovitostí u obcí (tyto koeficienty mohou obce zvýšit o 1 stupeň nebo snížit až o 3 stupně)

Počet obyvatel obce	Koeficient
do 1 000	1,0
1 000 – 6 000	1,4
6 000 – 10 000	1,6
10 000 – 25 000	2,0
25 000 – 50 000	2,5
nad 50 000 a ve statutárních městech, Františkových Lázních, Luhačovicích, Mariánských Lázních a Poděbradech	3,5
Praha	4,5

³ Součástí příjmů obcí je rovněž podíl na dani z hazardních her.

b) **Daň z příjmů právnických osob, kdy právnickou osobou je obec** je daň, kterou platí obec jako právnická osoba z činností, které jsou zdaňovány. Celý výnos této daně je určen do rozpočtu té obce, která ji platí.

Tím, že sama obec tuto daň platí sobě, obec svou daňovou povinnost pouze vykáže uvedením na straně výdajů (zaplacení daně) a na straně příjmů (příjmem z této daně).

Poznámka: Např. obce mohou samy podnikat a z této činnosti pak platí tuto daň.

c) **Daň z příjmů fyzických osob placená plátcí** (daň z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti) je jednotlivé obci poskytována podle toho, kolik pracovních míst se nachází na území obce. Všem obcím v ČR je rozdělováno 1,5 % celostátního výnosu této daně tak, že jednotlivá obec získává z těchto 1,5 % takový podíl, který odpovídá podílu počtu zaměstnaných v obci na celkovém počtu zaměstnaných ve státě.

d) Obcím v ČR je rozdělováno 25,84 % z celostátního výnosu **daně z příjmů fyzických osob placené poplatníky** (daň z příjmů ze samostatné výdělečné činnosti); jednotlivá obec získává podíl z této daně podle velikostní skupiny, do níž náleží, podle skutečného počtu obyvatel, podle počtu žáků a podle rozlohy svého území (viz dále*).

e) Obcím v ČR je rozdělováno 25,84 % celostátního výnosu **daně z příjmů fyzických osob placené plátcí** (daň z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti); jednotlivá obec získává podíl z této daně podle velikostní skupiny, do níž náleží, podle skutečného počtu obyvatel, podle počtu žáků a podle rozlohy svého území (viz dále*).

f) Obcím v ČR je rozdělováno 25,84 % celostátního výnosu **daně z příjmů fyzických osob vybírané srážkou**; jednotlivá obec získává podíl z této daně podle velikostní skupiny, do níž náleží, podle skutečného počtu obyvatel, podle počtu žáků a podle rozlohy svého území (viz dále*).

g) Obcím v ČR je rozdělováno 25,84 % celostátního výnosu **daně z příjmů fyzických osob vybíraná paušálním způsobem**, jednotlivá obec získává podíl z této daně podle velikostní skupiny, do níž náleží, podle skutečného počtu obyvatel, podle počtu žáků a podle rozlohy svého území (viz dále*).

h) Obcím v ČR je rozdělováno 25,84 % celostátního výnosu **daně z příjmů právnických osob** (mimo právnické osoby, jimiž jsou obce a kraje); jednotlivá obec získává podíl z této daně podle velikostní skupiny, do níž náleží, podle skutečného počtu obyvatel, podle počtu žáků a podle rozlohy svého území (viz dále*).

i) Obcím v ČR je rozdělováno 25,84 % celostátního výnosu **daně z přidané hodnoty**; jednotlivá obec získává podíl z této daně podle velikostní skupiny, do níž náleží, podle skutečného počtu obyvatel, podle počtu žáků a podle rozlohy svého území (viz dále*).

*U daní, které jsou rozdělovány podle velikostní skupiny, počtu obyvatel, podle počtu žáků a podle katastrální výměry se uplatňuje následující postup:

- vyčlení se částka 78 % (od roku 2018) z uvedených daní; tato hodnota se rozdělí obcím jednak v návaznosti na jejich počet obyvatel a jednak prostřednictvím „koeficientů postupných přechodů“, které v návaznosti na skutečnou velikost obce ještě zohledňují podíl výnosu daní na jednoho obyvatele (větším obcím je přisouzen větší podíl na jednoho obyvatele), viz tabulka 5.4.

- vyčlení se 9 % (od roku 2018) z uvedených daní; tato hodnota se rozdělí obcím podle počtu žáků, kteří navštěvují školy zřizované obcí (jde o žáky základních a mateřských škol); částka, kterou tak obec tímto způsobem získala v roce 2020, se pohybovala kolem 13,5 tis. Kč na žáka,

- vyčlení se 3 % z uvedených daní; tato hodnota se rozdělí mezi obce podle podílu příslušné obce na rozloze ČR; tato částka představovala cca 74,8 tis. Kč na km² v roce 2020 (přičemž se však kontroluje hodnota „započtené výměry“, což představuje to, že na jednoho obyvatele obce nesmí připadnout výměra větší než 10 ha),

- vyčlení se částka 10 % z uvedených daní; tato hodnota se rozdělí podle počtu obyvatel v jednotlivých obcích (stejná částka na obyvatele), v roce 2020 to bylo 1,8 tis. Kč/obyv.

Tab. 5.4 Podíly sdílených daní územními rozpočty v roce 2022

Daň	Rozpočty krajů	Rozpočty obcí
daň z přidané hodnoty	9,78 %	25,84 %
spotřební daně	-	-
daň z příjmů fyz. osob srážková daň	9,78 %	25,84 %
daň z příjmů fyz. osob ze SVČ	9,78 %	25,84 %
daň z příjmů fyz. osob ze záv. čin.	9,78 %	27,34 %
daň z příjmů fyz. osob paušální	9,78 %	25,84 %
daň z příjmů právnických osob	9,78 %	25,84 %
daň z příjmů právnických osob placená obcemi nebo kraji	100 % (daň placená kraji)	100 % (daň placená obcemi)
daň z hazardních her	-	65 % ; 30 %

Tabulka 5.5 Přepočítací koeficienty a koeficienty postupných přechodů pro velikostní kategorie obcí

	Přepočítací koeficient
Hlavní město Praha	4,0641

Plzeň	2,2961
Ostrava	2,2961
Brno	2,2961
Ostatní obce	1,0000

Koeficienty postupných přechodů		
Obce s počtem obyvatel od – do	Koeficient postupných přechodů	Násobek postupných přechodů
0 – 50	1,0000	1,0000 x počet obyvatel obce
51 – 2 000	1,0700	50 + 1,0700 x počet obyvatel z počtu obyvatel obce přesahujících 50
2 001 – 30 000	1,1523	2 136,5 + 1,1523 x počet obyvatel z počtu obyvatel obce přesahujících 2 000
30 001 – a více	1,3663	34 400,9 + 1,3663 x počet obyvatel z počtu obyvatel obce přesahujících 30 000

Sdílení podílu daní 78 % se uskutečňuje na základě stanovených přepočítacích koeficientů a koeficientů postupných přechodů.

Koeficienty „postupných“ přechodů znamenají to, že libovolně velká obec na prvních 50 obyvatel získává daňové příjmy jen na základě koeficientu 1 a takto se postupuje i v dalších kategoriích. Tento klouzavý způsob sdílení daní odstraňuje skokové přechody mezi velikostními kategoriemi (tj. způsob rozpočtového určení daní do roku 2007), kdy nárůst obce o jednoho obyvatele znamenající přechod z jedné do druhé velikostní kategorie mohl znamenat výrazný nárůst sdílených daňových příjmů, což někdy vedlo obce k přetahování obyvatel mezi obcemi s cílem překročení hranice počtu obyvatel dané velikostní kategorie a přechod do vyšší velikostní kategorie.

Daň z hazardních her

Od roku 2012 jsou mezi daňové příjmy zařazeny i odvody (daň) z loterií a podobných her. Od roku 2017 je tento příjem formou daně z hazardních her (zákon č. 187/2016 Sb.) a pro obce má podobu:

A. Dílčí daň z technických her

= rozpočtové určení daně 65 % obce (35 % příjmem státního rozpočtu). Procento, kterým se jednotlivé obce podílejí na části celostátního hrubého výnosu daně, se určí v závislosti na poměru:

a) součtu herních pozic jednotlivých povolených koncových zařízení uvedených v povolení k umístění herního prostoru, které jsou povoleny na území dané obce k prvnímu dni bezprostředně předcházejícího zdaňovacího období, k

b) celkovému součtu herních pozic jednotlivých povolených koncových zařízení uvedených v povolení k umístění herního prostoru, které jsou povoleny k prvnímu dni bezprostředně předcházejícího zdaňovacího období.

(Ministerstvo financí zveřejňuje podíl jednotlivých obcí vyjádřený v procentech podle odstavce b) na své úřední desce a způsobem umožňujícím dálkový přístup nejpozději měsíc před začátkem zdaňovacího období.)

B. Daň z hazardních her

= rozpočtové určení daně 30 % příjmem rozpočtů obcí (70 % příjmem státního rozpočtu). Procento, kterým se jednotlivé obce podílejí na části celostátního hrubého výnosu daně z hazardních her, se určí, obdobně jako procento, kterým se obce podílejí na procentní části celostátního hrubého výnosu daně z příjmů právnických osob podle právních předpisů upravujících rozpočtové určení daní.

Místní poplatky

Místní poplatky mají mezi poplatky, které vybírají obce specifické postavení. Místní poplatky (jejich druhy, základ zpoplatnění a maximální sazby) stanovil stát zákonem a obce se mohou rozhodnout, které z těchto poplatků uplatní na svém území. Celkem existuje 7 druhů místních poplatků (2022).

Obce, které chtějí zavést místní poplatky tak musí učinit vyhláškou obce, kde se stanoví bližší pravidla pro výběr poplatků, zejména jejich druhy, sazby apod.

Poznámka: Označení „poplatek“ u většiny místních poplatků je poněkud zavádějící, protože zaplacením místního poplatku nemá poplatník nárok na nějakou protihodnotu veřejné služby. Proto uvedeným platbám by spíše odpovídal název „místní daň“, protože u daní se nespojuje jejich placení s poskytnutím protihodnoty.

Obce mohou uplatnit až 7 druhů místních poplatků, kterými jsou:

- poplatek ze psů,
- poplatek z pobytu (do roku 2019 to byl poplatek za lázeňský nebo rekreační pobyt a poplatek z ubytovací kapacity),
- poplatek za užívání veřejného prostranství,
- poplatek ze vstupného
- poplatek za povolení k vjezdu s motorovým vozidlem do vybraných míst a částí měst,

- poplatky za komunální odpad,
- poplatek za zhodnocení stavebního pozemku možností jeho připojení na stavbu vodovodu nebo kanalizace.

Bližší charakteristika jednotlivých místních poplatků:

Místní poplatek ze psů platí držitel psa podle místa trvalého pobytu, výjimky mají osoby nevidomé bezmocné, sazba poplatku činí až 1500 Kč za kalendářní rok a jednoho psa, u dalšího psa může být zvýšen až o 50 %.

Poplatek z pobytu

Předmětem poplatku z pobytu je úplatný pobyt trvající nejvýše 60 po sobě jdoucích kalendářních dnů u jednotlivého poskytovatele pobytu. Poplatníkem poplatku z pobytu je osoba, která v obci není přihlášená. Maximální sazba poplatku je 50 Kč za počet dnů pobytu.

Poplatek za užívání veřejného prostranství se vybírá např. při provádění výkopových prací, umístění dočasných staveb pro prodej, umístění reklamních zařízení cirkusů apod. sazba poplatku činí až 10 Kč za každý metr čtvereční užívaného veřejného prostranství a den. U prodejních nebo reklamních zařízení, lunaparků apod. může být poplatek zvýšen až na desetinásobek.

Poplatek ze vstupného se vybírá ze vstupného na kulturní, sportovní prodejní apod. akce (snížené o DPH). Poplatek platí osoby, které akci pořádají. Sazba poplatku může být až 20 % z vybraného vstupného.

Poplatek za povolení k vjezdu s motorovým vozidlem do vybraných míst a částí měst. Sazba poplatku činí až 200 Kč za den.

Poplatky za komunální odpad (upraveno od roku 2021) tvoří poplatek za obecní systém odpadového hospodářství (až 1200 Kč za osobu) a za odkládání komunálního odpadu z nemovité věci (až 6 Kč za 1 kg nebo 1 Kč za 1 litr odpadu).

Poplatek za zhodnocení stavebního pozemku možností jeho připojení na stavbu vodovodu nebo kanalizace. Platí vlastník stavebního pozemku zhodnoceného možností připojení na obci vybudovanou stavbu vodovodu nebo kanalizace. Sazba nesmí přesáhnout rozdíl ceny stavebního pozemku bez možností na pojení a s touto možností.

Správní poplatky

Příjmem obcí jsou správní poplatky (podle zákona č. 10/1993 Sb. o správních poplatcích), které vybírají obce při výkonu přenesené působnosti.

Příklady správních poplatků, vybíraných obcemi:

- ověření podpisu nebo otisku razítka na listině,
- vydání stavebního povolení ke stavbě rodinného domu,
- poplatek za vydání živnostenského oprávnění apod.

Poplatky za znečišťování životního prostředí

Poplatky za znečišťování životního prostředí apod., jsou z větší části příjmem Státního fondu životního prostředí. Avšak určitá část s vazbou na území konkrétní obce je příjmem rozpočtů obcí. Jedná se o např. tyto poplatky:

- poplatky za znečištění ovzduší (malé zdroje znečištění),
- poplatky za uložení odpadů,
- poplatky za povolené vypouštění odpadních vod do vod povrchových,
- poplatky za povolené vypouštění odpadních vod do vod podzemních,
- odvod za odnětí půdy ze zemědělského a lesního půdního fondu (40 % získává obec).

Příjmy z úhrad za dobývání nerostů a poplatků za geologické práce

Výnos z **úhrady z dobývacího prostoru** je příjmem rozpočtu obce, na jejímž území se dobývací prostor nachází.

Výnos z **úhrady z vydobytých nerostů** se rozděluje takto:

a) dílčí úhrady z hnědého uhlí dobývaného povrchovým způsobem je z

= 33 % příjmem rozpočtu obce, na jejímž území bylo dobývání hnědého uhlí povrchově prováděno (67 % příjmem státního rozpočtu),

b) dílčích úhrad z hnědého uhlí dobývaného hlubinným způsobem nebo z černého uhlí je z

= 75 % příjmem rozpočtu obce, na jejímž území bylo dobývání černého uhlí nebo hnědého uhlí hlubinně prováděno (25 % SR),

c) dílčí úhrady z radioaktivních nerostů je z

= 75 % příjmem rozpočtu obce, na jejímž území bylo dobývání radioaktivních nerostů prováděno (25 % SR),

d) dílčích úhrad z ropy nebo z hořlavého zemního plynu je z

= 75 % příjmem rozpočtu obce, na jejímž území bylo dobývání ropy nebo hořlavého zemního plynu prováděno (25 % SR),

e) ostatní dílčí úhrady jsou z

= 38 % příjmem rozpočtu obce, na jejímž území bylo dobývání ostatních nerostů prováděno (62 % příjmem státního rozpočtu).

Tab. 5.6 Vývoj jednotlivých složek daňových příjmů obcí (v mld. Kč)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Daně z příjmů FO	37,2	38,9	44,8	47,8	54,2	61,2	57,8

= DP FO plátcí (ZČ)	31,4	32,1	37,2	42,8	48,8	54,9	52,0
= DO FO poplatníci (SVČ)	2,4	3,2	3,8	1,2	1,1	1,5	0,8
= DP FO srážková	3,5	3,7	3,8	3,8	4,3	4,9	4,9
Daně z příjmů PO	39,3	41,2	45,8	47,1	46,6	53,2	43,6
DP PO	33,4	34,8	39,6	40,7	39,7	45,5	37,1
DP PO za obce	5,9	6,4	6,2	7,0	6,9	7,7	6,5
DPH	67,6	68,8	72,5	82,5	97,7	102,5	101,7
Daň z nemovitých věcí	10,0	10,3	10,6	10,8	10,9	10,9	11,6
Ostat. daně a popl.	16,0	16,2	17,1	18,1	16,8	17,3	16,2

5.1.2 Nedaňové příjmy obcí

Nedaňové příjmy obcí zahrnují zejména „uživatelské poplatky“ (blíže viz kapitola 5.4). Nedaňové příjmy vznikají z vlastní hospodářské činnosti obce. Uživatelské poplatky slouží k částečné úhradě služeb, které poskytuje obec. Mohou zahrnovat platby za vodné, stočné, z užívání obecních bytů apod.

Nedaňové příjmy obcí zahrnují zejména tyto typy příjmů:

- příjmy z pronájmů majetku,
- příjmy od organizací zřízených a založených obcí,
- uživatelské poplatky,
- dary a příspěvky,
- přijaté splátky půjčených prostředků.

5.1.3 Kapitálové příjmy obcí

Kapitálové příjmy obcí zahrnují příjmy obcí z prodeje dlouhodobého majetku (nemovitosti, akcie apod.).

Tyto příjmy jsou určitou alternativou příjmů z pronájmů majetku. Obce svůj majetek mohou prodat – získají jednorázový příjem anebo ho mohou pronajímat (mohou tak získávat příjmy dlouhodobě – viz nedaňové příjmy).

5.1.4 Dotace obcím (přijaté transfery)

Dotace obcím jsou poskytovány z jiných veřejných rozpočtů:

- dotace ze státního rozpočtu,
- dotace ze státních fondů,
- dotace od krajů,
- dotace z fondů Evropské unie a z dalších zahraničních zdrojů.

Dotace obcím představují různé druhy dotací, které lze rozdělit na dvě základní skupiny: nárokové dotace a nenárokové dotace.

První skupinou jsou **nárokové dotace**, které obce dostávají automaticky, pravidelně, aniž by o ně musely žádat – při splnění stanovených kritérií. Důvodem poskytování nárokových dotací jsou určitá specifika jednotlivých obcí, která chce stát zohlednit prostřednictvím poskytnutých dotačních prostředků.

V roce 2021 byly uplatňovány tyto nárokové dotace:

- Příspěvek (dotace) na výkon státní správy:
 - obce se samostatnou působností (všechny obce),
 - obce s působností matričního úřadu,
 - obce s působností stavebního úřadu,
 - obce s pověřeným obecním úřadem,
 - obce s rozšířenou působností.

Celkový příspěvek tvoří součet dílčích částek (viz výše i níže).

- Dotace na další správní činnosti:
 - na veřejné opatrovnictví (30 500 tis. Kč na opatrovance),
 - na vydávání občanských průkazů (139 Kč/OP) + platba za aktivaci elektronického čipu OP 35 Kč,
 - na vydávání řidičských průkazů (139 Kč za přijatou žádost),
 - na živnostenské úřady (za zpracované avízo do živnostenského rejstříku 338 Kč),
 - na výkon jednotlivých kontaktních (dle počtu dotazů na podnikání v ČR),
 - financování matričních úřadů paušální a výkonová platba (dle počtu zápisů do matričních knih),
 - na úřady územního plánování (2 706 Kč) za definované vydané závazné stanovisko.
 - zvláštní postavení vybraných obcí s rozšířenou působností,
 - za části zkoušky z odborné způsobilosti k řízení motorového vozidla,

- na karanténní ubytování covid pozitivních osob bez přístřeší.
- Další dotace (volby, ... apod.)

Dotace na výkon státní správy dostávají všechny obce, protože každá obec vykonává nějakou státní správu. Některé obce vykonávají jen některé činnosti státní správy. Nicméně na území všech obcí je potřebné zabezpečit veškerý rozsah státní správy a proto obce, které nevykonávají všechny činnosti státní správy, mají tyto činnosti zajištěny jinými obcemi. Proto i dotace na tyto činnosti jsou stanoveny tak, že příslušná dotace je určena na příslušnou činnost a počet obyvatel, pro který je tato činnost vykonávána; přitom je zde pravidlo, že počet obyvatel, na které se poskytuje dotace, není počet obyvatel příslušné obce, ale počet obyvatel i jiných obcí (pro něž příslušná obec danou činnost vykonává).

Příspěvky (dotace) jsou poskytovány podle uvedených funkcí částkou stanovenou na jednoho obyvatele, přičemž do systému poskytování dotací dále vstupuje možnost efektivně vykonávat tyto činnosti, což představuje to, že menším obcím na příslušné činnosti jsou stanoveny větší hodnoty dotací na jednoho obyvatele. Způsob výpočtu dotace pro jednotlivé obce je součástí zákona o státním rozpočtu pro příslušný rok.

Poznámka: *Obce zřizují školská zařízení (od roku 2003 mají všechna školská zařízení právní subjektivitu – jsou příspěvkovými organizacemi). V předcházejícím období tato zařízení byla dotována státem (školskými úřady, okresními úřady apod.) a to dotacemi, které pokrývaly náklady na školní pomůcky a platy učitelů. Tyto dotace jsou poskytovány školským zařízením i nadále a tyto dotace jsou primárně poskytovány ze státního rozpočtu do rozpočtu krajů, kraje rozdělují tyto dotace jednotlivým obcím a obce poskytují tyto dotace jednotlivým školským zařízením, která zřizují. Od roku 2005 jsou dotace přímo poskytovány školám (příspěvkovým organizacím) a nejsou tedy obsahem hospodaření obcí.*

Druhou skupinu dotací obcím tvoří **nenárokové dotace**. Jsou to ostatní dotace a prostředky, které mohou obce získávat ze státního rozpočtu, z fondů, z rozpočtu kraje, z fondů EU. Jejich výčet je široký.

Obecně lze u těchto dotací říci, že o tyto dotace se každá obec musí ucházet na základě stanovených pravidel. Obvykle jsou tyto dotace formulovány jako dotační programy a jsou vyhlašovány různými ministerstvy, státními fondy apod., které stanovují i příslušné podmínky získávání dotací. Celkový rozsah dotačních prostředků na jednotlivé dotační programy je omezen, takže nelze předpokládat, že každý požadavek na dotaci je vyřízen. Obce proto musí předkládat kvalitní programy, aby měly možnost tyto dotace získat.

V roce 2020 byly ze SR poskytovány dotace v rámci:

- Podpora rozvoje a obnovy materiálně technické základny regionálního školství,
- Akce financované z rozhodnutí poslanecké sněmovny,
- Podpora rozvoje a obnovy obecní infrastruktury a občanské vybavenosti.

Jako příklady dalších programů poskytování nenárokových dotací (podpor) obcím lze uvést:

- MŽP - vodohospodářské projekty
- MPSV - na aktivní politiku zaměstnanosti
- MMR - zkvalitnění služeb veřejné správy s využitím komunikačních a informačních technologií, obnova majetku po živelných pohromách
- MZ - investice do oblasti obnovy vodovodů, kanalizací a ČOV
- MD - na opravu a údržbu silniční sítě
- MK - program regenerace městských památkových rezervací, podpora divadel, knihoven
- MV - zvýšení kvality řízení v úřadech územní správy
- SZIF - občanské vybavení a služby v obcích (školství, zdravotnictví, sport, infrastruktura, z Programu obnovy venkova)
- SFDI – silniční síť ve statutárních městech, apod.

V rámci dotačních programů v minulých letech lze nalézt např.: Program podpory výstavby nájemních bytů a technické infrastruktury, Podpora výstavby nájemních bytů a domů s pečovatelskou službou, Program obnovy venkova, Systém podpory rozvoje průmyslových zón, Program podpory českých divadel, Podpory ze státního fondu životního prostředí např. na ochranu zdrojů pitné vody, program zajištění likvidace komunálních odpadních vod, Programy podpory cestovního ruchu, Dotace předvstupních fondů EU.

* * *

V souvislosti s hospodaření obcí (ale i dalších územních celků) se používají další označení příjmů a jejich částí. **Vlastní příjmy** zahrnují příjmy tříd 1, 2 a 3 (příjmy daňové, nedaňové a kapitálové), tedy kromě příjmů z dotací. **Příjmy z majetku** mohou vznikat u územních celků jednak jako příjmy z pronájmu majetku (jsou zachyceny v rámci rozpočtové skladby v třídě 2 – nedaňové příjmy), nebo příjmy z prodeje majetku (pokud se jedná o prodej dlouhodobého majetku, jsou tyto příjmy zachyceny v rámci třídy 3 – kapitálové příjmy, pokud jsou to příjmy z prodeje krátkodobého majetku, jsou zachyceny v nedaňových příjmech – třída 2).

Tab. 5.7 Příjmy obcí 2009 - 2020

V mld. Kč	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Daňové příjmy	136,6	142,9	141,9	145,5	161,7	170,1	175,4	190,8	206,3	226,2	245,2	230,9

Nedaňové příjmy	26,6	27,2	29,5	28,8	29,2	33,3	31,6	31,4	28,9	33,5	34,2	36,1
Kapitálové příjmy	13,9	12,7	8,8	8,7	7,5	6,3	5,5	7,9	6,8	7,5	6,8	7,0
Přijaté transfery	84,6	100,8	93,8	58,1	62,7	69,4	75,2	52,0	52,2	67,4	74,4	95,1
PŘÍJMY CELKEM	261,7	283,6	274,1	241,1	261,1	279,1	287,7	282,0	294,2	334,6	360,5	369,0

5.2 Příjmy rozpočtů krajů

Kraj je územním společenstvím občanů, které má právo na samosprávu. Kraj je veřejnoprávní korporací, která vlastní majetek a vlastní příjmy vymezené zákonem a hospodaří podle vlastního rozpočtu. Kraje byly ustaveny v roce 2000.

Poznámka: V podmínkách ČR je název „kraj“ spojován ještě s jinými územními celky; jedná se např. o území dřívějších krajů, které pro svou působnost používají soudy apod.

V ČR existuje 14 samosprávných krajů (vč. Prahy). Jak ukazuje tabulka 5.8; jejich velikost z hlediska počtu obyvatel je značně odlišná.

Kraje obdobně jako obce vykonávají samostatnou působnost a přenesenou působnost, kterou na kraje přenesl stát.

Zastupitelstvo kraje je voleno přímou volbou obyvateli kraje. Počet členů zastupitelstva kraje je 45, 55 nebo 65 členů, podle velikosti kraje. V oblasti hospodaření kraje jsou hlavními pravomocemi zastupitelstva kraje:

- založení a rušení právnických osob,
- nabytí a převod nemovitých věcí,
- poskytování věcných a peněžitých darů v hodnotě nad 100 tis. Kč,
- poskytování dotací (občanským sdružením, humanitárním organizacím apod.) v hodnotě nad 200 tis. Kč,
- poskytování dotací obcím kraje,
- vzdání se práva a prominutí pohledávky vyšší než 200 tis. Kč,
- zastavení movitých věcí nebo práv v hodnotě vyšší než 200 tis. Kč,
- dohody o splátkách se lhůtou splatnosti delší než 18 měsíců,
- postoupení pohledávky vyšší než 200 tis. Kč,
- uzavření smlouvy o poskytnutí úvěru, půjčky o převzetí ručitého závazku,

- zastavení nemovitosti,
- emise vlastních obligací,
- stanovení majetkové účasti na podnikání jiných právnických osob,
- peněžité a nepeněžité vklady do právnických osob.

Rada kraje je výkonným orgánem kraje v samostatné působnosti. Počet členů je 9 nebo 11. V oblasti hospodaření tvoří hlavní pravomoci rady kraje:

- zabezpečovat hospodaření podle schváleného rozpočtu,
- vykonávat zřizovatelské a zakladatelské funkce ve vztahu k právnickým osobám, organizačním složkám,
- rozhodování o poskytování dotací (občanským sdružením, humanitárním organizacím apod.) do 200 tis. Kč,
- vzdání se práva a prominutí pohledávky nepřevyšující 200 tis. Kč,
- zastavení movitých věcí nebo práv v hodnotě nepřevyšující 200 tis. Kč,
- uzavírání dohod o lhůtě splatnosti nepřevyšující 18 měsíců,
- o nabytí a převodu movitých věcí na kraj včetně peněz,
- o poskytování věcných a finanční darů do 100 tis. Kč.

Hejtmana (jako nejvyššího představitele kraje) a náměstka hejtmana volí zastupitelstvo kraje z řad svých členů.

Krajský úřad vykonává samostatnou a přenesenou působnost a napomáhá činnosti komisím. Krajský úřad tvoří ředitel a zaměstnanci (nejsou voleni). Krajský úřad se člení na odbory a oddělení.

Zastupitelstvo kraje zřizuje jako své iniciativní a kontrolní orgány výbory. Předsedou výboru je vždy člen zastupitelstva. Zastupitelstvo zřizuje vždy tyto (nejméně pětičlenné) výbory:

- finanční výbor,
- kontrolní výbor,
- výbor pro výchovu, vzdělání a zaměstnanost,
- výbor pro národnostní menšiny (pokud v kraji žije více než 5 % občanů hlásící se k jiné národnosti).

Komise zřizuje jako své iniciativní a poradní orgány rada kraje.

Rozpočet, střednědobý výhled rozpočtu a peněžní fondy se řídí stejnými pravidly jako u obcí.

Rozpočtový proces u krajů se řídí stejnými pravidly jako u obcí (viz kapitola 3), s tím rozdílem, že příprava rozpočtu je složitější oproti obcím vzhledem k velikosti rozpočtu

a jeho vazbám na státní rozpočet a rozpočty obcí; přezkoumání hospodaření krajů provádí vždy u krajů Ministerstvo financí.

Tab. 5.8 Počet obyvatel krajů (2019)

Hlavní město Praha	1 308 632
Středočeský kraj	1 369 332
Jihočeský kraj	642 133
Plzeňský kraj	584 672
Karlovarský kraj	294 896
Ústecký kraj	820 789
Liberecký kraj	442 356
Královéhradecký kraj	551 021
Pardubický kraj	520 316
Kraj Vysočina	509 274
Jihomoravský kraj	1 187 667
Olomoucký kraj	632 492
Zlínský kraj	582 921
Moravskoslezský kraj	1 203 299
Ú h r n z a Č R	10 649 800

5.2.1 Daňové příjmy krajů

V roce 2001 tvořily veškeré příjmy krajů dotace. Nový systém příjmů rozpočtů krajů byl zaveden od roku 2002, který byl několikrát upraven; stav v roce 2022 je popisován dále.

Daňové příjmy krajů představují cca jednu třetinu celkových příjmů krajů a jsou tvořeny příjmy z daní a příjmy z poplatků.

Příjmy krajů z daní tvoří 7 druhů daní (částí daní). V roce 2022 jsou to:

a) Příjmem každého kraje je daň z příjmů právnických osob, pokud je touto právnickou osobou kraj (100 %).

Rozpočtům všech krajů v ČR je pak rozdělováno:

b) 9,78 % celostátního výnosu daně z příjmů právnických osob (mimo právnické osoby obce a kraje),

c) 9,78 % celostátního výnosu daně z příjmů fyzických osob vybírané srážkou,

d) 9,78 % celostátního výnosu daně z příjmů fyzických osob placenou poplatníky plátcí (ze samostatné výdělečné činnosti),

e) 9,78 % celostátního výnosu daně z příjmů fyzických osob placenou paušálním způsobem,

f) 9,78 % z celostátního výnosu daně z příjmů fyzických osob placenou plátcí (ze závislé činnosti),

g) 9,78 % z celostátního výnosu daně z přidané hodnoty.

Uvedených šest částí daní b) až g) je určeno všem krajům v ČR. Tento objem daňových výnosů (100 %) je pak rozdělen jednotlivým krajům na základě určitého procentního podílu. Procentní podíly z celostátního výnosu daní, stanovené pro jednotlivé kraje, zachycuje tabulka 5.9.

Poznámka: Těchto šest daní, rozdělovaných krajům, je stejných jako u obcí. Tím, že mezi státní rozpočet, kraje a obce je sdíleným způsobem rozdělováno více daní, je sledován cíl, kterým je sblížení dynamiky příjmů všech veřejných rozpočtů (státního rozpočtu, rozpočtů krajů a obcí).

Procentní podíly z celostátního výnosu daní pro jednotlivé kraje byly stanoveny především na základě finančních potřeb organizací, které přešly na kraje, resp. na základě dalších dílčích kritérií. Uvedené podíly tak např. neodrážejí počty obyvatel v krajích jako je tomu u obcí.

Do daňových příjmů krajů patří dále poplatky, které vybírají kraje při své správní činnosti, jde o **poplatky správní** a **poplatky v oblasti životního prostředí** (např. poplatků za znečišťování ovzduší ze středních zdrojů znečištění).

Tab. 5.9 Procenta, kterými se jednotlivé kraje podílejí na procentní části celostátního hrubého výnosu daně (2022)

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	100,00

5.2.2 Nedaňové příjmy krajů

Nedaňové příjmy u krajů jsou nevýznamné a jsou zejména z organizací, které zřídil, případně založil, kraj. Jde tedy o příjmy od organizačních složek kraje, mohou to být dále odvody od příspěvkových organizací kraje. Další příjmy mohou tvořit pronájmy majetku kraje, dary apod. Podíl nedaňových příjmů v rozpočtech krajů nedosahuje ani jednoho procenta celkových příjmů krajů. Mezi nedaňové příjmy rozpočtů krajů patří i poplatky za odebrané množství podzemní vody a správu vodních toků.

5.2.3 Kapitálové příjmy krajů

Kapitálové příjmy jsou příjmy z prodeje dlouhodobého majetku kraje. Na kraje přešel poměrně významný majetek od státu (resp. majetek dříve spravovaný okresními úřady, různými ministerstvy apod.). Kraje mohou prodávat svůj majetek. Tyto prodeje jsou poměrně malé, takže i podíl uvedených příjmů v rozpočtech krajů je v průměru zanedbatelný.

5.2.4 Dotace krajům

Dotace v rozpočtech krajů do roku 2004 tvořily rozhodující část příjmů (kolem 85 %). Od roku 2005 jsou to cca dvě třetiny celkových příjmů krajů. Hlavním zdrojem dotací krajům je státní rozpočet. Dotace se do rozpočtů krajů dostávají několika cestami. Jednak státní rozpočet určuje svůj vztah ke krajům prostřednictvím kapitoly všeobecná pokladní správa a jednak jsou dotace poskytovány z jiných kapitol státního rozpočtu.

Kraje získávají další dotace např. ze státních fondů, a v období 2006 – 2013 byly významnými dotačními prostředky zdroje ze strukturálních fondů EU, které jsou pro kraje reprezentované zejména prostředky z Regionálních operačních programů. Obdobně jako u obcí lze u krajů rozlišovat dotace nárokové a nenárokové.

Jako **nárokové dotace krajů** lze specifikovat dotace:

- dotace na přenesený výkon státní správy,

- dotace na přímé náklady na vzdělávání z MŠMT,
- dotace na drážní dopravu,
- dotace na sociální služby.

Dotace (příspěvek) na výkon státní správy je poskytován krajům od roku 2020 na základě adekvátního počtu úřednických úvazků zabývajících se přeneseným výkonem státní správy a na základě určené částky na modelový úvazek ve výši 800 868 Kč, resp. na pracovní úvazek ve výši 540 746 Kč v roce 2021.

Významnou dotací do rozpočtu krajů je pak dotace na přímé náklady na vzdělávání z kapitoly Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy. Tato dotace je poskytována podle stanovených normativů a podle počtu žáků a studentů v příslušných věkových kategoriích. Dotace je pro kraje účelová a musí ji použít na mzdy a školní pomůcky školám. Tyto prostředky kraj poskytuje jednak školským zařízením, které sám zřizuje (střední školy, učiliště, gymnázia apod.) a dále základním a mateřským školám, zřizovaným obcemi. V roce 2021 jde o částku 152,1 mld. Kč (pro všechny kraje).

Dotace na drážní dopravu – prostředky na úhradu ztráty ze závazku ve veřejné drážní osobní dopravě (3,07 mld. Kč v roce 2021).

Na činnosti krajů v oblasti sociálních služeb a sociálně právní ochrany dětí dostávají kraje dotace od Ministerstva práce a sociálních věcí (20,88 mld. Kč v roce 2021).

Kraje dále mohou získávat další (nenárokové) dotace z dalších kapitol státního rozpočtu. Jedná se zejména o tyto kapitoly:

- Ministerstvo pro místní rozvoj – zkvalitnění služeb veřejné správy (ICT) v krajích,
- Ministerstvo vnitra – požární ochrana, prevence kriminality,
- Ministerstvo životního prostředí – zkvalitnění nakládání s odpady,
- Státní fond dopravní infrastruktury – financování dopravní infrastruktury,
- Regionální operační programy do roku 2013 resp. 2015, od roku 2014 je to zejména Integrovaný regionální operační program.

Tab. 5.9 Vývoj příjmů krajů 2012 - 2020

Třída příjmů	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Daňové příjmy v mld. Kč	45,5	46,7	49,3	50,9	58,7	64,4	69,0	75,0	70,8
v %	33,3	33,6	33,7	31,7	34,9	35,5	33,5	31,4	27,0
Nedaňové příjmy v mld. Kč	4,5	4,1	4,6	5,0	4,2	3,6	5,5	6,7	6,4
v %	3,3	3,0	3,2	3,1	2,5	2,0	2,7	2,8	2,4
Kapitálové	0,4	0,3	0,4	0,3	0,6	0,3	0,3	0,4	0,2

příjmy v mld. Kč v %	0,3	0,2	0,3	0,2	0,4	0,2	0,1	0,2	0,01
Přijaté dotace v mld. Kč v %	86,2	87,7	92,2	104,6	104,7	113,2	131,0	156,5	184,9
	63,1	63,2	62,9	65,1	62,2	62,3	63,7	65,6	70,5
Celkové příjmy	136,6	138,8	146,5	160,8	168,3	181,6	205,8	238,5	262,3

5.3 Příjmy rozpočtů dobrovolných svazků obcí

Obce mohou spolupracovat uvedenými způsoby:

- na základě smlouvy uzavřené je splnění konkrétního úkolu,
- na základě smlouvy o vytvoření dobrovolného svazku obcí,
- zakládáním právnických osob.

Rovněž mohou uzavřít veřejnoprávní smlouvu pro přenesený výkon státní správy.

Pokud je spolupráce založena formou dobrovolného svazku obcí, vzniká nový veřejný rozpočet. Každý svazek obcí musí mít svůj rozpočet a hospodařit podle něho. Rozpočet se sestavuje, i kdy by měl být nulový.

Spolupráce obcí formou svazku má vymezený možný široký věcný obsah. Spolupráce však zde nemůže být realizována tak, že by obce ve svazku měly pouze společný rozpočet (musí být zachovány rozpočty jednotlivých obcí i celého svazku), nemohou spojit zastupitelstva obcí apod.

Každá obec přitom může být členem libovolného počtu svazků obcí. V praxi svazky vznikají na územním základě (např. jako mikroregionu) nebo na věcném základě s cílem např. realizace společného projektu, prosazování společných zájmů a apod.

Svazek obcí, jakožto specifický typ rozpočtu nemá rozpočtovými pravidly stanoveny žádné příjmy. Příjmy vycházejí ze zaměření činnosti příslušného svazku.

Daňové příjmy u svazků obcí nevznikají. Svazky obcí nepatří mezi subjekty v rámci rozpočtového určení daní. Rovněž nevykonávají přenesený výkon státní správy, z něhož by mohly planout správní poplatky. Svazky obcí nemohou ani zavádět místní poplatky (pouze obce).

Poznámka: Svazek obcí v rámci členských obcí by však mohl uplatňovat společnou politiku v oblasti místních poplatků v jednotlivých obcích.

Nedaňové příjmy svazku mohou vznikat např. v případech, kdy svazek jako subjekt svým jménem zajišťuje určité služby, za něž je vybírán uživatelský poplatek (např. vodné, stočné).

Kapitálové příjmy svazku obcí mohou vznikat pouze v případě prodeje dlouhodobého majetku vytvořeného činnostmi svazku. Majetek, který obce vloží do

svazku, zůstává v majetku příslušných obcí, takže jeho prodej nemůže být příjmem rozpočtu svazku obcí.

Získání **dotací** na realizaci společných projektů bývá jednou z hlavních důvodů vzniku dobrovolných svazků obcí. Dotace rozpočtů svazků tedy tvoří hlavní zdroj rozpočtů svazků obcí. Žádná z těchto dotací nemá nárokový charakter. Dotace se dají rozdělit na tyto části:

- obvykle obce na činnost příslušného svazku pravidelně přispívají dohodnutou částkou na jednoho obyvatele (např. 5 Kč na obyvatele na rok), prostředky jsou především určeny na běžný provoz svazku,
- cílem působení obcí ve svazku bývá získání dotací (nenárokových) z různých dotačních programů na společné projekty. Svazky obcí se uchází o dotace, které jsou určeny obcím, ale větší celek (svazek obcí) může lépe splňovat podmínky pro přidělení dotace, než jednotlivé obce,
- se získáním dotací je pak obvykle spojena spoluúčast obcí na realizaci určitého projektu, takže v souvislosti s takovými projekty obce musí poskytnout na základě dohodnutého klíče dotaci ze svých rozpočtů na spolufinancování společných projektů.

V roce 2020 tvořily příjmy DSO 4,7 mld. Kč, z toho nedaňové příjmy byly 1,4 mld. Kč, kapitálové příjmy byly 0,02 mld. Kč a přijaté transfery byly 3,3 mld. Kč.

5.4 Uživatelské poplatky

Veřejné statky a služby poskytované územními mohou být poskytovány buď bezplatně (čisté veřejné statky) nebo za úhradu (částečnou) smíšené kolektivní statky. Jde o takové služby, kde lze určit podíl jednotlivce na jejich spotřebě.

Poznámka: územní celky nemohou vybírat poplatky, resp. ukládat nějaké své daně za využívání čistých veřejných statků. Nelze např. zavést poplatek za bezpečnost v obci.

Služby, které jsou poskytovány územními celky za uživatelský poplatek jsou zejména tyto (přičemž v některých případech je výška uživatelského poplatku omezena resp. regulována):

- bydlení v obecních bytech - (dříve byla výše nájemného regulována a mohla se zvyšovat každoročně o určité procento), dnes je uplatňováno tržní nájemné,
- vstupné do kulturních zařízení obce (kino, divadlo, půjčovně v knihovně apod.) - výška poplatku (vstupného) může být stanovena libovolně,
- školné v mateřských školách, školních družinách a klubech je stanoveno maximálním procentem k neinvestičním nákladům na žáka ve výši 50 %,

- místní doprava – maximální cena za jeden kilometr je dána cenovým předpisem,
- vodovody a kanalizace – cena je dána náklady a přiměřeným ziskem (věcně usměrňovaná cena).

Pokud není poplatek stanoven ekonomicky, tj. tak aby pokrýval náklady, musí rozpočet rozdíl vyrovnat. Když je poplatek nižší než náklady, může se to projevat v nezodpovědném a nevhodném přístupu ke spotřebě těchto statků.

Aby tyto služby byly využívány efektivně, měly by být uživatelské poplatky stanoveny tak, aby pokrývaly náklady. Problém je ale v tom, že v tomto případě by řada veřejných statků nebyla využívána (např. cena vstupenky do divadla by musela být větší např. trojnásobně) a zejména pro nízkopříjmové skupiny lidí by tato služba nebyla dostupná. Cestou, jak zpřístupnit tyto služby všem občanům bez rozdílu příjmů, je jim poskytnout sociální dávku, kterou by mohli použít na nákup těchto služeb. Nicméně poskytnutím finančních prostředků se nezajistí, aby si občané kupovali právě tu určenou službu, a proto by prostředky mohli použít na cokoli. Proto se pro tyto účely buď se cena stanovuje na úrovni sociální únosnosti, nebo se namísto hotových peněz poskytují poukázky na služby (které nelze použít na nic jiného, než na určitou službu).

Obecně lze v uvedených případech hovořit o důchodovém a substitučním efektu. Důchodový efekt je odrazem peněžní transferů, které jsou poskytovány podle sociální potřeby a zlepšují tak sociální situaci jednotlivce, kdy si sám může volit, co si z vyšších příjmů pořídí. Substituční efekt pak vniká v případě slev, které vnikají dotací služeb a tím, že mohou občané ušetřené prostředky použít na jinou spotřebu.

* * *

Kontrolní otázky:

1. Které základní faktory ovlivňují příjmy z daní u obcí?
2. Čím jsou dány daňové příjmy krajů?
3. Uveďte příklady aktuálních dotačních programů pro obce (nenárokové dotace).
4. Které zdroje jsou nejvýznamnější pro rozpočty obcí (která třída příjmů)?
5. Které zdroje mají největší podíl v rozpočtech krajů?
6. Čím jsou charakteristické místní poplatky a u kterých z nich nevyhovuje pojem „poplatek“?
7. Co tvoří hlavní zdroje rozpočtů dobrovolných svazků obcí?
8. Jaké uživatelské poplatky nejčastěji používají obce?

KAPITOLA 6

ROZHODOVÁNÍ A PRAVOMOCI ÚZEMNÍCH SAMOSPRÁV V OBLASTI ROZPOČTOVÝCH ZDROJŮ

OBSAH KAPITOLY

Obsahem kapitoly jsou možnosti, jak mohou územní celky ovlivňovat své příjmy prostřednictvím úprav sazeb daně z nemovitých věcí a otázky vztahu územních celků k podnikání. Podkapitoly:

6.1 Rozhodování obcí v oblasti rozpočtových zdrojů

6.2 Území samosprávné celky a podnikání

CÍL KAPITOLY

Po úspěšném zvládnutí kapitoly budete umět popsat, jak mohou ovlivňovat obce příjmy svého rozpočtu, zejména velikost příjmů z daní, a postihnout problematiku vztahu obcí k podnikání na území obce.

KLÍČOVÁ SLOVA

Koeficient, místní poplatky, podnikání obcí, podpora podnikání, podnikatelský přístup.

6.1 Rozhodování obcí v oblasti rozpočtových zdrojů

Obce mohou ovlivňovat velikost svých daňových příjmů zejména těmito způsoby:

a) V oblasti příjmů z daní mohou obce rozhodovat v těchto směrech (týká se jen **daně z nemovitých věcí**):

- u sazby daně ze stavebních pozemků může obec koeficient, který je pro ni stanoven o jednu kategorii zvýšit a až o 3 kategorie snížit (a tedy na území jedné obce může být uplatněno až 5 různých koeficientů),
- u jednotlivých druhů zdanitelných staveb (obytný dům, budova pro rodinnou rekreaci, garáž, stavba pro podnikání) může obec koeficient, který je pro ni stanoven o jednu kategorii zvýšit a až o 3 kategorie snížit, (a tedy na území jedné obce může být uplatněno až 5 různých koeficientů),
- u garáží a staveb pro podnikání může zvýšit koeficient na 1,5,

- uplatnit místní koeficient, který může stanovit ve výši 1,0; 1,1 až 5,0; tímto koeficientem se pak násobí daň za jednotlivé druhy pozemků a staveb s výjimkou zemědělské půdy.

Tyto změny provede zastupitelstvo obce přijetím obecně závazné vyhlášky.

b) Schválením obecně závazné vyhlášky mohou obce zavést místní poplatky, kde rovněž stanoví na základě zákonných možností jejich sazbu apod. (viz místní poplatky).

c) Další faktory, které ovlivňují velikost daňových příjmů, jsou počet obyvatel obce, počet dětí/žáků, katastrální výměra a počet zaměstnaných na území obce (viz daňové příjmy obcí).

6.2 Územní samosprávné celky a podnikání

Územní celky jsou veřejnoprávní korporace, které nejsou primárně určeny k podnikání. V této souvislosti si lze položit otázku, zda mají obce podnikat.

Lze vymezit tyto vztahy územních celků (dále jen obcí) k podnikání:

- vlastní podnikání,
- podpora podnikání,
- zajišťování služeb, které nezabezpečuje tržní sektor nebo zajišťování optimální formy zajišťování veřejných služeb (podnikatelský přístup).

6.2.1 Podnikání obcí

Obce nejsou primárně určeny k podnikání, ale na druhé straně mohou podnikat, za stejných podmínek jako jiné právnické osoby. Pro podnikání musí mít živnostenské oprávnění, musí platit daně apod. Smyslem podnikání obcí je zde dosažení vyšších zdrojů pro obecní rozpočet.

Obce mohou podnikat těmito organizačními formami:

a) sama obec:

- toto podnikání se eviduje mimo rozpočet obce a do rozpočtu se zahrne koncem roku jenom výsledek podnikání (+ nebo -),
- pro podnikání musí mít obec živnostenské oprávnění,
- obec musí platit podle zákonných pravidel daně (za stejných podmínek jako jiné podnikající subjekty) nicméně výhodou pro obce je zde to, že platbu daně z příjmů právnické osoby obec dostane zpět do svého rozpočtu (blíže viz kapitola 7).

b) založené obchodní společnosti (s.r.o., a.s.):

- jejich cílem může být dosahování zisku, nicméně tyto formy se používají i pro zajišťování veřejných služeb pro obec,
 - rozsah vlastnictví obce může být buď 100 %, nebo podíl na společnosti s jinými vlastníky (obcemi, soukromé osoby apod.),
 - obchodní společnost obec s podílem vlastnictví 100 % zakládá a zakladatelskou smlouvu schvaluje zastupitelstvo a zastupitelstvo rovněž rozhoduje o majetkovém vkladu,
 - valnou hromadu pak vykonává rada obce,
 - u podílu na společnosti nižším než 100 % rovněž schvaluje rada zakladatelskou smlouvu a majetkový vklad a rada stanovuje zástupce obce na valnou hromadu,
 - u společnosti, kde má obec větší než 50 % majetkový podíl může ručit obec rovněž za její závazky,
 - pokud organizace vykonává podstatnou část činnosti pro svého veřejného zadavatele, a ve které má tento zadavatel výlučná majetková práva, není povinen zadavatel zadat této organizaci veřejnou zakázku (nemusí použít výběrové řízení).
- c) příjmy z vlastnictví cenných papírů (obec může za své prostředky nakoupit cenné papíry (akcie, obligace) a z nich inkasovat dividendy.

6.2.2 Podpora podnikání v obcích

Cílem podpory podnikání obcemi je:

- vyšší počet zaměstnaných na území obce znamená vyšší podíl obce při sdílení daně z příjmů fyzických osob placenou plátcí,
- větší rozsah podnikání lze spojit s vyššími příjmy z daně z nemovitých věcí,
- zvýšení zaměstnanosti v obci – nižší potřeba sociálních výdajů,

Poznámka: do roku 2016 platilo, že pokud má podnikatel - fyzická osoba bydliště v obci, pak obec získává 30 % výnosu daně z příjmů fyzických osob z podnikání (od roku 2017 je to zrušeno).

Příklady podpory podnikání obcemi:

- nabídka ploch pro podnikání,
- nabídka obecních objektů pro podnikání,
- vybudování průmyslové (podnikatelské) zóny,
- vytváření podnikatelských inkubátorů (snížený nájem v inkubátoru pro začínající podnikatele na omezenou dobu),

- dobré správní podmínky v obci (činnost stavebního úřadu, živnostenského úřadu a apod.),
- výška místních poplatků,
- poskytování poradenství pro podnikatele (obec najme odborníka pro bezplatné poskytování poradenství začínajícím podnikatelům),
- zajišťování dobré dopravní obslužnosti,
- majetková účast na podnikání fyzických osob,
- výstavba technické infrastruktury v obci,
- existence strategického rozvojového dokumentu obce (program, plán strategie rozvoje),
- existence územního plánu apod.

Co naopak nemohou při podpoře podnikání obce uplatňovat:

- nemohou ručit za závazky podnikatelů,
- nemohou při výběru nabídek v rámci veřejných zakázek zvýhodňovat místní uchazeče,
- nemohou poskytovat veřejnou podporu (kromě veřejné podpory malého rozsahu).

6.2.3 Podnikatelský přístup obcí při zabezpečování veřejných služeb

Pro většinu veřejných služeb, které mají obce zabezpečovat, nejsou stanoveny organizační formy, jak tyto služby zabezpečit. „Podnikatelský“ přístup v tomto směru představuje volbu nejhodnější z možných právních forem.

Možné organizační formy zajištění veřejných služeb:

a) samotnou obcí:

- zajišťování samotnou obcí (zaměstnanci obecního úřadu),

b) zřizování organizací:

- zřízení organizační složky obce,
- zřízení příspěvkové organizace obce,
- zřízení školské právnické osoby,
- zřízení veřejné výzkumné instituce,

c) zakládání:

- založení obchodní společnosti (společnosti s ručením omezeným nebo akciové společnosti),

- spolku,
- fundace,
- zapojení obce do družstva,

d) spolupráce obcí:

- smlouva mezi dvěma nebo více obcemi ke splnění konkrétního úkolu,
- zajišťování jinou obcí na základě veřejnoprávní smlouvy (pro vykonávání přenesené působnosti obecního úřadu),
- forma spolupráce mezi obcemi prostřednictvím založení dobrovolného svazku obcí,
- prostřednictvím dobrovolného svazku – jím zřízené příspěvkové organizace či školské právnické osoby, vykonávající činnost školy nebo školského zařízení,

e) další formy:

- nákup služby na trhu (veřejná zakázka, vč. formy spolupráce veřejného a soukromého sektoru, tj. koncesní smlouva),

Poznámka: U škol mohou obce uplatňovat pouze dvě formy: příspěvkovou organizaci a školskou právnickou osobu; v ostatních oblastech jsou organizační formy libovolné – problémem ale je, zvolit formu nejvhodnější.

* * *

Kontrolní otázky:

1. Jaké mohou být důvody, na základě nichž obce mění koeficienty u daně z nemovitých věcí?
2. Které místní poplatky nejčastěji používají obce, jakou roli plní a jaké z nich mají příjmy.
3. Které organizační formy pro zabezpečování veřejných služeb používají obce nejčastěji?
4. V kterých oblastech obce podnikají (příklady)?

KAPITOLA 7

VÝDAJE ÚZEMNÍCH ROZPOČTŮ

VÝDAJOVÉ OBLASTI ÚZEMNÍCH ROZPOČTŮ, VÝDAJOVÁ OMEZENÍ, ZDAŇOVÁNÍ ČINNOSTÍ ÚZEMNÍCH SAMOSPRÁV, POSKYTOVÁNÍ DOTACÍ

OBSAH KAPITOLY

Kapitola je zaměřena na popis výdajů územních celků. Jsou charakterizovány hlavní výdajové oblasti jednotlivých typů územních rozpočtů, zejména rozpočtů obcí a krajů. Dále jsou charakterizována výdajová omezení pro tyto rozpočty. Podkapitoly:

7.1 Výdaje územních rozpočtů

7.2 Výdajová omezení územních rozpočtů

7.3 Zdaňování územních celků

CÍL KAPITOLY

Po úspěšném zvládnutí kapitoly budete umět charakterizovat hlavní výdajové oblasti územních rozpočtů, budete schopni vymezit oblasti, kde nemohou územní rozpočty prostředky vydávat, budete schopni charakterizovat, kdy a jaké daně platí územní celky.

KLÍČOVÁ SLOVA

Výdaje, výdajová omezení, daně.

7.1 Výdaje územních rozpočtů

Výdaje územních celků jsou rozmanité a jejich široké spektrum lze sledovat na struktuře výdajů, dané rozpočtovou skladbou. Dá se říci, že územní celky mohou ze svého rozpočtu financovat téměř cokoli. Základním omezením je jednak rozpočtové omezení (velikost rozpočtu) a povinnost především financovat to, co jim ukládají zákony apod.

Výdaje ÚSC souvisí zejména s funkcemi a povinnostmi, které jim stanovují zákony (ale nejen zákon o obcích či krajích).

7.1.1 Výdaje obcí

Mezi obvyklé **výdaje obcí** patří financování těchto statků a služeb (příklady hlavních výdajů; členěno podle skupin rozpočtové skladby):

1. Skupina: Zemědělství, lesní hospodářství a rybářství:
 - obhospodařování půdy, lesů, rybníků ve vlastnictví obce.
2. Skupina: Průmyslová a ostatní odvětví hospodářství:
 - výstavba a údržba komunikací (silnice, chodníky),
 - provoz veřejné silniční a železniční dopravy,
 - vodovody, kanalizace a čistírny odpadních vod.
3. Skupina: Služby pro fyzické osoby:
 - školství (mateřské školy, základní školy, školní jídelny, družiny, kluby),
 - kultura (divadla, kina, galerie, muzea, ochrana památek, knihovny),
 - tělovýchovná činnost (sportovní zařízení v majetku obce, podpora sportovních klubů),
 - komunální služby (čistota obce, veřejná zeleň, veřejné osvětlení, hřbitov),
 - bydlení v majetku obce,
 - životní prostředí (příroda a krajina, nakládání s odpady).
3. Skupina: Sociální věci a politika zaměstnanosti:
 - domovy pro seniory, domy s pečovatelskou službou,
 - sociální služby.
4. Skupina: Bezpečnost státu a právní ochrana:
 - obecní policie,
 - požární ochrana.
5. Skupina: Všeobecná veřejná správa a služby:
 - zastupitelské orgány,
 - obecní úřad (výkon samosprávy a přenesený výkon státní správy).

7.1.2 Výdaje krajů

Mezi obvyklé **výdaje krajů** patří financování těchto statků a služeb (příklady hlavních výdajů; členěno podle skupin rozpočtové skladby):

1. Skupina: Zemědělství, lesní hospodářství a rybářství:
 - Dotace do oblasti lesního hospodářství.
2. Skupina: Průmyslová a ostatní odvětví hospodářství:
 - správa a údržba komunikací ve vlastnictví kraje,
 - dopravní obslužnost silniční a železniční na území kraje.

3. Skupina: Služby pro fyzické osoby:
 - školství zřizované krajem (střední školy, gymnázia, učiliště),
 - poskytování dotací školám zřizovaným obcemi,
 - kultura ve správě krajů (knihovny, muzea),
 - podpora sportovních klubů.
4. Skupina: Sociální věci a politika zaměstnanosti:
 - domovy pro seniory a jiná sociální zařízení zřizovaná krajem.
5. Skupina: Bezpečnost státu a právní ochrana:
 - integrovaný záchranný systém.
6. Skupina: Všeobecná veřejná správa a služby:
 - zastupitelské orgány,
 - krajský úřad (výkon samosprávy a přenesený výkon státní správy).

7.2 Výdajová omezení územních rozpočtů

Široký rozsah výdajů územních celků daný rozpočtovým omezením je však částečně omezen; jedná se o tato základní omezení výdajů územních celků:

- zákaz poskytování dotací politickým stranám,
- zákaz veřejné podpory (kromě veřejné podpory malého rozsahu, což je pro jeden subjekt ve výši 200 tis Euro za tři roky),
- zákaz ručení za fyzické a právnické osoby (vyjma některých případů),
- stanovení odměn zastupitelům a odměňování zaměstnanců úřadů (výše odměny pro starostu, hejtmana, členy zastupitelstva apod. jsou dány nařízením vlády a musí být dodržovány).

Veřejná podpora

Co je veřejná podpora:

- jde o selektivní podporu podnikatelským subjektům,
- hrozí narušení hospodářské soutěže,
- když podnikatel vykonává činnost, která má dopad na obchod mezi členskými státy EU.

Veřejnou podporu upravuje zákon 215/2004 Sb., o úpravě vztahů v oblasti veřejné podpory. Příklady zakázané veřejné podpory:

- prodej obecních pozemků za symbolickou cenu,
- zavedení infrastruktury do výrobního závodu obcí,

- záruka za úvěr podnikateli (u nás je zakázána),
- dotace podnikatelům (vyjma veřejné podpory malého rozsahu).

Každý případ je nutno posuzovat individuálně: např. zavedení infrastruktury do podniku – kdy je budována v obci infrastruktura jako celek. Jde o otázky přilákání podnikatelů. I pokud je infrastruktura (cesta) pro podniky, může jít o propojení částí obce.

Právo Evropské unie obsahuje povinnost: „notifikovat“ (požádat o posouzení) veřejnou podporu před jejím poskytnutím a počkat až vydá orgán rozhodnutí. Obec si může nechat schválit program poskytování podpor, nemusí schvalovat jednotlivé podpory.

Ručení za fyzické a právnické osoby

Územní celek nesmí ručit za závazky fyzických a právnických osob vyjma:

- závazků vyplývajících ze smlouvy o úvěru, jsou-li peněžní prostředky určeny pro investici uskutečňovanou s finanční podporou ze státního rozpočtu, státních fondů nebo národního fondu,
- závazků vyplývajících ze smlouvy o úvěru, jsou-li peněžní prostředky určeny pro investici do obcí vlastněných nemovitostí,
- těch, jejichž zřizovatelem je obec, kraj nebo stát,
- těch, v nichž míra účasti ji samé nebo spolu jinou obcí nebo obcemi, krajem, krajem nebo státem přesahuje 50 %,
- bytových družstev,
- honebních společenstev.

Odměňování zastupitelů

Odměňování zastupitelů u obcí se uskutečňuje podle vykonávané funkce (starosta, místostarosta, člen rady, uvolněný člen zastupitelstva, předseda výboru nebo komise, člen výboru či komise, člen zastupitelstva) a rozlišuje se, zda je funkce uvolněná či neuvolněná, částka je podle funkcí dána velikostí obce, kdy jsou vymezeny kategorie velikosti obce.

Odměňování zastupitelů u krajů je rovněž rozděleno podle vykonávané funkce a v členění na uvolněné a neuvolněné. Přitom jsou odměny rozděleny do tří úrovní podle počtu obyvatel kraje (do 500 tis. obyvatel, do 1 mil. obyvatel, nad 1 mil. obyvatel a Praha) – viz tabulka.

Odměňování zaměstnanců úřadů (obcí, krajů) je uskutečňováno podle stupnice platových tříd a platových stupňů pro zaměstnance. Každý zaměstnanec je zařazen při odměňování do platového stupně podle délky započitatelné praxe (stupeň 1 až

12), kdy 12. stupeň představuje praxi delší než 32 let a podle druhu a náročnosti výkonu práce do platové třídy 1 až 16. K tomu může být zaměstnanci poskytnut osobní příplatek, příplatek za vedení apod. - viz tabulka.

Tabulka odměn členů zastupitelstev (2020):

Výše odměn uvolněných členů zastupitelstev a maximální výše odměn neuvolněných členů zastupitelstev v Kč

číslo velikostní kategorie územního samosprávného celku	Počet obyvatel s trvalým pobytem na území územního samosprávného celku, městské části hlavního města Prahy nebo městské části nebo městského obvodu územně členěného statutárního města	Uvolnění členové zastupitelstva				Neuvolnění členové zastupitelstva						
		starosta, primátor, hejtmán	místostarosta, náměstek primátora, náměstek hejtmána	člen rady (neuvedený ve sl. 1 a 2)	uvolněný člen zastupitelstva, (neuvedený ve sl. 1 až 3),	starosta, primátor, hejtmán	místostarosta, náměstek primátora, náměstek hejtmána	člen rady (neuvedený ve sl. 5 a 6)	předseda výboru zastupitelstva, komise rady, zvláštního orgánu	člen výboru zastupitelstva, komise rady, zvláštního orgánu	neuvolněný člen zastupitelstva (neuvedený ve sl. 5 až 9)	
číslo sloupce		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
1	obec, městská část nebo obvod	do 300	42 959	37 804	33 508	29 213	25 775	23 198	5 155	2 577	2 148	1 289
2		od 301 do 600	48 244	42 455	37 630	32 805	28 946	26 051	5 789	2 894	2 412	1 448
3		od 601 do 1 000	54 086	47 596	42 187	36 779	32 451	29 206	6 490	3 245	2 704	1 623
4		od 1 001 do 3 000	60 187	52 964	46 945	40 927	36 112	32 501	7 223	3 611	3 010	1 805
5		od 3 001 do 5 000	66 286	58 332	51 703	45 075	39 771	35 795	7 954	3 978	3 314	1 989
6		od 5 001 do 10 000	72 387	63 700	56 462	49 223	43 432	39 089	8 687	4 343	3 619	2 171
7		od 10 001 do 20 000	78 443	69 031	61 186	53 341	47 065	42 360	9 413	4 707	3 923	2 353
8		od 20 001 do 50 000	85 617	75 343	66 782	58 220	51 370	46 234	10 274	5 137	4 281	2 569
9		od 50 001 do 100 000 a územně nečleněná statutární města do 100 000 obyvatel	93 007	81 847	72 545	63 245	55 804	50 224	11 161	5 580	4 651	2 791
10		od 100 001 do 200 000 a územně členěná statutární města	100 955	88 840	78 745	68 649	60 573	54 515	12 114	6 058	5 048	3 028
11		nad 200 000	122 434	107 742	95 499	83 256	73 460	66 114	14 692	7 346	6 122	3 673
12	kraj do 500 000	128 878	113 412	103 102	87 637	77 326	69 594	15 465	9 021	7 733	6 444	
13	kraj od 500 001 do 1 000 000	133 174	117 193	106 539	90 559	79 904	71 914	15 981	9 323	7 990	6 658	
14	kraj nad 1 000 000	137 470	120 974	109 976	93 479	82 482	74 234	16 497	9 623	8 248	6 874	
15	hlavní město Praha	141 766	124 754	113 412	96 401	85 059	76 553	17 012	9 923	8 506	7 088	

Tabulka platových tarifů zaměstnanců

Obce jako veřejnoprávní korporace vystupují v různém vztahu k daním a poplatkům:

a) obce jsou jedním ze subjektů, které jsou příjemci daňových výnosů (rozpočty obcí jsou součástí veřejných rozpočtů, jejichž hlavní zdroje tvoří daňové příjmy),

b) obce jsou ve stanovených případech „daňotvůrci“. Jde o činnost, kdy obec může např. upravovat sazby státem stanovených daní (v podmínkách ČR je to u daně z nemovitých věcí). Obdobně je to u zavádění místních poplatků a v některých případech mají obce možnost zavádět poplatky spojené s životním prostředím, (v podmínkách ČR obce nemohou, kromě výše uvedeného, zavádět jakékoli platby daňového charakteru – myšleno, že nemohou vybírat nějakou platbu, za níž by nebyla poskytnuta přímá protihodnota,

c) obce mohou být správci daní a poplatků. V podmínkách ČR nespravují obce žádnou daň, i když se uvažovala možnost, že by obce vykonávaly správu daně z nemovitostí. Obce jsou pak správci některých poplatků: spravují ve své působnosti poplatky místní, správní a některé v oblasti životního prostředí,

Poznámka: Správa daní (a poplatků) představuje právo činit opatření ke správnému stanovení a splnění daňových povinností.

d) obce mohou být i plátcí daní. I když v řadě případů jsou daňové podmínky pro obce zvýhodněné, jsou v některých případech obce povinny platit daně, a to zejména v souvislosti s činnostmi, pro něž nebyly obce jako veřejnoprávní korporace vytvořeny (např. v souvislosti s podnikáním obcí).

Vztah **krajů** k daním je obdobný jako u obcí, liší se však v uvedených případech:

ad a) dtto - viz obce,

ad b) kraje nejsou daňotvůrci (ani u poplatků),

ad c) jsou správci správních poplatků ve své působnosti,

ad d) dtto viz obce.

Územní celky jsou příjemci části daňových výnosů daní stanovených státem (viz rozpočtové určení daní). Na druhé straně jejich existence jako právnické osoby zakládá u nich povinnost daně platit. Týká se to všech daní daňové soustavy ale s tím, že u některých daní jsou od jejich placení osvobozeny, u některých pak existuje specifický režim; např. příslušnému kraji nebo obci se vrací celý výnos daně z příjmů právnických osob, pokud touto právnickou osobou je tento kraj nebo obec.

Územní celky jsou v příslušných případech i plátcí poplatků.

Dále je pozornost věnována placení jednotlivých daní a poplatků územními celky a jejich specifikům. Jedná se o tyto daně a poplatky:

- daň z přidané hodnoty,
- daně z příjmů,
- spotřební daně,

- daň silniční daň,
- daň z nabytí nemovitých věcí,
- daň z nemovitých věcí,
- ekologické (energetické) daně,
- správní poplatky,
- soudní poplatky,
- místní poplatky.

U **daně z přidané hodnoty (DPH)** je obecně pro subjekty povinnost registrace při výši obrátu 1 mil Kč za 12 měsíců (i dobrovolně). Obce a kraje jsou veřejnoprávní subjekty, které se nepovažují za osoby povinné k dani při výkonu v oblasti veřejné správy, i když za to přijímají úhradu.

Existují pak tři případy, kdy budou povinnými osobami:

- narušení hospodářské soutěže,
- výkon ekonomických činností (za ekonomickou činnost je považováno využití hmotného a nehmotného majetku za účelem získávání příjmů),
- činnosti uvedené v příloze zákona, kdy se veřejnoprávní subjekt považuje vždy za osobu povinnou k dani; jde o konkrétně vymezené činnosti jako:
 - dodávky vody plynu tepla elektřiny,
 - doprava vodní, podzemní, nákladní,
 - služby cestovních kanceláří a agentur,
 - reklamní služby,
 - pořádání výstav veletrhů,
 - služby prodejen pro zaměstnance,
 - služby provozovatelů rozhlasového a televizního vysílání,
 - otázky nákupu zboží z ciziny kdy jde o zboží zatížené,
 - spotřební daní, či kdy jde o plátce daně v cizině.

Placení daně z přidané hodnoty je pro obce obvykle nevýhodné (i když za určitých podmínek by to mohlo mít výhodu). Z hlediska toho co financují ze svých rozpočtů a co nakupují se vesměs plátcovství této daně dá považovat za nevýhodu. Z tohoto hlediska je pak potřebné řešit případy, kdy obec chce zajišťovat vymezené okruhy činností, ale nechce se stát plátcem DPH. Jaké se zde nabízejí možnosti řešení:

- aby se obec nestala plátcem daně - vyčlenění vymezené činnosti do samostatné organizace zřízené nebo zakládané obcí,

- může se stát plátcem DPH, pokud si pořídí stavební práce od zahraniční firmy, zaplatí zahraničním umělcům, vymění peníze v zahraniční směnárně, nakoupí v zahraničí výrobek se spotřební daní. Řešení této situace představuje zajištění uvedených potřeb přes jiné firmy.

Před rozhodnutím o plátcovství DPH, by měla být zodpovězena otázka, jaký vliv to bude mít; tj. jde o konkrétní podmínky obce, které zohledňovat nelze. Je vhodné pro obec vypracovat projekt daňové optimalizace – tj. doporučení, které činnosti si ponechat na obci či které vyčlenit do obecních organizací.

Daň z příjmů právnických osob. Obce jako veřejnoprávní korporace jsou právnickou osobou, takže v této souvislosti je nutno posuzovat i její postavení z hlediska plátcovství této daně. Ve smyslu zákona č.586/1992 Sb., jsou obce zařazeny mezi poplatníky, kteří nebyli založeni či zřízeni za účelem podnikání. V této souvislosti pak u obcí nejsou předmětem daně:

- výnosy z daní a poplatků,
- příjmy získané děděním darováním nemovitostí, movité věci nebo majetkového práva,
- příjmy získané nabytím akcií podle zákona o převodu majetku státu na jiné osoby,
- příjmy plynoucí z dotací a z jiných forem státní podpory,
- příjmy z úroků vkladů na běžném účtu,
- příjmy z činností vyplývajících z posláních obcí za podmínky, že jsou ztrátové.

Dále jsou obce osvobozeny od daně z příjmů z těchto příjmů:

- příjmy z provozu malých vodních elektráren do výkonu 1 MW, větrných elektráren, tepelných čerpadel apod. na dobu 5 let po zavedení zařízení do provozu,
- úrokové výnosy z hypotečních zástavních listů,
- úrokové příjmy plynoucí z prostředků veřejné sbírky.

Naopak předmětem daně přicházející v úvahu u obcí jsou:

- příjmy z reklam,
- příjmy z pronájmů nestátního majetku,
- příjmy z hospodářské činnosti,
- příjmy ze ziskové hlavní činnosti. Jde o příjmy z činností vykonávaných obcemi (vlastním jménem) v těch případech, kdy příjmy z příslušné činnosti jsou vyšší, než výdaje vynaložené v souvislosti s touto činností. Ziskovost je zde sledována za příslušný rok, podle jednotlivých činností samostatně: samostatně se porovnávají náklady a výnosy v jednotlivých činnostech. Pokud jsou výnosy vyšší, než náklady je obec povinna zaplatit daň z příjmů právnické

osoby. Při výpočtu daně se sledují jednotlivé činnosti samostatně a nelze ztrátové a ziskové činnosti kompenzovat (součásti zdanění se tak stávají pouze ziskové činnosti).

Poznámka: Placení daně připravuje poplatníka o určitou část peněžních prostředků V případě placení daně z příjmů právnické osoby, pokud je touto právnickou osobou obec (kraj) to však neplatí. Jak bylo uvedeno, výše celý výnos této daně se vrací do rozpočtu obce. Nicméně i tuto neutrální operaci (zpracovat daňové přiznání a „odvést“ daň) jsou povinny obce provést. Pokud se tak totiž nestane, zaplatí obec jako daňový poplatník sankci, která je pak již ale příjme státního rozpočtu.

Daň z příjmů fyzických osob. Vzhledem k tomu, že obce jsou právnickými osobami, daň z příjmů fyzických osob v souvislosti se svou činností neplatí. Ale obec jako zaměstnavatel odvádí za své zaměstnance daň z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti a funkčních požitků do státního rozpočtu.

Spotřební daně platí producenti komodit podléhajících spotřebním daním. Zde pro obce neplatí žádné výjimky, ale obce obvykle v oblastech produkce těchto komodit nepůsobí. Nicméně některé obce mohou vlastnit pálenice, vinohrady a produkovat víno a v těchto případech jsou pak plátcem daně.

Ekologické (energetické) daně tvoří: daň z elektrické energie, daň z pevných paliv, daň ze zemního plynu. V případě, že by obec byla producentem těchto energií, stane se plátcem této daně, což však budou spíše případy výjimečné (obec by musela v této oblasti podnikat).

Silniční dani podléhají vozidla, která jsou určena k podnikání nebo jsou v přímé souvislosti s podnikáním, nebo k činností, z nichž plynoucí příjmy jsou předmětem daní z příjmů. Z toho plyne, že u obcí jsou předmětem silniční daně vozidla, která jsou:

- plně či částečně používána v hospodářské činnosti nebo
- jsou používána v hlavní činnosti, která ale (z důvodů vyšších příjmů než výdajů – viz daň z příjmů právnické osoby) podléhá dani z příjmů právnických osob.

Od daně jsou např. osvobozeny vozidla požární ochrany, speciální vozidla např. samosběrné vozy apod. speciální a jednoúčelová vozidla.

Specifické postavení obcí k **dani z nemovitých věcí** je dáno tím, že výnos nemovitostí na území obcí je příjmem rozpočtu příslušné obce. Od placení daně jsou osvobozeny pozemky a stavby s výjimkou obytných domů ve vlastnictví státu, které jsou pronajaty obcí, kraji organizační složce státu nebo příspěvkové organizaci za předpokladu, že nejsou využívány k podnikatelské činnosti.

Obce jsou ale poplatníkem daně z pozemků a staveb ve vlastnictví obce, které se nacházejí na území jiné obce.

Místní poplatky obce na svém území neplatí (platily by samy sobě).

Správní poplatky, které jsou příjmem jejich rozpočtů, obce neplatí.

Soudní poplatky obce platí (neplatí, pokud se jedná např. o spor o majetek, který byl obci poskytnut státem).

Poplatky spojené s životním prostředím platí v těch případech, kdy výnos poplatků není určen do jejich rozpočtu. Např. poplatek za znečištění ovzduší z velkých zdrojů znečištění, který je příjmem Státního fondu životního prostředí (např. z obecního zdroje – kotelny).

* * *

Kontrolní otázky:

1. Jaké konkrétní výdaje (vybraná) obec realizovala?
2. Jaké konkrétní výdaje (vybraný) kraj realizoval?
3. Kdy přichází v úvahu vznik nedovolené veřejné podpory?
4. Jakou výhodu mají obce a kraje v souvislosti s platbou daně z příjmů právnických osob, pokud jsou jimi obce či kraje?
5. Jakou odměnu pobírá uvolněný starosta ve vybrané (určité) velikosti obce?

KAPITOLA 8

ORGANIZACE POSKYTUJÍCÍ SLUŽBY VE VEŘEJNÉM SEKTORU

ZŘIZOVÁNÍ ORGANIZACÍ STÁTEM A ÚZEMNÍMI SAMOSPRÁVNÝMI CELKY, ORGANIZAČNÍ SLOŽKY A PŘÍSPĚVKOVÉ ORGANIZACE

OBSAH KAPITOLY

Existují různé možnosti, kterými lze poskytovat veřejné statky hrazené z veřejných rozpočtů. Existuje zde více forem, mezi nimiž se veřejná správa může rozhodovat. Ne všechny formy jsou však využitelné pro všechny druhy poskytování veřejných statků. Mnohdy se pak nabízí více organizačních forem pro jednu činnost, přičemž volba konkrétní formy může záviset na rozsahu služby, místních podmínkách apod. Obvykle pak nelze dopředu stanovit výhodnější organizační (resp. právní) formu. Některé z těchto forem, např. při založení obchodní společnosti obcí, se pak řídí běžnými pravidly pro jejich působení (v uvedeném případě podle obchodního zákoníku). Podkapitoly:

8.1 Organizační formy zajišťování veřejných statků

8.2 Organizační složky

8.3 Příspěvkové organizace

CÍL KAPITOLY

Po úspěšném zvládnutí kapitoly budete umět uvést formy, jimiž mohou být poskytovány statky financované z veřejných rozpočtů, budete schopni rozlišit pojem zřizování a zakládání organizací ve veřejné sféře.

KLÍČOVÁ SLOVA

Příspěvková organizace, organizační složka, příspěvek, fondy, hospodářský výsledek, jiná činnost, doplňková činnost, zřizovací listina.

8.1 Organizační formy zajišťování veřejných statků

Při poskytování veřejných statků veřejné rozpočty zajišťují zdroje k úhradě těchto veřejných statků. Tím že však veřejné rozpočty poskytují zdroje na tyto veřejné statky není ještě stanoveno, kdo zajistí aby příslušný veřejný statek se dostal k občanovi. Obecně zde existuje řada forem, jak jsou tyto statky poskytovány. Příslušný veřejný orgán, hospodařící se svým (veřejným) rozpočtem si obvykle může zvolit, jakým způsobem zajistí poskytování určitého veřejné statky. Hlavní formy jak lze statky poskytovat jsou tyto:

- veřejný orgán, např. obec* – sama (svými zaměstnanci) poskytuje určitou veřejnou službu. Např. vydává stavební povolení (úředníkem obce), nebo malá obec zaměstnává pracovníka, který uklízí veřejná prostranství obce apod.,
- v některých případech, zejména u speciálních činností, nebo pokud má činnost větší rozměr (vyžaduje např. větší počet pracovníků) je pak výhodnější vytvořit vlastní specifickou organizaci k zajišťování této činnosti,
- z hlediska profesionality zajištění určité činnosti pak může být vhodné službu zaplatit z veřejného rozpočtu a nakoupit ji na trhu.

Uvedené tři formy představují základní organizační formy jak k zajištění služby přistoupit, přičemž ale vedle nich existují kombinace těchto forem.

** Poznámka: výklad v této kapitole je zaměřen především na organizační formy zajišťování veřejných statků obcemi, kde lze uplatnit v podstatě nejširší možnosti organizačních forem zajišťování veřejných statků.*

Při poskytování veřejných statků **vlastními zaměstnanci** jde obvykle o činnosti, které nelze přenést na zajišťování jiným subjektem, zejména jde o činnosti týkající se veřejné správy, nebo jde o činnosti malého rozsahu.

Možnost vzniku „**vlastní organizace**“ je spojena s pravidly hospodaření ve veřejných rozpočtech, která se liší podle druhu veřejného rozpočtu. Jiné možnosti má státní rozpočet, jiné možnosti mají územní celky. Nicméně obecně při vzniku organizací může veřejná správa zakládat a zřizovat různé subjekty.

Odlišení těchto dvou forem je pak používáno obecně v legislativě, kdy se hovoří bez konkrétního vymezení typů organizací např. o organizacích **zřizovaných** či **zakládaných**, pro něž se pak mohou lit legislativní podmínky.

S označením „zřizování“ se pak pojí tyto formy organizací:

- organizační složky,
- příspěvkové organizace,
- školské právnické osoby,
- veřejné výzkumné instituce.

S označením „zakládání“ se pojí tyto formy organizací:

- obchodní společnosti (akciové společnosti a společnosti s ručním omezením),
- obecně prospěšné společnosti (do roku 2014).

Další organizační formy na nichž se obce mohou (z podmínek platné legislativy) podílet jsou:

- fundace, spolky, ústavy,
- obce mohou zajišťovat veřejné statky prostřednictvím vzájemné spolupráce a může jít o tyto formy:

- smlouva mezi dvěma nebo více obcemi ke splnění konkrétního úkolu,
- založení dobrovolného svazku obcí,
- zajišťování jinou obcí na základě veřejnoprávní smlouvy (pro vykonávání přenesené působnosti),
- prostřednictvím dobrovolného svazku obcí jím zřízené školské právnické osoby.

Zajistit veřejné služby pak lze i nákupem služby na trhu a to formou:

- zadání veřejné zakázky - nový zákon je v platnosti od října 2016 a obsahuje i koncese, pro než do té doby existoval samostatný zákon; koncese jsou praktickou realizací spolupráce veřejného a soukromého sektoru (PPP).

V dalším popisu je pozornost zaměřena pouze na dvě organizační formy, což jsou organizační složky a příspěvkové organizace. Tyto organizační formy mohou být používány pouze ve veřejném sektoru. Mohou je používat (zřizovatelem mohou být) buď stát nebo územní celky. I když z hlediska názvu jsou tyto obě formy stejné bez ohledu na zřizovatele, od roku 2000 jsou pravidla jejich hospodaření poněkud odlišná. Další výklad u obou forem je proto nutno postihnout z hlediska obou typů zřizovatelů. Hlavní pozornost ve výkladu je pak věnována těmto organizacím, kdy jejich zřizovatelem je územní samosprávný celek a výklad je doplněn základními odlišnostmi v případě, kdy zřizovatelem je stát.

Poznámka: do roku 2000 byly uplatňovány příspěvkové organizace a rozpočtové organizace. Rozpočtové organizace ale byly zcela zrušeny a částečně je nahradily organizační složky. Dnes žádná organizace není rozpočtovou organizací!

8.2 Organizační složky

Organizační složky mohou být zřizovány buď státem nebo územními samosprávnými celky.

8.2.1 Organizační složky územních samosprávných celků

Organizační složka (OS) územního samosprávného celku (ÚSC) vzniká rozhodnutím územního samosprávného celku (obce nebo kraje). OS hospodaří jménem zřizovatele není účetní jednotkou. Tuto formu hospodaření volí ÚSC pro činnosti, které:

- nevyžadují velký počet zaměstnanců,
- nepotřebují složité a rozsáhlé strojní nebo technické vybavení,
- nejsou vnitřně odvětvově či jinak organizačně členěné,
- nevstupují do složitých ekonomických vztahů.

Zřizovatel o vzniku os vydává zřizovací listinu a zřizovací listina obsahuje zejména

tyto skutečnosti:

- název zřizovatele (příslušné obce či kraje),
- název a sídlo OS,
- vymezení účelu a tomu odpovídajícímu předmětu činnosti (jaké veřejné služby má OS zajišťovat pro svého zřizovatele),
- označení osob oprávněných jednat za OS (např. vedoucí, ředitel apod.),
- vymezení majetku ve vlastnictví zřizovatele, který se předává OS do správy k jejímu vlastnímu hospodářskému využití (budovy, zařízení a apod.),
- vymezení majetkových práv v souvislosti s předaným majetkem (obvykle tato práva nezahrnují možnost prodeje nemovitého majetku),
- okruh příjmů a výdajů rozpočtu zřizovatel, které zřizovatel svěřuje do její působnosti a způsob jejich použití (např. jaké poplatky může OS vybírat),
- způsob vedení odděleného účetnictví o příjmech a výdajích OS, příp. možnost vedení samostatného bankovního účtu, příp. účtování záloh apod.,
- vymezení doby, na kterou je OS zřízena (obvykle je to na dobu neurčitou).

Tato organizační forma není příliš rozšířena. Uplatňuje se např. u zařízení jako jsou obecní knihovny, městská a obecní policie.

Hospodaření OS ÚSC lze označit jako „brutto“ způsob hospodaření, které je založeno na tom, že zřizovatel poskytuje OS ze svého rozpočtu všechny prostředky potřebné na její činnost (pro uvedený příklad obecní knihovny to může být: prostředky na mzdy, na energie, na pronájem, na nákup knih apod.).

Při stanovení těchto prostředků se nepřihlíží k případným příjmům, které OS získá – tj. OS není při svém hospodaření na těchto příjmech závislá. Nicméně zřizovatel obvykle ve svém rozpočtu plánuje i tyto příjmy. Příjmy OS bývají obvykle buď malé, nebo nepravidelné a OS je odvádí zřizovateli.

Organizační složky z hlediska principu hospodaření nejsou závislé na svém ekonomickém výsledku. Obvykle jim zřizovatel ukládá finanční limity, které musí plnit, ale zlepšení podmínek hospodaření (např. úspory) se ale nijak nepromítá do výsledných podmínek hospodaření OS – do zainteresovanosti pracovníků na výsledcích hospodaření. Proto jsou tyto organizační formy používány v těch případech, kde buď se veřejné statky poskytují bezplatně, nebo výběr poplatků není hlavním cílem poskytování veřejného statku.

8.2.2 Organizační složky státu

Organizační složka státu (OSS) hospodaří s prostředky státního rozpočtu, které jí stanoví správce kapitoly v rámci rozpočtu kapitoly. Její příjmy jsou příjmy státního rozpočtu a výdaje jsou výdaji státního rozpočtu. Rozpočet organizační složky státu

může zahrnovat pouze příjmy a výdaje související s činnostmi vymezenými ve zřizovací listině, případně stanovenými jí zákonem, kterým byla zřízena.

Organizační složka státu dále hospodaří s mimorozpočtovými zdroji, kterými jsou prostředky fondů organizační složky státu, zisk získaný hospodářskou činností vykonávanou na základě zvláštního zákona, peněžité dary a prostředky poskytnuté ze zahraničí.

Organizační složka státu je povinna dbát, aby dosahovala příjmů stanovených rozpočtem a plnila určené úkoly nejehospodárnějším způsobem. Prostředky, kterými disponuje, může používat na krytí nezbytných potřeb a na opatření zakládající se na právních předpisech. Prostředky může čerpat jen do výše závazných ukazatelů. Jestliže je vnitřní organizační jednotka oprávněna vybírat příjmy státního rozpočtu, nesmí z nich hradit výdaje.

Organizační složka zřizuje u ČNB jeden příjmový a jeden výdajový účet. Organizační složky státu zřizují účty fondů, účet cizích prostředků, účet sdružených prostředků, a případně další účty stanovené právním předpisem.

Fondy organizačních složek státu tvoří:

- rezervní fond,
- fond kulturních a sociálních potřeb.

Zdrojem **rezervního fondu** jsou:

- prostředky poskytnuté ze zahraničí a peněžní dary,
- odvody neoprávněně použitých nebo zadržovaných peněžních prostředků.
- příjmy z prodeje majetku, který organizační složka státu nabyla darem nebo děděním,
- prostředky poskytnuté z fondu zábrany škod.

Prostředky rezervního fondu používá organizační složka státu tak, že např. prostředky, které jí byly poskytnuty na určitý účel, používá na tento účel a prostředky, které jí byly poskytnuty bez uvedení účelu, používá na výdaje na rozpočtem nezajištěné provozní potřeby a na výdaje.

O prostředcích převedených do rezervních fondů podle může vláda rozhodnout, že budou převedeny do příjmů státního rozpočtu kapitoly všeobecná pokladní správa a použity např. na snížení schodku státního rozpočtu.

Fond kulturních a sociálních potřeb je tvořen základním přidělem z rozpočtu organizační složky státu z ročního objemu nákladů zúčtovaných na platy a náhrady platů, popřípadě na mzdy a náhrady mzdy a odměny za pracovní pohotovost, na odměny a ostatní plnění za práci vykonávanou v rámci odborného výcviku na produktivních činnostech žákům učilišť a na stipendia interním vědeckým aspirantům a zaměstnancům na studijních pobytech. Je tvořen k zabezpečování kulturních, sociálních a dalších potřeb a je určen zaměstnancům v pracovním poměru k

zaměstnavateli, státním zaměstnancům, příslušníkům ve služebním poměru, soudcům, žákům středních odborných učilišť a učilišť, důchodcům, kteří při prvním odchodu do starobního nebo plného invalidního důchodu pracovali u zaměstnavatele, případně rodinným příslušníkům zaměstnanců a jiným právnickým nebo fyzickým osobám. Základní příděl do fondu je ve výši 2 %.

Organizační složka státu není oprávněna přijímat ani poskytovat úvěry, přijímat půjčky, vystavovat směnky ani je přijímat. Půjčky může poskytovat pouze z fondu kulturních a sociálních potřeb nebo na základě zvláštního právního předpisu.

Jako organizační složky státu hospodaří jednotlivá ministerstva a další ústřední orgány. Organizační složky státu nejsou právnickou osobou – jsou účetní jednotkou. Specifické postavení pak tato ministerstva, jako organizační složky mají v tom, že samy mohou zřizovat jiné organizační složky státu a příspěvkové organizace státu.

Hlavní rozdíly v hospodaření mezi OSS a OS ÚSC se dají vymezit takto:

- = OS ÚSC není právnickou osobou ani účetní jednotkou (je součástí hospodaření zřizovatele), OSS je účetní jednotkou,
- = OS ÚSC nezřizují fondy – OSS u zřizují dva fondy,
- = OSS mohou zřizovat další organizace.

8.3 Příspěvkové organizace

Obdobně jako organizační složky mohou mít i příspěvkové organizace zřizovatele územní samosprávný celek (ÚSC) nebo stát.

8.3.1 Příspěvkové organizace územních samosprávných celků

Příspěvkové organizace územních samosprávných celků (PO) jsou zřizovány pro takové činnosti, které jsou zpravidla neziskové a jejichž rozsah, struktura a složitost vyžadují samostatnou právní subjektivitu. Zřizovatel vydá o vzniku po zřizovací listinu.

Zřizovací listina příspěvkové organizace obsahuje:

- název zřizovatele,
- název a sídlo PO, IČ,
- vymezení hlavního účelu a tomu odpovídajícího předmětu činnosti,
- označení statutárních orgánů na způsob jakým vystupují jménem organizace,
- vymezení majetku ve vlastnictví zřizovatele, který se příspěvkové organizaci předává do správy k jejímu vlastnímu hospodářskému využití,
- vymezení majetkových práv,

- okruhy doplňkové činnosti, navazující na hlavní účel po, kterou jí zřizovatele povolí k tomu, aby mohla lépe využívat všechny své hospodářské možnosti a odbornost svých zaměstnanců; tato činnost nesmí narušovat plnění hlavních účelů organizace a sleduje se odděleně,
- vymezení doby, na kterou je organizace zřízena.

PO hospodaří s prostředky získanými vlastní činností a s peněžními prostředky přijatými z rozpočtu zřizovatele. Dále hospodaří s prostředky svých fondů, s peněžními dary apod.

Zřizovatel poskytuje PO příspěvek na provoz zpravidla v návaznosti na výkony nebo jiná kritéria jejích potřeb. **Obvykle se pak příspěvek stanoví** jako rozdíl mezi předpokládanými náklady PO a příjmy z její činnosti. Plánovaný hospodářský výsledek je tedy nulový.

Pokud PO vytváří ve své doplňkové činnosti zisk, může jej použít ve prospěch své hlavní činnosti.

Skutečný výsledek hospodaření se pak obvykle liší od plánovaného (který je nulový). Do skutečného výsledku hospodaření se promítá jednak hospodářský výsledek v hlavní činnosti a jednak výsledek z doplňkové činnosti. Celkový výsledek hospodaření pak může být lepší (než nulový - plánovaný) tj. lepší nebo **zlepšený**, tj. pokud je větší než nula nebo **zhoršený** (záporný). K dosahování co nejlepšího výsledku hospodaření je pak PO zainteresována prostřednictvím svých fondů.

Příspěvková organizace vytváří 4 peněžní fondy:

- fond odměn,
- rezervní fond,
- fond investic,
- fond kulturních a sociálních potřeb.

Pokud po vytvoří zlepšený hospodářský výsledek může ho rozdělit mezi dva fondy a to do fondu odměn a do rezervního fondu.

Fond odměn je vytvářen ze zlepšeného hospodářského výsledku PO a to do výše 80 % zlepšeného hospodářského výsledku, nesmí to být však výše než je 80 % limitu prostředků na platy. Příklad do tohoto fondu provede po na základě schválení hospodářského výsledku zřizovatele po skončení kalendářního roku. Prostředky z fondu se použijí na odměny zaměstnancům, nebo se z fondu odměn hradí případné překroční prostředků na platy.

Rezervní fond je vytvořen ze zlepšeného hospodářského výsledku PO na základě jeho schválení zřizovatelem sníženého o převod do fondu odměn. Zdrojem tohoto fondu mohou též být dary a prostředky nespotřebované z předcházejícího roku.

Rezervní fond používá PO k:

- dalšímu rozvoji své činnosti,

- k časovému překlenutí rozdílů mezi výnosy a náklady,
- k úhradě případných sankcí za porušení rozpočtové kázně,
- k úhradě své ztráty za předchozí léta.

Zřizovatel může dát souhlas k tomu aby po použila část rezervního fondu k posílení svého investičního fondu.

Fond investic vytváří organizace k financování svých investičních potřeb. Zdrojem investičního fondu jsou:

- odpisy z hmotného a nehmotného dlouhodobého majetku,
- investiční dotace z rozpočtu zřizovatele,
- investiční příspěvky ze státních fondů,
- výnosy z prodeje hmotného investičního majetku,
- dary a příspěvky od jiných subjektů,
- převody z rezervního fondu.

Fond investic používá PO:

- k financování investičních výdajů,
- k úhrady investičních úvěrů nebo půjček,
- k odvodu do rozpočtu zřizovatele (pokud to uložil),
- k posílení zdrojů na financování údržby a oprav nemovitého majetku ve vlastnictví zřizovat, který po používá.

Ke krytí investičních potřeb může po použít se souhlasem zřizovatele též úvěrů.

Fond kulturních a sociálních potřeb (FKSP) je tvořen základním přidělem na vrub nákladů po z ročního objemu nákladů na platy a mzdy ve výši 2 %. Fond slouží k zabezpečování kulturních, sociálních a dalších potřeb a je určen zaměstnancům PO. Fond je fondem organizace, nicméně na jeho užití se spolupodílí příslušná odborová organizace. Prakticky jsou pak prostředky tohoto fondu používány, příplatky na stravování zaměstnanců, na rekreace, odměny při životních a pracovních jubileích, na sociální účely na příspěvky na penzijní připojištění, na kulturní a sportovní činnost apod.

Z povahy **příspěvkových organizací** vyplývá, že ve většině případů zřizovatel poskytuje prostředky na její činnost. Avšak mohou vznikat i opačné vztahy mezi zřizovatelem a PO ve formě odvodů.

Zřizovatel může nařídít po odvod v těchto případech:

- když její plánované výnosy překračují její plánované náklady (jedná se o málo častý případ, protože po jsou zřizovány pro činnosti, které jsou zpravidla neziskové),

- když její investiční zdroje jsou větší, než je jejich potřeba (uskutečňuje se obvykle formou odvodu z odpisů, které jsou příjmem investičního fondu),
- když po porušila rozpočtovou kázeň.

Nejčastěji jsou po ÚSC používány v oblasti školství, kde každá škola zřizovaná ÚSC má formu právní subjektivity, která je reprezentována většinou formou příspěvkové organizace (může to být ale i školská právnická osoba). Dále se tato forma u ÚSC používá u různých kulturních zařízení, jako jsou divadla, kulturní domy, muzea nebo sociální zařízení (domovy pro seniory), technické služby apod.

8.3.2 Příspěvkové organizace státu

Příspěvková organizace (PO) státu hospodaří s peněžními prostředky získanými hlavní činností a s peněžními prostředky přijatými ze státního rozpočtu pouze v rámci finančních vztahů stanovených zřizovatelem. Dále příspěvková organizace hospodaří s prostředky svých fondů, s prostředky získanými **jinou činností**, s peněžními dary od fyzických a právnických osob, s peněžními prostředky poskytnutými ze zahraničí a s peněžními prostředky poskytnutými z rozpočtů územních samosprávných celků a státních fondů, včetně prostředků poskytnutých české republice z rozpočtu evropské unie, z finančních mechanismů a přijatých příspěvkovými organizacemi z národního fondu. **Hlavní činností** je činnost vymezená zřizovateli příspěvkové organizace zvláštním zákonem a vykonávaná příspěvkovou organizací. V případě příspěvkové organizace zřízené zvláštním zákonem je hlavní činností činnost vymezená zvláštním zákonem.

Jiná činnost je u PO státu označená činnost, kterou vykonává PO vedle hlavní činnosti a výsledkem jiné činnosti je zisk.

Hospodaření příspěvkové organizace se řídí jejím rozpočtem, který po zahrnutí příspěvku ze státního rozpočtu nebo stanovení odvodu do státního rozpočtu musí být sestaven jako vyrovnaný. Rozpočet příspěvkové organizace může zahrnovat pouze náklady a výnosy související jen s jí poskytovanými službami, které jsou předmětem její hlavní činnosti.

Při sestavení rozpočtu nákladů a výnosů se použití prostředků rezervního fondu a peněžních prostředků poskytnutých ze zahraničí v průběhu roku vždy rozpočtuje.

Finanční vztahy stanovené zřizovatelem jsou:

- příspěvek na provoz ze státního rozpočtu nebo odvod z provozu do státního rozpočtu,
- individuální a systémové dotace na financování programů a akcí,
- návratná finanční výpomoc,
- odvod z odpisů,
- dotace na úhradu provozních výdajů, které jsou nebo mají být kryty z rozpočtu

evropské unie včetně stanoveného podílu státního rozpočtu na financování těchto výdajů,

- dotace na úhradu provozních výdajů podle mezinárodních smluv, na základě kterých jsou české republice svěřeny peněžní prostředky z finančních mechanismů EU.

Hospodářský výsledek příspěvkové organizace je tvořen výsledkem hospodaření z hlavní činnosti a ziskem vytvořeným v jiné činnosti po zdanění.

Příspěvková organizace tvoří tyto peněžní fondy:

- rezervní fond,
- fond reprodukce majetku,
- fond odměn,
- fond kulturních a sociálních potřeb.

Příspěvková organizace může rozdělovat do fondů zlepšený hospodářský výsledek, jen pokud byl uhrazen případný zhoršený hospodářský výsledek předchozího roku, popřípadě let, a to takto:

- do fondu odměn do výše 80 % zlepšeného hospodářského výsledku příspěvkové organizace, nejvýše však do výše 80 % limitu prostředků na platy nebo přípustného objemu prostředků na platy,
- do fondu reprodukce majetku do výše 25 % zlepšeného hospodářského výsledku příspěvkové organizace,
- do rezervního fondu bez omezení.

Jestliže hospodaření příspěvkové organizace za běžný rok skončí ztrátou po zahrnutí příspěvku (dále jen "**zhoršený hospodářský výsledek**"), je zřizovatel povinen projednat s příspěvkovou organizací zabezpečení jeho úhrady do konce následujícího rozpočtového roku. Úhrada zhoršeného hospodářského výsledku se zajistí:

- z rezervního fondu příspěvkové organizace,
- z rozpočtu kapitoly zřizovatele, není-li dostatek prostředků v rezervním fondu příspěvkové organizace,
- ze zisku po zahrnutí příspěvku na provoz nebo odvodu z provozu (dále jen "zlepšený hospodářský výsledek", následujícím rozpočtovém roce, není-li dostatek prostředků ani v rozpočtu kapitoly.

Není-li zhoršený hospodářský výsledek uhrazen ani ze zlepšeného hospodářského výsledku příspěvkové organizace zruší zřizovatel příspěvkovou organizaci do konce roku následujícího po roce, z jehož výsledku hospodaření měl být uhrazen zhoršený hospodářský výsledek, pokud jej neuhradí z rozpočtu kapitoly.

Příspěvkové organizace státu zřizují ministerstva. Jsou zřizovány v oblastech kultury

(národní divadlo, státní hrady a zámky).

Hlavní rozdíly mezi hospodařením PO ÚSC a PO státu lze vymežit takto:

= označení „vedlejší“ činnosti je u PO státu jako „jiná činnost“ – u PO ÚSC se označuje jako „doplňková činnost“,

= fond investic u PO ÚSC je u PO státu označen jako fond reprodukce majetku,

= odlišují se pravidla rozdělování zlepšeného výsledku hospodaření.

KONTROLNÍ OTÁZKY

1. Uveďte příklady typů organizací které jsou „zřizovány“.
2. Uveďte příklady typů organizací, které jsou „zakládány“.
3. Jak naloží organizační složka se svými vlastními příjmy.
4. Kolik procent prostředků poskytuje organizační složce zřizovatel na její výdaje.
5. Co je to doplňková (jiná) činnost u příspěvkové organizace.
6. Jak se stanoví příspěvek zřizovatele příspěvkové organizaci.
7. Které fondy zřizuje příspěvková organizace ÚSC.
8. Jak vznikne zlepšený výsledek hospodaření příspěvkové organizace.

KAPITOLA 9

VYUŽÍVANÍ ZÁPŮJČNÍCH PROSTŘEDKŮ V ÚZEMNÍCH ROZPOČTECH

ÚVĚR, PŮJČKA, OBLIGACE, ZPŮSOBY RUČENÍ

OBSAH KAPITOLY

Obsahem kapitoly je postížení možností, jak při deficitním rozpočtu provést pokrytí deficitu. Podkapitoly:

9.1 Zápůjční prostředky

9.2 Ručení za úvěry

CÍL KAPITOLY

Po úspěšném zvládnutí kapitoly budete schopni popsat možnosti využívání úvěru, půjček, obligací apod., jako zdrojů financování územních samosprávných celků, a popsat způsoby ručení při využívání zápůjčních zdrojů.

KLÍČOVÁ SLOVA

Úvěr, půjčka, obligace, návratná finanční výpomoc, ručení.

9.1. Zápůjční prostředky

Pokud územní celek hospodaření s deficitním rozpočtem, může být deficit pokryt buď prostředky z minulých let, nebo musí zajistit nějaké zápůjční prostředky (viz dále).

Územní celky mohou při financování svých potřeb používat různé druhy zápůjčních prostředků. Jde zejména o tyto typy:

- úvěr,
- kontokorentní úvěr (účet),
- půjčka,
- návratná finanční výpomoc,
- hypotéka,
- leasing,
- komunální obligace,
- směnka.

Použití zápůjčních prostředků územními celky je pak spojeno se vznikem zadluženosti. Zákonem je deklarováno, že stát neručí za závazky územních celků.

Úvěry poskytují komerční banky. Územní celky jsou při tom hodnoceny u bank jako poměrně bonitní klienti. Je to dáno tím, že veřejnoprávní korporace nemůže zkrachovat, tj. obec či kraj bude vždy existovat, protože bude vždy dostávat příjmy. Nicméně několik málo obcí při ručení za úvěry svým majetkem se dostalo do problémů a majetek obce tak byl použit pro realizaci záruky.

Územní celky si mohou půjčovat prostředky od kterékoli finanční instituce. V našich podmínkách neexistuje speciální komunální banka, která by se specializovala na tuto problematiku (a poskytovala by např. výhodnější úvěry). Některé banky se však více zaměřují na poskytování úvěrů zejména obcím (ČS, a.s.).

V 90. letech XX. století byl všeobecně nedostatek finančních zdrojů bank. Pro specifické případy potřeb úvěrování u obcí (potřeba nižších úroků z úvěrů a dlouhodobější splatnost úvěrů) byla vytvořena Municipální finanční společnost (MUFIS). Pro tento systém byly získány prostředky z amerického kapitálového trhu na období 30 let. Podmínkou používání těchto prostředků bylo použití na projekty infrastruktury pro bydlení.

Územní celky potřebují si vypůjčovat prostředky z těchto hlavních důvodů:

- na investiční výstavbu, rozvoj obce apod., z čehož plyne potřeba střednědobých až dlouhodobých úvěrů,
- na překlenutí časového nesouladu příjmů a výdajů; příjmy z daní jsou v průběhu roku nepravidelné, zejména na počátku roku pokud územní celek nemá vlastní prostředky z předcházejících let, zápasí s jejich nedostatkem; v tomto případě přicházejí v úvahu krátkodobé, maximálně jednorocní, úvěry nebo použití kontokorentních účtů,
- a dále to mohou být potřeby předfinancování projektů, dotovaných z rozpočtů EU.

Kontokorentní úvěr lze obvykle na základě smlouvy s bankou čerpat v maximálně stanovené výši a po omezenou dobu.

Půjčky jsou zdroje, které mohou územní celky získávat ze státního rozpočtu, ze státních fondů apod. Pokud je poskytnuta z jiného veřejného rozpočtu „návrtná finanční výpomoc“ je tato vždy bezúročná. Nicméně např. ze státních fondů jsou poskytovány půjčky s malým úrokem (2 %). Obvykle jsou tyto půjčky součástí poskytnuté podpory z veřejného rozpočtu, kdy část podpory tvoří dotace a část podpory tato půjčka.

Hypoteční úvěr - jde o formu úvěru, kdy ručení je uplatňováno nejčastěji majetkem, do kterého se investuje (výstavba nájemních bytů, výstavba technické infrastruktury, modernizace bytového fondu, zateplování objektů, vady panelových technologií apod.).

Leasing je poměrně málo používaná forma. Používá se buď ve formě finančního leasingu, kdy na pořízení je potřebná vstupní částka 20 – 30 % pořizovací ceny a zbytek se splácí a po splacení se předmět leasingu stává majetkem ÚSC, nebo ve formě operativního leasingu, kdy jsou stanoveny průběžně splátky a kdy leasingová společnost zajišťuje údržbu předmětů a po určité době splacení je předmět nahrazen novým a splácení pokračuje (předmět nepřechází do vlastnictví; uplatňuje se např. při autoprovozu obecních úřadů s tím že, o opotřebovaná vozidla se nemusí starat úřad).

K pokrytí svých potřeb mohou obce vydávat **obecní (komunální) obligace**. Tato forma zápůjčních prostředků je pro obce výhodnější (levnější) oproti např. úvěrům. Nicméně musí zde být splněna podmínka dosti velkého rozsahu emise obligací (minimálně 100 mil. Kč), kdy pak fixní náklady, které jsou spojeny s emisí obligací, na jednotku emitovaných obligací výrazně klesají.

Vydávání obligací povoluje ČNB. Obligace může územní celek vydávat buď sám, nebo prostřednictvím zprostředkovatele – za zprostředkování musí zaplatit poplatek, což prodává emisi. Používá se zprostředkování emise peněžními ústavy. Z emise pak banka poskytne úvěr. Za emisi ručí územní celek, ale záruku může převzít i banka.

Důležitý je prodej obligací na trhu. Aby byl splněn požadavek dobré obchodovatelnosti, uvádí se, že obligace musí být hodnotě alespoň 1 mld. Kč.

Tato forma získávání zápůjčních prostředků je nevhodná (vzhledem k potřebnému objemu) pro malé obce, a proto ji používají jen naše největší města.

Směnka nahrazuje hotové peníze. Je to způsob, jak uhradit závazky s časovým odstupem. Územní celky je mohou používat na překlenutí dočasných obtíží nebo jako zástavu. Avšak není pro ně vhodným platebním instrumentem, neboť nejsou podnikatelskými subjekty. Obvykle se proto směnka používá pro předúvěrování (do doby, než se zajistí úvěr).

9.2 Ručení za úvěry

V případě poskytování úvěrů jsou bankami požadovány záruky. Jako formy záruk jsou nejčastěji používány záruky majetkem, ale jsou uplatňovány i jiné formy ručení.

Při ručení za úvěry se mohou uplatňovat tyto způsoby:

- ručení majetkem - tento způsob ručení může být zejména u malých obcí problematický vzhledem k nedostatku vhodného majetku,
- rozpočtem (budoucími příjmy) – je spojeno s tím, že územní celek vede u příslušné banky svůj účet, kde má poskytnut i úvěr, což umožňuje bance v případě nesplácení úvěru obstatit účet územního celku,
- jiné formy ručení: kombinace výše uvedených typů ručení, třetí osobou, ručení cennými papíry z portfolia obce.

* * *

Kontrolní otázky:

1. Proč jsou územní celky považovány bankami za důvěryhodné subjekty při získávání úvěrů?
2. V jakých hodnotách se pohybují úroky z úvěrů pro územní celky?
3. Proč je nejlevnější forma vypůjčování prostředků územními celky, tj. obligace, používána velmi málo?

KAPITOLA 10

VYROVNANOST HOSPODAŘENÍ A ZADLUŽENOST

VÝSLEDEK ROZPOČTOVÉHO HOSPODAŘENÍ, DLUHOVÁ SLUŽBA, MONITORING OBCÍ, ROZPOČTOVÁ ODPOVĚDNOST

OBSAH KAPITOLY

Kapitola je zaměřena na problematiku hodnocení zadluženosti územních celků a postihuje nástroje, které jsou používány státem pro hodnocení územních celků. Podkapitoly:

- 10.1 Výsledek rozpočtového hospodaření
- 10.2 Zadluženost
- 10.3 Dluhová služba
- 10.4 Monitoring hospodaření územních samosprávných celků
- 10.5 Rozpočtová odpovědnost

CÍL KAPITOLY

Po úspěšném zvládnutí kapitoly budete schopni popsat nástroje, které jsou používány ze strany státu k hodnocení zadluženosti územních celků, a budete schopni vypočítat příslušné ukazatele pro jednotlivý územní celek.

KLÍČOVÁ SLOVA

Zadluženost, dluhová služba, monitoring, rozpočtová odpovědnost.

10.1 Výsledek rozpočtového hospodaření

Výsledek rozpočtového hospodaření je rozdíl mezi příjmy a výdaji (má opačné znamínko než financování). Pokud je výsledek rozpočtového hospodaření záporný, je nutno ho pokrýt. Pokrytí může být provedeno jednak prostředky z minulých let, anebo nějakou formou použití zápůjčních prostředků, čímž vzniká zadluženost.

Poznámka: Výsledek hospodaření (vyplývá z účetnictví územních celků dle výkazu zisku a ztráty) – jde o výsledek rozdílu mezi výnosy a náklady, tedy mezi skutečnými realizovanými výnosy (bez ohledu na to zda byly či nebyly zaplacený; existují i nepeněžní výnosy) a skutečnými náklady (bez ohledu zda byly zaplacený; vč.

nepeněžních) (tj. tzv. akruální přístup). Této problematice zde není věnována pozornost.

Výsledek hospodaření může být rozdílný od výsledku rozpočtového hospodaření - rozdíly jsou dány mezi skutečnými a realizovanými výnosy bez ohledu na to zda byly zaplacený.

10.2 Zadluženost

Územní rozpočty mohou být přebytkové – při záměru použití prostředků v dalším období, ale častějším jevem je, že rozpočty jsou schodkové, tj. příjmy rozpočtu jsou menší než jeho výdaje. Při hodnocení této bilance se přitom berou v úvahu pouze příjmy daného roku a výdaje daného roku (do bilance se nezahrnují prostředky z předcházejících let, půjčky apod.).

Pokud je rozpočet deficitní, ale deficit je možno pokrýt prostředky z předcházejících let, nevzniká zde z hlediska hospodaření obcí problém, tj. neroste zadluženost. V řadě případů však vlastní prostředky územního celku nejsou k dispozici, a proto je nutné použít k pokrytí deficitu rozpočtu obce některý ze zápůjčních finančních zdrojů – jde o zadlužování územních celků.

Na zadluženosti obcí se podílejí zejména statutární města a Praha. Přehled vývoje zadluženosti obcí a krajů postihují tabulky 10.1 a 10.2.

Tab. 10.1 Vývoj zadluženosti obcí v ČR (v mld. Kč)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Úvěry	47,4	55,8	59,9	60,9	68,3	68,8	67,7	66,1	51,5	49,5	49,4	50,1
Komunální dluhopisy	22,7	14,7	15,8	14	13,8	15	11,8	10,7	10,7	10,4	10,1	10,1
Přijaté návratné finanční výpomoci a ostatní dluhy	10	10,1	7,6	7,5	7,9	8,4	9,4	10,1	9,7	9,1	9,1	9,8
Celkem	80,1	80,6	83,3	82,4	90	92,2	88,9	86,9	71,9	69	68,6	70

Tab. 10.1 Vývoj zadluženosti krajů v ČR (v mld. Kč)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Úvěry	11,9	17,4	16,6	19,6	22,2	23,5	24,4	24,3	18,6	16,7	16,8	16,1
Přijaté návratné finanční výpomoci a ostatní dluhy	2,7	3,5	2,5	2,7	2,3	3,3	3,2	2,1	2,7	3	4	3,2
Celkem	14,6	20,9	19,1	22,3	24,5	26,8	27,6	26,4	21,3	19,7	20,8	19,3

Z tabulek je zřejmé, že hlavní formou zadluženosti u obcí jsou úvěry přijaté obcemi, které se podílejí na celkové zadluženosti 70 %. Úvěr je tedy nejrozšířenější forma zadluženosti obcí.

Růst zadluženosti obce by nemusel vyplývat jen z jejího zadlužení, ale i např. z toho, že obec přijme záruku za úvěr jiného subjektu a tento subjekt není schopen splácet dluh, a tedy obce musí realizovat tuto poskytnutou záruku. Proto v souvislosti s problematikou zadluženosti obcí je obcím zakázáno ručit za jiné fyzické a právnické osoby (až na výjimky, kterými jsou např. společnosti, kde má obec více jak poloviční majetkový podíl apod.).

Existenci dluhu u územních celků lze spojovat s existencí veřejné dluhu – který je pak i jedním z požadovaných kritérií EU (max. 60 % ve vztahu k HDP). Proto stát usiluje o snižování zadluženosti i u územních celků. K tomu nemá přímé nástroje (stát nemůže omezit používání zápůjčních prostředků územními celky) a proto jsou od 90. let XX. století používány různé nepřímé nástroje jako: vyhodnocování ukazatele dluhové služby, monitoring hospodaření územních samosprávných celků či rozpočtová odpovědnost.

10.3 Dluhová služba

Problém zadlužování obcí v ČR se v období 90. let zvyšoval, a proto stát činil opatření proti nadměrnému zadlužování obcí. Jedním z těchto opatření je sledování velikosti dluhové služby obcí.

Ukazatel dluhové služby vyjadřuje podíl splátek úroků, jistin úvěrů apod. k celkovým příjmům obecního rozpočtu.

Pro hodnotu tohoto ukazatele byla jako „únosná velikost dluhové služby“ požívána hranice do 15 % (od roku 2004); pokud pak byla dluhová služba posuzována k opakujícím se příjmům, pak byla stanovena do 30 %.

Velikost tohoto ukazatele byla posuzována při žádostech obcí o zápůjční prostředky a v některých případech je i kritériem pro poskytování dotací, např. ze státních fondů (obec, která měla tento ukazatel vyšší, než bylo stanoveno, měla snížené možnosti získání dotačních prostředků, což ji znevýhodňovalo oproti jiným obcím).

Výpočet ukazatele dluhové služby

Výdaje na dluhovou službu

$$\text{UDS} = \frac{\text{Výdaje na dluhovou službu}}{\text{Dluhová základna}} * 100 \text{ \%}$$

Dluhová základna = celkové příjmy (příp. opakující se příjmy)

Výdaje na dluhovou službu = úroky placené z úvěrů, půjček apod.; uhrazené splátky dluhopisů a půjčených prostředků

10.4 Monitoring územních samosprávných celků

Od roku 2008 nahradil stát regulaci prostřednictvím ukazatele dluhové služby Monitoringem hospodaření územních samosprávných celků, který sleduje vybrané ukazatele u jednotlivých ÚSC. Monitoring v podobě od roku 2017 sleduje následující ukazatele (viz tabulka 10.2).

Tab. 10.2 Monitoring hospodaření územních samosprávných celků

1	Počet obyvatel	ČSÚ
2	Příjem celkem (po konsolidaci)	Finanční výkaz FIN 2-12 M
3	Úroky	Finanční výkaz FIN 2-12 M
4	Uhrazené splátky dluhopisů a půjčených prostředků	Finanční výkaz FIN 2-12 M
5	Dluhová služba celkem	Součet ukazatelů 3 a 4
6	Ukazatel Dluhové služby (v %)	Podíl ukazatelů 5 a 2
7	Průměr příjmů za poslední 4 roky	Finanční výkaz FIN 2-12 M

8	Zadluženost	Účetní výkaz - Rozvaha, sloupec "BĚŽNÉ OBDOBÍ"
9	Pravidlo rozpočtové odpovědnosti (v %)	Podíl ukazatelů 8 a 7
10	Aktiva celkem	Účetní výkaz - Rozvaha, sloupec "BĚŽNÉ OBDOBÍ - BRUTTO"
11	Cizí zdroje	Účetní výkaz - Rozvaha, sloupec "BĚŽNÉ OBDOBÍ"
12	Podíl cizích zdrojů k celkovým aktivům (v %)	Podíl ukazatelů 11 a 10 (max. 25 %)
13	Oběžná aktiva	Účetní výkaz - Rozvaha, sloupec "BĚŽNÉ OBDOBÍ - NETTO"
14	Krátkodobé závazky	Účetní výkaz - Rozvaha, sloupec "BĚŽNÉ OBDOBÍ"
15	Celková likvidita	Podíl ukazatelů 13 a 14 (nemá být menší než 1)
16	Stav na bankovních účtech	Účetní výkaz - Rozvaha, sloupec "BĚŽNÉ OBDOBÍ - BRUTTO"
17	Stav na bankovních účtech zřízených příspěvkových organizací	Účetní výkaz - Rozvaha příspěvkové organizace, sloupec "BĚŽNÉ OBDOBÍ - BRUTTO"
18	Zadluženost zřízených příspěvkových organizací	Účetní výkaz - Rozvaha příspěvkové organizace, sloupec "BĚŽNÉ OBDOBÍ"

Stěžejní ukazatele SIMU:

(9) Pravidlo rozpočtové odpovědnosti (§ 17 zákona č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti)

- podíl dluhu k průměru příjmů za poslední 4 roky (hodnota by neměla překročit 60 %)

(12) Podíl cizích zdrojů k celkovým aktivům

- tento ukazatel zachycuje míru zadlužení majetku daného ÚSC. To znamená, jaký podíl aktiv je kryt cizími zdroji (hodnota by neměla překročit 25 %)

(15) Celková likvidita

- vyjadřuje podíl oběžných aktiv a krátkodobých závazků. Hodnota ukazatele nižší než 1 naznačuje, že obec není schopna splatit své krátkodobé závazky (dostává se do platební neschopnosti) (hodnota by neměla být nižší než 1)

10.5. Rozpočtová odpovědnost

Od roku 2017 jsou pro územní celky nastavena pravidla rozpočtové odpovědnosti.

Dluhová brzda (souvisí s celkovým veřejným dluhem celého státu a týká se celého sektoru veřejných institucí) představuje dosažení veřejného dluhu ve výši 55 % procent hrubého domácího produktu (dluhová brzda od prvního dne druhého měsíce po dni vyhlášení).

Pokud platí dluhová brzda, pak územní celek na následující rok schválí rozpočet vyrovnaný nebo přebytkový; deficitní jen v případě pokrytí deficitu finančními prostředky z minulých let nebo návratnou finanční výpomocí. Pokrytí půjčkou apod. je možné jen případě předfinancování projektů EU.

Pro územní celky pak dále platí:

- územní celek hospodaří tak, aby výše dluhu nepřekročila k rozvahovému dni 60 % průměru příjmů za poslední 4 roky,
- pokud překročí, musí územní celek v následujícím roce snížit svou zadluženost nejméně o 5 % rozdílu mezi výši svého dluhu a 60 %,
- pokud nesníží, Ministerstvo financí rozhodne o pozastavení převodu podílu na výnosu daní (budou použity ke splácení dluhu).

* * *

Kontrolní otázky:

1. Jaký je rozdíl mezi výsledkem hospodaření a výsledkem rozpočtového hospodaření?
2. Jaké nástroje, od roku 1990 používal stát k regulaci zadluženosti obcí?
3. Jak se stanoví ukazatel dluhové služby?
4. Co se stane, když územní celek překročí stanovenou velikost zadluženosti (dle pravidel rozpočtové odpovědnosti)?

KAPITOLA 11

METODY SESTAVOVÁNÍ A HODNOCENÍ ROZPOČTŮ

METODY NÁVRHU ROZPOČTŮ, BĚŽNÝ A KAPITÁLOVÝ ROZPOČET, PODKLADY PRO SESTAVENÍ ROZPOČTU

OBSAH KAPITOLY

Kapitola je zaměřena na metody sestavování rozpočtů územních celků, na vstupy potřebné pro sestavení rozpočtu a na vytvoření běžného a kapitálového rozpočtu.

Podkapitoly:

11.1 Vstupy pro sestavení rozpočtu

11.2 Metody sestavení rozpočtů

11.3 Metody hodnocení rozpočtů

11.4 Běžný a kapitálový rozpočet

CÍL KAPITOLY

Po úspěšném zvládnutí kapitoly budete schopni popsat hlavní metody používané při návrhu rozpočtu, vstupy potřebné pro sestavení rozpočtu a vytvořit běžný a kapitálový rozpočet.

KLÍČOVÁ SLOVA

Metody, vstupy, běžný rozpočet, kapitálový rozpočet.

11.1 Vstupy pro sestavení rozpočtu

Proces sestavování návrhu rozpočtu není upraven. Větší obce (s větším a složitějším rozpočtem) si zpracovávají obvykle vlastní metodiku.

Celou přípravu rozpočtu (u větších obcí či krajů) organizuje obvykle finanční odbor (pokud existuje), který rovněž připravuje celkový metodický postup zpracování rozpočtu (termíny předkládání podkladů odbory úřadu, organizacemi napojenými na rozpočet, termíny vyhlášení grantů a dotací z rozpočtu). Rozpočet u větších úřadů může být sestavován po kapitolách (podle organizační působnosti odborů úřadu).

Rozpočet může být navržen ve variantách, pro rozhodování v orgánech obce (výbory, rada zastupitelstva). Proces schvalování může probíhat jako iterační proces

při projednávání a formou návrhů změn rozpočtů jednotlivých orgánů, více násobným projednáním v orgánech obce před schválením v zastupitelstvu. Při schválení musí být schválena jen jedna varianta.

Pro sestavení návrhu rozpočtu je potřebné zajisti řadu informací. Nejdůležitější jsou zejména tyto:

- odhad vývoje ekonomiky,
- odhad vývoje místní ekonomiky,
- změny v tendencích místních poplatků,
- organizace napojené na rozpočet = návrh jejich rozpočtu obsahuje příjmy výdaje, závazné ukazatele, investiční záměry a pokrytí,
- očekávané jednorázové příjmy (odnětí zemědělské půdy),
- záměry prodeje majetku (pozemky, bytový fond apod.),
- nárokové dotace (vazba na státní rozpočet),
- do rozpočtu nejsou zapojeny předpokládané nenárokové dotace (budou do rozpočtu zahrnuty až v návaznosti na jejich konkrétní získání), v případě dotací od EU je potřebné do rozpočtu zařadit prostředky na spolufinancování,
- možnosti zvýšení příjmů (např. změny v místních poplatcích, nájemné, podnikání obce, odvody příspěvkových organizací),
- použití vlastních zdrojů z minulých let (pokud jsou k dispozici),
- rozvojové (programové cíle),
- střednědobý výhled rozpočtu,
- další vstupy.

11.2 Metody sestavení rozpočtu

Vnitřní vztahy v rozpočtu lze sledovat:

- ve formě členění na běžný a kapitálový rozpočet,
- sledování provozního přebytku,
- vyrovnanost rozpočtu: běžná a reálná (reálná: vyrovnání deficitu vlastními zdroji nebo zápůjčnými prostředky).

Metody (přístupy) při sestavování rozpočtu se liší podle toho, o jakou část rozpočtu se jedná (běžný nebo kapitálový rozpočet).

Při sestavování běžného rozpočtu je nejčastější metodou je metoda přírůstková, další metodou je metoda nulové základny.

Přírůstková metoda je založena na návrhu rozpočtu na základě rozpočtu předcházejícího roku a představuje úpravu položek rozpočtu o určitou procentní část (přírůstek či pokles). Ve změně (indexu) oproti předcházejícímu roku se projevuje např.:

- inflace,
- skutečné čerpání rozpočtu a stav poptávky po příslušné službě,
- předpokládané změny počtu obyvatelstva, dětí apod.,
- index vývoje mezd zaměstnanců apod.

Změny se obvykle provádějí expertním odhadem, jehož základem je skutečné čerpání rozpočtu v minulém roce (minulých letech) a skutečný a rozpočtovaný objem prostředků.

Jako negativa u této metody lze uvést: podrobněji se nezkoumá, zda je potřeba výdajů objektivní, zda se služby zabezpečují při nejnižších nákladech (efektivně), zda rozpočet reaguje na měnící se podmínky, spravedlivé rozdělení služby mezi obyvatele. Projevuje se zde určitá setrvačnost rozpočtu, menší ochota přistupování ke změnám.

Jako pozitiva této metody lze uvést zejména jednoduchost zpracování.

Metoda nulové základny je založena na přístupu, který při sestavení rozpočtu (resp. jeho částí) se nevychází z předcházejícího rozpočtu, ale začíná se sestavovat zcela od počátku (od nuly). Tato metoda nicméně vyžaduje širší znalosti z problematiky hospodaření územních celků, a to jednak pravidel, ale i povinností daných ÚSC zákony. Dalším vstupem jsou zde programové dokumenty, odrážející běžné fungování i rozvoj územního celku. Tato metoda jako celek (pro celý rozpočet se v podstatě nevyužívá komplexně); byla by ale např. využita při sestavení prvního rozpočtu nově vyčleněné (založené) obce.

Využívá se tedy v určitých intervalech pro vybrané segmenty rozpočtu, pro posouzení oprávněnosti výdajů (pokud zde neexistují jiné metody).

Výhodou metody je důkladné posouzení příslušného výdaje. Nevýhodou je pak náročnost zpracování.

Při této metodě lze stanovit tyto hlavní kroky:

- rozhodnutí o tom, zda bude určitou službu rozpočet financovat,
- stanovení požadovaného výstupu, nejlépe ve formě určitého standardu služby,
- odhad stanovení nákladů na uvedený standard,
- stanovení případných poplatků za službu,
- potřebný objem služby (počet uživatelů),
- stanovení celkových nákladů na službu z rozpočtu obce.

Programové rozpočtování je založeno na cílech politiky stanovených pro běžnou i kapitálovou část rozpočtu, jejich významnost a pořadí a strukturalizaci cílů. Hlavní principy této metody jsou:

- princip programového členění cílů,
- princip komplexnosti,
- princip výlučnosti.

Výkonové rozpočtování je spojeno s tím, že při sestavování rozpočtu:

- je sledováno účelové hledisko,
- programové aktivity jsou vyjádřeny výkonovými ukazateli (je problém jak stanovit),

Poznámka: vhodné je spojit programové a výkonové rozpočtování.

Nabídkový způsob sestavování rozpočtu je přístupem, kdy rozpočet je sestaven na základě názorů zejména úřadu územního celku – bez zjištění zájmů od obyvatel:

- při sestavování mají hlavní roli správci jednotlivých výdajových oblastí,
- je založen na administrativním financování,
- není sledován smysl či cíl, potřeba a apod. vynakládaných zdrojů,
- neexistuje úzká vazba mezi příjmy a výdaji.

Poptávkový způsob sestavování rozpočtu pak využívá názory a potřeby obyvatel:

- na základě potřeb a cílů jsou stanoveny priority při alokaci omezených zdrojů,
- je založen na preferencích (veřejná volba).

Mezi metody přípravy rozpočtu lze zařadit i benchmarking (srovnání s jinými obcemi). Pro tuto metodu jsou však potřebné údaje ke srovnání (standardy).

Participativní rozpočet je metodou, kdy o části rozpočtu nerozhoduje politické vedení obce, ale např. přímo občané formou podávání vlastních návrhů a hlasování.

11.3 Metody hodnocení rozpočtů

Příklady možných metod hodnocení rozpočtu:

- výsledek rozpočtového hospodaření (příjmy – výdaje),
- výsledek hospodaření (na základě výsledovky),
- běžný a kapitálový rozpočet,
- provozní přebytek ($B_p - B_v$),
- jiné způsoby:
 - standardy,

- benchmarking,
- rating,
- finanční a výkonnostní audit.

Provozní přebytek ($B_p - B_v$)

- B_p = běžné příjmy = Tř. 1 + Tř. 2 + část. Tř. 4 (41..)
- B_v = běžné výdaje = Tř. 5

Rozdíl:

= menší než 0 = neschopnost pokrýt ani běžné potřeby obce

= větší než 0 = zdroje pro investování (hrubé investice)

11.4 Běžný a kapitálový rozpočet

Běžný a kapitálový rozpočet

Příjmy běžného rozpočtu tvoří (PB):

- daňové příjmy, tj. daně a poplatky (třída 1.)
- nedaňové příjmy, např. příjmy z nájemného (třída 2.)
- běžné dotace, např. u obcí na výkon státní správy, tj. každoročně se opakující dotace – lze je rovněž označit jako nárokové dotace* (část třídy 4.)

Výdaje běžného rozpočtu (VB):

- běžné výdaje (třída 5.)

Bilance běžného rozpočtu: $PB - VB = SB$

Je-li:

- $SB > 0$... tj. přebytek, pak mohou být zdroje převedeny do kapitálového rozpočtu (resp. do dalších let)
- $SB < 0$...tj. schodek – nemělo by k němu dojít (možné pokrytí: přebytkem kapitálového rozpočtu, dočasné pokrytí zápůjčními prostředky)

Příjmy kapitálového rozpočtu (PK):

- výsledek bilance běžného rozpočtu (přebytek, schodek)
- kapitálové příjmy (třída 3.)
- kapitálové dotace (část třídy 4.)

Výdaje kapitálového rozpočtu (VK):

- kapitálové výdaje (třída 6.)

Bilance kapitálového rozpočtu: $PK - VK = SK$

Je-li:

- $SK > 0$... tj. přebytek, kdy může jít o zdroj pokrytí deficitu běžného rozpočtu nebo o odsun výdajů do dalších let
- $SK < 0$... tj. schodek, který je možno pokrýt z vlastních zdrojů (přebytky běžného i kapitálového rozpočtu) z minulých let, častějším případem bude potřeba dočasného použití zápujčnících zdrojů.

* * *

Kontrolní otázky:

1. Jaké podklady lze využít pro sestavení rozpočtu na další rok?
2. Pro kterou část rozpočtu je především využitelná přírůstková metoda a proč?
3. Kdy přichází v úvahu použití metody nulové základny?
4. Jak je v praxi uplatňován participativní rozpočet, které obce ho uplatňují (najít příklad v praxi)?
5. K čemu lze využít vytvoření běžného a kapitálového rozpočtu?

KAPITOLA 12

KONTROLA, PŘEZKOUMÁNÍ, AUDIT, RATING

OBSAH KAPITOLY

Kapitola je zaměřena na různé stránky kontroly, používané v územních rozpočtech.
Podkapitoly:

12.1 Přezkoumání hospodaření územních celků

12.2 Audit, bonita, rating

12.3 Finanční kontrola

12.4 Finanční výbor

CÍL KAPITOLY

Po úspěšném zvládnutí kapitoly budete schopni popsat způsob a obsah přezkoumání hospodaření územních celků (zákonná povinnost), a popsat další možné způsoby kontroly.

KLÍČOVÁ SLOVA

Kontrola, přezkum hospodaření, audit, rating, finanční výbor.

12.1 Přezkoumání hospodaření ÚSC

V rámci rozpočtového procesu je zařazena povinnost územních celků nechat si přezkoumat své hospodaření za příslušný rok. Výsledek přezkoumání je pak podkladem pro projednávání závěrečného účtu zastupitelstvem.

Přezkoumání provádí u ÚSC:

- u obcí a dobrovolných svazků obcí krajský úřad nebo auditor (každoroční povinností je požádat do 30. 6. krajský úřad o provedení přezkoumání nebo objednat přezkoumání u auditora a sdělit to krajskému úřadu),
- u krajů Ministerstvo financí.

Do konce kalendářního roku se provede dílčí přezkoumání a po skončení kalendářního roku se provede jednorázové přezkoumání za celý předchozí kalendářní rok (u obcí do 800 obyvatel se provádí pouze jednorázové přezkoumání).

Přezkoumání hospodaření územních celků se řídí zákonem 420/2004 Sb.. Předmětem přezkoumání jsou údaje o ročním hospodaření územního celku a to:

- plnění příjmů a výdajů rozpočtu, vč. peněžních operací týkajících se rozpočtových prostředků,
- finanční operace týkajících se tvorby a použití fondů,
- náklady a výnosy podnikatelské činnosti,
- peněžní operace týkající se sdružených prostředků, cizích zdrojů,
- hospodaření s prostředky Národního fondu,
- vyúčtování a vypořádání vztahů ke státnímu rozpočtu, k rozpočtům krajů, obcí, státním fondům a dalším osobám.

Dále:

- hospodaření s majetkem ve vlastnictví územního celku a státu s nímž hospodaří územní celek,
- zadávání veřejných zakázek,
- stav pohledávek a závazků a nakládání s nimi,
- ručení za závazky fyzických a právnických osob,
- zastavování movitých a nemovitých věcí, zřizování věcných břemen k majetku,
- účetnictví vedené územním celkem.

Hlediska provádění přezkoumání:

- dodržování povinností stanovených zvláštními právními předpisy (rozpočtová pravidla, zákon o obcích, zákon o krajích),
- soulad hospodaření s finančními prostředky ve srovnání s rozpočtem,
- dodržení účelu poskytnuté dotace nebo návratné finanční výpomoci a podmínek jejich použití,
- věcná a formální správnost dokladů o přezkoumávaných operacích.

Výsledek přezkoumání obsahuje konstatování:

- že buď nebyly zjištěny chyby a nedostatky,
- nebo byly zjištěny chyby a nedostatky, které nemají závažnost nedostatků uvedených výše,
- byly zjištěny nedostatky, spočívající v:
 - porušení rozpočtové kázně,
 - neúplnosti, nesprávnosti, neprůkaznosti účetnictví,
 - v pozměňování záznamů nebo dokladů,
 - porušení povinností nebo překročení pravomocí,
 - neodstranění nedostatků z předcházejícího přezkoumání,

- nevytvoření podmínek pro přezkoumání.

Povinnou součástí závěru každé zprávy o výsledku přezkoumání je:

- upozornění na případná rizika, která lze dovodit ze zjištění a která mohou mít negativní dopad na hospodaření územního celku,
- uvedení podílu pohledávek a závazků na rozpočtu územního celku a podílu zastaveného majetku na celkovém majetku.

12.2 Audit, bonita, rating

Finanční audit je činnost nad rámec požadavku zákona o obcích (liší se od auditu, kdy se tak někdy označuje přezkoumání hospodaření – viz výše), a jeho výsledkem je auditorská zpráva. Je prodloužením přezkoumávání hospodaření obce a obsahu další dílčí procedury, vyplývající ze zákona o auditorech a komoře auditorů. Umožňuje vyjádřit názor na auditorskou uzávěrku.

Základní principy auditu.

- princip přiměřeného zjištění (zda účetní uzávěrka není výrazným způsobem zkreslena),
- princip významnosti,
- princip auditorského rizika:
 - audit dává záruku, že organizace nezkresluje údaje v účetní uzávěrce,
 - bance dává záruku, že vykazované údaje odpovídají skutečnosti,
 - je předpokladem pro strategické řízení,
 - je to činnost metodická.

Výkonnostní audit se zaměřuje na ukazatele, které v podnikatelské oblasti měří zisk – tedy hospodárnost, účelnost a efektivnost. Cílem auditu je porovnání vybraných činností se standardy. Tento audit jde vysoce nad rámec požadavků zákona o obcích a provádí se tehdy, přeje-li si obec demonstrovat občanům hospodárné, účelné a efektivní vynakládání prostředků ve srovnání s existujícími měřítky nebo kritérii výkonnosti.

Bonita vystupuje v souvislosti s používáním úvěru jako zdroje financování obce. Bonita je vyjádřením finanční zdatnosti obce a tím její úvěruschopnosti. Při hodnocení bonity se posuzuje:

- dobré jméno,
- význam a velikost obce,
- správná struktura,
- stanovené cíle a jejich plnění,

- úroveň programů sociálního a ekonomického rozvoje (vč. investování),
- schopnost zapojit se do vznikajících vztahů apod.

Rating je schopnost obce dodržet své závazky, splácet dluhy. Peněžní instituce, banky i soukromý sektor očekávají, že se jim prostředky vrátí a přinesou i zisk. Avšak investice, které realizují, obce jsou často naléhavé a nebývají ziskové. Proto chce věřitel vědět, zda v budoucnu uhradí obce své závazky.

Rating je spojen s potřebou zajistit zdroje pro rozvoj, mít pověst důvěryhodného partnera. Proto si územní celky pořízují ratingové hodnocení. Rating je nejen odbornou informací a ocenění kvalit ve vztahu k obchodním partnerům, finančním institucím a bankám. Na základě ratingu mohou kalkulovat s rozsahem rizik, která postupují při svém rozhodování.

Využití ratingu je významné i pro management územního celku a zastupitelstvo. Obdržená známka může vést k přijetí opatření, která posílí ekonomickou sílu města. Analýza provedená nezávislou agenturou je objektivním pohledem na práci vedení města a měla by vytvořit určitou zpětnou vazbu pro jeho rozhodování.

Je signálem pro voliče, kteří získávají obraz o situaci územního celku.

Rating se provádí buď krátkodobý anebo dlouhodobý. Zpracování ratingu je založeno na analýze:

- základních údajů územního celku,
- makropohy v daném regionu,
- ekonomiky mikroregionu (postavení jednotlivých odvětví: zemědělství, průmysl, terciární sféra, cestovní ruch),
- zhodnocení hospodářské situace a možnosti jejího dalšího vývoje (zaměstnanost, příjmy obyvatelstva, struktura obyvatelstva),
- rozbor politického a administrativního systému,
- hospodaření územního celku.

Dlouhodobý rating používá až 24 stupňovou stupnici. Nejlepší stupeň je Aaa, nižší Aa+, -.... nejhorší je C.

12.3 Finanční kontrola

Finanční kontrolu ve veřejné správě popisuje zákon 320/2001 Sb.; tato kontrola se v několika směrech týká i územních celků.

.Finanční kontrolu tvoří:

- Systém finanční kontroly vykonávaní kontrolními orgány (Ministerstvo financí, správci kapitol SR, územní celky).
- Systém finanční kontroly podle mezinárodních smluv.

- Vnitřní kontrolní systém.

Cíle finanční kontroly:

- dodržování právních předpisů a opatření při hospodaření s veřejnými prostředky,
- zajištění ochrany veřejných prostředků proti rizikům, nesrovnalostem,
- včasné a spolehlivé informování vedoucích orgánů veřejné správy o nakládání s veřejnými prostředky, o prováděných operacích a jejich účetním zpracování,
- hospodárný, efektivní a účelný výkon veřejné správy.

Působnost Ministerstva financí:

- metodicky řídí a kontroluje výkon finančních orgánů ve veřejné správě,
- vykonává finanční kontrolu u organizačních složek státu, státních fondů a u ostatních organizací,
- vykonává kontrolu u poskytovatelů veřejné finanční podpory s výjimkou územních celků,
- vykonává kontrolu u žadatelů a příjemců veřejné finanční podpory s výjimkou těch, kterým byly poskytnuta z rozpočtů územních celků.

Působnost správců kapitol státního rozpočtu:

- vytváří systém finanční kontroly svého hospodaření i organizačních složek ve své působnosti,
- poskytovatelé vykonávají kontrolu u žadatelů o veřejnou finanční podporu nebo u příjemců této podpory.

Působnost ÚSC - provádí kontrolu:

- u příspěvkových organizací ve své působnosti,
- u žadatelů o veřejnou finanční podporu nebo u příjemců této podpory, kterou jim poskytují,
- jsou povinny vytvořit systém finanční kontroly, zajistit finanční kontrolu svého hospodaření, hospodaření organizačních složek a příspěvkových organizací ve své působnosti.

Vnitřní kontrolní systém:

- povinnost zavedení vnitřního kontrolního systému
- předběžná kontrola a následná kontrola plánovaných a připravovaných operací,
- Interní audit zajišťuje funkčně nezávislý útvar nebo pověřený zaměstnanec organizačně oddělený od řídicích výkonných struktur. Jde o nezávislé a

objektivní přezkoumávání a vyhodnocování finančních operací a vnitřního kontrolního systému. Je povinný u obcí nad 15 tis. obyvatel.

12.4 Finanční výbor

Výbory jsou kontrolní a iniciativní orgány zastupitelstva:

Finanční výbor:

- výbor zřizuje zastupitelstvo,
- předseda musí být členem zastupitelstva,
- počet členů – lichý (minimum: obec 3, kraj 5) členem nemůže být starosta, tajemník a osoby zodpovědné za hospodaření,
- výbor je kontrolním a iniciativním orgánem,
- schází se podle potřeby,
- vyhotovuje zápis z jednání (předkládá zastupitelstvu),
- přijímá usnesení (většinou všech členů), podepisuje předseda,
- kontroluje hospodaření,
- navrhuje iniciativně čerpání prostředků.

Pravomoci finančního výboru:

- dodržování povinností stanovených obci,
- zda je majetek využíván účelně a hospodárně,
- zda obec neručí za závazky (až na výjimky),
- zda jsou zveřejňovány majetkové záměry,
- kontrola dodržování rozpočtu a pravidel dle zákona 250/2000 Sb. (preventivní, průběžná kontrola a metodická dohlídka),
- předkládá zastupitelstvu návrhy na zlepšení hospodaření územního celku, organizačních složek a příspěvkových organizací,
- zastupitelstvo a rada na základě zápisu o provedené kontrole hospodaření přijme ukládající usnesení radě a úřadu,
- kontroluje hospodaření za předcházející rok,
- podílí se na následné kontrole hospodaření za příslušný rok,
- může spolupracovat s orgány provádějícími přezkum a auditor je povinen projednat s výborem zprávu o přezkoumání hospodaření,
- kontrola oznámení občanů: vyřizuje pouze tehdy, když mu to zastupitelstvo uloží,

- zastupitelstvo může výbor prověřit provedením kontroly. Zápis z kontroly pak obsahuje:
 - co bylo kontrolováno,
 - jaké nedostatky byly zjištěny,
 - návrhy na opatření k odstranění nedostatků.

* * *

Kontrolní otázky:

1. Kdo provádí přezkum hospodaření u územních celků a k čemu výsledky slouží?
2. Kdy se provádí přezkum hospodaření?
3. Pro jaké účely se využívá ratingové hodnocení?
4. Čím se zabývá finanční výbor a komu je ze své činnosti zodpovědný?

LITERATURA

PEKOVÁ, Jitka. Finance územní samosprávy: teorie a práce v ČR. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR. 2011. 588 s. ISBN 978-80-7357-614-1.

PEKOVÁ, Jitka. Veřejné finance - teorie a praxe v ČR. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2012. 698 s. ISBN 978-80-7357-698-1. (okruh 9)

PEKOVÁ, Jitka, Jaroslav PILNÝ a Marek JETMAR. Veřejný sektor - řízení a financování. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2012. 488 s. ISBN 978-80-7357-936-4.

PEKOVÁ, Jitka. Finance územní samosprávy: teorie a praxe v ČR. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011, 587 s. ISBN 978-80-7357-614-1.

SEDMIHRADSKÁ, L. Rozpočtový proces obcí. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2015, 180 s. ISBN 978-80-7478-967-0.

Usnesení vlády ČR ze dne 12. listopadu 2008 č. 1395 o monitoringu hospodaření obcí

Vyhláška č. 412/2021 Sb., o rozpočtové skladbě.

Zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích.

Zákon č. 172/1991 Sb. o přechodu některých věcí z majetku České republiky do vlastnictví obcí.

Zákon č. 157/2000 Sb. o přechodu některých věcí, práv a závazků z majetku ČR do majetku krajů.

Zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní.

Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.

Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích.

Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích.

Zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 420/2004 Sb., o přezkoumání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí.

Zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek.

Zákon č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti.

* * *