

ČESKÁ ZEMĚDĚLSKÁ UNIVERZITA V PRAZE
PROVOZNĚ EKONOMICKÁ FAKULTA
Katedra obchodu a financí
Studijní obor: Veřejná správa a regionální rozvoj



Diplomová práce:

**ANALÝZA VÝVOJE
ROZPOČTOVÉHO URČENÍ DANÍ**

Autorka diplomové práce: **Bc. Markéta Konečná**

Vedoucí diplomové práce: **Ing. Josef Březina, CSc.**

© 2010

ČESTNÉ PROHLÁŠENÍ

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma: „Analýza vývoje rozpočtového určení daní“ vypracovala samostatně a použila jsem jen pramenů, které uvádím v seznamu použité literatury.

V Praze 31. 3. 2010

.....
Bc. Markéta Konečná

PODĚKOVÁNÍ

Touto cestou bych chtěla poděkovat všem, kteří mi pomohli při zpracování mé diplomové práce, především však panu Ing. Josefovi Březinovi, CSc. za odbornou pomoc a Miloslavovi Chaloupkovi za trpělivou podporu.

NÁZEV DIPLOMOVÉ PRÁCE:

**„ANALÝZA VÝVOJE
ROZPOČTOVÉHO URČENÍ DANÍ“**

**„THE ANALYSIS OF THE EVOLUTION
OF THE BUDGETARY ALLOCATION OF TAXES“**

SOUHRN

V předkládané diplomové práci je zkoumán vývoj rozpočtového určení daní v podmínkách České republiky. Práce je rozdělena na teoretickou a praktickou část. Teoretická část práce pojednává o daňovém systému, fiskální politice a fiskálním federalismu, charakterizuje rozpočtové určení daní a jeho historický vývoj financování územní samosprávy na území České republiky.

Vlastní práce se zaměřuje na vývoj a změny rozpočtového určení daní v období od roku 1993 do 2010 v České republice a dopady změn na rozpočty obcí a krajů. Následuje analýza zaměřená na rozpočty krajů na příkladu Zlínského kraje. Dále je sledován a zkoumán vývoj daňových příjmů, jejich struktura a faktora, které je ovlivňují. Daňové příjmy tvoří významnou část rozpočtu územních samospráv, a proto by měla jejich výše odpovídat rozsahu a jejich pravomoci. Analýzu uzavírá zhodnocení vývoje a zmíněny jsou možné změny rozpočtového určení výnosů krajů. Nedílnou součástí této části jsou grafická zobrazení a tabulky, které doplňuje slovní hodnocení

KLÍČOVÁ SLOVA

fiskální federalismus, rozpočtové určení daní, daňové příjmy, rozpočtová soustava, územní veřejná správa, reforma veřejných financí, sdílené daně, svěřené daně

SUMMARY

In the diploma thesis, the development of the budgetary allocation of taxes in the Czech Republic is analysed. The thesis contains theoretical and practical parts. The theoretical part deals with system of taxation, the fiscal policy and the fiscal federalism, the budgetary allocation of taxes and its historical development of financing of the local government with the emphasis on the area of the Czech Republic.

The practical part contains the analysis of the development and changes of the budgetary allocation of taxes in a period from 1993 to 2010 in the Czech Republic and the impact of the revisions on the budgetery of municipalities and regions. The following analysis explicates the budgeteries of regions on the example of Zlín Region. Thereinafter, the development of taxes revenues, their structure and factors that affect them are examined. The taxes revenues form an important part of the incomes of the budgetary of local government and the heigh of these revenues should correspond to their range and authority. The analysis includes an evaluation of the development. Graphic images and verbal evaluation are included in this part.

KEY WORDS

fiscal federalism, budgetary allocation of taxes, tax revenues, budgetary system, regional government, reform of the public finance, shared taxes, entrusted taxes

OBSAH

1 ÚVOD	4
2 CÍL A METODIKA	6
2.1 Cíl práce	6
2.2 Zdroje podkladových údajů	6
2.3 Metodika práce	6
3 LITERÁRNÍ REŠERŠE	9
3.1 Daně a daňový systém ČR	9
3.2 Fiskální politika	12
3.2.1 Cíle fiskální politiky	13
3.2.2 Státní rozpočet	14
3.2.3 Rozpočty samosprávných územních celků	14
3.2.4 Struktura rozpočtu	16
3.2.5 Mimorozpočtové peněžní fondy	18
3.2.6 Rozpočtový proces	18
3.2.7 Rozpočtová skladba	20
3.3 Fiskální federalismus	20
3.3.1 Modely fiskálního federalismu	23
3.4 Rozpočtové určení daní RUD a dotace	28
3.4.1 Evropská charta místní samosprávy a RUD	30
3.4.2 Dotace	31
3.5 Historický vývoj financování územní samosprávy na území ČR	32
3.5.1 Financování územní samosprávy v letech 1918 - 1948	33
3.5.2 Financování územní samosprávy v letech 1948 – 1989	34
3.5.3 Financování územní samosprávy v letech 1989 – 1993	35
4 VLASTNÍ PRÁCE	37
4.1 Přehled změn v RUD dle vybraných daní	38
4.2 Analýza vývoje RUD v ČR od roku 1993 do současnosti	43
4.2.1 První etapa: období 1993-1995	44
4.2.2 Druhá etapa: období 1996-2000	46
4.2.3 Třetí etapa: období 2001-2007	50
4.2.4 Čtvrtá etapa: od roku 2008 do současnosti	59
4.3 Zhodnocení vývoje RUD	66
4.4 Vývoj daňových příjmů krajů se zaměřením na Zlínský kraj	68
4.4.1 Stručná charakteristika Zlínského kraje	69
4.4.2 Analýza vývoje daňových příjmů Zlínského kraje	71
4.4.3 Finanční soběstačnost Zlínského kraje	79
4.4.4 Zhodnocení analýzy Zlínského kraje	80
4.5 Možnosti změn rozpočtového určení výnosu daní krajům	82
5 ZÁVĚR	84
6 SEZNAM POUŽITÝCH ZDROJŮ	87
7 PŘÍLOHY	93

1 ÚVOD

V ekonomickém životě je jen málo skutečností, které by se tak významně týkaly životní úrovně každého jednotlivce a o kterých by současně existovalo tolik nepřesných a často zavádějících informací, jako je tomu v případě veřejných financí.

Pavel Dvořák, 2008

V roce 1989 dochází k přechodu od centrálně plánované ekonomiky k sociálně tržní a Česká republika se opět navrácí k smíšenému modelu územní samosprávy, který používala od poloviny 19. století. Decentralizačními procesy došlo k znovuoživení samosprávy obcí. Postupně se hospodářství státu začíná připravovat k přistoupení do Evropské unie. Jednou z kladených podmínek bylo i vytvoření vyšších územně správních celků – krajů. Ústavní zákon č. 347/1997 Sb. ustanovil zřízení 14 vyšších územně správních celků s účinností od 1. 1. 2001. Vznik krajů si vyžádal ukončení činnosti okresů a přerozdělení jejich kompetence a úkolů mezi kraje, obce a některé správní úřady. Dochází tedy k rozšiřování kompetence krajů, se kterým je spjato zvýšení výdajů v krajských rozpočtech na vykonávání činnosti krajů.

Územní samospráva je složkou veřejné správy v České republice a reprezentuje naplňování veřejného zájmu. Může konat pouze to, co jí svěřuje zákon. Znění ústavy také umožňuje zřizování nových prvků územní samosprávy, do kterých se zahrnují i úrovně městských částí statutárních měst.

Postavení obcí a krajů v ČR je neustále ovlivňováno probíhajícími reformami veřejné správy. Diplomová práce se bude zabývat zejména zákonnou úpravou rozpočtového určení daní a jeho vývojem na území České republiky (dále jen ČR). Daňové příjmy představují jeden z nejvýznamnějších zdrojů příjmů obcí a významnou část příjmů krajů. Do určité míry ovlivňují finanční stabilitu územních samosprávních celků (dále jen ÚSC). V současné době se většina územních celků na území ČR potýká s vysokou zadlužeností a je diskutována otázka systému přerozdělování daní pomocí nastaveného rozpočtového určení daní (dále jen RUD). Tyto daňové příjmy tvoří sdílené typy daní, které vytvářejí významnější část příjmů územních rozpočtů, a svěřené typy daní.

Konstrukce RUD doznala za období od vzniku samostatné ČR až po současnost velkého množství výrazných změn, jež budou podrobněji analyzovány v předkládané práci.

Reformy veřejné správy dávají občanům větší možnost sledovat procesy rozhodování orgánů obce a krajů a podílet se na procesu přerozdělování veřejných prostředků vyjádřením svých preferencí v komunálních a krajských volbách. Rozpočty obcí a krajů reflektují jejich hospodaření a kvalitu učiněných rozhodnutí.

V poslední části se diplomová práce podrobněji zabývá daňovými příjmy krajů, u kterých je problém rozpočtového určení daní velmi aktuální. Před samotným vnikem krajů se začínaly řešit otázky financování krajů.

Po dlouhém projednávání v orgánech Poslanecké sněmovny se ale došlo k závěru, že daňové příjmy pro rok 2001 nebudou přesně určeny. Z navrhovaného zákona o rozpočtovém určení daní z roku 1999 se však do dnešní doby nepodařilo dosáhnout podobných změn systému rozdělování výnosu daní. Je tedy zřejmé, že problém nastavení daňových příjmů pro kraje je natolik ekonomicky a politicky komplikovaný, že se zákonodárci rozhodli odložit připravené systémové změny a vyčkat, co přinese praxe fungování krajských zřízení. Nastavení finanční samostatnosti krajů nebylo ze začátku ani vhodné, protože majetek přecházel na kraje postupně. Krajům byly od počátku činnosti svěřeny rozsáhlé kompetence, které v průběhu dvou let představovaly přes dva tisíce organizací a vymezení více jak dvanáct set pracovníků. Organizace, které byly svěřeny do správy krajů, do roku 2001 zřizovaly Ministerstvo zdravotnictví, Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, Ministerstvo kultury, Ministerstvo práce a sociálních věcí, Ministerstvo zemědělství a Ministerstvo dopravy ČR. Financování v prvním roce fungování krajů bylo nastaveno prostřednictvím účelových dotací, které přesně vymezovaly finanční prostředky pro danou činnost. Analýza zaměřená na vývoj daňových příjmů Zlínského kraje je proto sledována až od roku 2002, kdy náležely krajským rozpočtům i daňové příjmy.

V současné době, kdy už kraje fungují desátým rokem, bylo dosaženo určitých zkušeností v oblasti svěřených pravomocí. Nabízí se zde otázka, zda už je systém veřejné správy nastaven na plné fungování a zda je finanční samostatnost krajů dostatečná.

2 CÍL A METODIKA

2.1 Cíl práce

Cílem diplomové práce je analýza celkového vývoje rozpočtového určení daní v České republice v horizontu let 1993 až 2010 a zhodnocení vlivu změn se zaměřením na hospodaření krajů na příkladu Zlínského kraje. Práce se dále zabývá otázkou míry finanční soběstačnosti kraje a možnosti změn rozpočtového určení daní, které by mělo pozitivní dopad právě na finanční samostatnost krajů.

2.2 Zdroje podkladových údajů

K vypracování první teoretické části diplomové práce bylo čerpáno z odborné literatury, zákonů, vyhlášek a jiných materiálů vztahujících se k problematice rozpočtového určení daní. Seznam veškerých zdrojů je uveden v závěru práce.

V praktické části je sledován vývoj rozpočtového určení daní. Zde bylo čerpáno zejména z informačního systému ARIS, jehož zřizovatelem je Ministerstvo financí ČR. Dále bylo využito zákonů, vyhlášek, sněmovních tisků a dalších materiálů Ministerstva financí ČR.

Kapitoly zaměřené na hospodaření Zlínského kraje uvádí informace získané na základě rozboru krajských dokumentů týkajících se rozpočtové problematiky zejména ze závěrečných účtů Zlínského kraje a rozpočtů Zlínského kraje.

2.3 Metodika práce

Celková práce je rozdělena na dvě části, a to literární rešerši a praktickou část, které se dělí na 11 kapitol. Stěžejní část diplomové práce je obsažena v kapitole 4.1-4.5.

První kapitola 4.1 vlastní práce se zabývá zpracováním změn u jednotlivých daní zahrnovaných do rozpočtového určení daní, které ovlivnily přerozdělení daňových příjmů územních celků. U tabulek nejsou uváděny zdroje, protože byly vytvořeny na základě schémat uváděné v kapitole 4.2.

Právě kapitola 4.2 sleduje další vývoj rozpočtového určení daní a financování územních samospráv od roku 1993 po současnost. Sledované období je rozděleno do čtyř etap. Etapy jsou podrobně analyzovány a doprovázeny přehlednými tabulkami a grafy. V každé etapě se pokusím o stanovení negativ a pozitiv a budu hledat příčiny, které následně vedly k reformám platného systému rozpočtového určení daní. V místních rozpočtech jsou porovnávány poměry daných daňových příjmů k celkovým příjmům ve stanoveném roce. Analýzu uzavírá kapitola zhodnocení vývoje RUD v horizontu let 1993 - 2010.

V kapitole 4.4 se blíže rozebírá vývoj daňových příjmů se zaměřením na vyšší územní celky na příkladu Zlínského kraje. Přes stručnou charakteristiku se práce dostává k analýze daňových příjmů jednotlivých let od roku 2002 do současnosti.

Celkové příjmy jsou rozděleny dle druhů na daňové, nedaňové, kapitálové a dotace. Celkové výdaje se člení dle druhu na běžné a kapitálové. Struktura příjmů a výdajů je graficky znázorněna a popsána. Zmíněny jsou i faktory, které ovlivnily tvorbu a čerpání rozpočtu. Dále je použita metoda analýzy časových řad a v jejím rámci jsou konstruovány následující ukazatele:

- první absolutní diference $d_{li} = y_i - y_{i-1}$, kde y_i = i-tý člen časové řady o n členech ($i = 1, 2, \dots, n$),
ukazatel znázorňuje přírůstky, ke kterým dochází oproti minulému období,
- první relativní diference $r_i = d_{li} / y_{i-1}$,
ukazatel zjišťuje procentuální přírůstky hodnot sledované veličiny,
- koeficient růstu $k_i = y_i / y_{i-1}$,
ukazatel udává, jak vzrostla hodnota v období současném oproti období předchozímu,
- bazické indexy $= y_i / y_0$, kde y_0 představuje základní období,

index porovnává hodnoty jednotlivých období k období základnímu. Všechny ukazatele metody časových řad lze vyjádřit v absolutní podobě nebo procenticky.

Na základě absolutních údajů, pomocí koeficientů meziročního růstu a podílů na celkových příjmech a výdajích je analyzován vývoj zaměřený na daňové příjmy Zlínského kraje. Krajské rozpočty jsou také porovnávány indexovou metodou meziročního tempa růstu v %:

- $IM \text{ v } \% = \text{Druhý rok} / \text{První rok} * 100.$

Dále je zjišťována finanční soběstačnost kraje, která vypovídá do jaké míry kraj disponuje vlastními zdroji a do jaké míry je závislý na jiných zdrojích především dotací. Míra soběstačnosti se měří následujícím vzorcem:

$$\text{Míra soběstačnosti} = (\text{vlastní příjmy}^1 / \text{celkové příjmy}) * 100$$

Nedílnou součástí praktické části jsou grafická zobrazení a tabulky, které doplňuje slovní hodnocení.

Poslední kapitola 4.5 na základě zjištěných skutečností stanovuje a doporučuje možnosti optimalizace daní. Zaměřuje se na kraje, čímž plní cíl předkládané diplomové práce.

¹ Do vlastních příjmů byly zahrnuty daňové, nedaňové a kapitálové příjmy.

3 LITERÁRNÍ REŠERŠE

3.1 Daně a daňový systém ČR²

Daně mají stejně dlouhou historii jako státy, které jejich prostřednictvím financují své potřeby. V dnešní době chápeme **daň** jako povinnou, zákonem uloženou platbu, která plyne do veřejného rozpočtu. Charakteristickou vlastností je její nenávratnost, neekvivalentnost a zpravidla neúčelovost, protože nikdo přímo neví, co bude financováno ze zaplacené daně.

Daně představují nástroj hospodářské politiky státu. Předkládaná diplomová práce se bude dále zabývat podrobně tím, jak daně naplňují veřejné rozpočty.

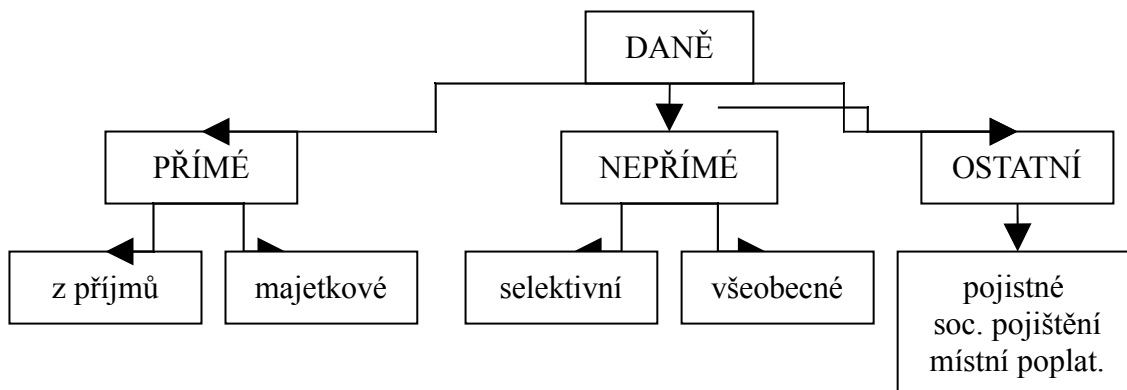
Mezi hlavní funkce daní patří funkce fiskální, alokační, redistribuční, stimulační a stabilizační. Primární funkce fiskální by měla být schopná naplnit veřejný rozpočet. Ne všechny daně mají tuto funkci, výjimku tvoří například daň ekologická.

Každý subjekt je podroben daňovým povinnostem. Kvantitativně jsou daně nejdůležitějším zdrojem veřejných příjmů. v roce 2006 se na celkových veřejných příjmech podílely takřka 90 %. Kromě nich pak plynou do veřejných rozpočtů také poplatky, místní poplatky, příspěvky do státních fondů a doplňují je úvěrové příjmy, a to především prostřednictvím emise státních cenných papírů.

Národní ekonomiky používají k naplnění veřejných rozpočtů několik menších daní, mezi kterými vznikají vzájemné vazby. Tyto vazby znázorňují daňový systém neboli soustavu daní. **Daňový systém** můžeme tedy charakterizovat jako souhrn všech daní, jež se na daném území vybírají. Následující schéma 3.1 znázorňuje přehled daní v daňovém systému České republiky, který je podobný systémům většiny vyspělých zemí.

Schéma 2.1: Daně daňového systému ČR

² volně čerpáno z NAHODIL, F., et al. *Veřejné finance v České republice*. 1. vyd. Praha: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s. r. o., 2009, s. 358, ISBN 978-80-7380-162-5 str. 29-40.



Zdroj: VANČUROVÁ, A., LÁCHOVÁ, L., *Daňový systém ČR 2008, aneb, Učebnice daňového práva* 9. vyd. Praha: VOX, 2008. str. 37

Daňový mix neboli struktura daňového systému pak vypovídá o tom, kterému typu daní dává ČR přednost a které potlačuje. V posledních letech, kdy docházelo ke změnám zdanění, podíl přímých daní postupně klesá na úkor podílu daní nepřímých, se kterými jsou spojeny menší negativní účinky na ekonomickou aktivitu obyvatelstva.

Současná daňová soustava se skládá z následujících daní a odvodů, tedy quasi daní:

Zdravotní pojištění³ má povahu rovné daně bez odčitatelných položek či nezdanitelných částí. Placeno je fyzickými osobami, kterými jsou osoby samostatně výdělečně činné (dále OSVČ)⁴ a zaměstnanci (4,5 % z hrubé mzdy), a zaměstnavateli (za zaměstnance 9 % z hrubých mezd).

Sociální pojištění má také povahu rovné daně bez odčitatelných položek a nezdanitelných částek. Placeno je fyzickými osobami, a to buď jako OSVČ⁵, či jako zaměstnancem (6,5 % z hrubé mzdy)⁶, nebo zaměstnavatelem (za zaměstnance 25 % z hrubé mzdy).

³ Maximální vyměřovací základ z 48násobku průměrné mzdy z roku 2009 zvýšil na 72násobek v roce 2010.

⁴ Minimální pojistné je stanovené na 13,5 % na rok 2010 z jedné poloviny částky nařízené vládou, měsíční minimum je částka 1 601 Kč (od roku 2007 tato částka každoročně zvyšuje).

⁵ Minimální měsíční sociální pojistné se také oproti roku 2009 zvýšilo o 11 Kč na částku 1 731 v roce 2010. Odvádí se i v případě, kdy OSVČ vykazuje ztrátu. Maximální vyměřovací základ se zvýšil na 1 707 048 Kč.

⁶ Sazba pojistného v ČR je jedna z nejvyšších v EU. Do roku 2009 platili zaměstnanci z hrubých mezd 8 % a zaměstnavatelé za zaměstnance 26 %.

Daň z příjmů fyzických osob (dále jen FO) platí ji zpravidla OSVČ, a to z rozdílu mezi zdanitelnými příjmy/výnosy a daňově uznávanými výdaji/náklady, a zaměstnanci z hrubé mzdy. Dále je placena také z jiných druhů příjmů např. pronájmů. Sazba daně je rovná ve výši 15 %, ale má velké množství nezdanitelných částek, odčitatelných položek, slev na dani a jiných druhů příjmů zdaňovaných ve zvláštním režimu.

Daň z příjmů právnických osob se vztahuje na právnické osoby (dále jen PO) z rozdílu mezi zdanitelnými příjmy a daňově uznávanými náklady. Sazba daně je taktéž rovná ve výši 19 %⁷. Daň obsahuje velké množství nezdanitelných částek, odčitatelných položek, slev na dani a různých druhů příjmů zdaňovaných ve zvláštním režimu.

Daň z přidané hodnoty představuje univerzální daň a platí se při prodeji zboží a služeb. Základní sazba byla pro rok 2010 zvýšena z 19 % na 20 % oproti roku 2009. Snížená sazba, která se vztahuje na vybrané druhy zboží a služeb, vzrostla pro rok 2010 z 9 % na 10 % oproti roku 2009. Principem je, že plátce od daně na výstupu, kterou odvádí na finanční úřad, odečte daň na vstupu, kterou zaplatil za zboží a služby. Zákon⁸ osvobozuje podnikatele, pokud jejich obrat nepřesáhne za částku 1 000 000 Kč za nejvýše 12 bezprostředně předcházejících po sobě jdoucích kalendářních měsíců.

Spotřební daně jsou selektivní daně, které jsou placeny výrobci a dovozci z piva, vína, lihu, lihovin, tabáku a tabákových výrobků, uhlovodíkových paliv a maziv a elektrické energie.⁹

Daň z nemovitostí se týká pozemků a budov. Výše daně je stanovena podle typu a velikosti pozemku, budovy a podle velikosti obce, pod jejíž katastr spadá.

Daň dědická, darovací a z převodu nemovitostí představuje progresivní daň uvalenou na dědictví, dary a převody nemovitostí. Poplatníky zákon rozděluje do tří skupin podle vzájemné příbuznosti, přičemž každá skupina má své daňové sazby nebo poplatníky osvobozuje.

⁷ Daňová sazba v roce 1998 byla 35 %, postupně byla snižována na 31 % v letech 2001-3, 28 % v roce 2004, 26 % v roce 2005, 24 % v letech 2004-2007 a od roku 2008 (21 %) klesala každoročně o 1 % do dnešní výše.

⁸ viz zákon č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů.

⁹ viz zákon č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, ve znění pozdějších předpisů.

Daň silniční je uvalena na automobily využívané k podnikání. Pro výpočet výše daně jsou rozděleny podle velikosti na osobní a nákladní auta.

Ostatní povinné poplatky do veřejných rozpočtů si můžeme pro přehlednost rozdělit do následujících skupin podle jejich charakteru:

- poplatky s charakterem daně - poplatky za znečišťování životního prostředí, soudní, správní poplatky atd. mohou mít charakter daně;
- skutečné poplatky za provedenou službu např. dálniční známky, mýtné;
- poplatky s povinným odkupem dané služby nebo zboží, což z nich daň činí např. poplatek za řidičský průkaz, za rozhlasové a televizní vysílání apod.;
- klasické daně – zpravidla majetkové např. poplatek za psa.

Současný daňový systém v ČR je v porovnání s jinými zeměmi složitý, administrativně náročný a nákladný. Složitost a neefektivnost způsobuje zejména velkého množství nejrůznějších daňových sazeb, nezdanitelných částí, odčitatelných položek, slev na dani, různých úlev a výjimek. Otázkou je také spravedlivost nastaveného systému při tak značném počtu výjimek a nepřehlednosti systému, který tak dává šanci k daňovým únikům. Ty mohou probíhat jednak nelegální cestou, jednak legální a to při daňové optimalizaci velkých daňových poplatníků. Vysoké náklady vznikají v důsledku administrativní zátěže jak na straně veřejné správy, protože vyžadují vysoký počet úředníků, tak i firem, které spotřebují spoustu času na přípravu, dokumentaci, podání všech daňových přiznání, vyplnění nutných formulářů a zaplacení daní a příspěvků apod. Občané a podnikatelé často kvůli komplikovanosti systému netuší, které daně a kdy mají platit, a proto využívají drahých služeb daňových poradců.

3.2 Fiskální politika¹⁰

Fiskální politika je rozpočtovou politikou vlády. Představuje základní nástroj řízení finančního hospodaření veřejné správy. Realizuje ji stát a jeho orgány na různých úrovních a zahrnuje činnosti, které se odehrávají v rámci veřejné rozpočtové soustavy

¹⁰ Volně čerpáno z VANČUROVÁ, A., LÁCHOVÁ, L., *Daňový systém ČR 2008, aneb, Učebnice daňového práva* 9. vyd Praha: VOX, 2008. str. 5-47.

s použitím veřejného rozpočtu. Cílem je vytvoření dostatečné kapacity finančních prostředků a vybilancovat příjmy a výdaje. Mezi hlavní zásady rozpočtování patří zejména reálnost, úplnost, publicita a dlouhodobá vyrovnanost.

K ovlivňování ekonomiky země používá veřejných rozpočtů (veřejné poptávky). Hlavní nástroje představují daně, vládní výdaje a transfery.

V průběhu jednoho roku probíhá rozpočtové hospodaření, ale začínají se uplatňovat střednědobé a dlouhodobé přístupy. Pracuje se s výhledy, predikcemi, prognózami vývoje rozpočtové politiky a střednědobými výdajovými rámci (dále jen SDVR). Zákon č. 218/2000 Sb.¹¹ vyžaduje sestavení dvouletého střednědobého výhledu následujícího po roce, na který je rozpočet předkládán. Tyto výhledy obsahují souhrnné údaje o příjmech a výdajích a jejich součástí jsou plány investic a plány oprav. Tento zákon také ukládá sestavení SDVR, který obsahuje výdaje státního rozpočtu a státních fondů v metodice fiskálního cílení.

3.2.1 Cíle fiskální politiky

Mezi základní cíle fiskální politiky patří: zajištění veřejných statků, zmírnění nerovné distribuce důchodů a bohatství a ovlivnění agregátní poptávky a hospodářského růstu. Fiskální politiku můžeme dělit na **expanzivní politiku**, která podporuje růst agregátní poptávky, a **restriktivní politiku**, která tento růst omezuje nebo dokonce agregátní poptávku snižuje.

Prostřednictvím výdajů vlády a jejich multiplikačního účinku může vláda ovlivňovat ekonomický růst zejména v období deprese. Vydáním dluhopisů vláda zpravidla zakryje schodek státního rozpočtu, ale vniká státní dluh. Dlouhodobé uplatnění expanzivní politiky využívá USA a Velká Británie. Naopak restriktivní politika omezuje výdaje a dosahuje přebytku. Státní rozpočet je tak protiinflačním opatřením, ale snižuje ekonomickou aktivitu v dané zemi.

Opatření fiskální politiky se mnohdy kombinují s opatřeními politiky monetární (tzv. smíšená fiskálně-monetární politika). Zahrnuje jednak restriktivní fiskální

¹¹ zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

a expanzivní monetární politiku, která brzdí spotřebu a podněcuje investice, jednak restriktivní monetární a expanzivní fiskální politiku, která povzbuzuje spotřebu a brzdí investice.

3.2.2 Státní rozpočet

Středem pozornosti rozpočtové politiky je státní rozpočet, který tvoří stěžejní složku veřejných financí. Tento dokument schvaluje nejvyšší orgán státu, zákonodárny sbor, který na jednorocní rozpočtové období stanoví předpokládané příjmy a výdaje státu (rozpočet můžeme také chápat jako rozpočtový plán)¹². Státní rozpočet se rozumí „centralizovaný peněžní fond, fond peněžních prostředků soustředěných do působnosti státu na principu nenávratnosti a neekvivalentního způsobu rozdělování.“ [Nahodil,2009] Obsahuje účetní závěru chápanou jako bilanci státního hospodaření, která vyplývá z dosažené úrovně příjmů a výdajů státu za dané rozpočtové období. Rozpočet státu plní z ekonomického hlediska zejména funkci alokační, při vymezení finančních prostředků z rozpočtu do příslušných hospodářských sfér, funkci fiskální neboli stabilizační, zvláště při ovlivňování aktivní fiskální politiky státu, a funkci redistribuční, při které dochází k přerozdělování příjmů státního rozpočtu mezi jednotlivé ekonomické subjekty.¹³

Státní rozpočet představuje tedy důležitý nástroj rozpočtové politiky, který zabezpečuje kromě jiných hlavně zmíněnou stabilizační funkci veřejných financí při ovlivňování ekonomiky a řízení státu.

3.2.3 Rozpočty samosprávných územních celků

Územní rozpočet je:

- decentralizovaným peněžním fondem, který je vytvářen, rozdělován a používán s využitím nenávratného, neekvivalentního a nedobrovolného způsobu financování,
- účetní bilancí, která usiluje o vyrovnání příjmů (dále P) a výdajů (dále V),

¹² Pro rok 2010 byl schválen zákon č. 487/2009 Sb. o státním rozpočtu České republiky na rok 2010.

¹³ Volně čerpáno dle NAHODIL, F., et al. *Veřejné finance v České republice*. 1. vyd. Praha: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s. r. o., 2009, s. 358, ISBN 978-80-7380-162-5 str. 48.

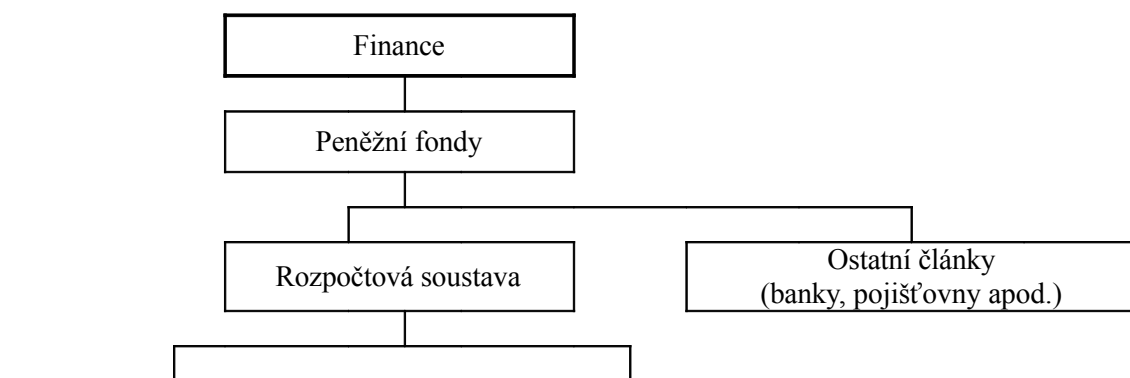
- finančním plánem, dle kterého se hospodaří v rozpočtovém období,
- nástrojem veřejné politiky a nástrojem řízení v příslušné ÚSC (např. realizace volebních programů), který prosazuje lokální zájmy a preference obyvatelstva daného území.¹⁴

Územní rozpočet upravuje především zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, který vymezuje tvorbu, postavení, obsah a funkce rozpočtů a vyhláška č. 323/2003 Sb., o rozpočtové skladbě, která určuje vlastní strukturu rozpočtu.

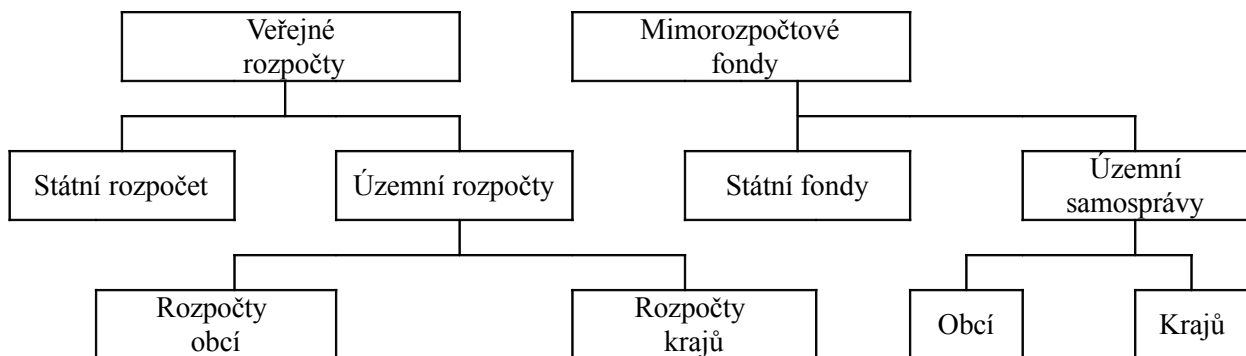
Územní rozpočty jsou důležitými články v soustavě veřejných rozpočtů (viz schéma 3.2). Alokuje finanční prostředky k plnění úkolů vyplývajících ze samostatné (tzn. samosprávné) ale i přenesené funkce na úrovni obce či kraje.

Rozpočet se sestavuje obvykle vyrovnaný v rámci jednoho kalendářního roku. Zákon však umožňuje, že při splnění taxativně vymezených podmínek lze sestavit rozpočet přebytkový, kterým se převádí příjmy rozpočtu daného roku do dalších let, či schodkový neboli deficitní, u které však musí být znám způsob úhrady. Schodkový rozpočet například můžeme uhradit vlastními našetřenými příjmy, smluvně zabezpečenou půjčkou či úvěrem, nebo výnosem z prodeje vlastních dluhopisů. Rozpočet obsahuje podle stávajících právních úprav příjmy, výdaje a ostatní peněžní operace včetně tvorby a použití peněžních fondů, pokud nevedou mimo rozpočet.

Schéma 2.2: Postavení územních rozpočtů v rozpočtové soustavě v ČR



¹⁴ Volně čerpáno dle PEKOVÁ, J. *Hospodaření a finance územní samosprávy*. 1. vyd. Praha: Management Press, 2004. 200 - 211 s. ISBN 80-7261-086-4.



Zdroj: PEKOVÁ, J. *Hospodaření a finance územní samosprávy*. 1. vyd. Praha: Management Press, 2004. 220 s. ISBN 80-7261-086-4.

3.2.4 Struktura rozpočtu

Rozpočet se sestavuje jako běžný a kapitálový. Oddělením běžného hospodaření od dlouhodobého (nebo-li investičního) umožňuje přehledně analyzovat čerpání daňových i nedaňových příjmů, využívání návratných příjmů na financování investic a únosnou výši dluhové služby.

Běžný rozpočet představuje bilanci běžných příjmů a běžných výdajů, které se zpravidla každoročně opakují. Běžnými příjmy se financují provozní (neinvestiční) potřeby prostřednictvím běžných výdajů. Schéma 3.3. uvádí hlavní strukturu běžného rozpočtu. Běžný rozpočet může být sestaven jako:

- přebytkový ($P > V$) – krátkodobé přebytky rozpočtu je třeba finančně investovat (např. termínový účet u banky),
- vyrovnaný ($P = V$) – neumožňuje vytváření finanční rezervy,
- deficitní nebo-li schodkový ($P < V$) – nejsou-li k dispozici finanční rezervy, používá se k doplnění rozpočtu návratný krátkodobý úvěr (zpravidla kontokorentní úvěr prostřednictvím peněžního ústavu).

Schéma 2.3: Běžný rozpočet

Příjmy	Výdaje
<ul style="list-style-type: none"> • <i>daňové</i>: – svěřené daně – sdílené daně – místní daně – správní poplatky (daně) 	<ul style="list-style-type: none"> – všeobecné veřejné služby (veřejná správa apod.) – veřejný pořádek – vzdělání
<ul style="list-style-type: none"> • <i>nedaňové</i>: – užit. poplatky za služby – příjmy z pronájmu majetku 	<ul style="list-style-type: none"> – péče o zdraví (veřejné zdravotnictví atd.)

<ul style="list-style-type: none"> – příjmy od vlastních NO – zisk z podnikání – ostatní 	<ul style="list-style-type: none"> – bydlení – komunální služby – na podnikání – ostatní běžné výdaje (nahodilé, placené pokuty apod.) – placený úrok – běžné dotace jiných rozpočtů
<ul style="list-style-type: none"> • <i>přijaté transfery:</i> <ul style="list-style-type: none"> – běžné dotace ze SR – běžné dotace ze státních fondů – od územních rozpočtů – ostatní běžné příjmy (nahodilé, přijaté dary, sankce apod.) 	
(Saldo – přebytek)	(Saldo – schodek)

Zdroj: PROVAZNÍKOVÁ, R. *Financování měst, obcí a regionů, teorie a praxe*. 1. vyd. Praha: GRADA Publishing, 2007. 62 s. ISBN 978-80-247-2097-5.

Při dlouhodobě schodkovém běžném rozpočtu je nutné analyzovat příčiny deficitu např. špatným hospodařením. Deficit by měl vzniknout pouze v případě působení nepředvídatelných příčin (např. přírodní pohromy). Běžné příjmy by měly představovat striktní rozpočtové omezení výdajů.

V kapitálovém rozpočtu, který je zobrazen ve schématu 3.4., se zachycují běžně se neopakující a jednorázové příjmy a výdaje, které přesahují období jednoho rozpočtového roku. Kapitálový rozpočet je většinou schodkový z důvodu chybějících nenávratných příjmů na financování investic. Pro vyrovnaní bilance se tedy příjmy kapitálového rozpočtu dorovnávají návratnými příjmy. Deficit lze připustit v případě, kdy finanční zdroje slouží k financování dlouhodobých veřejných investic.

Schéma 2.4: Kapitálový rozpočet

Příjmy	Výdaje
<ul style="list-style-type: none">– z prodeje majetku– kapitálové přijaté dotace z rozpočtové soustavy– příjmy z půjček apod.– příjmy z emise vlastních obligací– přebytek běžného rozpočtu– dary na investice apod.	<ul style="list-style-type: none">– na investice– kapitálové dotace jiným rozpočtům– nákup obligací, akcií– poskytované střednědobé a dlouhodobé půjčky– splátky dříve přijatých půjček– krytí deficitu běžného rozpočtu

Zdroj: PROVAZNÍKOVÁ, R. *Financování měst, obcí a regionů, teorie a praxe*. 1. vyd. Praha: GRADA Publishing, 2007. 63 s. ISBN 978-80-247-2097-5.

3.2.5 Mimorozpočtové peněžní fondy

Obce a kraje mají možnost zřizovat mimorozpočtové fondy dle zákona č. 250/2000 Sb., a to jak účelové, tak neúčelové, které jsou v praxi méně časté. Účelové fondy se vytvářejí z předem vymezených účelových příjmů a tyto prostředky se používají na financování předem vyhrazených potřeb. Nevyčerpané prostředky fondů se koncem rozpočtového období převádí do dalšího roku. Postupně se v nich soustřeďují finanční prostředky na financování větších akcí.

Nejčastěji se vytváří Fond rezerv a rozvoje, o jehož způsobu tvorby a použití rozhodují orgány samosprávy. Tento fond představuje důležitou rezervu pro financování schodku rozpočtu a financování neplánovaných potřeb.

3.2.6 Rozpočtový proces

Rozpočtový proces¹⁵ je právem stanovený pracovní postup státních orgánů, jehož výsledkem je veřejný rozpočet. Zahrnuje souhrn činností, které jsou nezbytné k řízení hospodaření veřejné správy v daném rozpočtovém období. Rozpočtový proces trvá zpravidla jeden a půl až dva roky. Postupy můžeme dělit na jednotlivé fáze:

- 1) sestavení návrhu rozpočtu,
- 2) projednání a schválení návrhu rozpočtu,
- 3) změny rozpočtů během rozpočtového období,
- 4) realizace (plnění) veřejného rozpočtu,

¹⁵ Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů, § 11.

- 5) kontrola plnění rozpočtu během rozpočtového období,
- 6) kontrola plnění rozpočtu po skončení rozpočtového období,
- 7) hodnocení plnění.

Návrh rozpočtu se zpracovává v členění podle rozpočtové skladby¹⁶ a zahajuje se obvykle v polovině roku předcházejícím rozpočtovému roku. Návrh státního rozpočtu sestavuje ministerstvo financí v součinnosti se správci kapitol, státními fondy a územními správními celky (dále ÚSC).

Projednávání probíhá dle místních podmínek ve finančním výboru a v radě obce nebo kraje. Schvalování rozpočtu obce přísluší obecnímu zastupitelstvu, schvalování rozpočtu kraje pak krajskému zastupitelstvu. Pokud nedojde ke schválení rozpočtu před 1. lednem rozpočtového roku, řídí se rozpočtové hospodaření pravidly rozpočtového provizoria¹⁷ až do schválení rozpočtu. Dále následuje rozpis rozpočtu, při kterém se sdělují závažné ukazatele rozpočtu odpovědným subjektům.

V případě, že nastanou změny či úpravy již schváleného rozpočtu, musí se tyto skutečnosti provést rozpočtovým opatřením.

Během rozpočtového roku kontrolují volené i výkonné orgány ÚSC průběžná plnění rozpočtu, analyzují příčiny neplnění rozpočtu a hledají efektivní opatření k odstranění negativních vlivů v hospodaření ÚSC. Po skončení rozpočtového roku se provádí následná kontrola plnění rozpočtu, která zahrnuje především analýzu hospodaření a analýzu příčin vzniku salda rozpočtu ÚSC.

K ukončení roku sestavuje zpravidla finanční obor přehled o skutečném plnění rozpočtu ÚSC, tzn. závěrečný účet. Závěrečný účet obsahuje veškeré údaje o rozpočtových příjmech a výdajích, finančních operacích včetně tvorby a použití fondů. Jeho úkolem je zhodnotit finanční hospodaření uplynulého roku.

Ve všech fázích rozpočtového procesu by se měly dodržovat následující zásady:

- úplnosti – v rozpočtu se musí promítnout všechny operace,
- jednotnosti – všechny operace jsou zachyceny na jednom účtu,

¹⁶ Viz následující kapitola.

¹⁷ Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů, § 13.

- reálnosti a pravdivosti – odhad příjmů a výdajů musí být reálný, aby bylo možné plnit rozpočet bez větších odchylek,
- každoročního sestavování a schvalování rozpočtu,
- vyrovnanosti – výdaje se rovnají příjmům,
- publicity – rozpočet je veřejný, občané musejí být informováni o hospodaření obce,
- přehlednosti – pevné stanovení struktury rozpočtů, tzv. rozpočtová skladba.

3.2.7 Rozpočtová skladba

Rozpočtovou skladbou označujeme systematické uspořádání rozpočtových příjmů a výdajů podle určitých jednotných kritérií. Ministerstvo financí ČR (dále MF ČR) ji stanovuje vyhláškou jako závazný dokument a její nerespektování je považováno za porušení finanční kázně.

Rozpočtová skladba vychází ze zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů, vyhlášky MF ČR č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě, ve znění pozdějších předpisů.

Upravuje způsob třídění peněžních operací rozpočtů a fondů obcí, včetně operací organizačních složek, které zřídila obec. Rozpočtová skladba se však nevztahuje na operace, které souvisejí s podnikatelskou činností subjektů územní samosprávy a na příspěvkové organizace, zřízené obcemi nebo kraji a účty sdružených prostředků, jež nemají charakter veřejných prostředků.¹⁸

Peněžní operace třídí rozpočtová skladba¹⁹ obcí a krajů z hlediska odpovědnostního, druhového, odvětvového a konsolidačního.

3.3 Fiskální federalismus

Z historického hlediska vzniknul fiskální federalismus na základě zvýšení stupňů vlád, vládních a správních úrovní. Rozvoj územní samosprávy a decentralizace

¹⁸ Volně čerpáno dle ŽEHROVÁ, J., PFEIFEROVÁ, D. *Finance municipalit*. 1. vyd. Praha: Česká zemědělská univerzita v Praze, 2006. 31 s. ISBN 80-213-1418-4.

¹⁹ Vyhláška MF ČR č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě, ve znění pozdějších předpisů, § 2.

kompetencí ústřední vlády souvisí s teorií fiskálního federalismu. Nejprve k jeho rozvoji došlo v USA po 2. světové válce.

V současnosti jsou vyvíjeny snahy na posílení procesu tzv. fiskální decentralizace. Jílek ve své publikaci naznačuje, že se jeví jako ekonomicky efektivnější, když jsou rozhodovací a alokační procesy vykonávány z nižších úrovní veřejné správy tedy obcemi a kraji.

Je zřejmé, že decentralizace kompetencí neboli decentralizace věcná je spojená s decentralizací fiskálních kompetencí (daňové pravomoci) a také s decentralizací rozpočtových zdrojů. Podstatou teorie fiskálního federalismu je přiřazení příjmů do jednotlivých rozpočtů v rámci dané rozpočtové soustavy a efektivnější zajišťování veřejných statků, ke kterému dochází za předpokladu, že nižší vládní úroveň má podrobnější znalosti o potřebách obyvatel. Teorie zkoumá využití funkcí veřejných financí na jednotlivých vládních úrovních s důrazem na optimální fiskální decentralizaci.

Předmětem teorie fiskálního federalismu dle Nahodila²⁰ je tedy především:

- rozdělení kompetencí k zajištění veřejných statků mezi jednotlivé vládní úrovně;
- přiřazení finančních zdrojů jednotlivým vládním úrovním, ať dotacemi nebo přidělením daňové pravomoci;
- zjištění, na které vládní úrovni je zajišťování skupiny veřejných statků nejefektivnější;
- optimalizace vztahů v rozpočtové soustavě;
- zkoumání míry finanční soběstačnosti jednotlivých vládních úrovní (kdy cílem každé fiskální jednotky je vytvořit dostatečný objem finančních zdrojů potřebný k realizaci jejích úkolů a záměrů).

Teorie fiskálního federalismu přispěla ke změně postavení územní samosprávy, která se uplatňuje v současné době, a to zejména na regionální úrovni. Peková hovoří o dvou etapách fiskálního federalismu, tzn. 50-70. léta 20. století a období od 70. let 20. století,

²⁰ NAHODIL, F., et al. *Veřejné finance v České republice*. 1. vyd. Praha: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s. r. o., 2009, s. 358, ISBN 978-80-7380-162-5 str. 81

kdy zejména ve vyspělých evropských zemích dochází k určitému posunu při využívání stabilizační funkce veřejných financí i na decentralizované úrovni. Dále uvádí, že využívání teorie v praxi v zámoří se odlišuje od praxe v Evropě. Teorie fiskálního federalismu rozpracovávaná v USA v 50. letech se zakládá na určitých zjednodušeních, např. dokonale konkurenční trh s byty a volná migrace osob za nižším daňovým zatížením, za kvalitnějšími veřejnými statky a lepším uplatněním apod.

Teorie fiskálního federalismu se zabývá analýzou příčin neefektivní alokace finančních prostředků, které jsou soustředěny v rozpočtových soustavách a hledá nástroje a způsoby k odstranění této neefektivnosti. Hledá optimální využití jednotlivých funkcí veřejných financí (zejména alokační²¹, redistribuční²² a stabilizační²³) na jednotlivých vládních úrovních. Zaměřuje se na to, do jaké míry je účelná určitá decentralizace netržních činností státu na nižší vládní úrovni, a do jaké míry decentralizovat veřejný sektor, aby došlo k vyšší efektivnosti a současně se stabilizovala lokální a regionální ekonomika.²⁴

Dále si představíme modely fiskálního federalismu, protože na uplatňovaném modelu v daném státu přímo závisí míra a přerozdělení daňových příjmů. Demokratické země nejčastěji využívají kombinovaný model a přerozdělování se tak uskutečňuje prostřednictvím nastaveného daňového určení a dotacemi.

²¹ Decentralizace alokační funkce představuje zajišťování a financování veřejných statků nižšími vládními úrovněmi a jednotlivými úrovněmi územní samosprávy. [Peková., 2004: str. 162]

²² Decentralizace redistribuční funkce veřejných financí má za úkol zmírnit důchodové a sociální nerovnosti ve společnosti znovurozdělováním důchodů a bohatství, zlepšením distribuční spravedlnosti. [Peková., 2004: str. 166]

²³ Stabilizační funkce využívá státního rozpočtu při zasahování státu do fungování hospodářského mechanismu. Cílem státních výdajů je stimulovat nedostatečnou agregátní poptávku tím, že stát vytváří poptávku po produktech veřejného sektoru, zejména formou veřejných zakázek, čímž působí na růst výroby, zaměstnanosti, zrychlení tempa hospodářského růstu a zmírnění cyklických výkyvů. [Peková, 2004: str. 166-7]

²⁴ volně čerpáno z PEKOVÁ, J. *Hospodaření a finance územní samosprávy*. 1. vyd. Praha: Management Press, 2004. 376 s. ISBN 80-7261-086-4 str. 162.

3.3.1 Modely fiskálního federalismu

Peková²⁵ vymezuje teorii fiskálního federalismu podle rozdělení veřejných příjmů a výdajů mezi jednotlivé rozpočty a podle vazeb mezi rozpočty na:

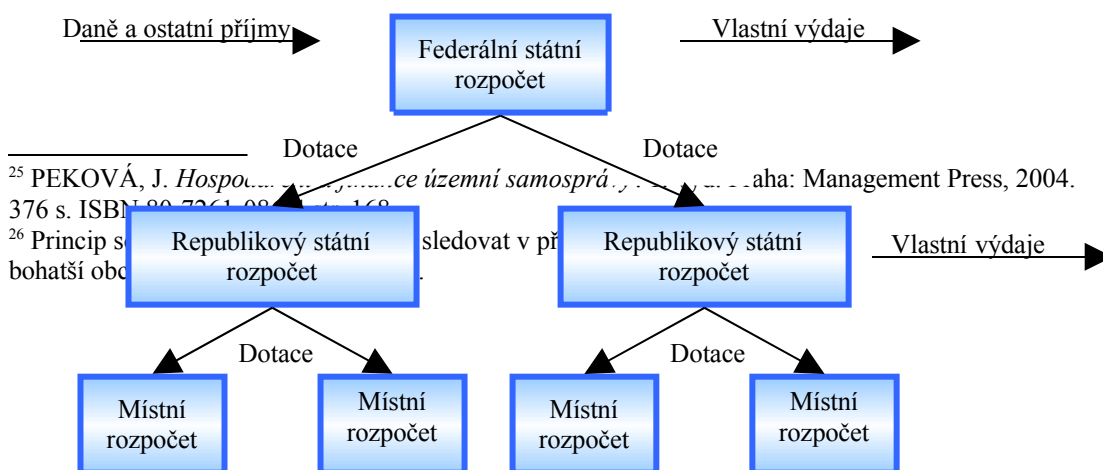
- vertikální model fiskálního federalismu - v anglosaských zemích bývá označován jako model nezávislého „vrstveného dortu“ , a dále jej můžeme dělit na:
 - centralizovaný model fiskálního federalismu,
 - decentralizovaný model fiskálního federalismu,
 - kombinovaný model fiskálního federalismu.
- horizontální model fiskálního federalismu (kooperativní) – respektující více zásady spolupráce na horizontální úrovni na principu solidarity.²⁶

Kombinovaný model se využívá nejčastěji s převažujícími centralizačními prvky, ale v demokratických zemích stále více převažují nebo začínají převažovat decentralizační prvky.

3.3.1.1. Centralizovaný model

Centralizovaný model fiskálního federalismu souvisí s nízkou mírou soběstačnosti nižších vládních úrovní, protože většina příjmů plyne do státního rozpočtu. V tomto modelu jsou z ústředního rozpočtu, který je jako jediný samostatný, vydávány po vertikální ose do nižších vládních úrovní dotace (viz následující schéma). Stát si dotacemi, o kterých rozhodují zákonodárci, zajišťuje dohled nad činnostmi a hospodařením nižších vládních úrovní. Pro fungování modelu je zapotřebí rozsáhlých přerozdělovacích vztahů v rozpočtové soustavě.

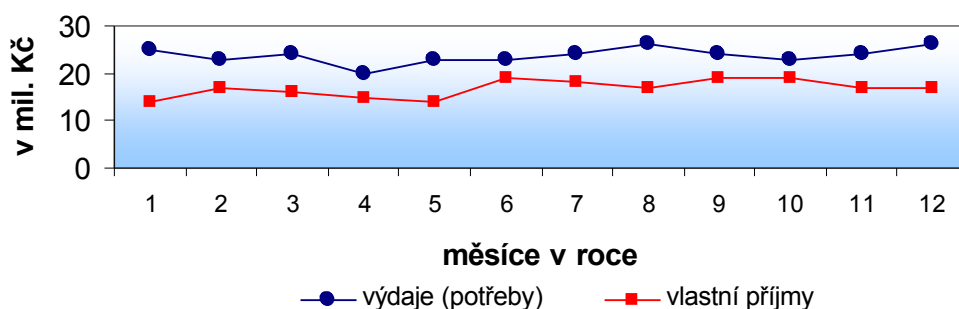
Obrázek 2.1: Centrální model na příkladu federace



Zdroj: PEKOVÁ, J. Hospodaření a finance územní samosprávy. 1. vyd. Praha: Management Press, 2004. 376 s. ISBN 80-7261-086-4 str. 170.

Jednotlivé stupně samosprávy sice mají vlastní nedaňové příjmy a většinou jim také připadají málo výnosné daně, ale aby dokázaly zabezpečit potřebné veřejné statky, jsou odkázány na dotace ze státního rozpočtu. Tyto dotace zpravidla mají formu přísně účelovou, čímž stát získává rozsáhlou a nepřetržitou kontrolu nad samosprávou. Soběstačnost územní samosprávy v tomto modelu si znázorníme graficky.

Obrázek 2.2: Příklad soběstačnosti územní samosprávy v centralizovaném modelu



Zdroj: vlastní výpočty, PEKOVÁ, J. Hospodaření a finance územní samosprávy. 1. vyd. Praha: Management Press, 2004. 376 s. ISBN 80-7261-086-4 str. 171.

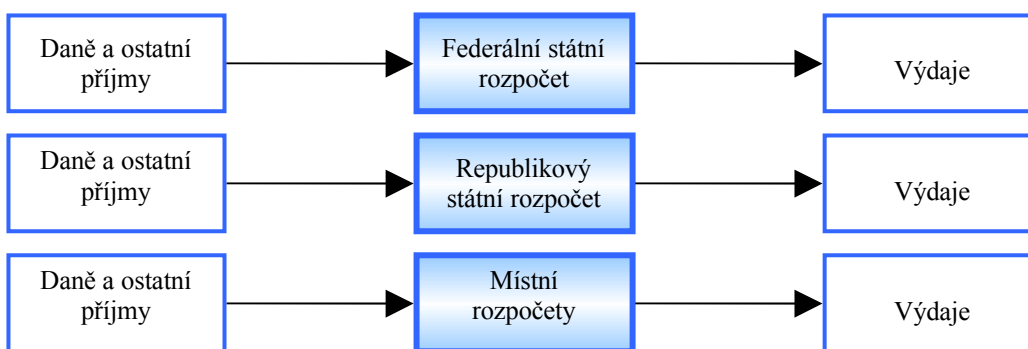
Centralizovaný model byl využíván v Československu do roku 1900. Stát kontroloval do podrobností hospodaření tehdejších národních výborů a jejich soběstačnost oklestil tak, ze nepřesahovala ani 20 %.

3.3.1.2. Decentralizovaný model

Decentralizovaný model fiskálního federalismu se naopak zakládá na úplné finanční soběstačnosti nižších vládních úrovní a stupňů územní samosprávy. Uvnitř rozpočtové

soustavy nemusí existovat přerozdělovací procesy. Model předpokládá vyčlenění dostatečných příjmů ve stupních územní samosprávy tak, aby dokázaly pokrýt své výdaje. S tím souvisí i decentralizace daňové pravomoci a nastavení rozpočtového určení daní. V následujícím obrázku je zobrazen decentralizovaný model opět na příkladu federace.

Obrázek 2.3: Decentralizovaný model na příkladu federace



Zdroj: PEKOVÁ, J. *Hospodaření a finance územní samosprávy*. 1. vyd. Praha: Management Press, 2004. 376 s. ISBN 80-7261-086-4 str. 171

Oproti centralizovanému modelu soběstačnost v krátkém období osciluje. Důvodem je především kolísání toku výše výdajů z důvodů měnících se potřeb. Jednotky územní samosprávy nemohou být v každém okamžiku úplně finančně soběstačné. Soběstačnosti by mohly docílit při adekvátní daňové pravomoci vyčleněním dostatečných příjmů na financování i krátkodobě nejvyššího objemu výdajů. Tato situace by však vedla k daňové konkurenci a obce by musely disponovat velkým objemem vlastního majetku, ze kterého by potřebné příjmy mohly získávat. Vyčlenění příjmů ve výši maximální potřeby je ale nevhodné a model by postupně dospěl k zvyšování daňového zatížení. V praxi tedy nemá uplatnění a je pouze teoretický.

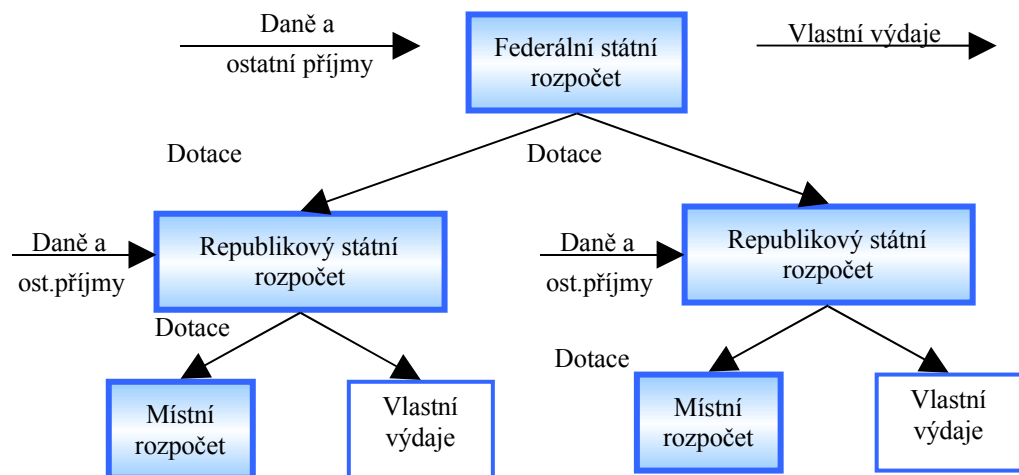
3.3.1.3. Kombinovaný model

Jak bylo uvedeno výše, kombinovaný model fiskálního federalismu může dle Pekové²⁷ rozdělit podle převládajících:

²⁷ PEKOVÁ, J. *Hospodaření a finance územní samosprávy*. 1. vyd. Praha: Management Press, 2004. 376 s. ISBN 80-7261-086-4 str. 173.

- centralizačních prvků, kdy většina příjmů plyne do státního rozpočtu, kde je část přerozdělena poskytována ve formě dotací ostatním rozpočtům, nebo
- decentralizačních prvků, kdy dochází k posílení postavení územní samosprávy zejména vymezením větších příjmů, což poskytuje relativní soběstačnost územních samospráv a růstu rozpočtů.

Obrázek 2.4: Kombinovaný model na příkladu federace

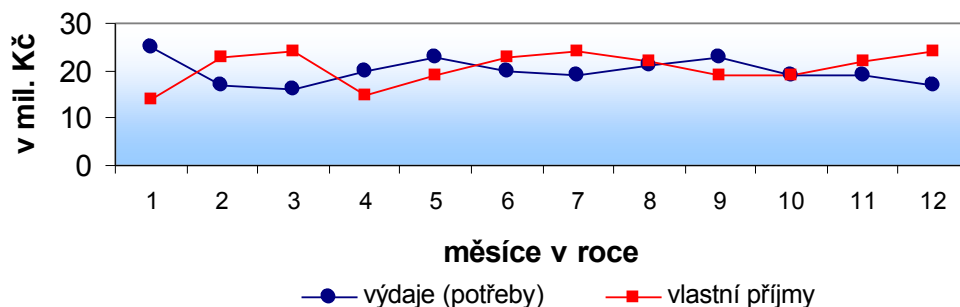


Zdroj: PEKOVÁ, J. Hospodaření a finance územní samosprávy. 1. vyd. Praha: Management Press, 2004. 376 s. ISBN 80-7261-086-4 str. 173

Kombinovaný model znázorňuje předcházející schéma 3.4. Příjmy v tomto modelu jsou vyčleněny pro každou vládní úroveň. Obecně však platí, že čím je nižší vládní úroveň, tím se snižují i vlastní příjmy např. svěřené daně s nízkým výnosem a menší části sdílených daní, než je jejich maximální potřeba. Vlastní příjmy pak jsou doplňovány dotacemi z vyššího rozpočtu, který tak přerozděluje finanční prostředky a může zmírnit nerovný daňový výnos a umožnit územní samosprávě zabezpečit základní lokální a regionální veřejné statky ve srovnatelné kvalitě (jde o uplatnění výše zmiňovaného principu solidarity).

V posledních desetiletí dochází k fiskální decentralizaci a tím k zvýšení míry soběstačnosti rozpočtů územních samosprávných celků. Tento jev podporuje zejména postavení obcí jako nestátního subjektu v procesu demokratizace společnosti a také rozhodování v rámci decentralizace pravomocí a odpovědnosti.

Graf 2.1: Příklad soběstačnosti obcí v kombinovaném modelu

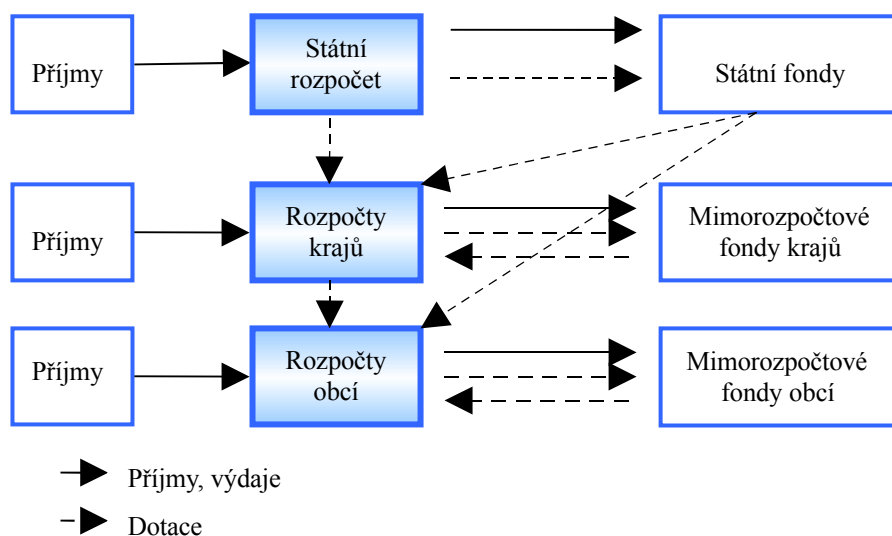


Zdroj: vlastní výpočty, PEKOVÁ, J. Hospodaření a finance územní samosprávy. 1. vyd. Praha: Management Press, 2004. 376 s. ISBN 80-7261-086-4 str. 174

3.3.1.4. Model fiskálního federalismu v ČR

Původní centralizovaný model fiskálního federalismu, který se využíval v tehdejším Československu, vystřídal po roce 1990 současný uplatňovaný model kombinovaného fiskálního federalismu s převažujícími decentralizačními prvky. I přes zvyšující se decentralizační tendence nejsou v současném modelu obce ani kraje zcela finančně samostatné. Od roku 1993 plynou do rozpočtů ÚSC na základě zákona o rozpočtovém určení daní důchodové daně, které velkou měrou přispěly k zlepšení postavení obcí v ČR. K vyrovnání nerovností v daňových příjmech obcí a krajů a nedostatečnosti výše daňových příjmů k pokrytí výdajů jsou ze státního rozpočtu přerozdělovány finanční prostředky ve formě systému dotací. Model ilustruje následující obrázek.

Obrázek 2.5. Současný model kombinovaného fiskálního federalismu v ČR



Zdroj: PROVAZNÍKOVÁ, R. *Financování měst, obcí a regionů, teorie a praxe*. 1. vyd. Praha: GRADA Publishing, 2007. 280 s. ISBN 978-80-247-2097-5. 43 s.

3.4 Rozpočtové určení daní RUD a dotace

Financování ÚSC v ČR upravuje zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (dále jen zákon o RUD), ve znění pozdějších předpisů. RUD představuje důležitý prvek při vymezení vzájemných vazeb mezi státem a ÚSC a je klíčovým prvkem pro ekonomickou samostatnost samospráv a zajištění jejich činnosti. Při sestavování rozpočtu představují disponibilní finanční prostředky limitující faktor. Stát zůstává rozhodujícím činitelem, který ovlivňuje systém ÚSC a který zásadně rozhoduje o příjmech samospráv. Prostřednictvím zákonů si stát určuje kolik procent z celkového výnosu daní bude svěřeno do rozpočtů ÚSC, a to především určením daní a také dotací.

Podle daňového určení se rozděluje celkový výnos existujících daní do příslušných veřejných rozpočtů. Jinými slovy RUD vymezuje, které daně a v jaké výši budou příjmem kterého veřejného rozpočtu. Do daňových příjmů veřejných rozpočtů v ČR

se také řadí výnosy z místních, správních poplatků a z dalších poplatkových povinností.²⁸

Provazníková ve své knize²⁹ definovala dva základní přístupy k daňovému určení:

- **svěřené daně**, mají samostatný daňový základ pro nižší vládní úroveň, které sami rozhodují o jeho využití;
- **sdílené daně**, mají společný daňový základ, v jehož rámci existují možnosti pro nižší vládní úroveň buď stanovením přírážky kde státním daním, anebo přidělováním určitého procenta z výnosu sdílených daní.

Daňové příjmy obcí a krajů mohou mít tedy formy lokálních (obecních, regionálních) daní, formu sdílených daní, svěřených daní a daní vybíraných vedle ústředních daní, jež představuje obměnu výše uvedených základních přístupů.

Obce i kraje v případě lokálních daní, kdy samostatně rozhodují o daňové základně, sazbách a osvobození od daně, jsou většinou zodpovědné za výběr a správu daní. Kritéria pro tyto daně by měla být v souladu s celkovou politikou státu týkající se alokace, redistribuce a stabilizace příjmů. Z hlediska přehlednosti a finanční náročnosti by se měly uplatňovat systémy menšího počtu daní, které jsou ale výnosnější, nad systémem mnoha méně výnosných daní.

Naopak svěřené daně jsou vybírány a spravovány centrálně. Zákon upravuje procentuální část výnosu daně, daňový základ i sazby daní, které ÚSC zpravidla neovlivní. V ČR se uplatňují dva typy svěřené daně. První typ přenechává výnos daně z nemovitostí v plné výši obci, která má danou nemovitost v katastru obce, druhý typ pak přerozděluje část daně z příjmů FO ze samostatné výdělečné činnosti a podnikání, která se vrací do rozpočtu obce, ve které podnikatel trvale bydlí.

Konstrukce sdílených daní je stanovena celostátně zákonem, uzemní samosprávy sdílejí stejnou daňovou základnu, kterou nemůžou ovlivnit. Provazníková rozlišuje dva způsoby přerozdělování sdílených daní:

²⁸ Úplný výpis daňových příjmů je závazně stanoven v příloze vyhlášky č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě, ve znění pozdějších předpisů, která je spolu s ostatními příjmy a výdaji třídí dle druhů v rozpočtové skladbě.

²⁹ Volně čerpáno z PROVAZNÍKOVÁ, R. *Financování měst, obcí a regionů, teorie a praxe*. 1. vyd. Praha: GRADA Publishing, 2007. 74 -5s. ISBN 978-80-247-2097-5.

- **derivační typ**, kdy se rozděluje celkový výnos daně nižším úrovním podle výnosu této daně v daném území;
- **nederivační typ**, kdy se rozděluje celkový výnos daně nižším úrovním podle jiných kritérií např. počtu obyvatel, podnikatelů nebo zaměstnanců.

Neustálé změny daňového mixu v ČR a zejména změny rozpočtového určení daní vedou k nejasné situaci při sestavování rozpočtů a predikci příjmů obcí a krajů a také k budoucí nejistotě (např. při tvorbě výhledů ÚSC). Zákony v ČR se píšou horkou jehlou a s každou vládou se pravidelně obměňují. V současné době, kdy se mnohé rozpočty územně správních celků potýkají se záporným saldem, se obtížně předvídají daňové příjmy, které tvoří hlavní skupinu příjmů rozpočtů, což ztěžuje hospodaření ÚSC.

3.4.1 Evropská charta místní samosprávy a RUD

Dne 1. 9. 1999 vstoupila v platnost pro ČR Evropská charta místní samosprávy. Tato charta je mezinárodní úmluvou v oblasti místní samosprávy, která stanoví společný evropský standard pro zajištění a ochranu práv místní samosprávy, a zavazuje smluvní strany k aplikaci jejích základních pravidel, které zaručují politickou, správní a finanční nezávislost územní samosprávy. Postavení samospráva ale nadále zůstává vnitřní záležitostí státu, záleží tedy na něm, jak se s úmluvou legislativně vyrovná. Jeho úkolem je respektovat obecné podmínky stanovené v chartě.

Článek číslo 9 charty³⁰ s názvem „Finanční zdroje místních společenství“ vymezuje právo místních společenství na přiměřené vlastní zdroje, s nimiž mohou volně nakládat, a jsou úměrné odpovědnosti stanovené ústavou a zákony. Dále zaručuje část příjmů pocházejících z místních daní a poplatků, které si místní společenství může v mezích zákona stanovit, a ochranu finančně slabších místních společenství atd. Charta tak poukazuje na finanční autonomii samospráv. Abstraktní vyjádření odstavců nám ale nevyjasňuje, jak by se plnění sdělení dalo v praxi ověřit. Mimo jiné také obsahuje požadavek na pružnost a různorodost finančních systémů, které mají zajistit, aby zdroje odpovídaly skutečnému vývoji nákladů na plnění úkolů samospráv. Otázka

³⁰ Čerpáno z portálu veřejné správy dle [URL:<http://portal.gov.cz/wps/portal/_s.155/701?number1=181%2F1999&number2=&name=&text=>](http://portal.gov.cz/wps/portal/_s.155/701?number1=181%2F1999&number2=&name=&text=) [cit. 2010-02-20]

dostatečných zdrojů zejména nově vymezených krajů a přenesením části pravomoci z okresů na obce s rozšířenou působností bude podrobněji rozebrána v nadcházejících kapitolách práce.

3.4.2 Dotace

Dotace neboli transfery se rozdělují na běžné, určené k pokrytí neinvestičních výdajů rozpočtového období a kapitálové, které kryjí jednorázové investiční akce poskytující dlouhodobý užitek. Na konkrétní akce se poskytují účelové dotace, jejíž prostředky mohou být použity jen na dané účely a podléhají ročnímu zúčtování se státním rozpočtem (nevyčerpané prostředky se vracejí). Nesprávně použitá dotace se zpravidla vrací poskytovateli. Neúčelové dotace se označují jako všeobecné či globální, nemají tedy vymezeny podmínky užití a ÚSC s nimi nakládají dle vlastního uvážení (např. příspěvek na výkon státní správy³¹, příspěvek na školství³²).

Kromě účelu mohou být dotace vázány na určité podmínky, mluvíme tedy o dotacích podmíněných a nepodmíněných. Podmíněné dotace spočívají na spoluúčasti ÚSC na poskytované dotaci. ÚSC je tak nucen stanoveným procentem přidat prostředky z vlastních zdrojů na realizaci dotací podporované investice.

Obcím a krajům mohou být poskytnuty následující dotace:

- schválené zákonem o státním rozpočtu,
- z kapitoly Všeobecná pokladní správa, které nelze přesně rozdělit dle území a příjemcům se uvolňují na základě předběžně stanovených podmínek,
- z kapitoly jednotlivých ministerstev,
- ze strukturálních fondů evropské unie,

³¹ Z příspěvku jsou částečně uhrazeny výdaje spojených s výkonem státní správy a u krajů se zahrnují i prostředky na zajištění inspekce kvality sociálních služeb.

³² Příspěvkem se částečně hradí provozní výdaje základních, mateřských, speciálních základních a mateřských škol, víceletých gymnázií atd. zřizovaných obcemi a hl.m.Prahou. Objem dotace stanovuje MF ČR podle počtu žáků dle statistických zahajovacích výkazů za příslušný školní rok a propočtovým ukazatelem.

- z Národního fondu,
- ze státních fondů,
- dary od osob soukromého práva,
- obcím jsou poskytovány i dotace od krajů.³³

Dotace představují prostředek k napravování nerovnováhy zapříčiněné nepoměrem při rozdělování vybraných daní.

3.5 Historický vývoj financování územní samosprávy na území ČR³⁴

Již z roku 1849 byla uzákoněna říšskou ústavou práva na svobodné volby zástupců obce, samostatné správy záležitostí obce, místní policie, veřejná jednání a zveřejňování výsledků hospodaření obce. Začíná se uplatňovat zásada, že svobodná obec je základem svobodného státu. Stát byl v této době rozdělen na veřejnoprávní korporace zemí, okresů a obcí, které představovaly nejnižší teritoriální jednotku. Nejvýznamnější postavení v územní samosprávě měly země, jež měly zákonodárné orgány jako stát. Pod jejich správu bylo zahrnuto vše, co nespádalo do působnosti státu. Jednalo se o zemědělství, dobročinné ústavy, veřejné stavby apod.

V této době dochází k nerovnoměrnému rozvoji obchodu a výroby, což zapříčinilo migraci obyvatelstva za prací a lepšími životními podmínkami. Zvětšujícími se rozdíly mezi municipalitami a omezováním samostatnosti samospráv se vytvořily podmínky pro centralizační tendence.

Příjmy rozpočtu obce tvořily výnosy z obecního majetku a příspěvky neboli samostatné obecní dávky (nebyly přírážkou k daní), náhradní peněžní plnění, přírážky k daním a dávky (nápojové, nájemné atd.). Těžištěm příjmů územních celků byl přírážkový systém. Přírážky k daním vybíraly okresy, ale zejména obce, pokud příjmy v rozpočtu nebyly dostačující. Libovolné stanovení výše přírážky zapříčinilo růst protikladů mezi chudými a bohatými územními celky. Daňová reforma z roku 1896 sice

³³ Volně čerpáno dle URL: < <http://denik.obce.cz/go/clanek.asp?id=6228732> > [cit. 2010-02-20].

³⁴ Volně čerpáno dle PEKOVÁ, J. *Finance územní samosprávy*. 1. vyd. Praha: Victoria Publishing, 1995. 220 s. ISBN 80-7261-086-4.

osvobodila daň z příjmů od všech přírážek, ale podle zemských zákonů municipality stále disponovaly možností diferencovat přírážky podle druhu daní. Daňová reforma dále stanovila osobní daň z příjmů v místě bydliště poplatníka, která nebyla podrobena přírážkám. Význam přírážek k daním (dani domovní, činžovní, pozemkové) nadále stoupal, ale nedařilo se pokrýt rostoucí potřeby zemí a postupně dochází k jejich finanční tísní. K vyřešení situace přispívají spotřební daně uvalené na spotřebu vína, piva, ze zábav, z honů apod.

V letech 1917 až 1918 začíná stát podporovat země zdroji ze státních prostředků, kterým přestávají stačit finance získané z přírážek k daním (ty tvoří kolem 55 % zemských příjmů). S neustálým narůstáním správních činností územních celků však dochází k problémům s jejich úhradou, což zapříčiňuje rozkol vzájemných finančních vztahů se státem.

3.5.1 Financování územní samosprávy v letech 1918 - 1948

Vznik samostatné Československé republiky (dále ČSR) vyžadoval přeměnu územního členění. V počátku územní celky v Čechách a na Moravě tvořily okresy a obce, na Slovensku pak obce a komitáty, později rozděleny na okresy a župy. Zákonnými úpravami se sjednotila územní samospráva do 3 stupňů: první nejnižší stupeň představovaly obce a města, druhý okresy a nejvyšší stupeň země. Členění mělo podpořit nezávislost územní samosprávy na orgánech státní správy při využití finančních vztahů mezi nimi.

Nejvýznamnější příjmovou položkou v rozpočtu municipalit zůstávaly přírážky k přímým daním. Další příjmy rozpočtu municipalit tvořily výnosy z majetku, ze zisku vlastních ziskových podniků, vlastních daní a dávek, státních přidělů a přírážek k státním daním, přírážka k dani z potravin a poplatcích za služby.

Do roku 1927 se v hospodaření municipalit významně projevují přiděly z výnosu státních daní:

- daň domovní ve výši jedné poloviny výnosu,
- daň pozemková ve výši jedné třetiny výnosu (do roku 1921),

- daň z obratu ve výši 5 % výnosu,
- daň z přepychu ve výši 5 % výnosu.

Okresům a župám náležel výnos 5 % z daně z obratu a přepychu. Na země se vztahoval zbytek z podílu 40 %³⁵ z daní z obratu a přepychu, ze kterého se zejména hradily učitelské platy, a paušální přiděl namísto přírážek k daním.

Následkem nekonekventního řešení finančního hospodaření územních samospráv dochází v následujícím období 1927 – 1938 k značnému zadlužení municipalit. Tzn. „Vyrovňovací fondy“ řešily vyrovnávání hospodaření mezi jednotlivými stupni územní samosprávy do roku 1930. Jejich zrušení zvýšilo limity přírážek, i přes to se však územní samosprávy dostávaly do velkých finančních potíží. Zemské fondy pro správu dluhů, které byly zřízeny v roce 1935, se snažily najít východisko z nepříznivého stavu financí municipalit.

V dalším období 1938 - 1945 nadále probíhají změny se snahou o efektivnější vymezení příjmů samospráv a záměrem snížit jejich zadluženost. V roce 1945 v důsledku negativního působení války nahradily přírážky k přímým daním pevné přiděly ze státní poklady určené ve výši podle přírážek z roku 1944. Byl to první krok k centralizaci veřejné správy. Ještě v roce 1945 začaly vznikat národní výbory místo místních orgánů státní moci a správy. Nastolením řízeného hospodářství došlo k postupnému zmenšování pravomoci územní samosprávy, což v důsledku vedlo k jejímu potlačení na nejnutnější možnou míru.

3.5.2 Financování územní samosprávy v letech 1948 – 1989

Od roku 1948 dochází k postupné likvidaci úkolů a postavení územních samospráv. Zemské řízení se zrušilo a nahradily ho kraje, okresy byly reorganizovány. S nástupem řízeného hospodářství se tedy opět mění soustava územní samosprávy na následující úrovně, u kterých se uplatňuje vertikální podřízenost:

- místní (městské) národní výbory,
- okresní národní výbory,
- krajské národní výbory.

³⁵ Při odečtení podílu obcí, okresů a žup.

Obce ztratily postavení samosprávných celků ke dni 31. 12.1949, kdy byl znárodněn veškerý jejich majetek. Funkci decentralizovaných orgánů státní správy a moci přebraly do svých rukou národní výbory.

Prozatím se státní rozpočet sestavoval odděleně od rozpočtů národních výborů, uplatňovala se zásada vyrovnanosti rozpočtů. Výnos z přírážky k přímým daní byl určen jen do státního rozpočtu. Komunální hospodářství, které bylo zničené a zpustošené válkou, se zvolna obnovovalo, což se podepsalo na výdajích municipálních rozpočtů. Příjmy nerostly úměrně s výdaji, a proto docházelo ke značným schodkům v rozpočtech. Nejvýznačnější položky příjmů národních výborů představovaly poplatky a místní dávky.

Rozpočty národních výborů se postupně napojovaly na státní rozpočet, až došlo ke splynutí jejich hospodaření a staly se součástí rozpočtu ministerstva vnitra. Tento stav vyvolával přerozdělovací procesy uvnitř rozpočtové soustavy a nevoli národních výborů, které se snažili o posílení své funkce a svého postavení. Od roku 1953 se mezi hlavní příjmy rozpočtů řadí příjmy od vlastních podniků, příjmy z místních daní, poplatků a dávek, dotace a subvence ze státního rozpočtu.

K [1. lednu 1969](#) bylo Československo přeměněno na [federaci](#) dvou formálně suverénních národních států, [České socialistické republiky](#) a [Slovenské socialistické republiky](#). Byly upraveny rozpočtová pravidla, která vymezila pro jednotlivé rozpočty okruh příjmů. Stále však nejvyšší výnos daní planul do ústředních rozpočtů federací. Jednotou úroveň poskytování veřejných statků měly zajistit účelové a globální dotace. Pokud však byly příjmy místního rozpočtu v nadbytku např. získaného z vlastních zdrojů, musely tyto prostředky nad zprůměrnovanými výdaji odvést do vyšších rozpočtů.

3.5.3 Financování územní samosprávy v letech 1989 – 1993

Politické a společenské změny v České republice (dále jen ČR) zapříčiněné událostmi roku 1989 vyvolaly začátkem r. 1990 podstatnou proměnu soustavy místních

územních orgánů. Obnovená územní samospráva se vrátila ke kombinovanému modelu fiskálního federalismu s dominantním postavením vlastní samosprávy, který byl využíván na území ČR od poloviny 19. století. Postupně pak docházelo k posilování postavení územní samosprávy. S poměrně velkou mírou decentralizace souvisí financování jednotlivých stupňů veřejných rozpočtů. Nejvýznamnější zdroj příjmů představují daňové příjmy. Nejvyšší příjmovou položkou státního rozpočtu je výnos z daně z přidané hodnoty.

V prosinci roku 1990 Česká národní rada přijala zákon č. 576/1990 Sb., o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky ČR a obcí, který upravoval mimo jiné tvorbu, postavení a funkce rozpočtů obcí a okresních úřadů, a vyhlášku Ministerstva financí ČR č. 205/1992 Sb.³⁶ Dále právní postavení obce jako základního územně samosprávného celku a kraje jako vyššího územně samosprávného celku³⁷ bylo ukotveno v Ústavě ČR v hlavě sedmé.

V období 1991 až 1992 se federální republikové rozpočty dělily o tři příjmy – daně z obratu, odvodů a daně ze zisku a dovozní daně. 40 % podíl výnosu daně ze zisku a odvodů náležel místním rozpočtům. Redistribuční vztahy se radikálně změnily až v roce 1993 následkem pokračující decentralizace kompetencí, změnou daňové soustavy a rozpočtového určení daní.

³⁶ Vyhláška č. 205/1992 Sb., o hospodaření s rozpočtovými prostředky státního rozpočtu ČR a o finančním hospodaření rozpočtových a příspěvkových organizací.

³⁷ viz Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., článek 8

4 VLASTNÍ PRÁCE

První kapitola vlastní práce se zabývá zpracováním změn u jednotlivých daní zahrnovaných do rozpočtového určení daní, které ovlivnily přerozdělení daňových příjmů územních celků. U tabulek nejsou uváděny zdroje, protože byly vytvořeny na základě schémat uváděných v kapitole 4.2.

Právě kapitola 4.2 sleduje další vývoj rozpočtového určení daní a financování územních samospráv. Sledované období bylo pro lepší porozumění a znázornění rozděleno do čtyř etap z hlediska proběhlých změn:

- období 1993 – 1995;
- období 1996 – 2000;
- období 2001 – 2007;
- a od roku 2008 po současnost.

Etapy jsou podrobně analyzovány a doprovázeny přehlednými tabulkami a grafy. V etapách jsou zmíněny negativa a pozitiva RUD a stanoveny příčiny, které následně vedly k reformám platného systému rozpočtového určení daní. Podrobněji je charakterizován vývoje určení daní od roku 2008, který výrazným způsobem změnil podmínky financování obcí a významně se odráží v daňových příjmech samospráv v současnosti. Analýzu uzavírá kapitola zhodnocení vývoje RUD od roku 1993.

V kapitole 4.4 se blíže rozebírá vývoj daňových příjmů se zaměřením na vyšší územní celky na příkladu Zlínského kraje. Přes stručnou charakteristiku kraje se práce dostává k analýze daňových příjmů jednotlivých let od roku 2002 do současnosti. Dále je zde rozebrána problematika finanční samostatnosti krajů a následuje opět zhodnocení analýzy.

Poslední kapitola 4.5 na základě zjištěných skutečností stanovuje a doporučuje možnosti optimalizace daní. Zaměřuje se na kraje, čímž plní cíl předkládané diplomové práce.

4.1 Přehled změn v RUD dle vybraných daní

V podmínkách ČR docházelo za sledované období k velkému počtu změn RUD. Před samotnou analýzou byly proto, pro přehlednost a zejména lepší pochopení problematiky vývoje RUD, vytvořeny následující tabulky o změnách výše podílu výnosu daní. Jedná se zejména o daně z příjmů a daně z přidané hodnoty. U ostatních daní nedocházelo k tak výraznému počtu průběžných změn, a proto budou zmíněny krátce a více se popsány až podle etap v následujících kapitolách.

Rozpočtové pravidla byla od roku 1993 až do roku 2000 upravena zákonem č. 576/1990 Sb., o rozpočtových pravidlech republiky³⁸, který stanovil postavení veřejných rozpočtů v ČR. V tomto období náleží místním rozpočtům výnosy ze sdílené daně z příjmů fyzických a právnických osob a výnosy z výlučné daně z nemovitostí a místní poplatky. Od roku 2000 se rozpočtové pravidla řídí nově přijatým zákonem č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní³⁹ a v roce 2001 se součástí územních rozpočtů stává také podíl na výnosu daně z přidané hodnoty. V průběhu sledovaného období se postupně schválilo pět novel zákona č. 243/2000 Sb., a to v chronologickém pořadí novel: č. 492/2000 Sb., 483/2001 Sb., 387/2004 Sb., 1/2005 Sb. a 377/2007 Sb.

První tabulka 4.1 se zaměřuje na sledování změn u **DPFO ze závislé činnosti**. Tato daň letech 1993 až 2000 byla odlišná pro velké města - Prahu, Brno, Ostravu a Plzeň⁴⁰. Reforma platná po roce 2008 nově zavádí samostatné přepočítací koeficienty pro uvedené města (viz tabulka 4.14).

³⁸ Úplný název zní zákon České národní rady č. 576/1990 Sb., o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky České republiky a obcí v České republice (rozpočtová pravidla republiky).

³⁹ Jedná se o zákon č. 243/2000 Sb. ze dne 29. června 2000, o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (dále však budeme uvádět jeho zkrácený název - zákon o rozpočtovém určení daní).

⁴⁰ V letech 1993 až 1995 připadal do rozpočtu těchto měst 100 % výnosu DPFO ze závislé činnosti vybrané na území měst. V letech 1996 až 2000 se výnos daně dělil se státním rozpočtem, kterému připadlo 30 % výnosu daně, zbylých 70 % pak zůstávalo pro rozpočty určených měst.

V tabulce 4.1 si můžeme povšimnout značného posílení státního rozpočtu v roce 2001 o necelých 40 % výnosu daně. Následující rok však dochází k poklesu ve státním rozpočtu o 35 % v souvislosti se vznikem krajů a následnou změnou RUD ve prospěch krajského řízení. Systém přerozdělování sdílených daní obcím byl praktikován od roku 2001 na základě koeficientů velikostních kategorií (dále KVK uvedené v tabulce 4.10), které byly příčinou velké kritiky za neopodstatněnost stanovené výše koeficientů. Koeficienty představovaly jediné kritérium pro rozdělení celkových daňových příjmů obcím⁴¹. Výnos daní se po vzniku krajů taktéž dělil mezi jejich rozpočty pomocí stanovených procent. Podíly jednotlivých krajů na sdílených daních v letech 2002 až 2010 uvádím v příloze č. 1.

Tabulka 3.1: Změny v rozpočtovém určení DPFO ze závislé činnosti od roku 1993 do současnosti

Et	Období	Rozpočtové určení DPFO ze závislé činnosti			
1.	1993 – 1995	40 % obce		60 % okresy	
2.	1996 – 2000	30 % obce		30 % okresy	40 % stát
		20 % dle počtu obyvatel	10 % dle plátcovy pokladny		
3.	2001	20,59 % obce dle PPO		79,41 % stát	
	2002 – 2004	20,59 % obce dle PPO	1,5 % obce dle počtu zaměstnanců	3,1 % kraj stanové %	74,81 % stát
	2005 – 2007	20,59 % obce dle PPO	1,5 % obce dle počtu zaměstnanců	8,92 % kraj stanové %	68,99 % stát
4.	2008 – 2010	21,4 % obce dle PPO	1,5 % obce dle počtu zaměstnanců	8,92 % kraj stanové %	68,18 % stát

Et. – etapa; PPO – přepočtený počet obyvatel

Zdroj: Vlastní zpracování.

Druhá tabulka se zaměřuje na sledování změn u **DPFO ze samostatné výdělečné činnosti** (neboli z podnikání). Tato daň letech 1993 až 2000 náležela v plné výši rozpočtům obcí dle trvalého bydliště či sídla poplatníka. Od roku 2001 se na jejím výnosu podílí i stát a rok později také krajské rozpočty, a to zejména na úkor státního rozpočtu, který ze 70 % v roce 2001 poklesl na 55,79 % výnosu daně v roce 2002 a v roce 2005 dále na 52,3 %. V roce 2008 byl pak podíl snížen o 0,486 % ve prospěch

⁴¹ Docházelo ke spekulacím obcí ve snaze dostat se do vyšší velikostní kategorie, a tedy získat vyšší příjmy. Tato problematika je podrobněji rozebrána v kapitole 4.2.3.1.

obcí. U daně se také používá zmíněný koeficient VK pro obce a stanovené procento pro kraje na rozdělení daňového výnosu (viz příloha č.1).

Tabulka 3.2: Změny v rozpočtového určení DPFO z podnikání od roku 1993 do současnosti

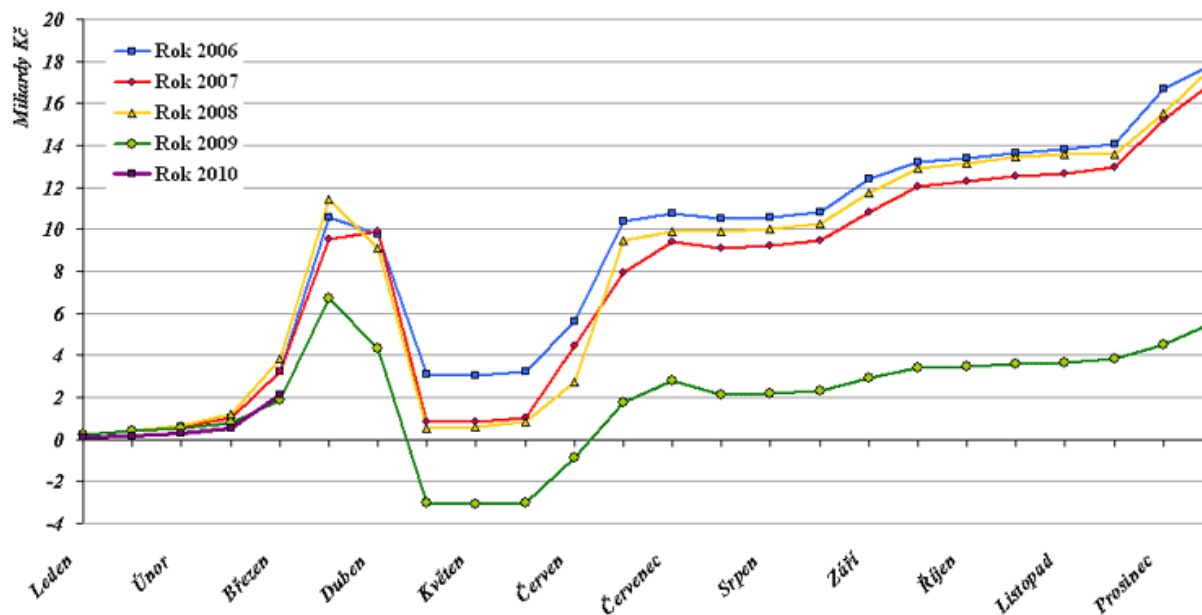
Et .	Období	Rozpočtové určení DPFO ze samostatné výdělečné činnosti			
1.	1993 – 1995	100 % obce dle trvalého bydliště (sídla) poplatníka			
2.	1996 – 2000	100 % obce dle trvalého bydliště (sídla) poplatníka			
3.	2001	30 % obce dle bydliště poplatníka		70 % stát	
	2002 – 2004	30 % obce dle bydliště podnikatele	12,354 % obce dle PPO	1,86 % kraj stanové %	55,786 % stát
	2005 – 2007	30 % obce dle bydliště podnikatele	12,354 % obce dle PPO	5,352 % kraj stanové %	52,294 % stát
4.	2008 – 2010	30 % obce dle bydliště podnikatele	12,84 % obce dle PPO	5,352 % kraj stanové %	51,808 % stát

Et. – etapa; PPO – přepočtený počet obyvatel

Zdroj: Vlastní zpracování.

Graf 4.1 znázorňuje průběh celostátního inkasa sdílené daně z příjmů fyzických osob v horizontu let 2005 - 2009. Jako jediná ze sdílených daní nemá od začátku roku stoupající tendenci ale do měsíce července výrazně kolísá. Z grafu je patrný vliv hospodářské krize na vývoj daně v roce 2009, kdy následoval pokles výnosu daně.

Graf 3.2: Hrubý výnos DPFO z podnikání v letech 2005 až 2009 pro převody obcím a krajům



Zdroj: MF ČR dostupné z URL: [http://cds.mfcr.cz/cps/rde/xchg/cds/xsl/dane_poplatky_10242.html?year =](http://cds.mfcr.cz/cps/rde/xchg/cds/xsl/dane_poplatky_10242.html?year=) [cit. 2010-04-02]

Třetí tabulka 4.3 sleduje změny u **DPPO**⁴². Dynamika vývoje této daně není tak patrná jako u předešlých daní. Původně náležel výnos daně do státního rozpočtu, ale od roku 1996 se stát dělí s obcemi v poměru 80 : 30. V dalších letech až do současnosti se procentuální přerozdělování výnosu mění jen nepatrně zejména na straně státního rozpočtu, a to v důsledku vzniku krajského zřízení. Předpokládá se, že s postupnou decentralizací bude narůstat podíl krajů na úkor státního rozpočtu. V přerozdělování výnosů obcím dochází ke změnám kritérií pro přerozdělování výnosů obcí a zvýšení podílu o 0,59 % na úkor státního rozpočtu od roku 2001 a o 0,486 % od roku 2008.

Tabulka 3.3: Změny v rozpočtovém určení DPPO od roku 1993 do současnosti

Et	Období	Rozpočtové určení DPPO		
1.	1993 – 1995	100 % stát		
2.	1996 – 2000	20 % obce dle počtu obyvatel	80 % stát	
3.	2001	20,59 % obce dle PPO	79,41 % stát	
	2002 – 2004	20,59 % obce dle PPO	3,1 % kraj stanové %	76,31 % stát
	2005 – 2007	20,59 % obce dle PPO	8,92 % kraj stanové %	70, % stát
4.	2008 – 2010	21,4 % obce dle PPO	8,92 % kraj stanové %	69,68 % stát

Et. – etapa; PPO – přepočtený počet obyvatel

⁴² Od roku 1994 náleží výnos DPPO do příslušného místního rozpočtu v případě, že poplatníkem této daně byla sama obec a od roku 2002 kraj.

Zdroj: Vlastní zpracování.

Tabulka 4.4 porovnává změny v jednotlivých etapách u **daně z přidané hodnoty**. V roce 2001 dochází k decentralizaci výnosu daně, která do tohoto roku náležela v plném výnosu státnímu rozpočtu, a to v podílu 20,59 % ve prospěch obcím, od roku 2008 se dále zvyšuje o 0,486 % výnosu. Krajům po roce 2002 připadá část podílu ze státního rozpočtu, která se postupně v nadcházejících novelách zvyšuje na 8,92 %.

Tabulka 3.4: Změny v rozpočtovém určení DPH od roku 1993 do současnosti

Et	Období	Rozpočtové určení DPH		
1.	1993 – 1995	100 % stát		
2.	1996 – 2000	100 % stát		
3.	2001	20,59 % obce dle PPO		79,41 % stát
	2002 – 2004	20,59 % obce dle PPO	3,1 % kraj stanové %	76,31 % stát
	2005 – 2007	20,59 % obce dle PPO	8,92 % kraj stanové %	70, % stát
4.	2008 – 2010	21,4 % obce dle PPO	8,92 % kraj stanové %	69,68 % stát

Et. – etapa; PPO – přepočtený počet obyvatel

Zdroj: Vlastní zpracování.

V následujících odstavcích je zmíněn průběh ostatních daní, které ve sledovaném období neprošly tak výraznými změnami.

Výnos **daně z nemovitosti**⁴³ od roku 1993 náleží v plné výši obci, na jejímž katastrálním území se daná nemovitost nachází. Daň má formu svěřené daně a dělí se na daň pozemků (základem daně je výměra v m²) a staveb (liší se podle účelu stavby). V roce 2010 se téměř všechny sazby daně zvýšily dvojnásobně. Obci náleží právo rozhodnutí o použití daňových korekčních koeficientů, které jsou uvedeny v příloze č. 9, u obytných budov a stavebních pozemků⁴⁴ až o tři kategorie nižším nebo o jednu kategorii vyšší, než odpovídá počtu obyvatel. Výnos daně obce ovlivňují pouze použitím místního koeficientu, kdy obec závaznou vyhláškou pro všechny nemovitosti v katastru obce stanoví jeden koeficient (ve výši 2; 3; 4; 5), kterým se násobí daňová povinnost poplatníků. Omezující je fakt, že nemovitosti jsou oceňovány podle fixních cen za m². Na grafu 6.1 v příloze č. 2 je zobrazen vývoj podílu daně z nemovitostí, který poukazuje na klesající tendenci podílu na daňových příjmech. Očekávaný vysoký podíl

⁴³ Volně čerpáno ze zákona č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitostí, ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁴ U ostatních druhů staveb může obec zvýšit vyhláškou sazbu daně koeficientem 1,5 platným pro celé území obce.

v roce 2010 odkazuje na novou legislativní úpravu sazeb, které byly proti předešlému roku zvýšeny na dvojnásobek.

V ČR do kategorie daňových příjmů od roku 1997 **spadají i místní a správní poplatky**, a pro účely časové analýzy byly zahrnuty do struktury daňových příjmů od roku 1993. Příjmy poplatků jsou dány charakterem obce a představují úhradu za veřejné služby, které daná obec poskytuje.

Místní poplatky mají nezávazný charakter a obec si sama určuje, zda je uplatní. O jejich výši či výjimkách obec rozhoduje na základě zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů⁴⁵, a obecně závazných vyhlášek.

Vykonávají-li obce vlastní či přenesenou územní samosprávu povinně musí vybírat správní poplatky, které upravuje zákon č. 368/1992 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů. Obce nemají na rozdíl od místních poplatků pravomoc je ovlivňovat⁴⁶.

4.2 Analýza vývoje RUD v ČR od roku 1993 do současnosti

Vznikem Československé federace došlo k obnovení samosprávy. Struktura daňových příjmů⁴⁷ se však začala vyvíjet až od 1. 1. 1993, kdy vznikla samostatná Česká republika a přijala se nová daňová soustava. Upravením daňového určení v rozpočtových pravidlech⁴⁸ se vybrané státní daně začaly rozdělovat mezi státní rozpočet, rozpočty obcí a rozpočty okresních úřadů. Dochází tím k výraznému posílení finanční autonomie obcí, decentralizaci státní moci a zvýšení odpovědnosti obcí za hospodaření s finančními prostředky. V průběhu let došlo k významným změnám

⁴⁵ Obce mohou vybírat poplatky ze psů, za lázeňský nebo rekreační pobyt, za užívání veřejného prostranství, ze vstupného, z ubytovací kapacity, za povolení k vjezdu s motorovým vozidlem do vybraných míst a částí měst, za provozovaný výherní hrací přístroj, za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů a za zhodnocení stavebního pozemku možností jeho připojení na stavbu vodovodu nebo kanalizace.

⁴⁶ Pouze v případech daných zákonem např. prominutí u občanů s ZTP či ZTP-P.

⁴⁷ Zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁸ Zákon č. 576/1990 Sb., o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky ČR a obcí ČR (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů.

v alokaci daňových příjmů, a proto si je v nadcházejících odstavcích rozdělíme do čtyř etap.

4.2.1 První etapa: období 1993-1995

První etapa je charakteristická tím, že se rozpočty obcí a okresních úřadů vykazovaly společně tzv. místní či územní rozpočty. Reformou územní veřejné správy postupně došlo k oddělení financování okresních úřadů od územní samosprávy. Od 1. ledna 2001 až do jejich zániku⁴⁹ se rozpočty okresů staly samostatnou kapitolou ve státním rozpočtu. Struktura RUD pro první etapu je shrnuta v tabulce 4.6.

Prvním krokem v konstrukci RUD byl právě rok 1993, kdy na základě nové daňové soustavy se daň z příjmů fyzických osob (dále DPFO) stala příjmem územních rozpočtů. Obcím byl přidělen celý výnos DPFO ze samostatné výdělečné činnosti těch podnikatelů, kteří měli v obci trvalé bydliště, a podíl na výnosu DPFO ze závislé činnosti, který obce sdílely s okresními úřady. Dělení příjmů ze závislé činnosti se průběžně třikrát upravovalo, procentuelní částky od roku 1993 až po rok 1995 jsou uvedeny v následující tabulce 4.5. Část náležející obci byla rozdělována podle počtu obyvatel obce k počtu obyvatel okresu. Magistrátním městům Praze, Brnu, Ostravě a Plzni příslušel celý výnos daně dosažené na jejich území.

Tabulka 3.5: Daňové příjmy obcí v letech 1993 – 1995

Ukazatel	1993		1994		1995	
	mld.	%	mld.	%	mld.	%
Daň z příjmů fyzických osob	19,5	65,2	37,7	83,2	47,9	82,0
- ze samostatné činnosti	3,0	10,0	13,1	28,9	14,8	25,3
- ze závislé činnosti	-	-	24,6	54,3	33,1	56,7
Daň z příjmů právnických osob	-	-	0,1	0,2	3,1	5,3
Daň z nemovitosti	3,0	10,0	3,8	8,4	3,8	6,5
Správní a místní poplatky a ost. příjmy	7,4	24,7	3,7	8,2	3,1	5,3
Celkem	29,9	100,0	45,3	100,0	58,4	100,0

Zdroj: zpracováno dle přílohy č. 9, vlastní výpočty.

⁴⁹ Okresy ukončili svou činnost 31.12.2002 dle zákona č. 320/2002 Sb., o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů a ustanovení v paragrafu 44 v zákoně č. 147/2000 Sb., o okresních úřadech.

Z tabulky 4.5 je zřejmé, že DPFO v první etapě představovala nejvýznamnější část daňových příjmů obcí. K menšímu navýšení daňových příjmů došlo v roce 1994 přidělením celého výnosu daně z příjmů právnických osob (dále DPPO) v těch případech, kdy poplatníkem byla sama obec tzn. zdanění hospodářské činnosti obce.

Daň z nemovitosti⁵⁰ měla stejně jako DPFO ze samostatné činnosti formu svěřené daně. Obcím se přiděluje výnos daní z nemovitostí, které se nacházejí v katastru obce.

V průběhu první etapy daňové výnosy rozpočtů obcí a okresních úřadů narůstaly rychleji oproti výnosům státního rozpočtu. Zejména odlišné tempo vývoje jednotlivých daní, měněné podíly jednotlivých daní na celkových daňových výnosech a různé daňové určení byly příčinou odlišných temp vývoje rozpočtů veřejné správy a samosprávy.

Nedostatky systému plynuly zejména z nerovnoměrného výnosu DPFO ze závislé činnosti mezi jednotlivými okresy, docházelo tak k polarizaci na okresy s velmi nízkými a naopak velmi vysokými příjmy. Systém neumožňoval obcím přímo ovlivňovat své daňové příjmy. Obce byly odkázány na své okresy a jejich libovůli k rozdělování daňového výnosu. Nepřímo mohly obce ovlivňovat zvolenou hospodářskou politikou.

Tabulka 3.6: Struktura daňových příjmů obcí v letech 1993 - 1995

Daň	Výnos daně	Rok	Samospráva	Rozdělení (v %)
DPFO ze závislé činnosti a funkčních požitků	okresní výnos	1993	obce	40 %
			okresní úřad	60 %
		1994	obce	50 %
			okresní úřad	50 %
		1995	obce	55 %
			okresní úřad	45 %
	výnos daně na jejich území	1993-1995	magistrátní města	100 %
DPFO z podnikání a jiné samostatné výdělečné činnosti	výnos daně	1993-1995	obce	100 %
DPPO	výnos daně	od 1994	obce	100 %
Daň z nemovitostí	výnos daně	1993-1995	obce	100 %
Místní poplatky	výnos daně	1993-1995	obce	100 %

Zdroj: Ministerstvo financí ČR, vlastní zpracování.

Nedostatky systému v první etapě, které vedly k následné změně financování územních celků, shrnují následující body:

⁵⁰ Zákon č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitostí, ve znění pozdějších předpisů.

- Dojížděním do zaměstnávání docházelo k přelévání výnosu mezi okresy v případě, že lidé dojížděli za prací do jiného okresu, než v kterém měli trvalé bydliště.
- U DPPO dochází k podobné situaci, kdy sídlo podniku nebo podnikatele není shodné s místem provozování podnikatelské činnosti. V obou případech tak dochází k porušení principu užitku. Příjmy nezůstávají v území, kde byly vytvořeny. Obce tak mezi sebou začaly soutěžit v přetahování o umístění trvalého bydliště podnikatele. Docházelo k nabídkám fiktivních bydlišť, příslibům levnějších pozemků a vybudování infrastruktury k pozemkům .
- Vratky daní znepríjemňovaly obci čerpání rozpočtu, které ke konci roku vyplácely těm podnikatelům, kteří odvedli vyšší daně, než byla vypočítána jejich konečná daňová povinnost.
- Stabilita rozpočtů obcí je v této etapě velmi oslabená.
- V okresech byly uplatňovány různé daňové základny u DPFO.
- Odlišné tempo vývoje podílu příjmů státu a příjmů územních rozpočtů snižovaly dynamiku nárůstu výnosů státního rozpočtu oproti samosprávným rozpočtům.

4.2.2 Druhá etapa: období 1996-2000

Podle novely rozpočtových pravidel⁵¹, která vstoupila v platnost 1.1.1996, se na vybraných daní podílel státní rozpočet, rozpočty obcí a okresních úřadů. Dochází tím k snížení rozdílného zvyšování tempa státního rozpočtu a místních rozpočtů.

Proběhlé změny se týkaly těchto daní:

1. **daně z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti**: podíl obcí i okresů na celookresním výnosu daně se snížil na 30%, podíl státního rozpočtu byl stanoven na 40 %. Dvě třetiny z podílu obcí se rozdělovaly mezi obce podle podílu počtu obyvatel v obci na počtu obyvatel okresu a jedna třetina se

⁵¹ Zákon č. 154/1995 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon České národní rady č. [576/1990 Sb.](#), o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky České republiky a obcí v České republice (rozpočtová pravidla republiky), ve znění pozdějších předpisů (zrušen zákonem č. 218/2000 Sb.)

navracela do obce, kde sídlila plátcova pokladna. Došlo ke zvýhodnění obcí, jež měly v katastru podniky se sídlem plátcovy pokladny. Do rozpočtu magistrátních měst plynulo 70 % výnosu daně a 30 % do státního rozpočtu.

2. **daně z příjmů právnických osob**: podíl obcí jako kompenzace za ztrátu dvacetiprocentního podílu na DPFO ze závislé činnosti na celostátním výnosu daně byl 20 % (podle počtu obyvatel k celkovému počtu obyvatel státu).
3. **sankční poplatky související s životním prostředím**: byly zařazeny do daňových příjmů od roku 1997⁵² na základě nové metodiky rozpočtové skladby. Jednalo se o poplatky za znečišťování životního prostředí od provozovatelů tzv. „malých zdrojů znečištění“, poplatky za vznik komunálního odpadu a poplatky za uložení odpadů na skládky. Zejména byly placeny provozovateli.

Tabulka 3.7: Struktura daňových příjmů obcí v letech 1996 - 2000

Daň	Výnos daně	Samospráva	Rozdělení (v %)
DPFO ze závislé činnosti a funkčních požitků	celookresní výnos 100 %	Obce	20 % dle počtu obyvatel 10 % dle plátcovy pokladny
		Okresní úřady	30
		státní rozpočet	40
	na území magistrátních měst	Praha, Brno, Ostrava, Plzeň	70
		státní rozpočet	30
DPFO z podnikání a jiné samostatné výdělečné činnosti	výnos daně	všechny obce	100
DPPO	celostátní výnos 100 %	státní rozpočet	80
		všechny obce	20
Daň z nemovitosti	výnos daně	všechny obce	100

Zdroj: Ministerstvo financí ČR, vlastní zpracování.

Tabulka 3.8: Struktura daňových příjmů obcí v letech 1996-2000

Ukazatel	1996		1997		1998		1999		2000	
	mld.	%	mld.	%	mld.	%	mld.	%	mld.	%
Daň z příjmů fyzických osob	41,1	65,4	44,0	66,9	47,4	65,9	48,8	64,5	51,3	61,5
- ze samostatné činnosti	25,3	40,3	28,2	42,9	30,7	42,3	31,9	42,1	34,7	41,5
- podle plátcovy pokladny	2,5	4,0	2,8	4,0	3,1	4,3	3,2	4,2	3,5	4,3
- ze závislé činnosti	15,8	25,2	15,8	24,0	16,7	23,2	14,9	22,3	19,7	20,0

⁵² Zákon č. 160/1997 Sb., kterým se mění zákon České národní rady č. 576/1990 Sb., ve znění pozdějších předpisů (zrušen zákonem č. 218/2000 Sb.)

DPPO	14,1	22,5	13,4	20,4	16,2	22,5	18,8	24,8	23,4	28,0
- z toho: 20 % podíl	11,8	18,8	10,3	15,7	11,9	16,5	13,4	18,0	12,8	15,3
- placená obcemi	2,3	3,7	3,0	4,6	4,3	6,0	5,2	6,9	5,5	7,0
Daň z nemovitosti	4,0	6,3	3,9	6,0	4,1	5,7	4,3	5,5	4,4	5,3
Správní a místní poplatky a ostatní příjmy	3,8	6,1	4,5	6,8	4,3	6,1	3,8	5,0	4,2	5,0
Celkem	62,8	100,0	65,8	100,0	72,1	100,0	75,7	100,0	83,6	100,0

Zdroj: zpracováno dle přílohy č. 9, vlastní výpočty.

Restrukturalizace daňových příjmů obcí byla cílena na přispění k silnějšímu propojení daňových příjmů obcí se soukromým sektorem působícím na území obce a zmenšit rozdíly mezi obcemi a okresy.

Nové rozpočtové určení nedokázalo odstranit nerovnoměrný daňový výnos obcí, zejména pak znevýhodnilo malé obce, které neměli na svém území plátcovy pokladny. Méně výnosná daň z příjmů právnických osob nenahradila obcím snížení části daně ze závislé činnosti.

Nedostatky druhé etapy vývoje RUD:

1. Rostoucí míra nezaměstnanosti významně ovlivnila daň z příjmů ze závislé činnosti, avšak nedělo se tak celorepublikově. Rozdíly mezi obcemi ve velikosti příjmů na obyvatele byly v některých až trojnásobné⁵³. Pomocí **územně vyrovnávací dotace** státní rozpočet usiloval o zmírnění takto vzniklých nerovností. Dotace byla vyplácena na základě odchylky výnosu daně ze závislé činnosti na obyvatele od průměrné hodnoty v ČR, do které nebyly započítány magistrátní města.
2. Sídla plátcových pokladen se soustředila do několika velkých měst a magistrátní města ztratila velkou část výnosu daně ze závislé činnosti i přes to, že se zde generuje největší část celorepublikového výnosu.
3. Mezi malými obcemi dále přetrvávalo zápolení tzv. „**daňová konkurence**“ o získání trvalého bydliště samostatně podnikajících osob a ve větším městech pak o umístění mzdových účtáren podnikatelů. Konkurence se projevovala

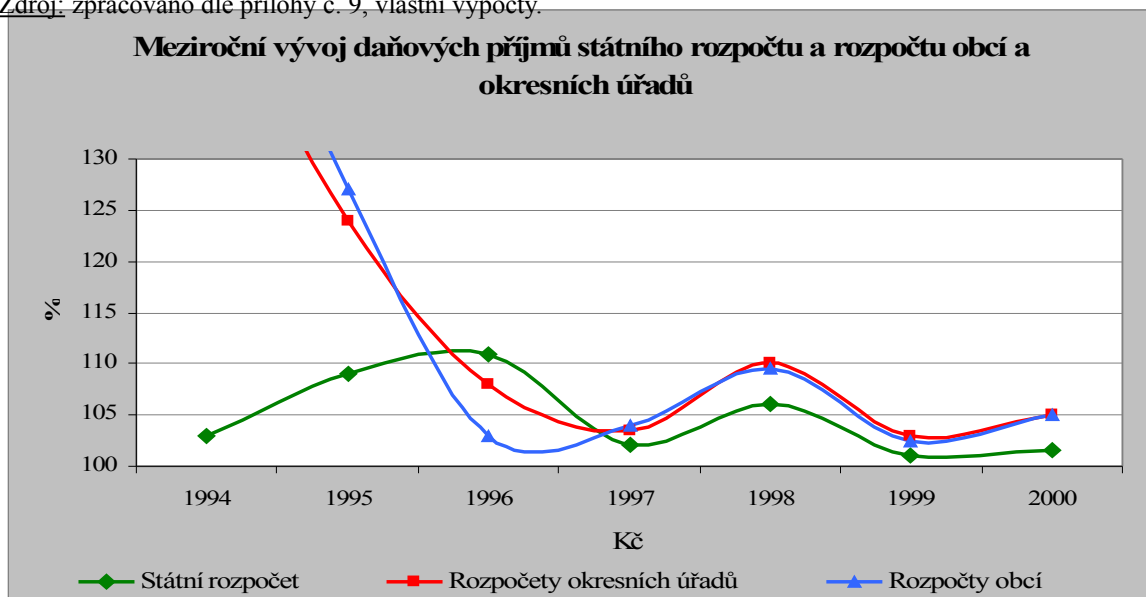
⁵³ Např. Mladá Boleslav s počtem obyvatel 44 362 měla v roce 1999 daňový výnos z příjmů FO na obyvatele 3 666 Kč, naproti tomu město Přerov s počtem obyvatel 49 560 mělo pouze 1 340 Kč, přičemž průměrný výnos daně za celou ČR (bez magistrátních měst) činil 1 349 Kč. [Provazníková, 2007]

v případech, kdy obce navracely podnikatelům část vybrané daně, protože je chtěly udržet ve svém katastru nebo jim udělovaly jiné výhody.

4. Nadále docházelo ke zvyšování podílu obcí na celkových daňových výnosech a snižování podílu státního rozpočtu a rozpočtu okresních úřadů. **Odlíšná tempa růstu rozpočtů** znázorňuje následující graf 4.2.

Daňové příjmy obcí v této etapě se tedy vyznačují pohyblivou a nerovnoměrně rozloženou základnou a neustálým výnosem, který bránil v predikování výhledů obcí. Situace si vyžádala změnu zákona, kterou se budeme zabývat v následující kapitole.

Graf 3.3: Meziroční vývoj daňových příjmů státního rozpočtu a rozpočtu obcí a okresních úřadů
Zdroj: zpracováno dle přílohy č. 9, vlastní výpočty.



Na závěr této etapy bude zmíněno původní znění návrhu zákona o RUD, které bylo předloženo vládou ve sněmovně v 18. 11. 1999.⁵⁴ Ve sněmovně zaznamenal legislativní proces zásadní úpravy původně předpokládané změny rozpočtového určení daní a to zejména podílu na výnosech sdílených daní krajům. Původní návrh obsahoval i spotřební daně, daň dědickou a darovací⁵⁵ a daň z nemovitostí, která by byla daní sdílenou se 75 % podílem pro kraje. V paragrafu 3 původního návrhu zákona tvořily daňové příjmy krajů tyto položky:

⁵⁴ Čerpáno dle URL: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=3&ct=434&ct1=0> [cit. 2010-02-23].

⁵⁵ Daň dědická a darovací byly uvažovány jako daně výlučné.

- celostátní hrubý výnos spotřební daně z lihu a lihovin,
- celostátní hrubý výnos spotřební daně z piva,
- celostátní hrubý výnos spotřební daně z vína,
- výnos daně darovací,
- výnos daně dědické,
- podíl na 10 % z celostátního hrubého výnosu daně z přidané hodnoty,
- podíl na 10 % z celostátního hrubého výnosu daně (záloh na daň) z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti a funkčních požitků, odváděné zaměstnavatelem jako plátcem daně,
- podíl na 10 % z celostátního hrubého výnosu daně (záloh na daň) z příjmů fyzických osob srážené podle zvláštní sazby,
- podíl na 10 % z celostátního hrubého výnosu daně (záloh na daň) z příjmů fyzických osob s výjimkou výnosů DPFO ze závislé činnosti a funkčních požitků a srážené podle zvláštní sazby,
- podíl na 10 % z celostátního hrubého výnosu daně z příjmů právnických osob,
- 75 % hrubého výnosu daně z převodu nemovitostí.

Důvodová zpráva k návrhu zákona obsahovala finančně ekonomický rozbor, ve kterém byla stručně zdůvodněna fiskální decentralizace. Součástí důvodové zprávy k návrhu zákona o RUD byl finančně ekonomický rozbor, který obsahoval stručné zdůvodnění fiskální decentralizace.

4.2.3 Třetí etapa: období 2001-2007

V roce 2001 proběhla další výrazná reforma veřejné správy, která pozměnila její strukturu zejména vymezením vyšších územně samosprávných celků – krajů. Zákon č. 576/1990 Sb., byl nahrazen dvěma novými zákony. Stát a jeho organizace od 1. 1. 2001 upravuje zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů. Obce a kraje se podřizují zákonu č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Rovněž 1. 1. 2001 nabyly účinnosti

zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní, který rozděluje vyjmenované daňové příjmy dle koeficientu velikostní kategorie⁵⁶ obcí členěné podle počtu obyvatel obce, a zákon č. 218/2000, o rozpočtových pravidlech. Tyto zákony měly řešit závažné problémy fiskálních vztahů státní správy a samosprávy. Výrazně změněn byl i princip sdílení daní mezi centrální vládou a územní samosprávou.

Přijatý zákon o rozpočtovém určení daní znamenal dle Komárka „přechod od systému založeného na dani z příjmů, který se vyznačoval rozdílnou územní výnosností na systém solidární, založený na rozdělování celostátních výnosů obcím převážně podle počtu obyvatel.“⁵⁷ Do nového systému přerozdělování daňových výnosů, konstruovaného podle modelu vzniklého na základě údajů daňových příjmů obcí z roku 1999, bylo vloženo přídatkem přes 5 mld. Kč. Daňové příjmy ale zaznamenaly pokles až u cca 20 % obcí.

Vázanost příjmů obcí na daně s proměnlivou a nerovnoměrně rozloženou základnou, s neustálým výnosem v prostoru i čase vyvolaly tedy potřebu další změny rozpočtového určení daní. Ke zmenšení rozdílu v daňových příjmech obcí byl přijat nový zákon s následujícími záměry:

1. odstranit příčiny nerovnoměrných rozdílů v příjmech obcí především u daně z fyzických osob;
2. odstranit spekulativní aktivity obcí se snahou o zvýšení příjmů;
3. rozšířením spektra daní odstranit nestabilitu příjmů obcí způsobenou odlišnými vývoji právní úpravy jednotlivých daní;
4. přiblížení dynamiky daňových příjmů veřejných rozpočtů;
5. připravit zákon na novou úroveň vyšších územně samosprávných celků – krajů.

Nový zákon platný od 1.ledna 2001 však vynechal řešení příjmů krajských samospráv pro jejich nevyjasněnou pravomoc. Tento bod byl řešen až novelou zákona ze dne 1.11.2001 s platnou účinností od roku 2002⁵⁸.

⁵⁶ Velikostní koeficienty jsou uvedeny v tabulce 4.10.

⁵⁷ Čerpáno dle URL: < <http://denik.obce.cz/go/clanek.asp?id=6228732> > [cit. 2010-02-20].

⁵⁸ Blíže viz kapitola 4.2.3.2.

V tabulce 4.9 jsem zpracovala strukturu rozpočtového určení daní platnou v roce 2001. Výlučnými daněmi obcí tedy nadále zůstává výnos daně z nemovitosti a daň z příjmů právnických osob placená obcemi. Sdílenými příjmy zůstaly výnosy daně z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti, samostatně výdělečně činných (u této daně jde pouze o 70 % výnosu) a vybírané srážkou, daně z příjmů právnických osob (bez výnosu placeného obcemi). Nově do sdílených příjmů přibyl výnos z daně z přidané hodnoty, na kterém se obce podílely 20,59 %.

Tabulka 3.9: Struktura rozpočtového určení daní platná v roce 2001

Sdílené daně	Výnos daně	Rozdělení
DPFO ze závislé činnosti	celostátní výnos	79,41 % státní rozpočet
70 % výnosu DPFO ze závislé činnosti		
DPFO vybíraná srážkou		20,59 % obce dle přepočteného počtu obyvatel
DPPO		
DPH		
Výlučné daňové příjmy	Výnos daně	Rozdělení
30 % výnosu DPFO z podnikání	výnos daně	obce dle trvalého bydliště podnikatele
100 % výnosu daně z vyrovnání a dodatečných příznání nebo dodatečně vyměřené daně		
Daň z nemovitosti	výnos daně	obce
DPPO placená obcemi	výnos daně	obce
Silniční daň	výnos daně	státní fond dopravy

Zdroj: Ministerstvo financí, vlastní zpracování

Ze druhé etapy se zachoval pouze 30 % podíl na dani z příjmu samostatně výdělečné činnosti, který i nadále představuje motivaci pro podporu podnikání na území obcí a zachovává z části územní vazbu daně. Snížením se předpokládá odstranění přetahování podnikatelů mezi obcemi.

Od 1. ledna 2000 tedy obcím připadlo 20,59 % celostátního výnosu daní uvedených na předcházející tabulce 4.9. Konkrétní částka byla přidělena podle počtu obyvatel dané obce na celkovém počtu obyvatel v ČR k 1. 1. běžného roku. Výsledný podíl se dále upravoval přepočítacím koeficientem z příslušné velikostní kategorie (viz tabulka 4.10) Tyto koeficienty velikostních kategorií obce (dále KVKO) byly stanoveny ze směrodatných odchylek od průměrného výnosu DPFO ze závislé činnosti a samostatné činnosti na obyvatele. Při vymezení postupu vymezení KVKO, vypočtení a stanovení

podílu obcí na celkovém výnosu Ministerstvo financí vycházelo z modelových propočtů za rok 1999. Záměrem bylo zvýšení daňových výnosů na obyvatele zhruba u 77,8 % obcí a u zbylých 22,2 % obcí se počítalo se snížením výnosu než před změnou RUD.⁵⁹ Velké rozdíly mezi vyššími kategoriemi byly zdůvodněny tím, že s rostoucím počtem obyvatel se zvyšují finanční náklady na rozsah přenesené působnosti.

Tabulka 3.10: Koefficienty velikostních kategorií obcí (KVKO)

Velikostní kategorie	Koefficient velikostní kategorie
do 100 obyvatel	0,4213
101 - 200 obyvatel	0,5370
201 - 300 obyvatel	0,5630
301 - 1 500 obyvatel	0,5881
1 501 - 5 000 obyvatel	0,5977
5 001 - 10 000 obyvatel	0,6150
10 001 - 20 000 obyvatel	0,7106
20 001 - 30 000 obyvatel	0,7102
30 001 - 40 000 obyvatel	0,7449
40 001 - 50 000 obyvatel	0,8142
50 001 - 100 000 obyvatel	0,8487
100 001 - 150 000 obyvatel	1,0393
150 001 a více obyvatel	1,6715
Hlavní město Praha	2,7611

Zdroj: Zákon o rozpočtovém určení daní č. 243/2000 Sb.

Daňový výnos obce se vypočítával jako poměr násobku počtu obyvatel k počtu obyvatel celé ČR a KVKO k součtu těchto násobků všech obcí v ČR:

$$\frac{\text{počet obyvatel obce} \times \text{KVKO}}{\text{celková suma násobků čitatele za všechny obce ČR}} \times 20,59 \% / 100 \times \text{objem daní}$$

4.2.3.1. Dopady nového RUD na příjmy obcí

Větším zapojením sdílených daní (především stabilnější nepřímé daně – DPH) přinesla nová úprava zákona větší stabilitu rozpočtů obcí v čase a daňové příjmy se lépe

⁵⁹ Viz PROVAZNÍKOVÁ, R. Financování měst, obcí a regionů, teorie a praxe. 1. vyd. Praha: GRADA Publishing, 2007. ISBN 978-80-247-2097-5. 125 s.

predikovaly. Ke snížení územní nerovnoměrnosti daňových výnosů a nerovnoměrné dynamiky se dosáhlo odstraněním vazby na celookresní výnos a sdílení výnosu společně se státním rozpočtem.

Dopady nového systému RUD, který výrazně změnil rozdělení výnosů daní v rámci jednotlivých kategorií obcí, shrnují následující body:

- Nejvíce nový systém zasáhl obce do 150 obyvatel, které mnohdy reagovaly na tuto skutečnost nežádoucím slučováním.
- Nejčtenější skupina obcí v ČR (v rozmezí od 200 – 5000 obyvatel) měla velmi plochý nárůst.
- Nový systém způsobil výrazný skok mezi kategoriemi od 50 000 do 100 000 obyvatel a městy od 100 000 do 150 000 obyvatel. Rozdílem v koeficientu tak prakticky stejně velká města blížící se 100 000 obyvatel, bez možnosti jakéhokoli ovlivnění, získala zhruba o 20 % daňových příjmů na obyvatele méně než jediné město v kategorii nad 100 tis. Olomouc s počtem obyvatel mírně přesahující 100 000.
- Praha dostávala na jednoho obyvatele bezmála sedminásobnou částku než nejmenší obce do 100 obyvatel a téměř čtyřnásobnou částku než města s 10-20 tisíci obyvateli.
- Dalším problémem jsou vlastní intervaly. Snížili-li se obci počet obyvatel natolik, že klesne do nižší velikostní kategorie, výrazně se to projeví na daňových příjmech, která jí budou přidělena podle nižšího koeficientu.
- Koeficienty neměly reálné opodstatnění a byly vytvořeny zcela uměle bez užší vazby na skutečné podmínky.

Konstrukce velikostních koeficientů vedla ke konkurenčním aktivitám obcí, které usilovaly o získání vyššího počet trvale bydlících obyvatel a tím tak získaly větší podíl na daňovém výnosu. Příklady z praxe z roku 2005 poukazují na umělé navyšování počtu obyvatel k 1. lednu:

- Města Pardubice a Kolín vyplácely 1 000 Kč těm, kteří si zde nahlásili trvalé bydliště. Kolínu se podařilo překročit hranici 30 000 obyvatel a obdržel v následujícím roce navíc okolo 10 mil. Kč.
- Město Jihlava vyplácelo 3 000 Kč a přesáhlo hranici 50 000 obyvatel, čímž získalo přes 26 mil. Kč. Jednalo se pouze o formální přihlášení k pobytu na adrese městem určeného bytu bez fyzického přistěhování osob.

Obce postrádají prostor pro ovlivňování daňového výnosu. O základu daně, sazbách, úlevách na dani rozhoduje parlament a daně jsou vybírány taktéž státem prostřednictvím územních finančních orgánů. Toto opatření sice vede k snížení nákladů na daňovou správu, ale také se ztrácí vazba mezi odváděnými daněmi a výdaji rozpočtů obcí. Obyvatelé a firmy nejsou motivováni k platbě daní (obcházení daní, daňové úniky atd.) a neprojevují zájem o obecní rozpočty, čímž oslabují aspekt veřejné kontroly nad hospodařením ÚSC.

4.2.3.2. RUD od roku 2002⁶⁰

O celostátní výnos ze sdílených daní, dle novely zákona o RUD, se dělí s obcemi a státem nově i kraje a to 3,1 % podílem. U krajů se reforma snažila vyjít z nákladových potřeb svěřených zařízení, které přešly pod správu krajů v rámci reformy. Kraje nejsou velikostně ani počtem obyvatel srovnatelné. Vybrané ukazatele včetně počtu obyvatel týkajících se krajů v ČR uvádí příloha číslo 10. Procenta byly stanoveny především z výnosu, která uvádí příloha zákona o RUD⁶¹.

Změny, které nastaly úpravou zákonů:

- snížení původního 70% silného podílu DPFO ze samostatné výdělečné činnosti na 60 %, zbývající 10 % výnosu připadl státnímu rozpočtu jako výlučná daň. 30 % výnosu zůstalo obcím beze změny.

⁶⁰ Zákon č. [483/2001 Sb.](#), kterým se mění zákon č. [243/2000 Sb.](#), o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní), ve znění zákona č. [492/2000 Sb.](#), zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitostí, ve znění pozdějších předpisů.

⁶¹ Procentní podíly krajů jsou uvedeny v příloze číslo 1.

- obcím připadl 1,5 % podíl z celorepublikového výnosu daně z DPFO ze závislé činnosti a funkčních požitků jako snaha o posílení motivace ke zvyšování zaměstnanosti a principu zásluhovosti. Podíl se rozděluje podle počtu zaměstnanců v obci k počtu zaměstnanců v ČR⁶².
- zmenšení podílu státního rozpočtu o 1,5 % na celkových sdílených daní.

Zrušením okresních úřadů⁶³ ke dni 31. 12. 2002 přešly jejich kompetence na pověřené obce, krajské úřady a na některé správní úřady, např. Pozemkový fond ČR. Systém financování krajů ani obcí však neodpovídal rozsahu převzatých kompetencí. Kraje z velké části financovaly účelové dotace poskytnuté zejména ze státního rozpočtu, čímž byly omezovány ve svých rozhodovacích pravomocích. Proti nízkému podílu na celostátním výnosu sdílených daní kraje protestovaly, z této příčiny došlo k novele zákona v roce 2004⁶⁴.

4.2.3.3.RUD od roku 2005

Procentuelní podíly jednotlivých krajů na celostátním výnosu byly změněny na rok 2004, což můžeme sledovat v příloze č. 1. Další změna podílů na výnosu ze sdílených daní přichází s novelou platnou od roku 2005⁶⁵, která také navýšila podíl krajů na výnosech sdílených daní z 3,1 % na 8,92 %. Původní návrh z roku 2003 požadoval zvýšení podílu na 10,32 %. Po opakovaném projednávání schválen nebyl z důvodů

⁶² Podíl konkrétní obce je stanoven procentem ve vyhlášce MF na základě samostatné přílohy k vyúčtování DPFO ze závislé činnosti, kde každý plátce uvede místo výkonu práce svých zaměstnanců a jejich počet.

⁶³ Od roku 2003 zůstávají okresy územními obvody [soudů](#), [státních zastupitelství](#), některých organizačních jednotek [Policie České republiky](#), eventuálně dalších státních institucí. Nadále se využívají jako statistická jednotka. Pravomoc [okresních úřadů](#) byla rozdělena mezi [krajské úřady](#) a [obecní úřady obcí s rozšířenou působností](#) státní správy, jejichž správní obvody jsou většinou menší než okresy a objevily se i případy, kdy obvod přesahoval hranice okresů, což narušilo skladebnost územního členění státu. Tento stav musel být zákonem upraven.

⁶⁴ Zákon č. 387/2004 Sb., o změnách hranic krajů a o změně zákona č. [243/2000 Sb.](#), o rozpočtovém určení daní, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. [314/2002 Sb.](#), o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností, a zákona č. [131/2000 Sb.](#), o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů.

⁶⁵ Zákon č. [1/2005 Sb.](#), kterým se mění zákon č. [243/2000 Sb.](#), o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, ve znění pozdějších předpisů.

požadavků na úplné finanční krytí školství v krajích. Následující rok 2004 byl předložen další neúspěšný návrh, který zvyšoval podíl krajů na sdílených daních na 15,06 %.

Základním kritériem pro rozdělování výnosu mezi kraje zůstává kritérium objemu výdajů činností převedených do pravomoci určitého kraje. Otázkou ale zůstává, zda výdaje převedených zařízení byly adekvátní, efektivní a účelné nebo zda bylo zjištěno, jestli stav převedeného majetku nevyžaduje dodatečné investice. Největší problémovost byla zaznamenána zejména z hlediska školských a zdravotnických zařízení. Výdaje na zařízení kryjí v plné výši účelové dotace a kraje tak nemohou rozhodovat o struktuře výdajů, ani o ovlivnění výše dotace ze státního rozpočtu. Tabulka 4.11 představuje platné rozpočtové určení daní v letech 2005 až 2007.

Zvýšení daňových příjmů krajů vykompenzovalo snížení dotací tak, že se celkové příjmy krajů téměř nezměnily. Ovlivněna mohla být rozlišně výše příjmů, kterou způsoboval výpočet podílů pro jednotlivé kraje (procentní podíly krajů uvádí příloha číslo 1). Kladnou stránkou opatření je zejména zvýšení rozhodovací pravomoci krajů o větší části svého rozpočtu.

Tabulka 3.11: RUD 2005-2007

Daň	Výnos daně	Samospráva	Rozdělení (v %)
DPFO ze závislé činnosti	celostátní výnos	20,59 % obce dle přepoč. počtu obyv. 1,5 % obce dle počtu zaměstnanců	
		8,92 % kraje	
		68,99 % SR	
DPFO vybíraná srážkou	celostátní výnos	20,59 % obce	
		8,92 % kraje	
		70,49 % SR	
DPPO bez daně placené obcemi	celostátní výnos	20,59 % obce	
		8,92 % kraje	
		70,49 % SR	
DPPO placená obcemi nebo kraji	celostátní výnos	100,00 % obce daně placené obcemi	
		100,00 % kraji daně placené kraji	
DPH	celostátní výnos	20,59 % obce	
		8,92 % kraje	
		70,49 % SR	
Daň z nemovitosti	výnos daně	100,00 % obce	
Daň z podnikání FO	30 % obce dle bydliště podnikatel	Ze 60 % celostátního výnosu dále připadlo	20,59 % obce
	10 % SR		8,92 % kraje

60 % celostátní výnos

70,49 % SR

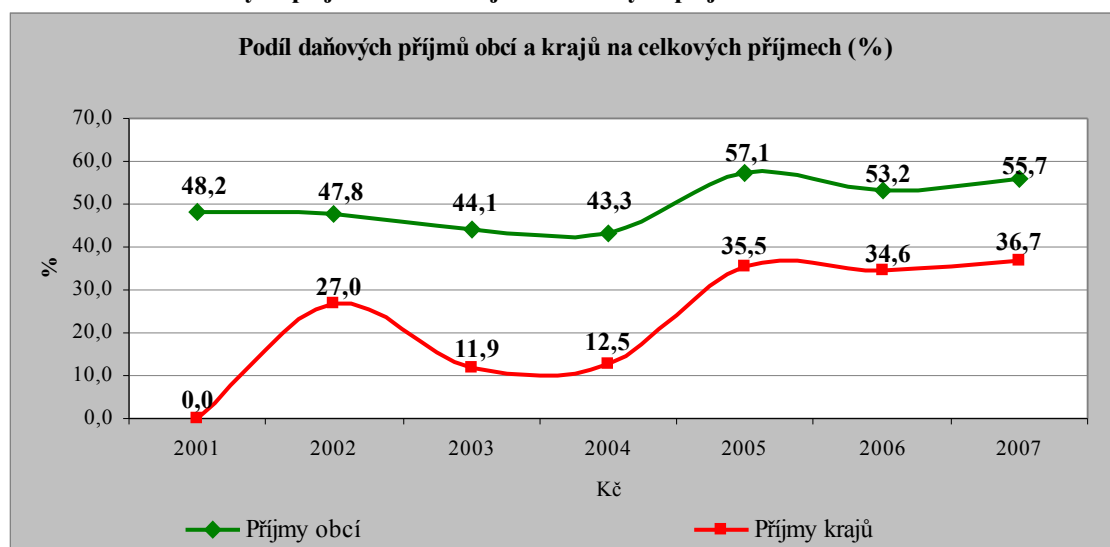
Zdroj: Ministerstvo financí ČR, vlastní zpracování.

Tabulka 3.12: Struktura daňových příjmů obcí v letech 2001-2007

Ukazatel	2001		2002		2003		2004		2005		2006		2007	
	mld.	%	mld.	%	mld.	%	mld.	%	mld.	%	mld.	%	mld.	%
DPFO	25,8	29,1	29,2	29,3	31,1	29	34,4	29,6	36,5	28,3	33,9	25,9	36,9	26,1
z toho:														
- ze závislé činnosti	16,5	18,6	18,0	18,1	19,7	18,4	21,5	18,5	23,0	17,8	23,3	17,8	25,9	18,3
- sdílená část 1,5 %	-	-	1,3	1,3	1,4	1,3	1,5	1,3	1,7	1,3	1,6	1,3	1,9	1,3
ze samostatné činnosti	8,0	9,0	8,6	8,6	8,8	8,2	9,9	8,5	10,5	8,1	7,5	5,7	7,3	5,2
z kapitálových výnosů	1,3	1,5	1,3	1,3	1,2	1,1	1,5	1,3	1,3	1,0	1,5	1,1	1,7	1,2
DPPO	23,2	26,1	25,9	26,0	28,4	26,4	30,6	26,4	33,0	25,6	34,3	26,2	38,1	26,9
z toho:														
- sdílená	17,4	19,6	20,6	20,7	22,5	20,9	24,6	21,2	27,9	21,3	28,4	21,7	31,9	22,6
- placená obcemi	5,8	6,5	5,3	5,3	5,9	5,5	6,0	5,2	5,6	4,3	5,9	4,5	6,2	4,4
Daň z nemovitosti	4,6	5,2	4,6	4,6	4,8	4,5	4,9	4,2	5,0	3,9	4,97	3,8	4,96	3,5
DPH	29,8	33,6	31,8	32,0	33,9	31,5	36,2	31,2	43,2	33,5	45,6	34,9	48,3	34,2
Správní a místní poplatky za znečištění živ. prostředí	5,4	6,1	8,0	8,0	9,3	8,7	9,8	8,5	11,3	8,8	11,8	9,0	13,0	9,2
Celkem	88,8	100	99,5	100	107,5	100	116,1	100	128,9	100	130,7	100	141,3	100

Zdroj: zpracováno dle přílohy č. 9, vlastní výpočty.

Graf 3.4: Podíl daňových příjmů obcí a krajů na celkových příjmech v %

Zdroj: PROVAZNÍKOVÁ, R. *Financování měst, obcí a regionů, teorie a praxe*. 2. vyd. Praha: GRADA, str. 138, vlastní zpracování.

Z grafu č. 4.3 je patrné, že i přes navýšení příjmů v krajů v roce 2005 nedochází k srovnatelnému podílu na daňových příjmech s podílem připadajícím obcím.

4.2.4 Čtvrtá etapa: od roku 2008 do současnosti

Výše uvedené problémy se skokovými přechody mezi velikostními kategoriemi, jejich velké rozdíly daňových příjmů na obyvatele u největších a nejmenších obcí a také přijetí zákona č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů (zejména DPH, DPPO, DPFO) si vyžádaly další úpravu zákona o rozpočtovém určení daní.

Během roku 2007 se objevují návrhy a podmínky na změnu zákona o RUD, které se snažily o odstranění nedostatků dosavadního systému přerozdělování daní. Tyto návrhy a podmínky byly zpracovány:

- pracovní skupinou Ministerstva financí ČR,
- skupinou poslanců Poslanecké sněmovny ČR,
- Svazem měst a obcí,
- starosty Zlínského kraje a jejich Zlínská iniciativa,
- v Petice proti diskriminaci obyvatel venkova a veřejné slyšení v Senátu parlamentu ČR,
- ve Stížnosti k ústavnímu soudu od malých obcí z důvodů zakotvené diskriminace.

Konečná podoba zákona č. 377/2007⁶⁶ Sb., který pozměňuje dosavadní daňové určení, byla po obsáhlé rozpravě v Poslanecké sněmovně ČR schválena s přihlédnutím na některé připomínky zástupců měst a obcí a vstoupila v platnost 1. 1. 2008.

Novela se pokoušela o vyřešení dosavadní problematiky RUD a zvýšení výdajových možností malých obcí s velkou katastrální výměrou. Také zvýšila podíl obcí na výnosech o 0,81 % na 21,4 %, podíl krajů však zůstal stále stejný a to 8,92 %. Změněné schéma rozpočtového určení daní od roku 2008 je znázorněno v tabulce 5.13. Novelou dochází k přihlédnutí skutečnosti, že obecní výdaje nezávisí pouze na počtu obyvatel,

⁶⁶ Zákon č. 377/2007 Sb., kterým se mění zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosu některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní), ve znění pozdějších předpisů

ale také na rozloze obce (např. péče o místní komunikaci apod.). Výpočet RUD byl rozšířen o nová kritéria používané k přerozdělení podílu obcí na sdílených daních tak, aby bylo více přihlíženo na výdajové potřeby obcí. Kritéria jsou zmíněna v § 4 odst. 2 zákona o RUD a jedná se o:

- celkovou výměru katastrálního území obce s váhou 3 %,
- prostý počet obyvatel obce s váhou 3 %,
- počet obyvatel obce upraveného KVK obcí (koeficienty postupných přechodů mezi velikostními kategoriemi) s váhou 94 %.

Tabulka 3.13: RUD 2008 až současnost

Daň	Výnos daně	Samospráva	Rozdělení (v %)
DPFO ze závislé činnosti	celostátní výnos	21,40 % obce dle přepoč. počtu obyv. 1,5 % obce dle počtu zaměstnanců	
		8,92 % kraje	
		68,18 % SR	
DPFO vybíraná srážkou	celostátní výnos	21,40 % obce	
		8,92 % kraje	
		69,68 % SR	
DPPO bez daně placené obcemi	celostátní výnos	21,40 % obce	
		8,92 % kraje	
		69,68 % SR	
DPPO placená obcemi nebo kraji	celostátní výnos	100,00 % obce daně placené obcemi	
		100,00 % kraji daně placené kraji	
DPH	celostátní výnos	21,40 % obce	
		8,92 % kraje	
		69,68 % SR	
Daň z nemovitosti	výnos daně	100,00 % obce	
Daň z podnikání FO	30 % obce dle bydliště podnikatel	Ze 60 % celostátního výnosu dále připadlo	21,40 % obce
	10 % SR		8,92 % kraje
	60 % celostátní výnos		69,68 % SR

Zdroj: Ministerstvo financí ČR, vlastní zpracování.

Tabulka 3.14: Přepočítací koeficienty

Město	Přepočítací koeficient
Hl.m. Praha	4,3456
Plzeň	2,6092
Ostrava	2,6092
Brno	2,6092

Ostatní obce	1,0000
--------------	--------

Zdroj: Příloha č. 3 zákona č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní

Kritériem výměry katastrálního území obce se přistoupilo na nový pohled do přerozdělování výnosu daní z příjmu, že výdaje obcí nejsou závislé pouze na počtu obyvatel, ale také na velikosti spravovaného území (náklady na opravu a údržbu místních komunikací). Česká republika je charakteristická roztroušenou sídelní strukturou a různou hustotou obyvatelstva. Z toho plyne, že na obce nebude přihlíženo jen z pohledu velikostních kategorií a mezi jednotlivými velikostními kategoriemi obcí budou plynulejší rozdíly.

Kritérium prostého počtu obyvatel představuje doplnění k velikostní kategorii. Předpokládá se zvýšení váhy kritéria tak, aby postupně docházelo u jednotlivých kategorií obcí k přiblížení jejich podílů na výnosu z daní z příjmů.

Koeficienty postupných přechodů společně s násobky postupných přechodů byly zavedeny zejména z důvodů velké kritiky skokových přechodů mezi velikostními kategoriemi obcí a spekulacím obcí, které jsou podrobněji popsány v přecházející kapitole 4.2.3. Nově zavedené koeficienty postupných přechodů jsou celkem čtyři a přehledně je uvádí následující tabulka č. 4.15.

Tabulka 3.15: Násobek postupných přechodů pro výpočet podílů obcí na procentní části celostátního daňového výnosu

Intervaly počtu obyvatel v obci	Koeficienty postupných přechodů	Násobek postupných přechodů
0-300	1,0000	1x počet obyvatel obce
301-5 000	1,0612	300 + 1,0612x počet obyvatel z počtu obyvatel obce přesahujících 300
5 001-30 000	1,2854	5 287,64 + 1,2854x počet obyvatel z počtu obyvatel obce přesahujících 5 000
30 001-a více	1,7030	37 422,64 + 1,7030x počet obyvatel z počtu obyvatel obce přesahujících 30 000

Zdroj: Příloha č. 2 zákona č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní

Výpočet se provádí na základě násobku příslušného koeficientu a té části počtu obyvatel obce, která spadá do příslušné kategorie počtu obyvatel. Je patrné, že zde dochází k zjednodušení a redukci počtu původně 14 velikostních koeficientů na 4 koeficienty.

Podíly jednotlivých ostatních obcí stanovených procentních částech celostátního hrubého výnosu sdílených daní jsou každoročně vyhlašovány Ministerstvem financí a nabývají účinnosti k 1. 9. daného roku. Jednotlivá procenta obcí se skládají ze tří poměrů:

1. poměru celkové výměry katastrálních území příslušné obce k celkové výměře všech obcí násobeného váhou 3 %,
2. poměru počtu obyvatel příslušné obce k počtu obyvatel všech obcí násobeného váhou 3 %,
3. poměru násobku postupných přechodů, který se vypočítá pro příslušnou obec pomocí koeficientů postupných přechodů, k součtu násobků postupných přechodů vypočtených za ostatní obce. Tento poměr se násobí váhou 94 % a celkovým procentem, kterým se na části celostátního hrubého celostátního hrubého výnosu daní podílejí ostatní obce (tzn. mimo Prahu, Plzeň, Brno a Ostravu). Celkové procento je stanoveno pomocí poměru přepočítacího koeficientu pro ostatní obce (uvedeny v příloze zákona o RUD) vynásobeného celkovým počtem obyvatel ostatních obcí a součtu násobků příslušných přepočítacích koeficientů a počtu obyvatel připadajících na hlavní město Prahu, Plzeň, Ostravu, Brno a na ostatní obce.

§ 4 odst. 5 zákona o RUD pojednává o procentech pro města Praha, Plzeň, Ostrava a Brno, které se taktéž podílejí na 21,4 % z celostátního hrubého výnosu daně. Procenta se stanoví obdobně jako u ostatních obcí, výjimkou je však třetí bod, kde poslední zlomek tvoří poměr přepočítacího koeficientu vynásobeného počtem obyvatel hlavního města Prahy, Plzně, Ostravy a Brna k součtu násobků příslušných přepočítacích koeficientů a celkovém počtu obyvatel, vyjádřeného v procentech a vynásobeného koeficientem 0,94

Při stanovení počtu obyvatel se vychází z bilance obyvatel České republiky, která je zpracovaná Českým statistickým úřadem k 1. lednu daného roku, při stanovení katastrálních území obce se získávají údaje od Českého úřadu zeměměřického a katastrálního k 1. lednu daného roku.

Výpočet podílů obcí na sdílených daní můžeme pro zjednodušení rozdělit do dvou kroků:

1. krok – zjištění podílu pro hlavní město Prahu a města Brno, Ostravu a Plzeň a určení podílu násobku počtu obyvatel a příslušného přepočítacího koeficientu (viz tabulka 4.13)
2. krok – zjištění podílu pro ostatní obce ČR a přepočítání podílů pro jednotlivé obce dle násobků postupných přechodů⁶⁷ (viz tabulka 4.14.).

Z celkového počtu obcí 6244 se nový systém rozpočtového určení daní negativně projevil u 140 obcí, a to snížením přerozdělených daňových výnosů. Přičemž u 121 obcí došlo ke snížení nižšímu než 4 %, u 19 obcí pak nižšímu než 5 %, u 10 obcí do 6% a propad vyšší než 6 % vykazala jen jedna obec, která tak na systému nejvíce prodělala.

S tímto problémem se potýkalo město Olomouc, které jako jediné patřilo do kategorie 100 001 – 150 000. Před novelou město dosáhlo příjmů přes 193 mil. Kč (rok 2007), což je téměř o jednu čtvrtinu více než města v nižší kategorii pod 100 001. Po novele daňové příjmy klesly na 149,6 mil. Kč. Jedná se o značný propad, a proto musely být příjmy navýšeny ze státního rozpočtu formou dotace.

Ztráty byly nejvíce vykazovány v kategorii obcí od 10 001 – 20 000 obyvatel a to počtem 68 obcí a v kategorii obcí od 20 001 – 30 000 s 27 ztrátovými obcemi. Na druhou stranu nejvyšší kladné změny příjmů jsou pozorovány u zbylých 6 100 obcí. Přičemž nejvyšší zvýšení vykazovaly obce patřící do kategorie do 300 obyvatel, kterých bylo 2 484 (tedy až 41 % z celkového počtu příjmových obcí). Z předchozích údajů je patrné, že reforma RUD od roku 2008 se snažila o minimalizování dopadů plynoucích z přechodu na nový systém rozdělování výnosů ze sdílených daní. Výrazně se projevilo i posílení podílu 21, 4 %, které přineslo do obecních rozpočtů v roce 2008 o 4, 6 miliard více oproti roku 2007.

Změny provedené v roce 2008 můžeme charakterizovat jako dílčí se zavedením nového faktoru výměry při výpočtu podílů obcí. Situace ale vyžadovala komplexnější

⁶⁷ Při používání koeficientů postupných přechodů dochází k násobení počtu obyvatel obce v rámci daného intervalu. To znamená, že při výpočtu koeficientu u obce s počtem obyvatel vyšším jak 30 001 je při výpočtu využito postupně všech koeficientů. Tímto postupem se odstranily skokové přechody mezi velikostními kategoriemi a podíly jednotlivých obcí tak vytvořily spojitou křivku.

změny, které byly v důsledku politické situace nemohly být vyřešeny. Novela se téměř nedotkla problematiky financování krajských rozpočtů, jejichž požadavky na změny budou demonstrovány v následující kapitole na příkladu Zlínského kraje. Výdaje obcí jsou závislé nejenom na faktoru katastrální výměry a počtu obyvatel, ale také i na geografické poloze obce, struktuře osídlení, občanské vybavenosti, kvalitě služeb a infrastruktury atd. Inspirací může být příklad na Slovensku, kde se do přepočtu podílu jednotlivých obcí na sdíleném výnosu zahrnují i kritéria počtu žáků základních a mateřských škol v obci, počet obyvatel obce starších 60 let a nadmořská výška obce. V podíle krajů na Slovensku zahrnují mimo počet obyvatel také počet obyvatel ve věku 15-18 let a starších 63 let, délku silnic II. a III. třídy, rozloha celku a obrácená hustota obyvatelstva⁶⁸.

Tabulka 3.16: Struktura daňových příjmů obcí v letech 2008 - 2010

Ukazatel	2008		2009		2010	
	mld.	%	mld.	%	mld.	%
DPFO	36,1	24,3	42,1	25,0	34,6	22,6
z toho:						
- ze závislé činnosti	24,5	16,5	27,4	16,3	22,5	14,7
- sdílená část 1,5 %	1,7	1,1	1,9	1,1	1,6	1,0
ze samostatné činnosti	7,8	5,3	10,7	6,4	8,4	8,2
z kapitálových výnosů	2,1	1,4	2,1	1,2	2,1	5,5
DPPO	42,2	28,4	45,9	27,3	36,6	24,0
z toho:						
- sdílená	36,2	24,4	40,0	23,8	30,8	20,2
- placená obcemi	6,0	4,0	5,9	3,5	5,8	3,8
Daň z nemovitosti	5,1	3,4	6,4	3,8	9,6	6,3
DPH	51,8	34,9	59,6	35,5	58,0	37,9
Správní a místní poplatky, poplatky za znečištění živ. prostředí	13,3	9,0	14,2	8,4	14,0	9,2
Celkem	148,5	100	168,2	100	152,8	100

Zdroj: ČSÚ, Zprávy MF ČR pro finanční orgány obce a krajů⁶⁹, vlastní výpočty

Negativním dopadem klouzavého systému je na první pohled zanedbatelná váha 3 % kritéria celkové výměry obce. Při jejím zavedení došlo k velkému zvýšení příjmů

⁶⁸ Kritérium zohledňuje zvýšenou nákladovost na veřejnou autobusovou dopravu na územích s nízkou koncentrací obyvatel.

⁶⁹ Údaje pro rok 2009 dostupné z URL:

<http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/Zpravy_MF_cislo_01_rocnik_09.pdf> [cit. 2010-03-10].

Údaje pro rok 2010 dostupné z URL:

<http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/Zpravy_MF_cislo_01_rocnik_2010.pdf> [cit. 2010-03-10].

malých obcí s velkou katastrální výměrou a nízkým počtem obyvatel. Velké příjmy na obyvatel u těchto obcí nejsou ve většině případech opodstatněné⁷⁰.

Vzhledem k současnému nepříznivému vývoji ekonomiky se očekává, že bude mít vliv na závěrečné účty obcí a krajů za rok 2009. Zejména problematický vývoj zaznamenává inkaso daňových příjmů. Dále se předpokládá, že hospodaření obcí a krajů v roce 2009 bude provázáno vysokým schodkem a prohloubí se zadlužení místních rozpočtů. Výše schodku je odhadována na 21,3 mld. Kč při využití aktuální makroekonomické predikce. Na záporném saldu se budou obce podílet schodkem ve částce 14,7 mld. Kč a kraje schodkem v výši 6,4 mld. Kč⁷¹.

Začátkem roku 2009 na Ministerstvu financí proběhlo jednání pracovní skupiny zabývající se přípravou návrhu novelou zákon o rozpočtovém určení daní. Do jednání se zapojili i zástupci Svazu měst a obcí ČR a Sdružení místních samospráv ČR, Asociace krajů ČR, Ministerstva financí ČR a Ministerstva vnitra ČR, se do řešení této problematiky aktivně zapojili i zástupci Poslanecké sněmovny a Senátu a Parlamentu ČR. Novela měla nabýt platnosti 1.1.2010.

V roce 2008 pracovní skupina převážně řešila připomínky malých obcí a měst týkajících se diskriminačního přerozdělování sdílených daní. Tato problematika byla již zmíněna ve analýze vývoje RUD. Jednání v roce 2009 se zamýšlely nad nedostatečným financováním výkonu přenesené působnosti státu, a to zejména u malých obcí a rozšířením koeficientu pro RUD. Uvažovány byly kritéria počtu žáků mateřských a základních škol, mobility a počtu seniorů. Vzhledem k politické situaci a finanční krizi bylo další vyjednávání pozastaveno.

⁷⁰ Příkladem neopodstatněných příjmů může být obec Modrava, která má počet obyvatel 55 a rozlohu přes 8 ha. Podíl sílených daní, který by obec měla v roce 2008 podle KVK, se novým klouzavým systémem přerozdělování daní zvýšil z 265 tis. Kč na 4 193 tis. Kč, tedy byl 15 x vyšší oproti starému systému.

⁷¹ Čerpáno z komentáře MF ČR k hospodaření ÚSC. Údaje dostupné z URL:

<<http://www.mvcr.cz/soubor/dokumenty-ouvs-komentar-rozpocty-uzemnich-samospravnich-celku-pdf.aspx>> [cit. 2010-03-11].

4.3 Zhodnocení vývoje RUD

V České republice je 6 249 obcí (viz příloha č. 10), což poukazuje na roztroušenou sídelní strukturu. Jednotlivé obce se od sebe liší geografickými, demografickými, sociálními a ekonomickými a dalšími podmínkami. Je proto náročné správně rozpoznat a stanovit optimální model financování obcí.

Z předcházející analýzy vyplývá, že největším přínosem ve změnách RUD pro obce byla shledána novela platná od roku 2008, která zrušila diskriminující koeficienty. Koeficient před novelou představoval jediné kritérium, které ve své podstatě ani nemohlo odrážet reálné náklady obce spojené se samostatnou působností. Dále docházelo k nežádoucímu „nakupování občanů“ některých měst a obcí ve snaze překročit velikostní kategorii a získat vyšší podíl na daňových příjmech. Analýza shledává, že zahrnutím kritéria počtu žáků v MŠ a ZŠ, které jsou spravovány obcemi, navýšení podílu na výnosu z DPFO ze závislé činnosti a z DPFO z podnikání na území obce by mělo kladný vliv na rozpočty obcí. Toto opatření by stimulovalo obce k podnikání a v oblasti školství by nemuselo docházet k častým rušením škol a školek obzvláště v malých obcích.⁷²

V současné době se obecní rozpočty potýkají s finanční krizí. V jejím důsledku dochází ke zpomalení hospodářského růstu, snížení zisků firem, zvyšování nezaměstnanosti atd., což vede k nízkému celostátnímu výnosu z daní, a proto se snižují i podíly na sdílených daní pro obce i kraje. Obecní rozpočty jsou ale z velké míry závislé na daňových příjmech, a proto se očekává zvýšení zadlužení pro roky 2009 a možným pokračováním zadlužování v roce 2010.

Inspirací pro RUD obcím může být příklad na Slovensku, kde se do přepočtu podílu jednotlivých obcí na sdíleném výnosu zahrnují i kritéria počtu žáků základních a mateřských škol v obci, počet obyvatel obce starších 60 let a nadmořská výška obce.

Pracovní skupině na Ministerstvu financí, která se od novely z roku 2008 zabývala vytvořením další novely zákona s původně plánovanou platností od 1. 1. 2010, se nepodařilo dokončit započatou práci zabývající se změnou RUD. Uvažovány byly

⁷² Podrobnější informace o možnostech změn RUD pro obec dostupné z URL: <http://www.dvs.cz/go/clanek.asp?id=6226242> [cit. 2010-03-15].

kritéria počtu žáků mateřských a základních škol, mobility a počtu seniorů. Dále také 100 % financování výkonu přenesené působnosti státu. Vzhledem k politické situaci a finanční krizi bylo další vyjednávání pozastaveno.

Také kraje se od sebe liší a to v počtu obyvatel, velikosti území, v počtu obcí, HDP na obyvatele atd. Významná je diference objemu výdajů převedených na jednotlivé kraje, což by mělo být zohledněno právě na podílu výnosu ze sdílených daní⁷³. Rozdíly mezi kraji dále existují v úrovni a stavu majetku, a to podněcuje vznik dalších nerovností a následnou nespokojenost. Jedná se zejména úroveň a stav majetku zdravotnických a školských zařízení.

Poměrná část vlastních příjmů krajů, o které kraj může sám rozhodovat, tvoří z hlediska fiskální decentralizace menší podíl ve srovnání s vlastními příjmy obcí. Převážná část příjmů kraje je tvořena dotacemi přijatými z jiné úrovně rozpočtové soustavy, z čehož vyplývá vysoká míra závislosti na jiných rozpočtech.

Podle zmiňovaného původního návrhu změn RUD z roku 1999 by došlo ke zvýšení míry finanční soběstačnosti krajů. Pozdější úpravy zcela rozbily původně navrženou strukturu sdílených a výlučných daní. Ve schváleném zákoně byla dána přednost financování nově vzniklých krajů pomocí účelových transferů.

Novela z roku 2008 se téměř nedotkla problematiky financování krajských rozpočtů. Následující kapitola obsahuje podrobnější analýzu rozpočtového určení výnosů daní krajům.

⁷³ Procentní podíly jednotlivých krajů na celostátním výnosu daní od roku 2002 po současnost jsou uvedeny v příloze číslo 1.

4.4 Vývoj daňových příjmů krajů se zaměřením na Zlínský kraj

Zákon o vytvoření vyšších územních samosprávných celků byl schválen již v roce 1997. První volby se konaly v roce 2000 a první převedení pravomocí proběhlo v roce 2001. Rozpočtové určení daní se však krajů týká až od roku 2002, kdy se v jejich rozpočtu vedle dotací objevují i daňové příjmy.

Za rok sledování daňových příjmů ve Zlínské kraji byl zvolen rok druhé činnosti krajských zastupitelstev ale i okresních úřadů, tedy rok 2002, kdy již došlo k většímu převodu kompetencí více než dvou tisíců organizací (škol, zdravotních zařízení atd.) na kraje, vymezení dvanácti set pracovníků a kompletnímu financování prostřednictvím účelových dotací. K vysokému nárůstu výdajů dochází však až v roce 2003, kdy zanikly okresní úřady a část jejich pravomocí byla převedena na kraje, s čímž souvisí převod příslušných finančních prostředků. Ze začátku příjmy tvořily dotace, následně daňové příjmy, které se v důsledku změn RUD zvyšovaly až na současný podíl na výnosu ze sdílených daní 8,92 % (viz kapitoly 4.1 a 4.2.4). Kraje nemají žádné svěřené daně a téměř nemohou ovlivnit podíl na daňovém inkasu ze sdílených daní.

Všechny dotace poskytované krajům jsou účelové. Do krajských rozpočtů přispívá vázanými prostředky v podstatě každé ministerstvo, dva státní fondy a jiné kapitoly státního rozpočtu. Zpravidla se jedná o finanční prostředky neinvestiční povahy a jejich největší část (více než čtyři pětiny) je vymezena z Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy na přímé náklady škol, a to hlavně platy pedagogů.

V současnosti tedy krajskými příjmy v podmínkách ČR jsou:

- **sdílené daně**, u kterých stát určuje základ pro výpočet daně, sazbu i procento výnosu náležejícímu danému kraji⁷⁴. Stanovené procento na podíl výnosu daní zohledňuje počet organizačních složek a příspěvkových organizací v kraji. Daně vybírá stát prostřednictvím finančních úřadů, čímž dochází k úspoře finančních prostředků krajů.
- **ostatní příjmy kraje**, které se rozlišují na příjmy z:

⁷⁴ Procentní podíly jednotlivých krajů na celostátním výnosu daní od roku 2002 po současnost jsou uvedeny v příloze číslo 1.

- správních poplatků - za správní úkony prováděné v rámci přenesené působnosti vybírané krajem,
 - pokut – ukládané a vybírané krajem,
 - výnosů z vlastního majetku,
 - příjmů z hospodářské činnosti právnických osob zřízených nebo založených krajem,
 - úvěrů, půjček, emisí obligací, návratných finančních výpomocí z rozpočtové soustavy atd.
- **dotace**, které se rozlišují na dotace:
 - schválené zákonem o státním rozpočtu,
 - z kapitoly všeobecná pokladní správa,
 - z kapitol jednotlivých ministerstev,
 - ze strukturálních fondů EU,
 - z Národního fondu,
 - ze státních fondů.

Tato kapitola se bude zabývat analýzou vývoje struktury daňových příjmů ve Zlínském kraji v důsledku změn v rozpočtovém určení daní na strukturu příjmů. Sledované období bylo stanoveno od roku 2002 do roku 2010 (roky 2009 a 2010 jsou čerpány z předběžného rozpočtu). Potřebné údaje pro vypracování následující analýzy byly získány z oficiálního internetového portálu kraje, ale také z interních materiálů, které byly pro účely této diplomové práce poskytnuty pracovníci ekonomického odboru Zlínského kraje.

4.4.1 Stručná charakteristika Zlínského kraje⁷⁵

Zlínský kraj vznikl sloučením tří okresů – Zlín, Kroměříž a Uherské Hradiště, které náležely k Jihomoravskému kraji, a okresu Vsetín, který dříve patřil Severomoravskému kraji. Společně s Olomouckým krajem vytváří region soudržnosti Severní Morava.

⁷⁵ Údaje čerpány ze Českého statistického úřadu a internetového portálu Zlínského kraje.

S účinností od 1. 1. 2003 zákona o krajích vzniklo 13 správních obvodů obcí s rozšířenou působností (obce III. stupně), v jejichž rámci působí 25 územních obvodů pověřených obcí (obce II. stupně).

Obrázek 4.1 ilustruje polohu Zlínského kraje v jihovýchodní části ČR, kde jeho východní okraj tvoří hranici se Slovenskem.

Obrázek 4.6: Poloha Zlínského kraje



Obrázek 4.7: Symbol a erb Zlínského kraje



Obrázek 4.8: Nejmenší kraj MV Dr. Stanislav Mišák



Zdroj: www.kr-zlinsky.cz⁷⁶

Na jihozápadě sousedí s krajem Jihomoravským, na severozápadě s Olomouckým a v severní části s krajem Moravskoslezským. Svou katastrální výměrou 396 420,77 ha se dostává na čtvrté místo nejmenšího kraje v ČR. V jeho katastru se nachází celkem 305 obcí (z toho 30 měst). Počet obyvatel k 31. 12. 2009 celkem činí 591 042. Hustota zalidnění 149 obyvatel/km² výrazně převyšuje republikový průměr. Nejvyšší zalidněnost je v okrese Zlín (187 obyvatel/km²) a nejnižší v okrese Vsetín (128 obyvatel/km²). Nezaměstnanost ve Zlínském kraji je dlouhodobě vysoká, k 28. 2. 2010 stoupla nezaměstnanost na 11,71 %.

⁷⁶ Dle URL: <<http://www.kr-zlinsky.cz/docDetail.aspx?nid=3581&docid=27947&doctype=ART&did=3652>> [cit. 2010-02-28].

4.4.2 Analýza vývoje daňových příjmů Zlínského kraje

Příloha číslo 5 obsahuje grafy se strukturou sdílených daňových příjmů ve Zlínském kraji v letech 2002 až 2010. Graf 6.5 znázorňuje strukturu sdílených daní ve Zlínském kraji v letech 2002 až 2010. Je velmi dobře patrné, že během devíti sledovaných let zůstává struktura sdílených daní téměř vyrovnaná. Z grafu 7.4 je zřetelné, že nejvyšší průměrný podíl za sledované období zaujímá podíl daně z přidané hodnoty a to ze 46 % celkových sdílených daní, z 28 % se podílí daně z příjmů právnických osob a z 22 % daně z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti. Nejmenší podíly náležejí v výši 2 % zbylým dvěma sdíleným daním – dani z příjmů fyzických osob z podnikání a dani z příjmů fyzických osob vybírané srážkou.

Analýza časové řady vývoje daňových příjmů je uvedena v nadcházející tabulce 4.17. Ukazatel absolutní difference poukazuje na meziroční kolísání příjmů. Nejvyšší nárůst zaznamenává rok 2005, k největšímu poklesům dochází v roce 2004 a 2010. Vysoký nárůst v roce 2005 způsobilo zvýšení podílu krajů na výnosu sdílených daní z 3,1 na 8,92 %. Rozpočet Zlínského kraje v roce zaznamenal nárůst podílu na sdílených daní téměř o 1 444 tis. Kč oproti roku 2004, tedy procentuelní nárůst o 310 %.

Hodnota první relativní difference taktéž nejvíce narostla v roce 2005. Nejvýraznější pokles však zaznamenává rok 2004, kde dochází k úbytku všech druhů daňových příjmů vzhledem k roku 2005.

Rovněž u koeficientu růstu vzniká nejvyšší nárůst v roce 2005 a nejvýrazněji poklesla v roce 2004, a pak v roce 2010 jako u předchozího ukazatele.

Změnu příjmů v jednotlivých letech byla kvantifikována pomocí bazického indexu. Za základní rok byl zvolen rok 2005, kdy došlo již k zmíněnému zvýšení podílu na sdílených daní. Prvních tři roky dochází k nárůstu, přičemž nejvyšší hodnotu indexu vykazuje rok 2008. Od roku 2009, který je rokem prvního poklesu, dochází ke snižování hodnoty indexu. Roky 2009 a 2010 jsou však pouze predikcí vývoje daňových příjmů a byly čerpány z předběžných rozpočtů. Proto také závisí na odbornosti odpovědných pracovníků, kteří rozpočty sestavovaly. Za předpokladu snížené ekonomické aktivity v důsledku ekonomické krize a snížení daně z příjmů

právnických osob⁷⁷ se očekávaný pokles daňových příjmů jeví jako velmi pravděpodobný. Na druhou stranu byly zvýšeny sazby z daně z přidané hodnoty a její výnos představuje nejvyšší položku v daňových příjmech územních celků, což lze pozorovat na grafickém zobrazení v příloze číslo 8.

Tabulka 3.17: Analýza vývoje celkových daňových příjmů Zlínského kraje v letech 2001 - 2010

Rok	Daňové příjmy v tis.Kč	Absolutní diference	Relativní diference	Koeficient růstu	Bazický index
2002	567 625	-	-	-	-
2003	819 800	252 175	44,4	144,4	-
2004	743 259	-76 541	-9,3	90,7	-
2005	2 181 012	1 437 753	193,4	293,4	100,0
2006	2 293 151	112 139	5,1	105,1	105,1
2007	2 501 156	208 005	9,1	109,1	114,7
2008	2 703 386	202 230	8,1	108,1	124,0
2009	2 677 834	-25 552	-0,9	99,1	122,8
2010	2 559 816	-118 018	-4,4	95,6	117,4

Zdroj: zpracováno dle přílohy č. 9, vlastní výpočty.

Následující odstavce rozebírají jednotlivé roční rozpočty Zlínského kraje se zaměřením na daňové příjmy. Tabulka 4.18 zobrazuje rozpočty v letech 2002 a 2005 s meziročním tempem růstu. V roce 2002 meziroční tempo nebylo počítáno z důvodů nízkých příjmů v roce 2001.

Rok 2001 v tabulce není uveden. Zlínský kraj obdržel pouze dotaci ve výši 1 042 166 Kč k účelu spravování a zřízení úřadu v prvním roce činnosti kraje.

Od roku 2002 se kraje poprvé podílí na sdílených daních. V případě Zlínského kraje byla tato částka 567 496 Kč doplněná zejména dotacemi ve více jak trojnásobné výši (1 719 tis. Kč), aby pokryla výdaje rozpočtu. Hospodaření kraje v tomto roce skončilo s přebytkem ve výši 37 272 Kč. Závěrečný účet za rok 2002 poukazuje na silný propad daňových výnosů oproti předpokladu Ministerstva financí ČR. Tyto propady většiny sdílených daní se podařily vyrovnat přebytkem výnosu daně z příjmů právnických osob, který za celý rok celkem dosáhl 33 246 Kč.

Tabulka 3.18: Rozpočty Zlínského kraje se zaměřením na daňové příjmy v letech 2002 – 2005

Položky rozpočtu	2002		2003		2004		2005	
	v tis. Kč	% ¹	v tis. Kč	% ¹	v tis. Kč	% ¹	v tis. Kč	% ¹
DPFO ze závislé činnosti	138 656	111	154 225	110	169 347	110	506 200	299

⁷⁷ Podrobnější popis současných sazeb daní viz kapitola 3.1 Daně a daňový systém.

DPFO z podnikání	20 587	21 321	104	24 741	116	65 015	263
DPFO vybíraná srážkou	10 363	10 354	100	12 415	120	28 944	233
DPPO	155 199	178 646	115	195 042	109	611 845	314
DPH	242 691	269 178	111	287 429	107	920 674	320
Sdílené daně	567 496	633 723	112	688 974	109	2 132 678	310
DPPO - nesdílená	0	682	-	53 541	7 851	47 141	88
Správní poplatky	129	894	693	744	83	1 193	160
Ostatní daňové příjmy	0	0	-	0	-	0	-
Ost. daňové příjmy	129	1 576	1 222	54 285	3 444	48 334	89
Daňové příjmy	567 625	635 299	112	743 259	117	2 181 012	293
Nedaňové příjmy	18 194	186 077	1 023	301 824	162	137 060	45
Kapitálové příjmy	0	15 074	-	14 159	94	15 031	106
Dotace	1 719 868	5 620 566	327	5 898 763	105	4 819 190	82
PRÍJMY CELKEM	2 305 687	6 457 156	280	7 049 005	109	7 152 293	101
VÝDAJE CELKEM	2 268 415	6 384 214	281	7 289 145	114	7 116 438	98
Saldo příjmů a výdajů	37 272	72 942	196	-240 140	-329	35 856	-15

¹ Meziroční tempo růstu v %

Zdroj: zpracováno dle přílohy č. 9, vlastní výpočty.

Při porovnání roku 2002 a 2003 meziročním tempem růstu je zřejmé, že v roce 2003 se žádná ze zobrazených položek rozpočtu z roku 2003 nesnížila oproti roku 2002. Největší nárůst přitom zaznamenávají ostatní daňové příjmy – daň z příjmů právnických osob placená krajem, která poprvé připadá dle současného RUD kraji⁷⁸ a správní poplatky⁷⁹, a to zejména z důvodů ukončení činnosti okresních úřadů a převedení části jejich kompetence na kraje. Dotace zaznamenávají velký nárůst a tvoří 74 % celkových příjmů (viz příloha č.4), ale v původně plánovaném rozpočtu se počítalo ještě s vyšší částkou v podobě investiční dotace určené na výstavbu sídla kraje. Výstavba se ve skutečnosti musela z časových důvodů posunout. Opět závěrečný účet zaznamenává nerovnoměrný vývoj sdílených daní. Vyšší daňové příjmy v I.pololetí roku byly vyváženy propadem daňových výnosů ve III. čtvrtletí. Celkový výnos sdílených daní byl v konečné fázi navýšen výnosem ze IV. čtvrtletí o 8 053 Kč. Stejně jako v předchozím roce vykázala největší rozdíl mezi predikovaným a skutečným výnosem daň z přidané hodnoty, což poukazuje na náročnost předvídání této daně. Rozpočet je opět vykazován s kladným saldem ve výši 72 942 Kč.

⁷⁸ DPPO placená krajem je nesdílená část daně z příjmů právnických osob, ale je chápána jako daň z příjmu z činnosti územní samosprávy a je navracena zpět do jejího vlastního rozpočtu.

⁷⁹ Správní poplatky vybírá odbor legislativní (vydávání osvědčení, státní občanství, potvrzení ze sbírek listin, za vidimaci a legalizaci a za osvědčení pro srážníky) a odbor životního prostředí a zemědělství (za vydávání licencí na vyhotovení plánů odborného lesního hospodáře a lesních osnov).

Rok 2004 opět zaznamenává zvyšování všech daňových příjmů oproti předcházejícím letem. To však neplatí pro všechny daňové příjmy, protože došlo ke snížení výnosu za správní poplatky. Velký nárůst ale zaznamenává výnos daně z právnických osob placené krajem, který se zvýšil oproti roku 2003 o téměř 53 tis. Kč. Původní předpověď sdílených daní se nenaplnila jen u výnosu daně z přidané hodnoty a to pouze o 1 075 Kč. Zvýšení celkových příjmů nebylo dostačující na pokrytí zvyšujících se výdajů, což způsobilo záporné saldo rozpočtu ve výši 240 140 Kč. Saldo bylo mimo jiné způsobeno stěhováním úřadu, vybavováním úřadu a náklady spojené s provozem budovy.

V průběhu **roku 2005** došlo ke třem zásadním úpravám rozpočtu kraje, které byly vyvolány především:

- novelou zákona o RUD, která přesunu část příjmů kraje z oblasti dotací do vlastních příjmů, a to zvýšením procenta výnosů sdílených daní z 3,1 % na 8,92 % ve prospěch krajů,
- nižší daňovou výtěžností sdílených daní, než předpokládala predikce Ministerstva financí ČR,
- navýšením příjmů i výdajů účelovými dotacemi ze státního rozpočtu.

Oproti schválenému rozpočtu z 22. 12. 2004 na rok 2005, došlo ke zvýšení daňových příjmů přes 1 309 tis. Kč, což je zvýšení o 250 %. Původně schválený rozpočet byl sestaven s ohledem na předpokládaný daňový výnos sdílených daní, který uváděla predikce zpracovaná MF ČR na podzim roku 2004. S účinností od 2. ledna 2005 vešla v platnost novela o RUD⁸⁰, která zvýšila podíl krajů na výnosech sdílených daní o 5,82 %. Zároveň však dochází ke snížení dotací poskytovaných ze státního rozpočtu krajům prostřednictvím závazného finančního vztahu. Rozpočet kraje byl o nové skutečnosti upraven v březnu 2005 a již počítal s navýšením daňových příjmů. V průběhu roku nastaly ale události, které se odrazily v konečném rozpočtu:

1. První lednová splátka podílu na daních krajům byla počítána na 3,1 % z vybraných sdílených daní, jelikož se jednalo o daně vybrané v posledních

⁸⁰ Podrobněji popsáno v kapitole 4.2.3.3 RUD od roku 2005

dnech roku 2004. Opět tak vzniká rozdíl v příjmech kraje téměř ve výši 70 mil Kč.

2. Nová predikce MF ČR z března 2005, která již odrážela novelu zákona o rozpočtovém určení daní snížila odhad výnosů sdílených daní pro kraje o 10,3 mld. Kč.

3. Poslední splátka daní za prosinec 2005 byla připsána na bankovní účet kraje až v lednu 2006, a proto musela být vedena jako příjem až v roce 2006.

Ekonomika státu v roce 2005 nerostla takovým tempem, jaký předpokládala predikce MF ČR. Tudíž se v srpnu roku 2005 upravil rozpočet kraje zejména snížením příjmů a výdajů kraje, a to celkem o 100 mil. Kč z výše uvedených důvodů. Správnost opravy se projevila při vyčíslení konečného rozpočtu, který vykázal plnění skutečného příjmu sdílených daní 98,7 % upraveného rozpočtu. Jako jediný byl splněn předpoklad výnosu daně z příjmů právnických osob, a to na 112 %. Nenaplnění ostatních daní ve výši téměř 30 tis. bylo způsobeno tím, že poslední splátka přišla na účet až v lednu roku 2006.⁸¹

Z tabulky 4.18 je patrné, že výsledný rozpočet skončil s kladným saldem. V důsledku nejistých příjmů muselo zastupitelstvo přistoupit k čerpání úvěru k 30. 6. 2005.

Tabulka 4.19 obsahuje rozpočty Zlínského kraje v letech 2006 až 2008, které budou popsány v následujících odstavcích.

Tabulka 3.19: Rozpočty Zlínského kraje se zaměřením na daňové příjmy v letech 2006 – 2008

Položky rozpočtu	2006		2007		2008	
	v tis. Kč	% ¹	v tis. Kč	% ¹	v tis. Kč	% ¹
DPFO ze závislé činnosti	523 539	103	586 616	112	537 320	92
DPFO z podnikání	50 865	78	46 098	91	48 575	105
DPFO vybíraná srážkou	34 469	119	39 657	115	48 189	122
DPPO	637 968	104	719 975	113	838 329	116
DPH	1 029 863	112	1 090 587	106	1 198 338	110
Sdílené daně	2 276 704	107	2 482 933	109	2 670 752	108
DPPO - nesdílená	14 735	31	15 951	108	31 107	195
Správní poplatky	1 712	144	2 224	130	1 470	66
Ostatní daňové příjmy	0	-	49	0	56	114
Ost. daňové příjmy	16 447	34	18 223	111	32 634	179
Daňové příjmy	2 293 151	105	2 501 156	109	2 703 386	108
Nedaňové příjmy	136 444	100	162 697	196	173 228	106

⁸¹ Jak ukázala praxe, bude tedy nutné při sestavování rozpočtu každoročně počítat s touto skutečností a opravit predikci zastupitelstva kraje, která tak bude odlišná oproti predikci MF ČR uvedené ve státním rozpočtu.

Kapitálové příjmy	4 507	30	66 367	1 473	22 794	34
Dotace	5 542 054	115	5 023 495	91	4 984 174	99
PRÍJMY CELKEM	7 976 156	112	7 753 715	140	7 883 581	102
VÝDAJE CELKEM	8 380 648	118	7 587 685	91	8 118 779	107
Saldo příjmů a výdajů	-404 492	-1 128	166 030	-6	-235 198	-142

¹ Meziroční tempo růstu v %

Zdroj: zpracováno dle přílohy č. 9, vlastní výpočty.

Rok 2006 vykazuje vysoké záporné saldo, což způsobilo vyšší navýšení výdajů v porovnání s rokem 2005 oproti nižšímu navýšení příjmů. Podle prvotního naplánování mělo být saldo uhrazeno přebytkem hospodaření z minulých let (10,2 mil. Kč) a čerpáním dlouhodobého bankovního úvěru (400 mil. Kč), který byl smluvně zajištěn od Evropské investiční banky. V důsledku úprav rozpočtu došlo k navýšení úvěru na částku o 150 mil. Kč.

V roce 2006 se rozpočet výrazně upravoval, a to vyvoláním následujících skutečností:

- změnou účelových dotací ze státního rozpočtu (navýšení jak příjmů, tak výdajů),
- nepředpokládané výdaje spojené s se Strategickou průmyslovou zónou Holešov,
- úpravy na odvodech právnických osob,
- změnou daňových povinností krajů,
- vyčíslením výše poplatků vybíraných za čerpání podzemních vod,
- zapojení dotací pro obce, které měly být využívány na dopravní obslužnost.

Dále proběhla změna financování, která prvně navýšila úvěr⁸². Přičtením přebytku hospodaření za rok 2005 a průběžných sledování cash-flow a výsledku hospodaření v průběhu roku 2006 se snížilo plánované čerpání úvěru o 226 mil. Kč. Snížení úvěru doprovázelo i snížení úroků z úvěru, a tyto dodatečné prostředky budou využity na pokrytí části výdajů v následujícím roce.

⁸² Plánováním výdajů na přípravu Strategické průmyslové zóny Holešov došlo k navýšení úvěru o 376 mil. Kč.

Vývoj sdílených daní v průběhu roku byl opět proměnlivý. Nejvyšší nárůst oproti předpokládaným příjmům nastal v lednu a v únoru. Jednalo se zejména o podíl výnosu DPH a DPPO, které byly vybrány za prosinec 2005, ale úhrada přišla zpožděně a stala se příjmem roku 2006.

V roce 2007 se změnila struktura poskytovaných transferů krajům. Nově se začaly financovat sociální služby⁸³ a část finančních prostředků krajů je poskytnuta na provoz Regionální rady regionů soudržnosti, které začaly fungovat právě od roku 2007.

Hospodaření kraje v tomto roce si vystačilo s příjmy a skutečný rozpočet vykázal kladné saldo ve výši 166 030 Kč. Schválený rozpočet na rok 2007 však původně počítal se schodkem v celkové výši objemu příjmů 7 191 mil Kč a výdajů 7 679 mil. Kč⁸⁴. Na schodek rozpočtu byl čerpán úvěr, ale pozdější úpravy rozpočtu kladně ovlivnily výši schodku, a proto výše úvěru nebyla využita na pokrytí schodku. S novým úvěrem se tedy opět prohlubuje zadlužení Zlínského kraje.

Úpravu rozpočtu si vyžádal překvapivě vysoký výnos ze sdílených daní, a to zejména DPPO, který přesáhl plnění oproti již upravenému rozpočtu o 18 %. Současně byly sníženy předpokládané výdaje, a to posunem čerpání výdajů programového fondu a čerpání výdajů na investiční akce do dalších let.

Rok 2008 zaznamenal ve schváleném rozpočtu opět vysoké záporné saldo, na které byl čerpán úvěr od Evropské investiční banky ve výši 850 mil. Kč. V průběhu hospodaření však dochází k úpravě rozpočtu a úvěr byl vyčerpán jen ve výši 230 mil. Kč, s tím že nevyčerpaná část ve výši 620 mil. Kč byla zapojena do rozpočtu roku 2009.

Změny, které kladně ovlivnily výši salda, byly následující:

- do rozpočtu se zapojily finanční nevyčerpané prostředky z roku 2007 ve výši 406 mil. Kč,
- k navýšení příjmů i výdajů rozpočtu kraje přispěly státní účelové dotace,

⁸³ Finanční prostředky jsou poskytovány z Ministerstva práce a sociálních věcí ČR namísto transfer z kapitoly Všeobecná pokladní správa.

⁸⁴ Schodek měl být uhrazen čerpáním bankovního úvěru v částce 520 tis. Kč smluvně zajištěného u Evropské investiční banky. Ve výdajích se také počítá ze splátkou úvěru z minulého roku ve výši 31 tis. Kč.

- čerpání části výdajů bylo přesunuto do dalších období. Tato skutečnost vznikla především na základě zpoždění realizace plánovaných projektů.

Ze sdílených daní opět dochází jako v roce 2008 k nejvyššímu neočekávanému nárůstu daně z právnických osob, a to o 20 % oproti upravenému rozpočtu. Dochází tak k dorovnání poklesu výnosů z daní DPFO ze závislé činnosti (o 6 %) a DPFO z podnikání (o 5 %).

Následující tabulka 4.20 představuje zatím pouze schválené rozpočty na rok **2009 a 2010**. Po rozboru jednotlivých let hospodaření kraje, se dostáváme k závěru, že rozpočty oproti původní predikci dosahují nemalých změn, které se týkají jednak výnosu ze sdílených daní a také přesouváním čerpání výdajů do dalších let. Příjmy jsou vytvářeny na základě predikce Ministerstva financí a také na základě znalostí historického vývoje daňových příjmů. Dále rozpočty obsahují příjmy, které vychází ze zkušeností a znalostí jednotlivých odborů kraje o možnosti jejich získání v rámci příslušných resortů.

V roce 2009 se předpokládalo zatím nejvyšší záporné saldo za dobu hospodaření kraje ve výši 911 mil. Kč. Čerpáním úvěru dochází k dalšímu zadlužování kraje, které se nezastavuje ani v roce 2010, kdy je plánován záporný schodek rozpočtu ve výši 587 mil. Kč.

Aktualizací dat o počtech sociálních služeb v kraji dochází k rozdílné výši příspěvku v roce 2010 oproti roku 2009, v souvislosti s účinností zákona č. 206/2009 Sb.⁸⁵, kterým se mění zákon č. 108/2006 Sb., na jejichž základě se příslušná část příspěvku na dofinancování výkonu finanční kontroly a inspekce počítá.

Tabulka 3.20: Rozpočty Zlínského kraje se zaměřením na daňové příjmy v letech 2009 – 2010

Položky rozpočtu	2009		2010	
	v tis. Kč	% ¹	v tis. Kč	% ¹
DPFO ze závislé činnosti	563 406	105	493 641	88
DPFO z podnikání	49 713	102	52 515	106
DPFO vybíraná srážkou	34 286	71	47 264	138
DPPO	711 677	85	672 192	94
DPH	1 287 454	107	1 277 811	99
Sdílené daně	2 646 536	99	2 543 423	96
DPPO - nesdílená	30 000	96	15 000	50

⁸⁵ Zákon č. 206/2009 Sb. změna zákona o sociálních službách a změna někt. dalších zákonů.

Správní poplatky	1 268	86	1 243	98
Ostatní daňové příjmy	30	54	150	500
Ost. daňové příjmy	31 298	96	16 393	52
Daňové příjmy	2 677 834	99	2 559 816	96
Nedaňové příjmy	102 067	59	433 376	425
Kapitálové příjmy	1 052	5	200	19
Dotace	5 093 768	102	4 728 280	93
PRÍJMY CELKEM	7 874 721	100	7 721 672	98
VÝDAJE CELKEM	8 785 971	108	8 308 867	95
Saldo příjmů a výdajů	-911 250	387	-587 195	64

¹ Meziroční tempo růstu v %

Zdroj: zpracováno dle přílohy č. 9, vlastní výpočty.

Oba návrhy vychází ze sumarizovaných požadavků odborů, které po projednávání s odbory a radními byly dále upřesňovány. V době schvalování rozpočtů však nebyl znám konečný závazný finanční vztah státního rozpočtu k rozpočtům územně samosprávným celkům. Při sestavování rozpočtů se vycházelo pouze z očekávaných vlastních příjmů a dotací⁸⁶, což vyplývá z nemožnosti získání relevantních závazných vztahů krajů a obcí k platnému znění státního rozpočtu na sledované roky. Případné změny dotací⁸⁷ i výsledný podíl na daňových příjmech se promítne v závěrečném účtu kraje na daný rok, které zatím nejsou k dispozici.

4.4.3 Finanční soběstačnost Zlínského kraje

Následující tabulka zobrazuje finanční samostatnost Zlínského kraje za sledované období 2002 až 2010

Tabulka 3.21: Finanční soběstačnost Zlínského kraje v letech 2002 až 2010

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Míra soběstačnosti	25,4	13,0	15,2	32,6	30,0	35,2	36,8	35,3	38,8

⁸⁶ Rozpočty zahrnují pouze očekávané dotace na výkon státní správy v přenesené působnosti kraje, dotace Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy a dotace v rámci Programového fondu ZK.

⁸⁷ Srovnání dotací roku 2010 s rokem 2009 není dobře možné vzhledem k problematické situaci státního rozpočtu. Dotace pro obce i kraje rozpočtované v kapitole Všeobecná pokladní správa se nebyly valorizovány do dopsání předkládané diplomové práce. Navrhované objemy dotačních titulů pro rok 2010 obsahují pouze vlivy vyplývající ze změny stavu počtu obyvatel, žáků, lůžkových kapacit atd. V současné době jsou uplatňována v rámci schváleného návrhu státního rozpočtu na rok 2010 úsporná opatření. Razantně byly sníženy zejména investiční dotace.

Rozhodující vliv na míru soběstačnosti mají daňové příjmy. Nejvyšší míru soběstačnosti vykazuje rok 2010, ale údaje pro tento rok jsou pouze předpokládáné v rozpočtu Zlínského kraje. Po reformě platné od roku 2008 se zvyšuje míra soběstačnosti, což je dáno o vysokými výnosy z daní za hospodářsky úspěšný rok 2008. Nejvyšší zlom nastává z roku 2004 na rok 2005 o více než dvojnásobek (17,4 %), kdy došlo ke změně podílu na sdílených daních z 3,1 % na 8,92 %. Roky 2003 a 2004 zaznamenaly velký nárůst dotací, a z toho důvodu vykazují nízké míry.

Při výpočtu finanční soběstačnosti kraje byl využit vzorec uvedený v metodice. Vlastních příjmy zahrnují daňové, nedaňové a kapitálové příjmy. Přičemž nedaňové i kapitálové příjmy může kraj ovlivňovat. Problémem však nastává u daňových příjmů, ze kterých nevyplývá žádná daňová pravomoc. Míra finanční soběstačnosti závisí na nastaveném zákonu o RUD a v případě soběstačnosti kraje se tedy jedná o umělé navyšování. K vyřešení problému by pomohlo umožnění krajů ovlivnit výši daňových příjmů. Tím by došlo i k zvýšení motivace v jejich hospodaření a snahou dosáhnout co nejvyšších daňových příjmů.

4.4.4 Zhodnocení analýzy Zlínského kraje

Zlínský kraj převážně financuje veřejné statky z dotací, na některé však jsou využity vlastní příjmy. Téměř všechny kapitoly využívají financování z obou zdrojů. Velkou částí dotací kraj hradí zejména výdaje na školství, zdravotnictví a dopravu. Dotace se také využívají na mimořádné situace. Od roku 2005 může využívat zvýšené finanční prostředky z vlastních příjmů, které zapříčinila novela zákona zvýšením procenta podílu krajů na sdílených daních. Převážně daňové příjmy jsou využity na činnost zastupitelstva a krajského úřadu, správu majetku, sociálních věc, kulturu, regionální rozvoj a životní prostředí.

Krajský rozpočet v letech 2003 a 2004 vykazuje nejnižší daňové příjmy, což je způsobeno nízkým podílem na sdílených daních. Od roku 2005 dochází zvýšením tohoto podílu k potlačení vlivu státu a rozpočty krajů jsou méně závislé na jeho rozhodnutích. Státní rozhodnutí se projevuje zejména v účelových dotacích. Novela platná od roku 2005 má pozitivní vliv na objem i význam daňových příjmů. V roce

2006 poměr daňových příjmů klesl, protože dotace narostly více než daňové příjmy. Od roku 2007 vykazují daňové příjmy zvyšování poměru daňových příjmů a tedy i finanční soběstačnosti krajů. Výjimkou je rok 2009, kdy se předpokládá soběstačnost ve výši 35 % z důvodů nízkého celostátního inkasa ze sdílených daní. Kraje v současně nastavených podmínkách nemohou ovlivnit objem daňových příjmů, i přes to že se daňové příjmy řadí do příjmů vlastních.

Koeficienty, kterými se rozděluje podíl na sdílených daní krajům, nejsou určeny z hlediska velikosti kraje dle počtu obyvatel ani z hlediska územní rozlohy kraje. Pro stanovení koeficientu byl použit princip „profinancování zařízení veřejných služeb“, které byly svěřeny do pravomoci krajů. Přidělené finanční prostředky měly pokrýt finanční potřeby zařízení předvedených na kraje. Pouze asi 10 % daňových zdrojů krajů je rozděleno dle regionálních kritérií. Objem daňových příjmů jednotlivých krajů je vymezen dle převedených kompetencí, které se stát rozhodl podpořit. Stávající systém rozdělování celostátního výnosu daní tak nevytváří vztah mezi výší daňových zdrojů a krajem.

Změnou rozpočtového určení daní platnou od roku 2005 má Zlínský kraj vyšší rozhodovací pravomoc, jak využije finanční prostředky. Zvýšení daňových příjmů provázelo i snížení datací, které jsou většinou účelové a vedou tak k neefektivnosti hospodaření. Účelové dotace v případě nevyužití propadají a vrací se do státního rozpočtu, což podněcuje utrácení finančních prostředků nebo naopak k až nežádoucí šetrnosti. Kraj postrádá možnost propojení daňových příjmů s aktivitami na daném území. Stávající systém rozdělování celostátního výnosu daní nevytváří vztah mezi výší daňových zdrojů a krajem. Kraj nedisponuje pravomocí ovlivňovat své daňové příjmy ani nepřímo například podporou ekonomických aktivit na území kraje, z nichž plynou daňové příjmy.

4.5 Možnosti změn rozpočtového určení výnosu daní krajům

Koeficienty, kterými se rozděluje podíl na sdílených daní krajům, nejsou určeny z hlediska velikosti kraje dle počtu obyvatel ani z hlediska územní rozlohy kraje. Pro stanovení koeficientu byl použit princip „profinancování zařízení veřejných služeb“, které byly svěřeny do pravomoci krajů. Přidělené finanční prostředky měly pokrýt finanční potřeby zařízení předvedených na kraje. Pouze asi 10 % daňových zdrojů krajů je rozděleno dle regionálních kritérií. Objem daňových příjmů jednotlivých krajů je vymezen dle převedených kompetencí, které se stát rozhodl podpořit. Stávající systém rozdělování celostátního výnosu daní tak nevytváří vztah mezi výší daňových zdrojů a krajem. Kraj nedisponuje pravomocí ovlivňovat své daňové příjmy ani nepřímo například podporou ekonomických aktivit na území kraje, z nichž plynou daňové příjmy.

Možné změny, které by napomohly vyřešení situace rozpočtového určení výnosů krajům krátce shrnují následující odstavce.

U sdílených daní připadá v úvahu zahrnutí dalších daňových výnosů do sdílených daní nebo dalších faktorů do systému přerozdělování s cílem zvýšit jeho reálnost. Sdílenými daněmi se mohou být spotřební daň, daň dědická, darovací a daně z převodu nemovitostí.⁸⁸ Zvýšení sdílených daní by způsobilo stabilizaci příjmů územních rozpočtů, protože nepředpokládané propady inkasa jedné daně by kompenzovaly ostatní daňové zdroje.

Faktory, které mohou být součástí systému přerozdělování podílu daňového výnosu byly zmíněny v kapitole 4.2.4. Toth⁸⁹ rozděluje faktory do dvou kategorií:

- Kvantitativní – zahrnují především technicko urbanistické ukazatele je počet obyvatel, rozloha, nadmožská výška, počet žáků MŠ a ZŠ, počet obyvatel v postproduktivním věku, míra druhého bydlení, rozsah uliční sítě v km apod., ale také sociálně ekonomické například počet pracovníků, kapitál.

⁸⁸ Právě tyto daně byly uvažovány jako sdílené a výlučné v původním návrhu zákona o RUD z roku 1999. Blíže o návrhu pojednává kapitola 4.2.2.

⁸⁹ Čerpáno z URL: <http://kvf.vse.cz/storage/1218124555_sb_tothpetr.pdf> [citováno 2010-02-21].

- Kvalitativní – zahrnují zvláště sociálně ekonomické jako je daňová výtěžnost, míra nezaměstnanosti apod.

Faktory jsou ale více využívány pro stanovení výše neúčelových vyrovnávacích dotací, než pro určení daňových příjmů.

Možnou změnou RUD představuje zařazení výlučných daní. Opět se možné se inspirovat od původního návrhu změn RUD z roku 1999, který předpokládá následující výlučné daně pro kraje:

- vybrané spotřební daně – určeny dle podílu počtu obyvatel kraje na počet obyvatel ČR stejnou částkou na obyvatele:
 - daň z piva,
 - daň z lihu.
- daň dědická - určeny dle územní působnosti místně příslušného správce daně,
- daň darovací - určeny dle územní působnosti místně příslušného správce daně.

V současné době se diskutuje i o sdílení ekologických daní. Negativem u výlučných daní jsou náklady na zvýšenou administrativu. Za výlučné daňové příjmy se mohou také považovat daně, u kterých má územní samospráva určité daňové pravomoci. Potom mají obce a kraje možnost uvalit přírážky k dani ze zaměstnaneckých nebo podnikatelských příjmů nebo k dani z nemovitostí či určit výslednou sazbu příslušného typu daně (tzv. daňovou spoluzodpovědnost). V zemích EU zpravidla platí zákonem dané limity zvyšování daňových sazeb kraji a obcemi, většinou formou stropů pro sazby či limitující mírou meziročního zvýšení. Limity jsou důležité zejména z hlediska neúměrného rozdílu v daňových výnosech mezi jednotlivými územními samosprávami. Výsledné daňové příjmy krajů ale i obcí potom mohou tvořit přírážky k celostátní dani z příjmů nebo úpravou výsledné sazby v zákonném rozsahu.

Možná změna je spatřována v zavedení místních daní, které v ČR dosud neexistují. Nevýhoda místních daní je spatřována v inkasu místních daní, které by byly vybírány krajem a vznikají tak dodatečné náklady.

5 ZÁVĚR

Územní samospráva prochází v České republice neustálými reformami. Jejich sledování a dodržování klade na obce a kraje vyšší nároky. Z těchto důvodů jsou v mnoha obcích a krajích mnohdy zbytečně zahlceni přibývajícím agendou a zajištění zákonem stanovených požadavků je z hlediska kapacitních i odborných často nelehké.

Řízení financí krajů i obcí je důležitou hospodářskou, politickou a sociální otázkou. Prostředky daňových poplatníků by měly být co nejlépe využity. Na všech orgánech krajů a obcí tedy leží velká zodpovědnost.

Z analýzy vývoje rozpočtového určení daní v podmínkách České republiky vyplynulo, že největším přínosem pro obce v proběhlých změnách RUD od roku 1993 je novela platná od roku 2008, která zrušila diskriminující koeficienty. Koeficient před novelou představoval jediné kritérium, které ve své podstatě ani nemohlo odrážet reálné náklady obce spojené se samostatnou působností. Dále docházelo k nežádoucímu „nakupování občanů“ některých měst a obcí ve snaze překročit velikostní kategorii a získat vyšší podíl na daňových příjmech. Analýza shledává, že zahrnutím kritéria počtu žáků v MŠ a ZŠ, které jsou spravovány obcemi, navýšení podílu na výnosu z DPFO ze závislé činnosti a z DPFO z podnikání na území obce by mělo kladný vliv na rozpočty obcí. Toto opatření by stimulovalo obce k podnikání a v oblasti školství by nemuselo docházet k častým rušením škol a školek obzvláště v malých obcích.

V současné době se obecní rozpočty potýkají s finanční krizí. V jejím důsledku dochází ke zpomalení hospodářského růstu, snížení zisků firem, zvyšování nezaměstnanosti atd., což vede k nízkému celostátnímu výnosu z daní, a proto se snižují i podíly na sdílených daních pro obce i kraje. Obecní rozpočty jsou ale z velké míry závislé na daňových příjmech, a proto se očekává zvýšení zadlužení pro rok 2009 a možné pokračování zadlužování v následujících letech.

Od roku 2008, kdy byla přijata novela zákona o RUD, se pracovní skupina na Ministerstvu financí ČR zabývala vypracováním novely s původně plánovanou platností od 1.1.2010, avšak započatou práci se nepodařilo včas dokončit. Uvažováno bylo

zavedení kritérií podle počtu žáků mateřských a základních škol, mobility a počtu seniorů. Dále také byla zvažována možnost 100 % financování výkonu přenesené působnosti státu. Vzhledem k politické situaci a hospodářské krizi bylo další vyjednávání pozastaveno.

Inspirací pro RUD obcím může být příklad na Slovensku, kde se do přepočtu podílu jednotlivých obcí na sdíleném výnosu zahrnují i kritéria počtu žáků základních a mateřských škol v obci, počet obyvatel obce starších 60 let a nadmořská výška obce.

Rozpočtové určení výnosu daní krajům se v krajských rozpočtech projevuje až v roce 2002, kdy se v jejich rozpočtu vedle dotací objevují i daňové příjmy. Za rok sledování daňových příjmů ve Zlínské kraji byl zvolen rok druhé činnosti krajských zastupitelstev, tedy rok 2002. K vysokému nárůstu výdajů dochází však až v roce 2003, kdy zanikly okresní úřady a část jejich pravomocí byla převedena na kraje, s čímž souvisí i převod příslušných finančních prostředků. Ze začátku příjmy tvořily dotace, následně se připojily daňové příjmy, které se v důsledku změn RUD zvyšovaly až na současný podíl výnosu ze sdílených daní - 8,92 %. Kraje nemají žádné svěřené daně a téměř nemohou ovlivnit podíl na daňovém inkasu ze sdílených daní. Vymezení příjmů se potýkalo s nemalými problémy a na základě zjištěných informací, je předpoklad, že současné nastavení daňového podílu krajů na výnosech ze sdílených daní není definitivní. Zvyšováním podílu a tím i daňových příjmů krajů bude docházet k žádoucímu zvyšování finanční soběstačnosti krajů a snížení závislosti na státním rozpočtu. Kraje by tak získaly stabilnější a výnosově objemné zdroje. Výhodou daňových příjmů je jejich neúčelovost, kdy kraje samy rozhodují, na co finanční prostředky vynaloží. Posiluje se tak i motivace k efektivnějšímu hospodaření.

Krajský rozpočet v letech 2003 a 2004 vykazuje nejnižší daňové příjmy, což je způsobeno nízkým podílem na sdílených daních. Od roku 2005 dochází zvýšením tohoto podílu k potlačení vlivu státu a rozpočty krajů jsou méně závislé na jeho rozhodnutích. Státní rozhodnutí se projevuje zejména v účelových dotacích. Novela platná od roku 2005 má pozitivní vliv na objem i význam daňových příjmů. V roce 2006 poměr daňových příjmů klesl, protože dotace narostly více než daňové příjmy. Od roku 2007 vykazují daňové příjmy zvyšování poměru daňových příjmů a tedy i finanční

soběstačnosti krajů. Výjimkou je rok 2009, kdy se předpokládá soběstačnost ve výši 35 % z důvodů nízkého celostátního inkasa ze sdílených daní. Kraje v současně nastavených podmínkách nemohou ovlivnit objem daňových příjmů, i přes to že se daňové příjmy řadí do příjmů vlastních.

Koeficienty, kterými se rozděluje podíl na sdílených daní krajům, nejsou určeny podle počtu obyvatel, ani z hlediska územní rozlohy kraje. Pro stanovení koeficientu byl použit princip „profinancování zařízení veřejných služeb“, které byly svěřeny do pravomoci krajů. Přidělené finanční prostředky měly pokrýt finanční potřeby zařízení předvedených na kraje. Pouze asi 10 % daňových zdrojů krajů je rozděleno dle regionálních kritérií. Objem daňových příjmů jednotlivých krajů je vymezen dle převedených kompetencí, které se stát rozhodl podpořit. Stávající systém rozdělování celostátního výnosu daní tak nevytváří vztah mezi výší daňových zdrojů a krajem.

Kraje v současně nastavených podmínkách nemohou ovlivnit objem daňových příjmů, i přes to že se daňové příjmy řadí do příjmů vlastních. Kraje nedisponují daňovou pravomocí a nemají možnost uvalit regionální daně. Dochází tím ke snížení pozitivních účinků na již zmíněnou motivaci k efektivnějšímu hospodaření. I přes toto úskalí, výsledky práce poukazují na pozitivní vliv daňových příjmů na krajské rozpočty.

U sdílených daní připadá v úvahu zahrnutí dalších daňových výnosů do sdílených daní nebo dalších faktorů do systému přerozdělování s cílem zvýšit jeho reálnost. Mezi sdílené daně by mohly být zavedeny daně spotřební, daň dědická a daň darovací a daně z převodu nemovitostí. Zvýšení sdílených daní by způsobilo stabilizaci příjmů územních rozpočtů, protože nepředpokládané propady inkasa jedné daně by kompenzovaly ostatní daňové zdroje.

Závěrem práce je doporučení dokončit navrhovanou novelu, která by se měla zaměřit na zvýšení podílu na výnosu ze sdílených daní zejména pro kraje. Tím by také došlo k vyřešení finanční soběstačnosti krajů a vzrostl by význam daňových příjmů. Příjmy krajů budou stabilnější a nebudou se potýkat s problémem propadnutí nevyužitých prostředků z účelových dotací a nejistotou dotaci získat. Další doporučení se vztahuje k posílení suverenity hospodaření zavedením daňové pravomoci krajům.

6 SEZNAM POUŽITÝCH ZDROJŮ

Tištěné zdroje

DVOŘÁK, P., *Veřejné finance, fiskální nerovnováha a finanční krize*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 343, ISBN 978-80-7400-075-1.

FASSMANN, M. Permanentní daňová revoluce po česku In: *Pohledy: Pokračující české reformy a nastupující světová ekonomická krize*. Praha : Sondy, č 3/2008, s. 79-89 ISBN 978-80-86846-25-5.

JÍLEK, M. Fiskální decentralizace, teorie a empirie. 1. vyd. Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2008, s. 428, ISBN 978-80-7357-355-3.

MATOUŠKOVÁ, Z., et al. *Regionální a municipální ekonomika*. 1. vyd. Praha: Vysoká škola ekonomická v Praze, 2000. 156 s. ISBN 80-245-0052-3.

NAHODIL, F., et al. *Veřejné finance v České republice*. 1. vyd. Praha: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s. r. o., 2009, s. 358, ISBN 978-80-7380-162-5.

PEKOVÁ, J. *Finance územní samosprávy*. 1. vyd. Praha: Victoria Publishing, 1995. 220 s. ISBN 80-7261-086-4.

PEKOVÁ, J. *Hospodaření a finance územní samosprávy*. 1. vyd. Praha: Management Press, 2004. 376 s. ISBN 80-7261-086-4.

PEKOVÁ, J., et al. *Veřejná správa a finance veřejného sektoru*. 2. vyd. Praha: Aspi, a.s., 2005, s. 556, ISBN 80-7357-052-1.

POPELKOVÁ, H., ČORNEJOVÁ, H., FASSMANN, M. Dopady reformy veřejných financí. In: *Pohledy: Rok 2008 - rok reformy, rok chudoby*. Praha : Sondy, č 2/2008, s. 7-47 ISBN 978-80-86846-23-1.

PROVAZNÍKOVÁ, R. *Financování měst, obcí a regionů, teorie a praxe*. 1. vyd. Praha: GRADA Publishing, 2007. 280 s. ISBN 978-80-247-2097-5.

REKTOŘÍK, J., ŠELEŠOVSKÝ, J. *Jak řídit kraj, město a obec: Rukověť územní samosprávy. II. díl – Finance, rozpočty, účetnictví, veřejná kontrola*. 1. vyd. Brno : Masarykova univerzita v Brně, 2002. 145 s. ISBN 80-210-2955-5.

ŠIROKÝ, J. *Daňové teorie s praktickou aplikací*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2008. 301 s. ISBN 978-80-7400-005-8

TOTH, P. *Ekonomika měst a obcí*. 1. vyd. Praha: Vysoká škola ekonomická v Praze, 1998. 195 s. ISBN 80-7079-693-6.

VANČUROVÁ, A., LÁCHOVÁ, L., *Daňový systém ČR 2008, aneb, Učebnice daňového práva* 9. vyd Praha: VOX, 2008. 319 s. ISBN 978-80-86324-72-2

VORLÍČEK, J., *Úvod do ekonomie veřejného sektoru* 1. vyd Praha: Vysoká škola ekonomická v Praze, 2008. 384 s. ISBN 978-80-245-1419-2.

ŽEHROVÁ, J., PFEIFEROVÁ, D. *Finance municipalit.* 1. vyd. Praha: Česká zemědělská univerzita v Praze, 2006. 31 s. ISBN 80-213-1418-4.

Internetové zdroje

COGANOVÁ, M., Finanční systém územní samosprávy jako nástroj regionálního rozvoje 2., *Obec a finance* 2/2006, [on-line], Veřejná správa online, c2009, poslední revize 7.7.2006, [citováno 2010-02-20], dostupný na URL: <http://denik.obce.cz/go/clanek.asp?id=6228732>

JÍLEK, M.. Empirický pohled na horizontální fiskální nerovnosti českých municipalit in *Teoretické a praktické aspekty veřejných financí.* [on-line], poslední revize 16. 1. 2007, [citováno 2010-02-21], dostupný na URL: http://kvf.vse.cz/storage/1168941653_sb_jilek.pdf

JÍLEK, M.. Fiskální pozice malých obcí in *Teoretické a praktické aspekty veřejných financí.* [on-line], poslední revize 29. 5. 2007, [citováno 2010-02-21], dostupný na URL: http://kvf.vse.cz/storage/1180452135_sb_jilek.pdf

JÍLEK, M.. Rozpočtové určení daní územním samosprávám – normativní a pozitivní přístup in *Teoretické a praktické aspekty veřejných financí.* [on-line], poslední revize 14. 4. 2009, [citováno 2010-02-21], dostupný na URL: http://kvf.vse.cz/storage/1239723893_sb_jilek.pdf

KOMÁREK, E., Finanční systém územní samosprávy jako nástroj regionálního rozvoje 2., *Obec a finance* 4/2008, [on-line], Veřejná správa online, c2009, poslední revize 10.12.2008, [citováno 2010-02-21], dostupný na URL: <http://denik.obce.cz/go/clanek.asp?id=6349603>

NETOLICKÝ, M. Jaký vliv má ekonomická krize na územní rozpočty? in *COFOLA 2009: the Conference Proceedings.* [on-line], [citováno 2010-02-21], dostupný na URL: http://www.law.muni.cz/edicni/cofola2009/files/contributions/Martin%20Netolicky%20_867_.pdf

NETOLICKÝ, M. Daňové příjmy krajů v České republice. In *Dny práva - 2008 - Days of Law.* [on-line], [citováno 2010-02-28], dostupný na URL: <http://www.law.muni.cz/edicni/dp08/files/pdf/financ/netolicky.pdf>

PAVLÍKOVÁ, J. Metodika financování obcí a hl. m. Prahy pro rok 2009 in *Zprávy Ministerstva financí České republiky pro finanční orgány obcí.* [on-line], [citováno 2010-03-10], dostupný na URL: http://www.mfcr.cz/cps/rde/xber/mfcr/Zpravy_MF_cislo_01_rocnik_09.pdf

PAVLÍKOVÁ, J. Metodika financování obcí a hl. m. Prahy pro rok 2010 in *Zprávy Ministerstva financí České republiky pro finanční orgány obcí*. [on-line], [citováno 2010-03-10], dostupný na URL: http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/Zpravy_MF_cislo_01_rocnik_2010.pdf

TOMÁNEK, P. Pět let fungování rozpočtového určení daní pro obce. in *Teoretické a praktické aspekty veřejných financí*. [on-line], poslední revize 30. 5. 2008, [citováno 2010-02-21], dostupný na URL: http://kvf.vse.cz/storage/1180483426_sb_tomanek.pdf

TOMÁNEK, P. Projevy velikostní kategorizace v hospodaření obcí. in *Teoretické a praktické aspekty veřejných financí*. [on-line], poslední revize 15. 4. 2009, [citováno 2010-02-21], dostupný na URL: http://kvf.vse.cz/storage/1239811226_sb_tomanek.pdf

TOMÁNEK, P.: Vliv rozpočtového určení daní na hospodaření obcí v ČR. in *Teoretické a praktické aspekty veřejných financí*. [on-line], poslední revize 7. 8. 2008, [citováno 2010-02-21], dostupný na URL: http://kvf.vse.cz/storage/1218124514_sb_tomnekepetr.pdf

TOTH, P.: Možnosti dalšího vývoje rozpočtového určení daní v ČR z pohledu zahraničních zkušeností in *Teoretické a praktické aspekty veřejných financí*. [on-line], poslední revize 7. 8. 2008, [citováno 2010-02-21], dostupný na URL: http://kvf.vse.cz/storage/1218124555_sb_tothpetr.pdf

Další internetové zdroje

- <http://www.info.mfcr.cz/aris/> – Rozpočtový informační systém MF ČR
- <http://denik.obce.cz> – Deník veřejné správy
- www.mfcr.cz – Ministerstvo financí ČR
- www.mvcr.cz – Ministerstvo vnitra ČR
- www.psp.cz – Poslanecká sněmovna ČR
- www.sbirka.cz – Sběrka předpisů ČR
- www.portal.gov.cz – Portál veřejné správy ČR
- www.asociacekrajů.cz/ - Asociace krajů ČR
- www.kr-zlinsky.cz – Portál Zlínského kraje
- www.smscr.cz/ - Sdružení místních samospráv ČR
- www.smocr.cz/ - Svaz měst a obcí ČR

Legislativa

- Zákon č. 576/1990 Sb., o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky České republiky a obcí v České republice (rozpočtová pravidla republiky),
- Zákon č. 172/1991 Sb., o přechodu některých věcí z majetku ČR do vlastnictví obcí, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 166/1992 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon České národní rady č. 576/1990 Sb., o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky České

- republiky a obcí v České republice (rozpočtová pravidla republiky), ve znění zákona České národní rady č. 579/1991 Sb.,
- Zákon č. 57/1995 Sb., kterým se mění zákon České národní rady č. 576/1990 Sb., o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky České republiky a obcí v České republice (rozpočtová pravidla republiky), ve znění pozdějších předpisů,
 - Zákon č. 160/1997 Sb., kterým se mění zákon České národní rady č. 576/1990 Sb., o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky České republiky a obcí v České republice (rozpočtová pravidla republiky), ve znění pozdějších předpisů.
 - Zákona č. 227/1997 Sb., o nadacích a nadačních fondech, ve znění pozdějších předpisů.
 - Sdělení č. 181/1999 Sb. Ministerstva zahraničních věcí o přijetí Evropské charty místní samosprávy
 - Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních samosprávných celků, ve znění pozdějších předpisů.
 - Zákon č. 128/2000 o obcích, ve znění pozdějších předpisů.
 - Vyhláška MF ČR č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě, ve znění pozdějších předpisů.
 - Zákon č. 420/2004 Sb., o přezkoumání hospodaření územních samosprávních celků a dobrovolných svazků obcí, ve znění pozdějších předpisů
 - Zákon č. 377/2007 Sb., kterým se mění zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosu některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní), ve znění pozdějších předpisů.
 - Zákon č. 206/2009 Sb. změna zákona o sociálních službách a změna někt. dalších zákonů.
 - Vyhláška MF ČR č. 276/2009 Sb., o podílu jednotlivých obcí na stanovených procentních částech celostátního hrubého výnosu daně z přidané hodnoty a daní z příjmů.

Seznam tabulek

Tabulka 3.1: Změny v rozpočtového určení DPFO ze závislé činnosti od roku 1993 do současnosti

Tabulka 3.2: Změny v rozpočtového určení DPFO z podnikání od roku 1993 do současnosti

Tabulka 3.3: Změny v rozpočtového určení DPPO od roku 1993 do současnosti

Tabulka 3.4: Změny v rozpočtového určení DPH od roku 1993 do současnosti

Tabulka 3.5: Daňové příjmy obcí v letech 1993 – 1995

Tabulka 3.6: Struktura daňových příjmů obcí v letech 1993 - 1995

Tabulka 3.7: Struktura daňových příjmů obcí v letech 1996 - 2000

Tabulka 3.8: Struktura daňových příjmů obcí v letech 1996-2000

Tabulka 3.9: Struktura rozpočtového určení daní platná v roce 2001

Tabulka 3.10: Koeficienty velikostních kategorií obcí (KVKO)
Tabulka 3.11: RUD 2005-2007
Tabulka 3.12: Struktura daňových příjmů obcí v letech 2001-2007
Tabulka 3.13: RUD 2008 až současnost
Tabulka 3.14: Přepočítací koeficienty
Tabulka 3.15: Násobek postupných přechodů pro výpočet podílu obcí na procentní části celostátního daňového výnosu
Tabulka 3.16: Struktura daňových příjmů obcí v letech 2008 - 2010
Tabulka 3.17: Analýza vývoje celkových daňových příjmů Zlínského kraje v letech 2001 - 2010
Tabulka 3.18: Rozpočty Zlínského kraje se zaměřením na daňové příjmy v letech 2002 – 2005
Tabulka 3.19: Rozpočty Zlínského kraje se zaměřením na daňové příjmy v letech 2006 – 2008
Tabulka 3.20: Rozpočty Zlínského kraje se zaměřením na daňové příjmy v letech 2009 – 2010
Tabulka 3.21: Finanční soběstačnost Zlínského kraje v letech 2002 až 2010
Tabulka 6.22: Procentní podíly jednotlivých krajů na celostátním výnosu daní od roku 2002 po současnost
Tabulka 6.23: Koeficient pro stanovení daně z nemovitostí u obcí
Tabulka 6.24: Rozpočty Zlínského kraje se zaměřením na daňové příjmy v letech 2002 - 2010
Příloha č. 9: Tabulka 6.25: Vývoj daňových příjmů obcí (včetně DSO) v letech 1993 – 2010 v mld. Kč
Příloha č. 10: Tabulka 6.26: Vybrané ukazatele krajů a obcí v ČR za rok 2007

Seznam grafů

Graf 3.1: Příklad soběstačnosti obcí v kombinovaném modelu
Graf 4.1: Hrubý výnos DPFO z podnikání v letech 2005 až 2009 pro převody obcím a krajům
Graf 4.2: Meziroční vývoj daňových příjmů státního rozpočtu a rozpočtu obcí a okresních úřadů
Graf 4.3: Podíl daňových příjmů obcí a krajů na celkových příjmech v %
Graf 6.1: Vývoj podílu daně z nemovitosti na daňových příjmech obcí
Graf 6.2 Průměrná struktura příjmů ve Zlínském kraji
Graf 6.3 Průměrná struktura příjmů ve Zlínském kraji
Graf 6.4: Struktura sdílených daní ve Zlínském kraji za období 2002 - 2010
Graf 6.5: Průměrná struktura příjmů ve Zlínském kraji za období 2002 – 2010
Graf 6.6: Vývoj sdílených daní ve Zlínském kraji
Graf 6.7: Vývoj sdílených daní obcí (včetně DSO) za období 1993 - 2010

Seznam obrázků

Obrázek 2.1: Centrální model na příkladu federace

Obrázek 2.2: Příklad soběstačnosti územní samosprávy v centralizovaném modelu

Obrázek 2.3: Decentralizovaný model na příkladu federace

Obrázek 2.4: Kombinovaný model na příkladu federace

Obrázek 2.5. Současný model kombinovaného fiskálního federalismu v ČR

Obrázek 4.6: Poloha Zlínského kraje Obrázek 4.7: Symbol a erb

Obrázek 4.6: Poloha Zlínského kraje Obrázek 4.7: Symbol a erb

Obrázek 4.2: Symbol a erb

Seznam schémat

Schéma 2.1: Daně daňového systému ČR

Schéma 2.2: Postavení územních rozpočtů v rozpočtové soustavě v ČR

Schéma 2.3: Běžný rozpočet

Schéma 2.4: Kapitálový rozpočet

Seznam použitých zkratek

ČR	– Česká republika	RUD	– rozpočtové určení daní
DPFO	– Daň z příjmů FO	SDVR	– střednědobými výdajovými rámci
DPH	– Daň z přidané hodnoty	SR	– státní rozpočet
DPPO	– Daň z příjmů PO	ÚSC	– územně samosprávné celky
Et.	– etapa	V	– výdaje
FO	– fyzická osoba	VPP	– veřejně prospěšné práce
MF ČR	– Ministerstvo financí ČR	ZŠ	– základní škol
MŠ	– mateřská školka		
P	– příjmy		
PO	– právnická osoba		
PPO	– přepočtený počet obyvatel		

7 PŘÍLOHY

Příloha č. 1:

Tabulka 6.22: Procentní podíly jednotlivých krajů na celostátním výnosu daní od roku 2002 po současnost

Kraj	2002 – 2003	2004	2005-2010
Hlavní město Praha	5,026663	5,026663	3,183684
Jihočeský	8,386498	8,386498	8,607201
Jihomoravský	10,005734	10,010552	9,526055
Karlovarský	3,729188	3,729188	3,772990
Královéhradecký	6,230239	6,230239	6,442233
Liberecký	5,022286	5,022286	4,681207
Moravskoslezský	9,656801	9,651404	9,624135
Olomoucký	6,606500	6,611897	6,751705
Pardubický	5,311547	5,311547	5,555168
Plzeňský	7,256508	7,256508	7,248716
Středočeský	11,836032	11,836032	13,774311
Ústecký	8,530216	8,530216	8,242502
Vysočina	7,099474	7,094656	7,338590
Zlínský	5,302314	5,302314	5,251503
ČR Celkem	100,000000	100,000000	100,000000

Zdroj:

Zákon č. [483/2001 Sb. změna některých daňových zákonů](#) § 3, odstavec 11

[Příloha č. 1 k zákonu č. 243/2000 Sb. o změnách hranic krajů a o změně zákona o rozpočtovém určení daní.](#)

Příloha č. 1 zákona č. 1/2005 Sb., kterým se mění zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony

Příloha č. 2: Daň z nemovitosti

Tabulka 6.23: Koeficient pro stanovení daně z nemovitostí u obcí¹

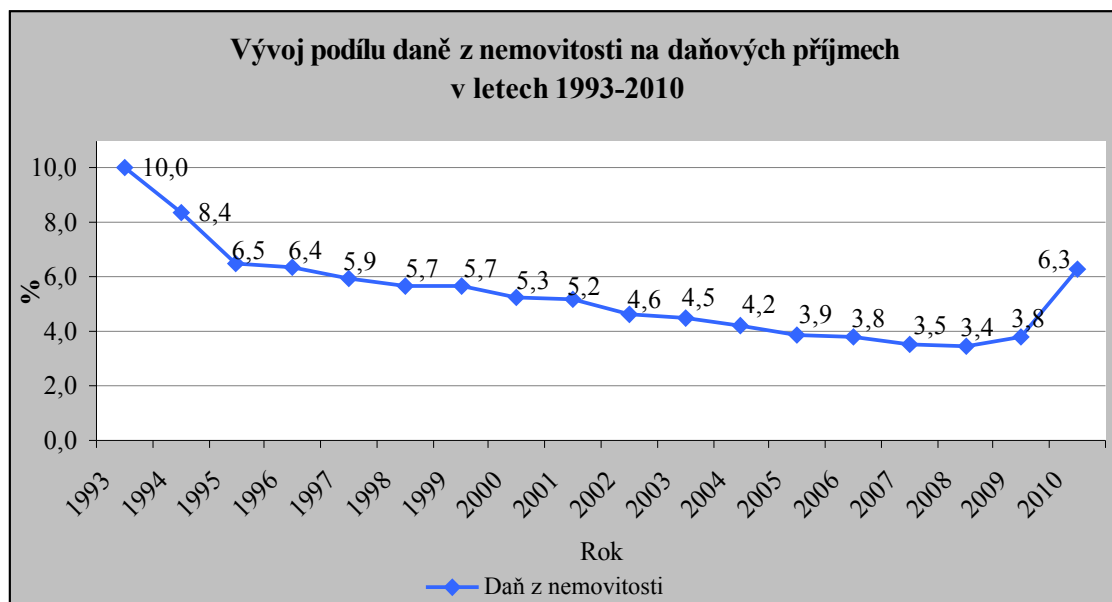
Počet obyvatel obce ²	Koeficienty v letech	
	1993 – 2007	2008-2010
do 300 obyvatel	0,3	zrušen
301 – 600 obyvatel	0,6	zrušen
(6001 – 1000 obyvatel) do 1000 obyvatel	1,0	1,0
1001 – 6000 obyvatel	1,4	1,4
6001 – 10000 obyvatel	1,6	1,6
10001 – 25000 obyvatel	2,0	2,0
25001 – 50000 obyvatel	2,5	2,5
Nad 50001 a ve Františkových Lázních, Luhačovicích, Mariánských Lázních a Poděbradech	3,5	3,5
Hl. m. Praha	4,5	4,5
Chaty a individuální rekreační stavby v národních parcích a zónách I. CHKO	2,0	2,0

¹ pro jednotlivé části obce může obec obecně závaznou vyhláškou koeficient, který je pro ni stanoven v ustanovení písmene a), zvýšit o jednu kategorii nebo snížit o jednu až tři kategorie podle členění koeficientů v ustanovení písmene a); koeficient 4,5 lze zvýšit na koeficient 5,0.

² pro přiřazení koeficientu k jednotlivým obcím je rozhodný počet obyvatel obce podle posledního sčítání lidu

Zdroj: Zákon č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitosti

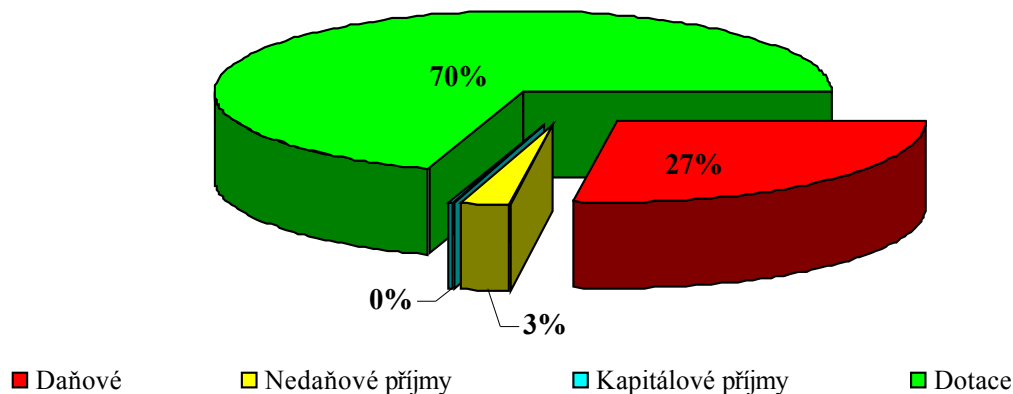
Graf 6.6: Vývoj podílu daně z nemovitosti na daňových příjmech obcí



Zdroj: vlastní výpočty na základě tabulek z podkapitoly 4.2

**Příloha č.3: Graf 6.7 Průměrná struktura příjmů ve Zlínském kraji
za období 2002 – 2010**

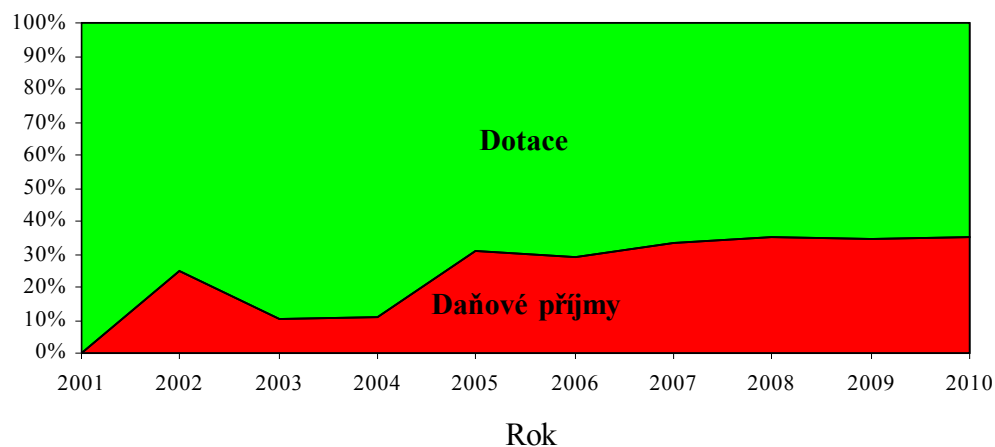
Průměrná struktura příjmů za období 2002-2010 v %



Zdroj: vlastní výpočty na základě tabulek z kapitoly 4.4.2

**Příloha č.4: Graf 6.8 Průměrná struktura příjmů ve Zlínském kraji
za období 2002 – 2010**

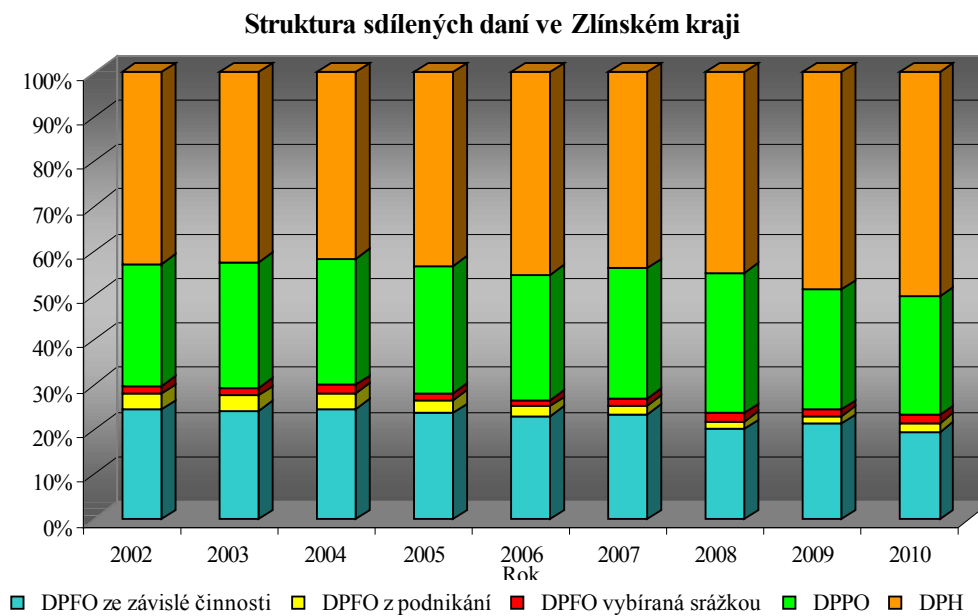
Dotace a daňové příjmy v rozpočtu Zlínského kraje



Zdroj: vlastní výpočty na základě tabulek z kapitoly 4.4.2

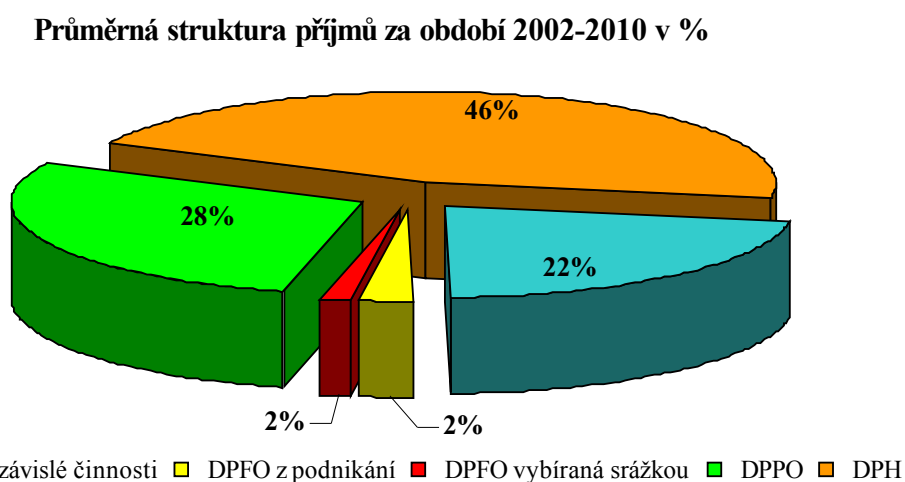
Příloha č.5: Struktura příjmů ve Zlínském kraji za období 2002 - 2010

Graf 6.9: Struktura sdílených daní ve Zlínském kraji za období 2002 - 2010



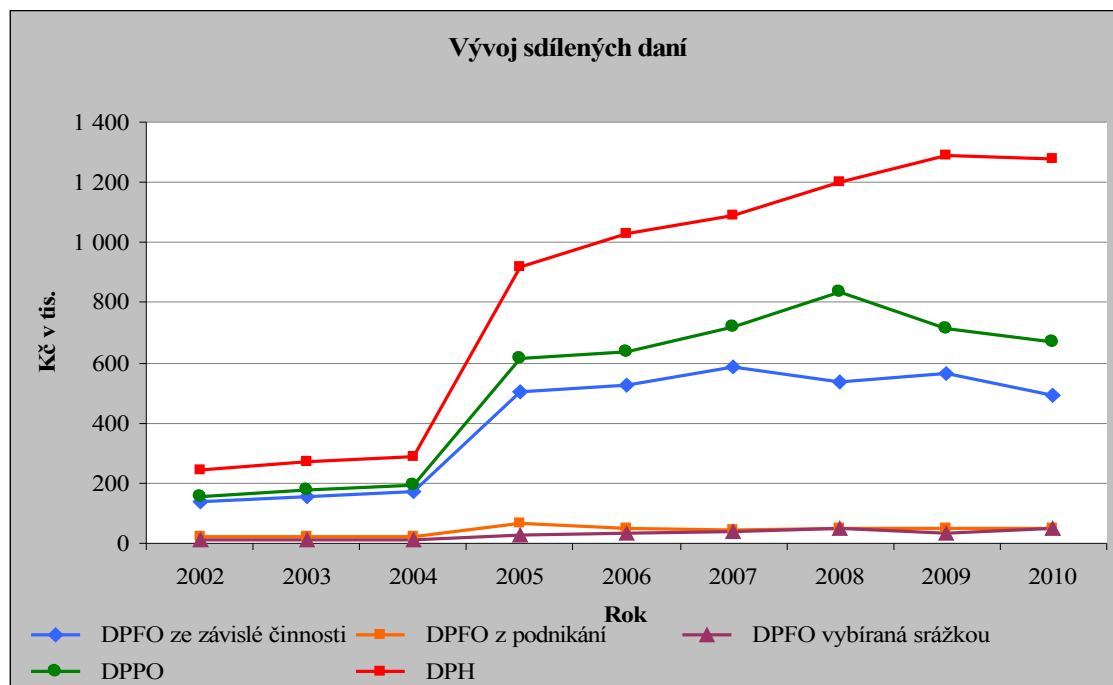
Zdroj: vlastní výpočty na základě tabulek z kapitoly 4.4.2

Graf 6.10: Průměrná struktura příjmů ve Zlínském kraji za období 2002 – 2010



Zdroj: vlastní výpočty na základě tabulek z kapitoly 4.4.2

**Příloha č.6: Graf 6.11: Vývoj sdílených daní ve Zlínském kraji
v letech 2002 - 2010**



Zdroj: vlastní výpočty na základě tabulek z kapitoly 4.4.2

Příloha č. 7: Rozpočty Zlínského kraje v letech 2002 - 2010

Tabulka 6.24: Rozpočty Zlínského kraje se zaměřením na daňové příjmy v letech 2002 - 2010

Položky rozpočtu	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
DPFO ze závislé činnosti	138 656	154 225	169 347	506 200	523 539	586 616	537 320	563 406	493 641
DPFO z podnikání	20 587	21 321	24 741	65 015	50 865	46 098	48 575	49 713	52 515
DPFO vybíraná srážkou	10 363	10 354	12 415	28 944	34 469	39 657	48 189	34 286	47 264
DPPO	155 199	178 646	195 042	611 845	637 968	719 975	838 329	711 677	672 192
DPH	242 691	269 178	287 429	920 674	1 029 863	1 090 587	1 198 338	1 287 454	1 277 811
Sdílené daně	567 496	633 723	688 974	2 132 678	2 276 704	2 482 933	2 670 752	2 646 536	2 543 423
DPPO - nesdílená	0	682	53 541	47 141	14 735	15 951	31 107	30 000	15 000
Správní poplatky	129	894	744	1 193	1 712	2 224	1 470	1 268	1 243
Ostatní daňové příjmy	0	0	0	0	136 444	49	56	30	150
Ost. daňové příjmy	129	1 576	54 285	48 334	16 447	18 223	32 634	31 298	16 393
Daňové příjmy	567 625	635 299	743 259	2 181 012	2 293 151	2 501 156	2 703 386	2 677 834	2 559 816
Nedaňové příjmy	18 194	186 077	301 824	137 060	83 012	162 697	173 228	102 067	433 376
Kapitálové příjmy	0	15 074	14 159	15 031	4 507	66 367	22 794	1 052	200
Dotace	1 719 868	5 620 566	5 898 763	4 819 190	5 542 054	5 023 495	4 984 174	5 093 768	4 728 280
PŘÍJMY CELKEM	2 305 687	6 457 156	7 049 005	7 152 293	5 542 054	7 753 715	7 883 581	7 874 721	7 721 672
VÝDAJE CELKEM	2 268 415	6 384 214	7 289 145	7 116 438	8 380 648	7 587 685	8 118 779	8 785 971	8 308 867
Saldo příjmů a výdajů	37 272	72 942	-240 140	35 856	-2 838 594	166 030	-235 198	-911 250	-587 195

Zdroje: Vlastní výpočty a zpracování z materiálů poskytnutých dokumentů týkajících se rozpočtové politiky.

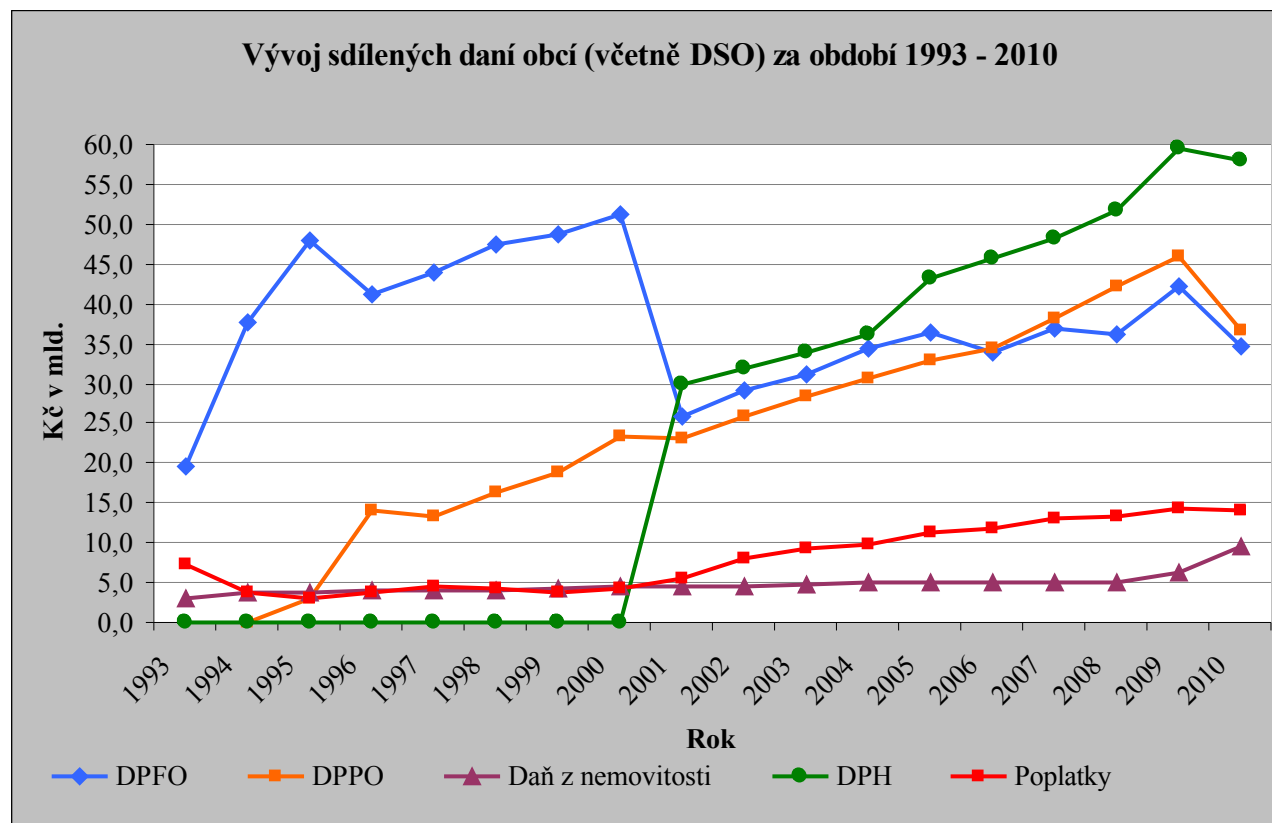
Údaje pro roky 2002 – 2008 ze závěrečných účtů Zlínského kraje dostupných z URL:

< <http://www.kr-zlinsky.cz/docDetail.aspx?docid=39988&doctype=ART&nid=6201&cpi=1> > [cit. 2010-03-03]

Údaje pro roky 2009 – 2010 z předběžných rozpočtů Zlínského kraje dostupných z URL:

< <http://www.kr-zlinsky.cz/docDetail.aspx?docid=39019&doctype=ART&nid=6201&cpi=1> > [cit. 2010-03-03]

Příloha č. 8: Graf 6.12: Vývoj sdílených daní obcí (včetně DSO) za období 1993 - 2010



Rok 2009 a 2010 jsou predikované příjmy.

zdroje: PROVAZNÍKOVÁ, R. *Financování měst, obcí a regionů, teorie a praxe*. 1. vyd. Praha: GRADA Publishing, 2007. 113-132 s.
 Bilance příjmů a výdajů územních celků dostupné na URL: <<http://www.info.mfcr.cz/aris/>>
 Údaje pro rok 2009 dostupné z URL: <http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/Zpravy_MF_cislo_01_rocnik_09.pdf> [cit. 2010-03-10].
 Údaje pro rok 2010 dostupné z URL: <http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/Zpravy_MF_cislo_01_rocnik_2010.pdf> [cit. 2010-03-10]
 Vlastní výpočty.

Příloha č. 9: Tabulka 6.25: Vývoj daňových příjmů obcí (včetně DSO) v letech 1993 – 2010 v mld. Kč

Ukazatel	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009 ¹	2010 ¹
	mld.	mld.	mld.	mld.	mld.	mld.	mld.	mld.	mld.	mld.	mld.	mld.	mld.	mld.	mld.	mld.	mld.	mld.
DPFO	19,5	37,7	47,9	41,1	44	47,4	48,8	51,3	25,8	29,2	31,1	34,4	36,5	33,9	36,9	36,1	42,1	34,6
z toho:																		
ze závislé činnosti	-	24,6	33,1	15,8	15,8	16,7	14,9	19,7	16,5	18,0	19,7	21,5	23,0	23,3	25,9	24,5	27,4	22,5
sdílená část 1,5 %	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1,3	1,4	1,5	1,7	1,6	1,9	1,7	1,9	1,6
ze samostatné činnosti	3	13,1	14,8	27,8	31	33,8	35,1	38,2	8	8,6	8,8	9,9	10,5	7,5	7,3	7,8	10,7	8,4
z kapitálových výnosů	-	-	-	-	-	-	-	-	1,3	1,3	1,2	1,5	1,3	1,5	1,7	2,1	2,1	2,1
DPPO		0,1	3,1	14,1	13,4	16,2	18,8	23,4	23,2	25,9	28,4	30,6	33,0	34,3	38,1	42,2	45,9	36,6
z toho:																		
- sdílená	-	-	-	11,8	10,3	11,9	13,4	12,8	17,4	20,6	22,5	24,6	27,9	28,4	31,9	36,2	40,0	30,8
- placená obcemi	-	-	-	2,3	3	4,3	5,2	5,5	5,8	5,3	5,9	6,0	5,6	5,9	6,2	6,0	5,9	5,8
Daň z nemovitosti	3,0	3,8	3,8	4	3,9	4,1	4,3	4,4	4,6	4,6	4,8	4,9	5,0	5,0	5,0	5,1	6,4	9,6
DPH	-	-	-	-	-	-	-	-	29,8	31,8	33,9	36,2	43,2	45,6	48,3	51,8	59,6	58,0
Poplatky	7,4	3,7	3,1	3,8	4,5	4,3	3,8	4,2	5,4	8,0	9,3	9,8	11,3	11,8	13,0	13,3	14,2	14,0
Celkem	29,9	45,3	58,4	62,8	65,8	72,1	75,7	83,6	88,8	99,5	107,5	116,1	128,9	130,7	141,3	148,5	168,2	152,8

¹ Očekávané příjmy

zdroje: PROVAZNÍKOVÁ, R. *Financování měst, obcí a regionů, teorie a praxe*. 1. vyd. Praha: GRADA Publishing, 2007. 113-132 s.

Bilance příjmů a výdajů územních celků dostupné na URL: <<http://www.info.mfcr.cz/aris/>>

Údaje pro rok 2009 dostupné z URL: <http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/Zpravy_MF_cislo_01_rocnik_09.pdf> [cit. 2010-03-10].

Údaje pro rok 2010 dostupné z URL: <http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/Zpravy_MF_cislo_01_rocnik_2010.pdf> [cit. 2010-03-10]

Vlastní výpočty

Příloha č. 10: Tabulka 6.26: Vybrané ukazatele krajů a obcí v ČR za rok 2007

Ukazatel	ČR	Hl. město Praha	Středočeský	Jihočeský	Plzeňský	Karlovarský	Ústecký	Liberecký	Královéhradecký	Pardubický	Vysočina	Jihomoravský	Olomoucký	Zlínský	Moravskoslezský
Rozloha území km ²	78 867	496	11 015	10 057	7 561	3 315	5 335	3 163	4 758	4 519	6 796	7 196	5 267	3 964	5 427
Obyvatelstvo	10 381	1 212	1 202	633	561	307	831	434	552	511	514	1 141	642	591	1 250
Obce	6 249	1	1 146	623	501	132	354	215	448	451	704	673	398	304	299
Obce se statutem města	587	1	80	53	54	37	57	39	48	35	34	49	30	30	40
Městské obyvatelstvo (%)	70,5	100,0	54,7	65,0	67,9	83,4	80,3	78,6	68,3	62,0	58,5	62,7	57,6	60,8	76,2
Obce ve velikostní skupině (%)															
do 499 ob.	57,4	-	59,8	71,6	67,5	42,4	51,7	43,7	63,4	64,1	77,4	46,8	44,2	34,2	25,1
500 - 1 999 ob.	32,1	-	32,4	20,4	24,0	37,1	33,3	42,3	27,0	28,6	18,2	41,2	44,0	48,4	50,5
2 000 - 9 999 ob.	8,4	-	6,2	6,9	7,4	15,2	10,2	11,6	7,8	5,1	3,3	10,5	9,3	14,5	19,1
nad 10 000 ob.	2,1	100,0	1,7	1,1	1,2	5,3	4,8	2,3	1,8	2,2	1,1	1,5	2,5	3,0	5,4
Ob. ve velikostní skupině obcí (%)															
do 499 ob.	8,2	-	14,2	14,7	12,3	5,0	6,0	5,3	12,7	14,0	19,9	7,1	7,7	5,5	1,8
500 - 1 999 ob.	18,2	-	28,1	19,3	20,4	14,9	13,0	19,4	19,0	24,0	22,0	22,7	26,4	23,8	13,1
2 000 - 9 999 ob.	20,3	-	23,6	29,5	25,0	25,1	17,3	26,9	29,2	20,0	21,5	22,7	18,7	27,8	19,5
nad 10 000 ob.	53,3	100,0	34,0	36,6	42,3	55,1	63,7	48,4	39,2	42,0	36,5	47,5	47,2	42,9	65,6
Míra nezaměstnanosti (%)	5,98	2,16	4,25	4,47	4,43	7,32	10,96	6,05	4,70	5,43	5,63	6,92	6,73	6,02	9,62

ob. = obyvatelé

Zdroj: Český statistický úřad