

FINANČNÍ MANAGEMENT ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVY

Doc. Ing. Petr Tománek, CSc.

2020

Studijní text pro předmět

Finanční management v místní správě (SU Opava)

prezenční studium

Obsahem zkoušky nebudou následující části (kapitoly resp. podkapitoly textu):

1

6.2

7.3

8.2

10.1

12.3 a 12.4

14

* * *

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. Finanční analýza hospodaření územních rozpočtů – přístupy k hodnocení rozpočtů.
12. Metody sestavování a hodnocení rozpočtů – metody návrhu rozpočtů, pojetí běžného a kapitálového rozpočtu, podklady pro sestavování rozpočtu.
13. Kontrola, přezkoumání, audit, rating.
14. Aktuální problémy hospodaření územních rozpočtů.

Literatura

Příloha – vybrané části výkazu FIN 2-12M

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 samosprávných celků, 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 místních 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 samosprávných 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 (těžiště 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 obecního 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 návštěví (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 třístupňová 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 - 2008:**

- 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).

Oblast hospodaření označovaná jako „územní rozpočty“ zahrnuje (od roku 2006):

- hospodaření obcí,

- hospodaření dobrovolných svazků obcí,
- hospodaření samosprávných krajů,
- hospodaření regionálních rad regionů soudržnosti.

Přičemž 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 svěřením 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 (dílčí 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.*

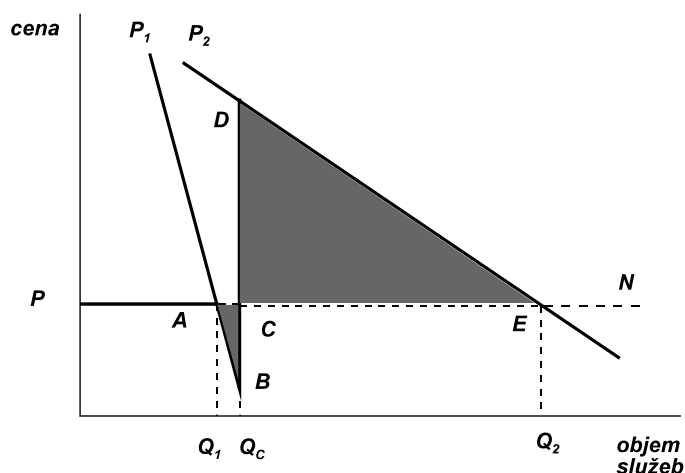
Ztráty v efektivnosti z centrálního stanovení standardní úrovně veřejných statků, kde je princip decentralizace při alokační funkci porušen, lze vyjádřit jednoduchým grafem (viz obrázek Tiebutova modelu).

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.

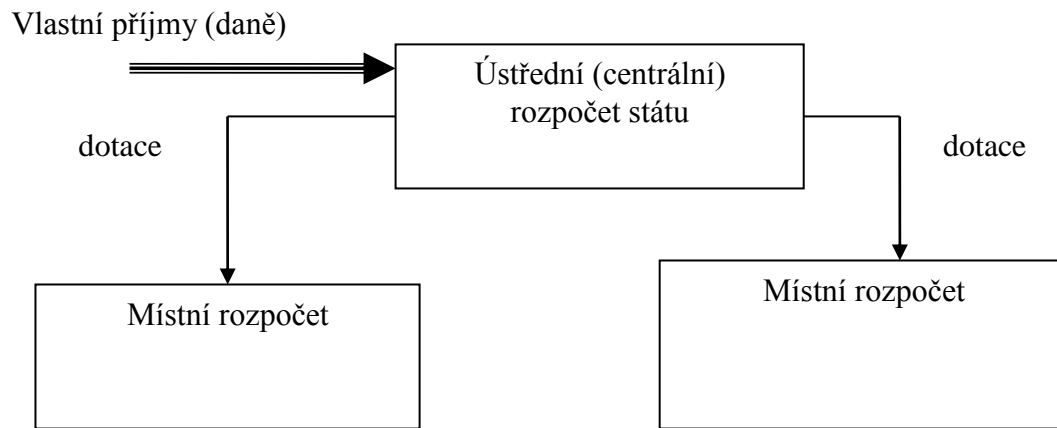
1.4.2 Modely fiskálního federalizmu

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

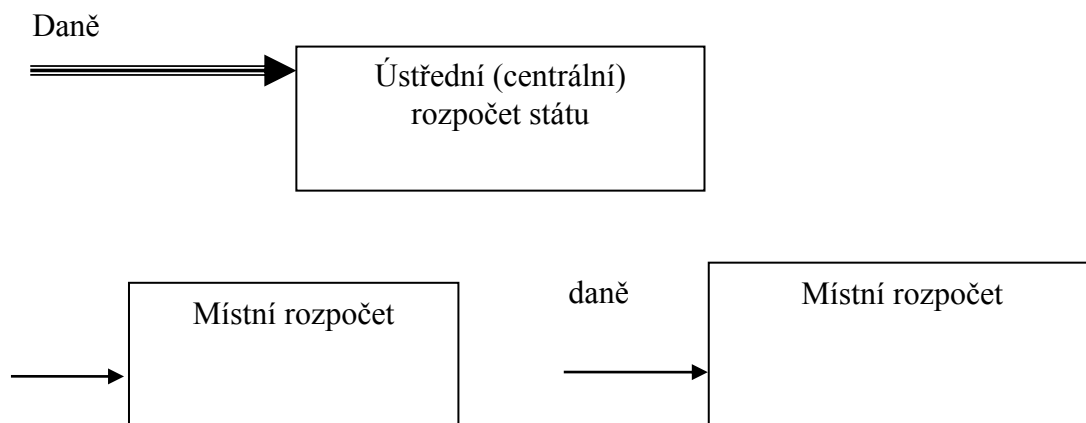
řízení při získávání zdrojů, nízká pružnost reakce na jejich potřeby a možnost zajištění stejných podmínek veřejné ekonomiky v různě rozvinutých regionech.

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:

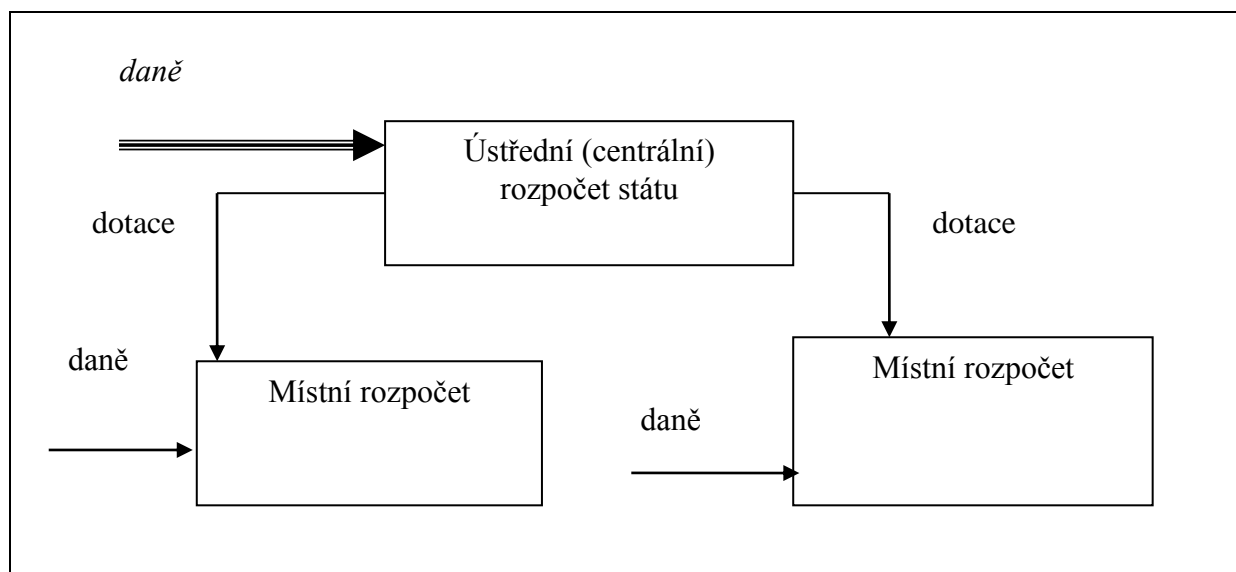
- povahou a nepružností místních daní,

- 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.

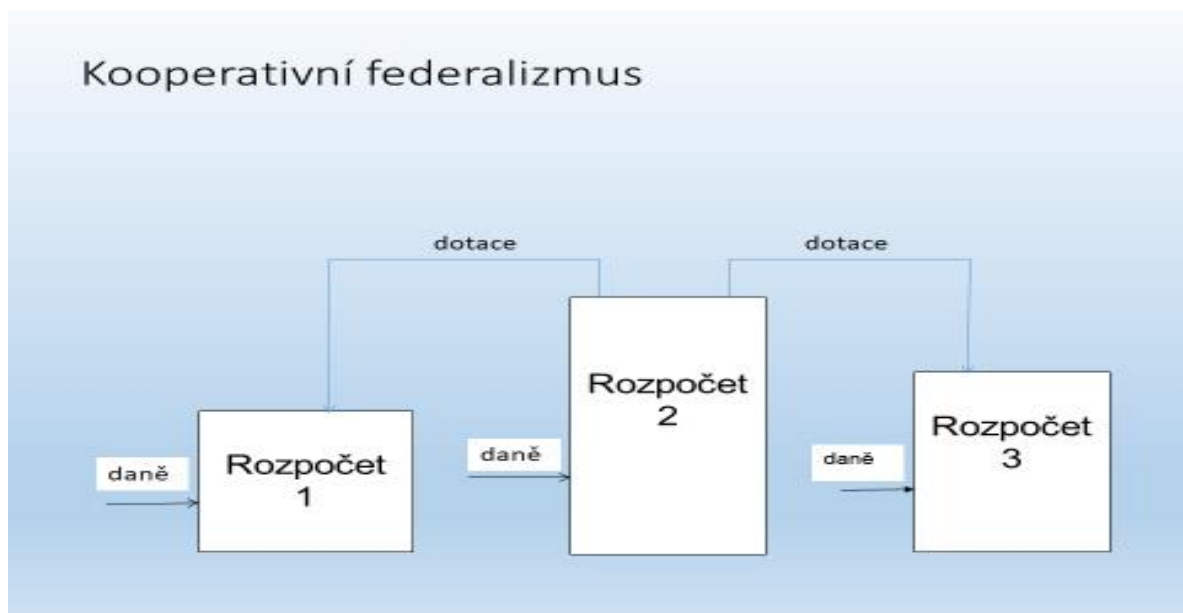
Tento model uspořádání, lze označit jako model horizontální (resp. model kooperativního federalismu).

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, 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 regionálních rad regionů soudržnosti (8 regionů soudržnosti).

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

2.3 Rozpočet

Každá obec (platí i pro kraj, svazek obcí i Regionální radu regionu soudržnosti) 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 by měla vycházet z rozpočtové skladby, 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 neznámá, 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.

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 po té 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.

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. Jaké příčiny mohou vést ke změnám v počtu rozpočtů obcí? Jaké příčiny vedou ke změnám v počtu rozpočtů dobrovolných svazků obcí?
2. Zjistěte z www stránek několika obcí, v jaké struktuře mají schválen střednědobý výhled rozpočtu (jak se liší oproti struktuře schváleného rozpočtu)?
3. 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:

- 3.1 Zásady rozpočtového procesu
- 3.2 Návrh rozpočtu
- 3.3 Projednání a schválení rozpočtu
- 3.4 Plnění rozpočtu
- 3.5 Závěrečná kontrola rozpočtu
- 3.6 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 ÚSC 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. Nicméně samotný rozpočtový proces již může navazovat na předcházející kroky, jejichž rigidita není přesně upravena a závisí na konkrétním ÚSC 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 ÚSC 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 ÚSC 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, měla by vycházet ze struktury dané rozpočtovou skladbou, nicméně podoba, v jaké je schválen, představuje **závazné ukazatele rozpočtu**.

Pro strukturu rozpočtu ÚSC 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 ÚSC. 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 (do 30 dnů po schválení).

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).

ÚSC 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 rozpočtový výhled,
- pokud si nenechá přezkoumat hospodaření.

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 ÚSC, 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 ukazatele dotací a prostředků pro organizace zřizované obcí či jiné organizace, které budou používat prostředky rozpočtu obce.

Rozpis rozpočtu provádí úřad ÚSC. 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 hospodaří 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: Výkaz pro hodnocení plnění rozpočtů územních samosprávných celků, regionálních rad a dobrovolných svazků obcí. Tento výkaz je používán i pro vlastní kontrolu hospodaření ÚSC.

Poznámka: Údaje o hospodaření jednotlivých obcí jsou zveřejňovány na www stránkách Ministerstva financí ČR 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 (FV), který se schází podle potřeby, obvykle pravidelně v měsíčních intervalech 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 (min 3). Ze svých jednání vyhotovuje písemné usnesení (přijímané většinou všech členů výboru).

Do činnosti FV 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 ÚSC je povinností nechat si přezkoumat své hospodaření za uplynulý rok, a to u obcí a DSO krajským úřadem anebo auditorem, u krajů a regionálních rad regionů soudržnosti 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 před projednáním v zastupitelstvu obce.

Projednání závěrečného účtu uzavírá zastupitelstvo buď:

- souhlasem s celoročním hospodařením „bez výhrad“ a nebo
- 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

ÚSC 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 ÚSC 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 ÚSC nesprávně použité prostředků vrátit poskytovateli (např. do státního rozpočtu) a dále zaplatí penále ve výši jednoho promile z nesprávně použité částky za jeden den (do maximální výše nesprávně použitých prostředků). Plnění stanovených podmínek lze kontrolovat až 10 let zpětně.

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.

Porušení rozpočtové kázně ÚSC

Obdobně jako při porušení rozpočtové kázně ÚSC, platí pravidla pro vynakládání prostředků, které poskytují ÚSC jiným subjektům (např. použití příspěvku příspěvkovou organizací, použití dotace poskytnuté ÚSC občanskému sdružení apod.). Za nesplnění věcného a časového hlediska použití prostředků uloží ÚSC sankce za porušení rozpočtové kázně ve formě vrácení nesprávně použité částky a penále ve výši jednoho promile za jeden den. 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 (srovnejte 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 skladby a podobu rozpočtu, tak jak je sledován na celostátní úrovni 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. 323/2002 Sb. v aktuálním znění (celkem rozpočtová skladba používá 12 hledisek třídění finančních operací).

Rozpočtová skladba uplatňuje pro finanční operace veřejných rozpočtů čtyři základní hlediska třídění:

- odpovědnostní,
- druhové,
- odvětvové,

- konsolidační.

Odpovědnostní hledisko třídí závazně příjmy a výdaje státního rozpočtu (47 kapitol v roce 2019) na kapitoly. U územních rozpočtů není odpovědnostní hledisko povinně uplatňováno. Územní celky nemusí kapitoly používat, ale mohou si členění libovolně zvolit. 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.

Druhové 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).

Druhové 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.

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

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

Financování představuje třídu: 8 (F).

Na základě této rovnice lze použít i některé vztahy pro hodnocení vyrovnanosti rozpočtu. 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).

$$P - V = R$$

$R = 0$ (vyrovnaný rozpočet)

$R < 0$ (deficitní rozpočet)

$R > 0$ (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 obyvatelstvo
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 dvoj, 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 (tj. v případě zjišťování celkového objemu rozpočtů za státní rozpočet, státní fondy, rozpočty územních samosprávných celků),
- na úrovni centrálních veřejných rozpočtů (tj. v případě zjišťování celkového objemu rozpočtů za státní rozpočet a státní fondy),
- na úrovni územních rozpočtů v kraji (tj. v případě zjišťování celkového objemu rozpočtů za rozpočty obcí v kraji a rozpočet kraje),
- na úrovni příslušné jednotky - rozpočtu obce (tj. v případě zjišťování celkového objemu rozpočtu jednotlivé obce; konsolidace se provádí z důvodů finančních operací uskutečňovaných mezi rozpočtem obce a jeho fondy či účty).

Územních rozpočtů se týkají konsolidace:

- Konsolidace prováděná na území samosprávného kraje. Cílem této konsolidace je zjistit skutečný objem prostředků, s kterými hospodařily územní rozpočty na území samosprávného kraje, tj. kraj, obce v kraji a svazky obcí. Důvodem konsolidace jsou zde toky prostředků mezi krajem a obcemi, mezi obcemi navzájem a mezi rozpočty a fondy územních celků v kraji.
- Konsolidace provedená na úrovni příslušných jednotek, tj. u rozpočtů kraje nebo jednotlivé obce. Vícenásobné zaúčtování prostředků zde vzniká v důsledku převodů prostředků mezi rozpočtem, fondy a účty.

Praktická podoba konsolidace je představována vyloučením vybraných ukazatelů hospodaření, vykazovaných v účetnictví obce.

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 (části V. se nepoužívá).

- I. Rozpočtové příjmy
- II. Rozpočtové výdaje
- III. Financování
- IV. Rekapitulace příjmů, výdajů, financování a jejich konsolidace (v této části jsou také uvedeny pro příslušnou účetní jednotku (např. obec) ukazatele, které představují jednotlivé položky konsolidace na této úrovni)
- V. -
- VI. Stavy a obraty na bankovních účtech
- VII. Vybrané záznamové jednotky
- VIII. Doplnující ukazatele
- IX. Přijaté transfery a půjčky ze státního rozpočtu, státních fondů a regionálních rad
- X. Transfery a půjčky poskytnuté regionálními radami územně samosprávným celkům, regionálním radám a DSO
- XI. Příjmy z rozpočtu EU a související příjmy v členění podle nástroje a zdroje financování
- XII. Výdaje spolufinancované z rozpočtu EU a související výdaje v členění podle nástroje a zdroje financování

Z uvedených částí výkazu lze jako základní hodnotit části I. až VI. ostatní části mají doplňující charakter a zpodrobňují některé prvky uvedené v předcházejících částech výkazu (proto je dále věnována větší pozornost částem I. až VI.).

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 tisících 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. Ukazatelé, 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 skladby 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.

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 obec 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 (druhé 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 svěžit 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 svěruje 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 ÚSC (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 Příjmy rozpočtů regionálních rad regionů soudržnosti
- 5.5 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 hospodářské 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 rozdíl 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 vysoké rozdíly v daňových příjmech mezi obdobně velikými obcemi a vyřešila např. otázku migrace subjektů plátců daně z příjmů fyzických osob z podnikání apod.

Tab. 5.1 Určení výnosů odvodů daňového charakteru v soustavě veřejných rozpočtů v ČR v letech 1993 - 2020

Název odvodu	Daňové určení		
	1993 – 1995	1996 - 2000	2001-2020 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, z převodu nemovitostí (od roku 2014 jen to jen daň z nabytí nemovitých věcí)	státní rozpočet	státní rozpočet	státní rozpočet
Cla	státní rozpočet	státní rozpočet	rozpočet EU, státní

¹ Daňové určení v období 2001 – 2019 prošlo dílčími změnami; pro přehlednost je zachycen pouze stav v roce 2019.

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.

			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

Tab. 5.2 Podíly sdílených daní jednotlivými veřejnými rozpočty v roce 2020

Daň	Státní rozpočet	Státní fond dopravní infrastruktury	Rozpočty krajů	Rozpočty obcí
daň z přidané hodnoty	67,5 %	-	8,92 %	23,58%
spotřební daně	100 % (mimo část pro SFDI)	9,1 % daně z minerálních olejů	-	-
daň z příjmů fyz. osob srážková daň	67,50 %	-	8,92 %	23,58 %
daň z příjmů fyz. osob placená plátcí	66,00 %	-	8,92 %	25,08 %
daň z příjmů fyz. osob placená poplatníky	80,5 %	-	5,35 %	14,15 %
daň z příjmů právnických osob	67,50 %	-	8,92 %	23,58 %
daň z příjmů právnických osob placená obcemi nebo kraji	-	-	100 % (daň placená kraji)	100 % (daň placená obcemi)

Tab. 5.3 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 2019

Obcím v ČR v roce 2019 jsou poskytovány výnosy z daní celkem 8 toků; podíly na výnosech některých daní jsou zastoupeny v těchto 8 položkách dvakrát (do roku 2016 to bylo 9 toků = od roku 2017 je zrušen výnos daně z příjmů fyzických osob ze samostatné výdělečné činnosti ve výši 30 %). 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 ze staveb.

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 5.4) 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 nemovitostí se podstatně liší podle velikosti obcí. Větší výnos v přepočtu na obyvatele obvykle dosahují menší obce. Od roku 2009 mohou pak obce uplatnit místní koeficient ve velikosti 2, 3, 4, 5 pro celou daň na území obce (neuplatní se u daně z některých pozemků). Změna všech koeficientů se provádí obecně závaznou vyhláškou zastupitelstva obce.

Tab. 5.4 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

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 23,58 % z 60 % 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 23,58 % 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 23,58 % 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 23,58 % 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*).

h) Obcím v ČR je rozdělováno 23,58 % 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 5.5.

- vyčlení se 9 % (od roku 2018) z uvedených daní; tato hodnota se rozdělí obcím podle počtu žáků, kteří navštěvují školy zřizované obcí (zejména jde o žáky základních a mateřských škol); částka, kterou tak obec tímto způsobem získala v roce 2018, se pohybovala kolem 13,4 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 71,7 tis. Kč na km² v roce 2018 (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 2018 to bylo 1,7 tis. Kč/obyv.

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 300 obyvatel získává daňové příjmy jen na základě koeficientu 1 a takto se postupuje i v dalších kategoriích. Tento klouzávý 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 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.

Poznámka: Součástí daňových příjmů obcí jsou příjmy z poplatků. Jde o:

- *místní poplatky,*
- *správní poplatky,*
- *poplatky spojené s životním prostředím.*

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 8 druhů místních poplatků.

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 ze vstupného),
- poplatek z ubytovací kapacity
- poplatek za užívání veřejného prostranství,
- poplatek za povolení k vjezdu s motorovým vozidlem do vybraných míst a částí měst,
- poplatek za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů,
- 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 21 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. 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 20 Kč za den.

Poplatek za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, a odstraňování komunálních odpadů se platí podle trvalého pobytu fyzické osoby

využívání nebo fyzická osoba, která má ve vlastnictví stavbu pro rekreaci. Sazbu poplatku tvoří částka až 250 Kč za osobu a rok a částka stanovená na základě skutečných nákladů obce z předchozího roku a sběr odpadů a to až 750 Kč na osobu a rok.

Poplatek za zhodnocení stavebního pozemku možností jeho připojení na stavbu vodovodu nebo kanalizace. Platí vlastník stavebního pozemku zhodnoceného možností připojení na obcí 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 (základní složka),
- 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).

Do daňových příjmů obcí patří i **poplatek za komunální odpad** (podle zákona o dopadech) 185/2001 stanovuje obec obecně závaznou vyhláškou (není možné současné uplatnění obdobného místního poplatku), plátcem poplatku je fyzická osoba, při jejíž činnosti vzniká komunální odpad nebo vlastník nemovitosti. Maximální výše poplatku se stanoví podle oprávněných předpokládaných nákladů obce z režimu nakládání s komunálním odpadem rozvržených podle počtu a objemu odpadových nádob nebo připadající na nemovitost nebo podle počtu uživatelů byt. Tento poplatek je alternativou k místnímu poplatku za komunální odpad.

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

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Daně z příjmů FO	32,9	35,9	37,2	38,9	44,8	47,8	54,2	61,2
= DP FO plátcí (ZČ)	27,4	29,8	31,4	32,1	37,2	42,8	48,8	54,9
= DO FO poplatníci (SVCČ)	2,7	3,0	2,4	3,2	3,8	1,2	1,1	1,5
= DP FO srážková	2,8	3,0	3,5	3,7	3,8	3,8	4,3	4,9
Daně z příjmů PO	33,2	36,1	39,3	41,2	45,8	47,1	46,6	53,2
DP PO	27,8	30,4	33,4	34,8	39,6	40,7	39,7	45,5
DP PO za obce	5,4	5,6	5,9	6,4	6,2	7,0	6,9	7,7
DPH	55,7	64,1	67,6	68,8	72,5	82,5	97,7	102,5
Daň z nemovitých věcí	9,6	9,7	10,0	10,3	10,6	10,8	10,9	10,9
Ostat. daně a popl.	14,1	15,9	16,0	16,2	17,1	18,1	16,8	17,3

5.1.2 Nedaňové příjmy obcí

Nedaňové příjmy obcí zahrnují zejména „uživatelské poplatky“. Tyto 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,
- příjmy z úhrad za dobývání nerostů (viz dále).

Příjmy z úhrad za dobývání nerostů a poplatků za geologické práce - rozpočtové určení úhrady:

Úhrada z dobývacího prostoru - výnos z úhrady z dobývacího prostoru je příjmem rozpočtu obce, na jejímž území se dobývací prostor nachází.

Úhrada z vydobytých nerostů

a) dílčí úhrady z hnědého uhlí dobývaného povrchového 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).

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.

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 2020 jsou 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.

Příspěvek tvoří součet dílčích částek (viz výše).

- Dotace na další správní činnosti:
 - na veřejné opatrovnictví (29 tis. Kč/ opatrovance),
 - na vydávání občanských průkazů (115 Kč/OP),
 - na vydávání řidičských průkazů (115 Kč za přijatou žádost),
 - na výkon jednotlivých kontaktních míst (oblast živnostenských úřadů),
 - financování matričních úřadů (dle počtu úkonů),
 - na územní plánování.
- Další dotace (volby, ... apod.)

Dotace na výkon státní správy dostávají všechny obce, protože každá obec vykonává nějakou státní správu. U malých obcí jsou tyto činnosti malé. 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 zde je 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 (ovlivňuje) 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.

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 jsou 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 a existuje řada dalších dotačních programů.

* * *

V souvislosti s hospodaření obcí (ale i dalších ÚSC) 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 ÚSC 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

V mld. Kč	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Daňové příjmy	141,4	154,4	136,6	142,9	141,9	145,5	161,7	170,1	175,4	190,8	206,3	226,2	245,2
Nedaňové příjmy	24	25,8	26,6	27,2	29,5	28,8	29,2	33,3	31,6	31,4	28,9	33,5	34,2
Kapitálové příjmy	12	15,5	13,9	12,7	8,8	8,7	7,5	6,3	5,5	7,9	6,8	7,5	6,8
Přijaté transfery	72,8	74,0	84,6	100,8	93,8	58,1	62,7	69,4	75,2	52,0	52,2	67,4	74,4
PŘÍJMY CELKEM	250,2	269,7	261,7	283,6	274,1	241,1	261,1	279,1	287,7	282,0	294,2	334,6	360,5

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. Jde o tyto kraje:

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 ručitelského 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.

Hejtmána (jako nejvyššího představitele kraje) a náměstka hejtmána 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, rozpočtový výhled 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

Kraj	Počet obyvatel kraje (tis. obyv.)
Praha 1	190
Středočeský	1 110
Jihočeský	626
Plzeňský	552
Karlovarský	305
Ústecký	827
Liberecký	429
Královehradecký	552
Pardubický	509

Vysočina	522
Jihomoravský	1 138
Olomoucký	642
Zlínský	598
Moravskoslezský	1 283

5.2.1 Daňové příjmy krajů

Daňové příjmy rozpočtů krajů jsou strukturálně odlišné od příjmů obcí.

Poznámka: v roce 2001 tvořily veškeré příjmy krajů dotace. Nový systém příjmů rozpočtů krajů byl zaveden od roku 2002 a dále byl upraven v roce 2013 – tento systém je popisován dále.

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

Příjmy krajů z daní tvoří 6 druhů daní (částí daní). V roce 2019 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) 8,92 % celostátního výnosu daně z příjmů právnických osob (mimo právnické osoby obce a kraje),

c) 8,92 % celostátního výnosu daně z příjmů fyzických osob vybírané srážkou,

d) 8,92 % z 60 % celostátního výnosu daně z příjmů fyzických osob placenou poplatníky plátcí (ze samostatné výdělečné činnosti),

e) 8,92% z celostátního výnosu daně z příjmů fyzických osob placenou plátcí (ze závislé činnosti),

f) 8,92 % z celostátního výnosu daně z přidané hodnoty.

Uvedených pět částí daní b) až f) 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 pět 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. poplatek za znečišťování ovzduší ze středních zdrojů znečištění).

Tab. 5.9 Procenta, kterými se jednotlivé kraje podílejí na procentní části celostátního hrubého výnosu daně (2019)

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 (viz existence Regionálních rad regionů soudržnosti). Obdobně jako u obcí lze u krajů rozlišovat dotace nárokové a nenárokové.

Jako nárokové dotace krajů lze specifikovat dvě 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 úvazek ve výši 712 119 Kč.

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. Při rozdělování těchto prostředků může kraj uplatnit vlastní normativy.

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 2010 - 2018

Třída příjmů	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Daňové příjmy v mld. Kč	45,1	45,3	45,5	46,7	49,3	50,9	58,7	64,4	69,0	75,0
	32,1	33,1	33,3	33,6	33,7	31,7	34,9	35,5	33,5	31,4
Nedaňové příjmy v mld. Kč	4,9	4,8	4,5	4,1	4,6	5,0	4,2	3,6	5,5	6,7
	3,5	3,5	3,3	3,0	3,2	3,1	2,5	2,0	2,7	2,8
Kapitálové příjmy v mld. Kč	1,1	0,5	0,4	0,3	0,4	0,3	0,6	0,3	0,3	0,4
	0,8	0,4	0,3	0,2	0,3	0,2	0,4	0,2	0,1	0,2
Přijaté dotace v mld. Kč	89,5	86,1	86,2	87,7	92,2	104,6	104,7	113,2	131,0	156,5
	63,7	63,0	63,1	63,2	62,9	65,1	62,2	62,3	63,7	65,6
Celkové příjmy	140,6	136,7	136,6	138,8	146,5	160,8	168,3	181,6	205,8	238,5

5.3 Příjmy rozpočtů 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 činností 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 takovýmito projekty obce musí

poskytnout na základě dohodnutého klíče dotaci ze svých rozpočtů na spolufinancování společných projektů.

V roce 2019 tvořily příjmy DSO 4,1 mld. Kč, z toho nedaňové příjmy byly 1,4 mld. Kč, kapitálové příjmy byly 0,2 mld. Kč a přijaté transfery byly 2,7 mld. Kč. Výdaje DFSSO byly 3,7 mld. Kč.

5.4 Příjmy rozpočtů Regionálních rad regionů soudržnosti

Regionální rady regionu soudržnosti vznikly v návaznosti na zákon 248/2000 Sb. o podpoře regionálního rozvoje a jako samostatné subjekty byly zřízeny od 1. 1. 2007. Uvedené uspořádání vzniklo pro programovací období EU 2007 až 2013 (2015) s tím, že pro další programovací období 2014 až 2020 byla provedena změna.

Region soudržnosti je (statistická) jednotka vytvořená za účelem poskytování podpory z prostředků Evropské unie. Základním kritériem je její velikost co do počtu obyvatel a to více než 1 mil. obyvatel. V podmínkách ČR byly regiony soudržnosti vytvořeny spojením až tří samosprávných krajů. Regionů soudržnosti je 8, ale regionálních rad je pouze 7 (v Praze není).

Regionální rady regionů soudržnosti vykonávají přenesenou působnost státu. Jejimi orgány jsou:

- výbor regionální rady, který je složen ze členů zastupitelstev krajů (kraje),
- úřad regionální rady,
- předseda regionální rady.

Regionální rada hospodaří podle vlastního rozpočtu. Přezkoumání hospodaření provádí Ministerstvo financí.

Příjmy rozpočtu tvoří zejména:

- dotace ze státního rozpočtu, na financování programů spolufinancovaných z rozpočtu EU (toto je hlavní zdroj příjmů rozpočtu regionální rady),
- dotace z rozpočtu kraje na financování programů spolufinancovaných z rozpočtu EU,
- dotace z rozpočtu krajů na činnost Regionálních rad,
- příjmy z vlastního majetku a z majetkových práv,
- přijaté půjčky, úvěry a návratné finanční výpomoci apod.

Z uvedeného popisu vyplývá, že obdobně jako u dobrovolných svazků obcí jsou hlavním zdrojem rozpočtů regionálních rad dotace. Jde o dotace, které jsou poskytnuty v rámci příslušného Regionálního operačního programu (prostředky strukturálních fondů EU). Další dotace na činnost Regionální rady případně na spolufinancování některých programů poskytují regionálním radám kraje, které spadají do příslušného regionu soudržnosti.

Od roku 2014 se role regionálních rad změnila vzhledem k tomu, že již nejsou uplatňovány regionální operační programy, ale jen jeden Integrovaný regionální operační program, na jehož řízení se už regionální rady nepodílejí.

V roce 2019 byly celkové příjmy RRRS 0,26 mld. Kč, z čehož 0,07 mld. Kč byly nedaňové příjmy a 0,19 mld. Kč byly transfery. Výdaje byly 0,32 mld. Kč.

5.5 Uživatelské poplatky

Veřejné statky a služby poskytované ÚSC 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: ÚSC 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 ÚSC (zejména obcemi) za uživatelský poplatek tvoří zejména (vedle toho je uvedeno, zda výše uživatelského poplatku je nějak 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,
- kabelová televize - výška poplatku může být stanovena libovolně,
- školné v mateřských školách, školních družinách a klubech je stanoveno maximálním procentem k neinvestičním nákladům na žáka (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 ne hospodárném 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

V oblasti daňových příjmů mohou obce rozhodovat v těchto směrech (**daň 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,
- 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,
- u garáží a staveb pro podnikání může zvýšit koeficient na 1,5,
- uplatnit místní koeficient, který může stanovit ve výši 2, 3, 4, 5; tímto koeficientem se pak násobí daň za jednotlivé druhy pozemků a staveb s výjimkou zemědělské půdy.

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

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

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

Lze vymezit tyto vztahy ÚSC (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 nejvhodnější 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. Zjistěte, který místní poplatek podléhá nejčastěji (každoročně) aktualizaci a z jakého důvodu?
4. Které organizační formy pro zabezpečování veřejných služeb používají obce nejčastěji?
5. 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 rozpočtů územních samospráv

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 rozpočtů ÚSC

Výdaje ÚSC jsou rozmanité a jejich široké spektrum lze sledovat na struktuře výdajů, dané rozpočtovou skladbou. Dá se říci že ÚSC 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 ne jen 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 obyvatelstvo:
 - financování 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 obyvatelstvo:
 - školství zřizované krajem (střední školy, gymnázia, učiliště),
 - poskytování dotací školám zřizovaným obcemi,
 - kultura ve správě krajů (knihovny, muzea).
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 ÚSC daný rozpočtovým omezením je však částečně omezen; jedná se o tato základní omezení výdajů ÚSC:

- 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.

Obec 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, kraji nebo státem přesahuje 50 %,
- bytových družstev,
- honebních společenstev.

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 funkcionářů na úrovni 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 příspěvek, příspěvek 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
		od 301 do 600	48 244	42 455	37 630	32 805	28 946	26 051	5 789	2 894	2 412	1 448
		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
		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
		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
		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
		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
		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
		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
		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
		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

Stupnice platových tarifů podle platových tříd a platových stupňů pro zaměstnance uvedené v § 5 odst. 1 (v Kč měsíčně)

I	I	I	I															
			I															
I	I	I	I															
			I															
Flatový	Počet let		Platová třída															
stupně	započítatelné		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
	praxe		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
1	do 1 roku		11 030	11 850	12 710	13 650	14 660	15 770	16 980	18 300	19 730	21 260	22 980	24 770	26 730	28 880	31 210	33 750
2	do 2 let		11 370	12 230	13 130	14 120	15 200	16 330	17 560	18 950	20 400	22 010	23 780	25 630	27 690	29 900	32 330	34 960
3	do 4 let		11 740	12 650	13 570	14 590	15 700	16 890	18 180	19 610	21 130	22 800	24 660	26 560	28 680	30 990	33 500	36 210
4	do 6 let		12 120	13 050	14 040	15 080	16 250	17 480	18 810	20 300	21 870	23 610	25 510	27 480	29 690	32 090	34 710	37 520
5	do 9 let		12 550	13 500	14 510	15 600	16 800	18 080	19 470	21 010	22 640	24 440	26 410	28 480	30 760	33 240	35 960	38 870
6	do 12 let		12 980	13 950	14 990	16 120	17 380	18 690	20 150	21 770	23 430	25 290	27 360	29 500	31 860	34 420	37 250	40 270
7	do 15 let		13 400	14 440	15 510	16 690	17 970	19 350	20 840	22 520	24 290	26 200	28 340	30 560	33 000	35 680	38 600	41 730
8	do 19 let		13 850	14 920	16 050	17 250	18 600	20 020	21 560	23 310	25 140	27 120	29 340	31 670	34 190	36 960	40 020	43 250
9	do 23 let		14 310	15 420	16 600	17 850	19 250	20 720	22 330	24 130	26 020	28 100	30 380	32 790	35 420	38 320	41 470	44 820
10	do 27 let		14 830	15 970	17 170	18 470	19 930	21 450	23 090	25 000	26 960	29 090	31 470	33 980	36 710	39 700	42 990	46 430
11	do 32 let		15 310	16 490	17 770	19 110	20 640	22 210	23 940	25 910	27 920	30 150	32 610	35 200	38 030	41 150	44 540	48 160
12	nad 32 let		15 850	17 070	18 390	19 770	21 370	22 990	24 780	26 830	28 920	31 240	33 790	36 470	39 420	42 640	46 150	49 920

7.3 Zdaňování územních celků

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 samosprávné 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.

ÚSC jsou v příslušných případech i plátcí poplatků.

Dále je pozornost věnována placení jednotlivých daní ÚSC a jejím 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** je obecně pro subjekty povinnost registrace při výši obratu 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 zobecňovat 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 kumulovat (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.

Daň z nabytí nemovitých věcí. Předmětem daně je úplatné nabytí vlastnického práva k nemovité věci. Zákon umožňuje pro ÚSC osvobození, došlo-li k nabytí vlastnického práva změnou území, zánikem právnické osoby zřízené nebo založené ÚSC, snížením základního kapitálu obchodní korporace, jeli ÚSC jediným členem.

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 obci, 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

ZPŮSOBY ZABEZPEČOVÁNÍ VEŘEJNÝCH SLUŽEB

FINANČNÍ VZTAHY K VLASTNÍM ORGANIZACÍM ÚZEMNÍCH CELKŮ

OBSAH KAPITOLY

Kapitola je zaměřena na popis možností organizačních forem zabezpečování veřejných služeb územními celky. Podkapitoly:

8.1 Organizační formy zabezpečování veřejných služeb územními celky

8.2 Vztahy územních celků k organizacím

CÍL KAPITOLY

Po úspěšném zvládnutí kapitoly budete schopni charakterizovat, jaké možnosti mají územní celky, které ze svého rozpočtu chtějí zabezpečit určité veřejné služby a popsat finanční vztahy k těmto organizacím.

KLÍČOVÁ SLOVA

Zřizování organizací, zakládání organizací.

8.1 Organizační formy zabezpečování veřejných služeb územními celky

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 (viz i kapitola 6):

- 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 omezeným),
- obecně prospěšné společnosti (bylo možné je zakládat 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 něž do té doby existoval samostatný zákon (koncese jsou praktickou realizací spolupráce veřejného a soukromého sektoru (PPP)).

8.2 Vztahy územních celků k organizacím

Při hospodaření ÚSC používají nejvíce formu příspěvkových organizací a organizačních složek; dále jsou uvedeny základní finanční vztahy k těmto dvěma typům organizací, které mají rozpočty ÚSC.

8.2.1 Organizační složky

Organizační složky ÚSC (OS) vznikají rozhodnutím zastupitelstva (obce, kraje), které vydá zřizovací listinu. Organizační složka není právnickou osobou.

Hospodaření organizační složky je napojeno brutto způsobem na rozpočet ÚSC, což znamená, že veškeré příjmy i výdaje organizační složky jsou plně zahrnuty do rozpočtu zřizovatele.

Vlastní hospodaření organizační složky je tak představováno částkou jejich plánovaných výdajů, které pokryje plně ze svého rozpočtu zřizovatel (jsou zahrnuty do rozpočtu). Zřizovatel pak může určit, na co tyto prostředky může OS použít.

Organizační složka pak může mít i příjmy; nicméně tyto příjmy, které ze své činnosti OS vybere, pak plně převádí do rozpočtu zřizovatele (zřizovatel je zařadí do svého rozpočtu). Tento způsob hospodaření tak neumožňuje, že by např. OS v případě vyšších příjmů mohla tyto příjmy využít pro svou činnost. Ukazatele jejího hospodaření tak stanovuje (upravuje) vždy zřizovatel.

8.2.2 Příspěvkové organizace

Příspěvkové organizace ÚSC (PO) zřizuje zřizovací listinou zastupitelstvo (obce, kraje). Příspěvková organizace je právnickou osobou a hospodář ve vztahu k rozpočtu svého zřizovatele na netto principu, což představuje to, že zřizovatel poskytuje prostředky na činnost OS ve výši rozdílu mezi předpokládanými náklady a příjmy příspěvkové organizace v hlavní činnosti. V rozpočtu zřizovatele se tak objeví pouze tato hodnota příspěvku (ne už celé náklady PO).

Do rozpočtu zřizovatele se tak promítá pouze tento příspěvek (teoreticky může být výše příspěvku od 0 % po 100 % nákladů PO). Příspěvek je vždy stanoven tak, aby plánovaný výsledek rozpočtového hospodaření byl na konci roku nulový. Velikost příspěvku (podíl na nákladech) se u PO liší a je to dáno jejich činností.

Nicméně uvedený princip hospodaření představuje situaci, kdy pokud PO ve sledovaném období sníží plánované náklady nebo naopak zvýší plánované příjmy, pak vytváří tzv. zlepšený výsledek hospodaření (+). Může naopak nastat situace, kdy

výsledek hospodaření je záporný (-) a příspěvková organizace dosáhne zhoršeného výsledku hospodaření.

Tyto principy odrážejí hospodaření PO v oblasti hlavní činnosti, nicméně PO mohou na základě povolení zřizovatele vykonávat i tzv. doplňkovou činnost, jejímž kladným výsledkem (ziskem) pak mohou porýt zhoršený výsledek hospodaření v hlavní činnosti.

Při hospodaření pak PO mohou mít zdroje z dotací od jiných subjektů (např. obecní školy z rozpočtu kraje, resp. ze SR a i z dalších veřejných rozpočtů).

Hlavní vztahy PO k rozpočtu zřizovatele jsou:

(+) příspěvek (jako rozdíl nákladů a výnosů PO), který může být strukturován, na běžné náklady, na mzdy na odpisy apod.,

(+) dále může poskytnout zřizovatel dotaci do investičního fondu PO,

(-) naopak může zřizovatel stanovit příspěvkové organizaci odvody: tyto odvody mohou být: nejčastěji bývají z investičního fondu = určitý podíl z ročních odpisů, nebo odvod za porušení rozpočtové kázně (hradí se z rezervního fondu PO) a teoreticky pokud by PO měla plánované příjmy vyšší než výdaje, zřizovatel nařizuje odvod z provozu.

* * *

Kontrolní otázky:

1. Jaké typy organizačních forem používají ÚSC a ve kterých oblastech (odvětvích)?
2. Který typ organizační formy je u obcí nejčastěji používán a u kterých typů služeb, jaké zde bývají formy doplňkové činnosti?
3. Jaký je rozdíl mezi hospodařením organizační složky ÚSC a příspěvkové organizace ÚSC a jak se jejich hospodaření projeví finančními vztahy k rozpočtu ÚSC.

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 ÚSC hospodaření s deficitním rozpočet, může být deficit pokryt buď prostředky z minulých let, nebo musí zajistit nějaké zápůjční prostředky (viz dále).

ÚSC 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 zápujčnických prostředků ÚSC je pak spojeno se vznikem zadluženosti. Zákonem je deklarováno, že stát neručí za závazky ÚSC.

Úvěry poskytují komerční banky. Obce jsou při tom hodnoceny u bank jako poměrně bonitní klienti. Je to dáno tím, že obec jako veřejnoprávní korporace nemůže zkrachovat, tj. obec 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.

ÚSC si mohou pŕjčovat 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 na projekty infrastruktury pro bydlení.

Obce (ÚSC) potřebují si vypŕjčovat 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 ÚSC 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.

Pŕjčky jsou zdroje, které mohou ÚSC 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 pŕjčky s malým úrokem (2 %). Obvykle jsou tyto pŕjčky součástí poskytnuté podpory z veřejného rozpočtu, kdy část podpory tvoří dotace a část podpory tato pŕjčka.

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 neprechází 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 ÚSC vydávat buď sám, nebo prostřednictvím zprostředkovatele – za zprostředkování musí zaplatit poplatek, což prodražuje emisi. Používá se zprostředkování emise peněžními ústavami. Z emise pak banka poskytne úvěr. Za emisi ručí ÚSC, 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. ÚSC 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 pak 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 ÚSC vede u příslušné banky svůj účet, kde má poskytnut i úvěr, což umožňuje bance v případě nesplácení úvěru obstatit účet ÚSC,
- 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 ÚSC?
3. Proč je nejlevnější forma vypůjčování prostředků ÚSC, 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 ÚSC a postihuje nástroje, které jsou používány státem pro hodnocení ÚSC. Podkapitoly:

10.1 Výsledek rozpočtového hospodaření

10.2 Zadluženost obcí

10.3 Dluhová služba

10.4 Monitoring ÚSC

10.5 Rozpočtová odpovědnost

CÍL KAPITOLY

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

KLÍČOVÁ SLOVA

Zadluženost, dluhová služba, monitoring, rozpočtová odpovědnost.

10.1 Výsledek rozpočtového hospodaření

Výsledek hospodaření (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).

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

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.

10.2 Zadluženost obcí

Rozpočty obcí 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 obce nejsou k dispozici a proto je nutné použít k pokrytí deficitu rozpočtu obce některý ze zápůjčních finančních zdrojů – jde o zadlužování obce.

Na zadluženosti 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)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Úvěry	47,1	46,7	47,4	55,8	59,9	60,9	68,3	68,8	67,7	66,1	51,5	49,5
Komunální dluhopisy	22,9	22,6	22,7	14,7	15,8	14	13,8	15	11,8	10,7	10,7	10,4
Přijaté návratné finanční výpomoci a ostatní dluhy	10,9	9,9	10	10,1	7,6	7,5	7,9	8,4	9,4	10,1	9,7	9,1
Celkem	80,9	79,2	80,1	80,6	83,3	82,4	90	92,2	88,9	86,9	71,9	69

V roce 2017 vykázalo zadluženost 3 262 obcí z celkového počtu 6 254 obcí, což je více než polovina (52,2 %) obcí. Počet obcí, které vykázaly v posledních letech zadluženost, zůstává v zásadě stabilizovaný, meziročně došlo k mírnému poklesu (o 4 obce).

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

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Úvěry	6,5	9,4	11,9	17,4	16,6	19,6	22,2	23,5	24,4	24,3	18,6	16,7
Přijaté návratné finanční výpomoci a ostatní dluhy	1,2	1	2,7	3,5	2,5	2,7	2,3	3,3	3,2	2,1	2,7	3
Celkem	7,7	10,4	14,6	20,9	19,1	22,3	24,5	26,8	27,6	26,4	21,3	19,7

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 ÚSC lze spojit 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 ÚSC. K tomu nemá přímé nástroje (stát nemůže omezit používání zápůjčních prostředků ÚSC) a proto je od 90. let je např. používán nepřímý nástroj, představovaný vyhodnocováním ukazatele dluhové služby, který byl využíván jako nepřímý nástroj při poskytování nenárokových dotací.

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

Dluhová základna = celkové příjmy

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

10.4 Monitoring ÚSC

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

Tab. 10.2 Algoritmy SIMU pro 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** (týká se celého sektoru veřejných institucí); při výši dluhu 55 % procent HDP (platí dluhová brzda od prvního dne druhého měsíce) po dni vyhlášení.

ÚSC 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 ÚSC pak dále platí:

- ÚSC hospodaří tak, aby výše dluhu nepřekročila k rozvahovému dni 60 % průměru příjmů za poslední 4 roky.
- Pokud překročí, musí ÚSC v následujícím roce snížit nejméně o 5 % rozdíl mezi výši dluhu a 60 % (např. překročení v roce 2017, snížení o 5 % = do konce 2018).
- 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 ÚSC překročí stanovenou velikost zadluženosti (dle pravidel rozpočtové odpovědnosti)?

KAPITOLA 11

FINANČNÍ ANALÝZA HOSPODAŘENÍ ÚZEMNÍCH ROZPOČTŮ

PŘÍSTUPY K HODNOCENÍ ROZPOČTŮ

OBSAH KAPITOLY

Kapitola je zaměřena na provedení analýzy rozpočtů ÚSC s cílem srovnat jejich hospodaření. Kapitola dále postihuje postup zpracování seminární práce. Podkapitoly:

11.1 Přístup k analýze územního rozpočtu

11.2 Seminární práce – obsah a postup zpracování

CÍL KAPITOLY

Po úspěšném zvládnutí kapitoly budete schopni provést srovnání základních parametrů vybraných rozpočtů a na základě této analýzy odvodit možnosti zlepšení hospodaření územního celku.

KLÍČOVÁ SLOVA

Analýza, příjmy, výdaje, financování, návrhy.

11.1 Přístup k analýze územního rozpočtu

Jednou z metod, jak hodnotit hospodaření určitého územního rozpočtu, je jeho srovnání s jinými rozpočty. Jak je možné k uvedenému přistupovat, co ukazuje na důležité parametry hospodaření. To je obsahem aspektů finanční analýzy.

Jaké prvky lze sledovat a hodnotit v rámci rozpočtu ÚSC – příjmy:

- velikost celkových příjmů z pohledu jednotlivých tříd příjmů, nejlépe z hlediska příjmů na jednoho obyvatele,
- vzhledem k významnosti daňových příjmů je vhodné pozornost zaměřit na tyto příjmy a sledovat zejména příjmy z daně z nemovitých věcí (odvíjí se v řadě případů od velikosti katastru obce) a další daňové příjmy jsou odrazem parametrů jako je počet obyvatel, velikost území obce počet dětí/žáků a počtu zaměstnaných na území obce,
- v rámci daňových příjmů, se velmi individuálně u obcí mohou projevit významné příjmy, jako jsou poplatky za ukládání odpadů apod.,

- v rámci nedaňových příjmů se mohou vyskytovat (specificky) příjmy z vydobytých nerostů,
- srovnání nedaňových příjmů mezi obcemi může být omezeno tím, že některé obce zajišťují služby formou organizační složky (příjmy se projeví v nedaňových příjmech) a některé obce formou příspěvkové organizace (příjmy se zde neprojeví),
- kapitálové příjmy jsou velmi nepravidelné a srovnatelnost mezi obcemi lze brát pouze z hlediska dlouhodobějšího období,
- přijaté transfery – rozdíly mezi obcemi mohou být dány rozdíly v rozsahu přeneseného výkonu státní správy (souhrnný dotační vztah), ale zejména se budou rozdíly projevovat v oblasti nenárokových dotací, které reprezentují aktivitu obcí při jejich získávání.

Jaké prvky lze sledovat a hodnotit v rámci rozpočtu ÚSC – výdaje:

- lze sledovat výdaje v jednotlivých skupinách (dle odvětvového třídění rozpočtové skladby) a v podrobnější struktuře (oddíly, pododdíly či paragrafy),
- pro sledování výdajů z hlediska jejich struktury je vhodné sledovat i výdaje běžné a kapitálové v jednotlivých skupinách,
- v rámci výdajových skupin bývají nejvýznamnější výdaje ve skupinách:
 - Sk. 2 Průmyslová a ostatní odvětví hospodářství (zde mohou vystupovat výdaje na investice do silnic, vodovodů, kanalizace, ale i běžné výdaje na dopravní obslužnost (MHD),
 - Sk. 3 Služby pro obyvatelstvo, zahrnuje zejména financování školství, ale i kulturu, komunální služby apod.
 - Sk. 6 Všeobecná veřejná správa a služby – jde o výdaje na správu obce, kde lze identifikovat výdaje na zastupitele a na místní správu, která však zahrnuje jak činnosti samosprávné, tak přenesený výkon státní správy.

Jaké prvky lze sledovat a hodnotit v rámci rozpočtu ÚSC – financování:

- výsledek rozpočtového hospodaření (rozdíl mezi příjmy a výdaji) může být deficit či přebytek, které ještě nesignalizují podmínky hospodaření obce,
- nutno posuzovat strukturu financování:
 - tj. čím je pokryt schodek rozpočtu: může být pokryt prostředky z minulých let ale i formou nějaké půjčky (vzniká zadluženost),
 - nebo jak bylo naloženo s přebytkem rozpočtu: prostředky mohou být ponechány pro další období nebo jsou určeny ke splácení jistiny dluhu,
 - i vyrovnaný rozpočet může v rámci financování indikovat, že rozpočet si prostředky jednak půjčil, ale jiné ve stejné výši jako jistinu půjčky splatil.

11.2 Seminární práce (SU Opava)

Informace k seminární práci

Slezská univerzita v Opavě, prezenční studium Akademický rok: 2020/2021

Cílem zpracování seminární práce je bližší seznámení s konkrétní problematikou hospodaření územních rozpočtů.

Forma zpracování – textové zpracování a prezentace na cvičení (pptx).

V případě, že bude výuka probíhat distančně, studenti zašlou den předem prezentaci v pptx na adresu: petr.tomanek@vsb.cz. Vyučující spustí prezentaci v rámci výuky v MS Teams a student (autor) ji bude komentovat.

Seminární práce budou prezentovány na cvičeních podle stanoveného harmonogramu (přidělení témat jednotlivým studentům viz níže).

Postup a obsah práce:

- a) Zvolit dvě obce velikostně blízké z hlediska počtu obyvatel. Uvést jejich charakteristiky (počet obyvatel, rozloha). (Tématem mohou být i kraje a DSO.)
- b) Vyhodnotit celkové příjmy, výdaje a vyrovnanost hospodaření obou obcí (skutečné plnění rozpočtu) v jednom roce (v konsolidované podobě) a na obyvatele + udělat krátký závěr.
- c) Popsat obsah „Financování“ (tř. 8.) u jednotlivých obcí ve vazbě na výsledek rozpočtového hospodaření. Tj. v případě deficitního rozpočtu – čím byl deficit pokryt; v případě přebytkového rozpočtu – jak bylo naloženo s přebytkem (např. splátky dluhu).
- d) Vyhodnotit velikost jednotlivých tříd příjmů (tř. 1. až 4.) a výdajů (tř. 5. a 6.) rozpočtu obou obcí na jednoho obyvatele (v konsolidované podobě) + udělat krátký závěr s odkazem na to, v kterých třídách jsou rozdíly největší (odhadnout důvody?).
- e) Rozvést podrobněji **zadaný segment rozpočtu** u obou obcí a zjistit, v kterých položkách se nejvíce hodnoty mezi obcemi liší a z hlediska znalostí z předmětu FMvMS vyhodnotit hlavní možné příčiny těchto rozdílů (velikost území, specifické podmínky obcí apod.).
- f) Celkový závěr (zhodnocení podmínek hospodaření srovnávaných obcí) s doporučením pro obce na základě srovnání.
- g) Literatura (použité prameny).

Zdrojem podkladů pro práci jsou (alternativně):

- údaje o hospodaření obcí na stránkách MFČR „Monitor“, <https://monitor.statnipokladna.cz/>, zadat jméno obce, objeví se základní ukazatele a dále v rozklikávacím rozpočtu se zadá hledisko třídění (dle tříd = hledisko druhové, při vyhledávání struktury výdajů = hledisko odvětvové, financování apod.)

- vyhláška MF ČR 429/2017 Sb. o procentním podílu jednotlivých obcí na částech celostátního hrubého výnosu daně z přidané hodnoty a daní z příjmů,
- rozpočtová skladba (vyhláška MF č. 323/2002 Sb.),
- závěrečný účet obcí,
- znalosti z předmětu.

Poznámky ke zpracování údajů:

- pracovat s údaji o hospodaření za celý rok, tj. výsledky hospodaření (ne rozpočet),
- uvádět celkové objemy prostředků i hodnoty přepočtené na obyvatele,
- pracovat s hodnotami hospodaření nejlépe v tis. Kč nebo mil. Kč, uvádět použité jednotky,
- **při srovnání obcí používat údaje přepočtené na jednoho obyvatele,**
- vycházet z konsolidovaných údajů,
- používat tabulkové přehledy, příp. doplnit o grafy,
- u tabulek uvést název, jednotky, zdroj.

* * *

Kontrolní otázka:

1. Shrňte hlavní poznatky ze srovnání rozpočtů dvou ÚSC vč. zdůvodnění příčin rozdílů mezi obcemi.

KAPITOLA 12

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 ÚSC, na vstupy potřebné pro sestavení rozpočtu a na vytvoření běžného a kapitálového rozpočtu. Podkapitoly:

- 12.1 Vstupy pro sestavení rozpočtu
- 12.2 Metody sestavení rozpočtu
- 12.3 Metody hodnocení rozpočtů
- 12.4 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.

12.1 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 vyhlašování 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: projednávání a návrhy změn 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),
- výhled,
- další vstupy.

12.2 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 zápůjčními prostředky).

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

Sestavování běžného rozpočtu: 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 ÚSC, a to jednak pravidel, ale i povinností daných ÚSC zákony. Dalším vstupem jsou zde programové dokumenty, odrážející běžné fungování i rozvoj ÚSC. Tato metoda jako celek (pro celý rozpočet se v podstatě nevyužívá komplexně) by byla 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 obce – bez zjištění zájmů od obyvatel:

- při sestavování mají hlavní roli správci kapitol,
- je založen na administrativním financování (kapitoly rozpočtu),
- 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 benschmarking (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.

12.3 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,
 - benschmarking,
 - 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)

12.4 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 zápůjčních 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 13

KONTROLA, PŘEZKOUMÁNÍ, AUDIT, RATING

OBSAH KAPITOLY

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

13.1 Přezkoumání hospodaření ÚSC

13.2 Audit, bonita, rating

13.3 Finanční kontrola

13.4 Finanční výbor

CÍL KAPITOLY

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

KLÍČOVÁ SLOVA

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

13.1 Přezkoumání hospodaření ÚSC

V rámci rozpočtového procesu je zařazena povinnost ÚSC 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 DSO 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 a RRRS 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 resp. audit u ÚSC se řídí zákonem 420/2004. Předmětem přezkoumání jsou údaje o ročním hospodaření ÚSC 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 ÚSC a státu s nímž hospodaří ÚSC,
- 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 ÚSC.

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 ÚSC,
- uvedení podílu pohledávek a závazků na rozpočtu ÚSC a podílu zastaveného majetku na celkovém majetku.

13.2 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 obcí zajistit zdroje pro svůj rozvoj, mít pověst důvěryhodného partnera. Proto si obce pořizují ratingové hodnocení. Rating je nejen odbornou informací a ocenění kvalit města 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 města 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 města.

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

- základních údajů města,
- 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 města.

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

13.3 Finanční kontrola

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

Finanční kontrolu tvoří:

- Systém finanční kontroly vykonávaní kontrolními orgány (MF, správci kapitol SR, ÚSC),
- 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 ÚSC,
- vykonává kontrolu u žadatelů a příjemců veřejné finanční podpory s výjimkou těch, kterým byly poskytnuta z rozpočtů ÚSC.

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.

13.4 Finanční výbor

Výbory jsou kontrolní a iniciativní orgány zastupitelstva:

Finanční výbor:

- zřizuje zastupitelstvo,
- předseda = člen zastupitelstva
- počet členů – lichý (minimum: obec 3, kraj 5) (nemůže být starosta, tajemník a osoby zodpovědné za hospodaření obce),
- FV je kontrolním a iniciativním orgánem,
- schází se podle potřeby,
- vyhotovuje zápis z jednání (předkládá zastupitelstvu),
- přijímá usnesení (většinou všech členů), podepisuje předseda,
- kontroluje hospodaření obce,
- 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 obce, OS a PO,
- zastupitelstvo a rada na základě zápisu o provedené kontrole hospodaření přijme ukládající usnesení radě a úřadu,
- kontrola 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 FV zprávu o přezkoumání hospodaření,
- kontrola oznámení občanů: vyřizuje pouze tehdy, když mu to zastupitelstvo uloží,
- zastupitelstvo může FV 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 ÚSC 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?

KAPITOLA 14

AKTUÁLNÍ PROBLÉMY HOSPODAŘENÍ ÚZEMNÍCH ROZPOČTŮ

OBSAH KAPITOLY

Kapitola je zaměřena na vybrané aktuální problémy hospodaření územních rozpočtů další souvislosti hospodaření ÚSC. Podkapitoly:

14.1 Aktuální vývoj územních rozpočtů

14.2 Aktuální publikace a literatura, využití znalostí z předmětu

CÍL KAPITOLY

Po úspěšném zvládnutí kapitoly, a po zvládnutí předchozích kapitol, budete seznámeni s nejaktuálnějšími otázkami hospodaření územních rozpočtů.

KLÍČOVÁ SLOVA

Obec, kraj, rozpočet, publikace.

14.1 Aktuální vývoj územních rozpočtů

Sledování a hodnocení obecních rozpočtů lze provádět v těchto úrovních:

- Jednotlivé obce
- Obce v mikroregionu
- Obce okresu
- Obce v kraji
- Obce v ČR

Vývoj hospodaření územních rozpočtů prošel řadou změn. Významnější změna proběhla v roce 2013 u obcí, tato změna byla založena na následujících principech:

- od roku 2013 došlo k navýšení příjmů z daní téměř všem obcím,
- cílem bylo odstranění (řešení) „U“ křivky (U křivka vyjadřovala to, že daňové příjmy obcí nerostly s velikostí obce, ale sedlo (nejnižší bod příjmů na obyvatele) bylo u obcí ve velikosti kolem 5 tis. obyvatel),
- bylo zavedeno nové kritérium do RUD - počet žáků,

Zdrojem navýšení příjmů obcí bylo snížení daňových příjmů 4 městům (Praha, Brno, Ostrava, Plzeň) a použití dřívějšího dotačního příspěvku na žáka.

14.2 Aktuální publikace a literatura, využití znalostí z předmětu

Informace o problematice hospodaření ÚSC lze kromě literatury a zákonů, apod. získávat z těchto zdrojů:

- Obec a finance (časopis)
- Moderní obec (časopis)
- Zprávy Ministerstva financí ČR pro finanční orgány obcí a krajů

Informace o hospodaření ÚSC na stránkách MF ČR:

- ARIS (Automatizovaný rozpočtový informační systém) do roku 2009 – MF ČR,
- ÚFIS (Prezentační systém finančních a účetních informací státu) - rok 2010 – 2013, MF ČR,
- Monitor, od roku 2011, MF ČR.

Některé obce zpřístupňují své rozpočty veřejnosti formou tzv. rozklikávacích rozpočtů.

Absolventi předmětu mohou využít poznatky jako součást vzdělávání zaměstnanců v oblasti hospodaření ÚSC a to ve formách:

- vstupní vzdělávání úředníků ÚSC (část hospodaření)
- zvláštní odborná způsobilost (odbornost: finanční hospodaření ÚSC a jeho přezkum)
- v rámci průběžného vzdělávání úředníků ÚSC.

* * *

Kontrolní otázky:

1. Používá obec Vašeho bydliště rozklikávací rozpočet a jak vyhovuje prezentaci hospodaření obce občanům?
2. Kde všude lze zjistit informace o hospodaření obce a v jaké frekvenci jsou tyto informace aktualizovány?
3. Které jsou poslední změny v legislativě hospodaření ÚSC?

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. 323/2002 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.

* * *

PŘÍLOHA

Výkaz FIN 2-12 M: Výkaz pro hodnocení plnění rozpočtu územních samosprávných celků, dobrovolných svazků obcí a regionálních rad regionů soudržnosti, konsolidace na úrovni vykazující jednotky.