

Česká zemědělská univerzita v Praze

Provozně ekonomická fakulta

Katedra ekonomiky



Diplomová práce

**Rozpočty územních samospráv v České republice se
zaměřením na systém financování veřejné správy
formou sdílených daní**

Eliška Pavinská

© 2014 ČZU v Praze

ČESKÁ ZEMĚDĚLSKÁ UNIVERZITA V PRAZE

Katedra ekonomiky
Provozně ekonomická fakulta

ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE

Pavinská Eliška

Veřejná správa a regionální rozvoj nav.- Litoměřice

Název práce

Rozpočty územních samospráv v České republice se zaměřením na systém financování veřejné správy formou sdílených daní

Anglický název

The budgets of local and regional authorities in the Czech Republic with a focus on financing system of public administration in the form of shared taxes

Cíle práce

Hlavním cílem práce je analýza systému financování územních samospráv v ČR. Dílčím cílem, na základě provedené analýzy systému financování, je identifikace případných problémů, které se v souvislosti s rozpočtovým určením daní v posledních letech vyskytly a případné návrhy možných řešení.

Metodika

Práce bude rozdělena na 3 hlavní části. První část bude teoretická (literární rešerše), která bude založena na analýze dokumentů, s jejichž pomocí se student seznámí se stavem řešené problematiky. Základním pramenem informací bude odborná literatura, případně odborné časopisy a periodika.

Druhá část bude analytická. Založena bude na využití primárních a sekundárních dat, též na případové studii provedené na vybraných obcích s ohledem na vývoj rozpočtového určením daní v České republice. Na základě zkoumaného problému dojde ke zpřesnění cíle práce. Součástí bude též i obecná charakteristika vybraných obcí. Závěrečná část bude obsahovat formulace výsledků práce a případné návrhy opatření.

Harmonogram zpracování

- 11 - 12/2012 - návrh výzkumného projektu (předběžná formulace cíle práce)
- 1 - 4/2013 - přehledně zpracování řešené problematiky (literární rešerše)
- 5 - 6/2013 - formulace zpřesněných cílů výzkumu a metodiky práce
- 7 - 8/2013 - sběr dat
- 9 - 10/2013 - zpracování a vyhodnocení získaných dat
- 10 - 12/2013 - formulace výsledků práce a návrhy opatření
- 1 - 3/2014 - finální úpravy práce a odevzdání

Rozsah textové části

60 - 90 stran

Klíčová slova

Rozpočet obce, daňové příjmy, rozpočtové určení daní, sdílené a svěřené daně, příjmy a výdaje rozpočtu obce.

Doporučené zdroje informací

KALA, J., PŘIKRYL, J., VRANÝ, J.: Správa a samospráva obce. 1. vydání. Praha: Naše vojsko 1992. Stran 112. ISBN 80-206-0237-2.

KOUDELKA, Z.: Průvodce územní samosprávou po 1.1.2003 včetně úplného znění obecního a krajského zřízení. 1. vydání. Praha: LINDE PRAHA, a.s. 2003. Stran 237. ISBN 80-7201-403-X.

MATES P., MATULA M.: Kapitoly z dějin a teorie veřejné správy, vydání. Praha, Vysoká škola ekonomická v Praze 1999 Stran 112. ISBN 80-7079-407-0.

MELION, M.: Finance obcí. 1. vydání. Hradec Králové: E.I.A 1994. Stran 179. ISBN 80-85490-41-2

MELION, M.: Finance územních samospráv. 1. vydání. Hradec Králové: E.I.A 2000. Stran 213. ISBN 80-85490-79-X.

PEKOVÁ, J.: Hospodaření a finance územní samosprávy. 1. vydání. Praha: Management Press 2004. Stran 375. ISBN 80-7261-086-4.

PEKOVÁ, J.: Hospodaření obcí a rozpočet. 1. vydání. Praha: Kodex Bohemia, s.r.o. 1997. Stran 296. ISBN 80-85963-34-5.

PRŮCHA, P.: Úvod do studia problematiky místní správy. 1. vydání. Brno: Masarykova universita v Brně – právnická fakulta 1993. Stran 84. ISBN 80-210-0762-1.

SVOBODA, Karel: Základy správního práva. 1. vydání. Praha: Vysoká škola ekonomická v Praze 1997. Stran 153. ISBN 80-7079-439-9.

Úvod do regionálních věd a veřejné správy. Kolektiv autorů. 2. vydání. Praha: Codex Bohemia, s.r.o. 1998. Stran 216. ISBN 80-85963-69-8.

Vedoucí práce

Čermák Jiří, Ing.

Termín odevzdání

březen 2014

prof. Ing. Miroslav Svatoš, CSc.

Vedoucí katedry



prof. Ing. Jan Hron, DrSc., dr. h. c.

Děkan fakulty

V Praze dne 9.10.2013

Čestné prohlášení

Prohlašuji, že svou diplomovou práci „Rozpočty územních samospráv v České republice se zaměřením na systém financování veřejné správy formou sdílených daní“ jsem vypracovala samostatně pod vedením vedoucího diplomové práce a s použitím odborné literatury a dalších informačních zdrojů, které jsou citovány v práci a uvedeny v seznamu literatury na konci práce. Jako autorka uvedené diplomové práce dále prohlašuji, že jsem v souvislosti s jejím vytvořením neporušila autorská práva třetích osob.

V Praze dne: 28.03.2014

Poděkování

Ráda bych touto cestou poděkovala Ing. Jiřímu Čermákovi PhD, za jeho odbornou pomoc, ochotu, trpělivost a přínosné připomínky při psaní této práce.

Souhrn

Tato diplomová práce se zabývá problémem rozpočtového určení daní z pohledu obcí, jako nezastupitelného nástroje financování územních rozpočtů. Problematika rozpočtového určení daní prošla od roku 1993, kdy byla obnovena územní samospráva (zákon č. 367/1990 Sb., o obcích), značným vývojem a po celou dobu své existence je významným faktorem ovlivňujícím stabilitu a finanční nezávislost obce. Vzhledem k nerovnoměrnému osídlení obcí a jejich značné fragmentalizaci docházelo a stále dochází k nespravedlivému rozdělování finančních prostředků, které vede obce k soupeření mezi sebou. Je otázkou, zda-li je tento typ konkurence z morálního hlediska vhodný a jestli je výhodný pro obyvatele daných obcí.

Summary

This diploma thesis deals with the problem of the determination of the taxes from the perspective of communities, such as the unrepresentable financing instruments of territorial budgets. The issue of ORE has passed since 1993, when it was restored to the territorial self-government (Act No. 367/1990 Coll., on municipalities), significant development and throughout the period of its existence is an important factor affecting the stability and financial independence of the village. Because of the uneven settlement of the municipalities and their large fragmentalizaci were and still are inequitable distribution of funds that leads municipalities to the rivalry among themselves. The question is whether this type of competition from a moral standpoint, if appropriate and is convenient for the residents of the municipalities.

Klíčová slova

Územní rozpočty municipalit, tvorba, postavení, obsah, daňové příjmy, pojem rozpočtové určení daní, sdílené a svěřené daně, přerozdělování daní, struktura příjmů, bilance příjmů a výdajů, veřejné statky.

Keywords

The territorial budgets of municipalities, the creation, status, contents, tax revenue, the concept of budget determination of taxes, shared taxes, redistribution of vested and taxes, income structure, balance of revenue and expenditure, public goods.

OBSAH

1	ÚVOD	5
2	CÍLE PRÁCE A METODIKA.....	6
3	ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVA V ČESKÉ REPUBLICE	8
4	CHARAKTERISTIKA A FINANCOVÁNÍ VEŘEJNÉ SPRÁVY	12
4.1.1	Finanční hospodaření municipalit	12
4.1.2	Principy municipálního finančního systému	12
5	FISKÁLNÍ DECENTRALIZACE A FISKÁLNÍ FEDERALISMUS.....	14
5.1.1	Fiskální decentralizace	14
5.1.2	Fiskální federalismus.....	21
5.1.3	Modely fiskálního federalismu.....	22
5.1.4	Zdroje a druhy příjmů veřejných rozpočtů.....	25
6	PŘÍJMY NIŽŠÍCH ÚZEMNÍCH SAMOSPRÁV V ČESKÉ REPUBLICE.....	28
6.1.1	Vlastní příjmy.....	28
6.1.2	Nedaňové příjmy	28
6.1.3	Transfery	29
6.1.4	Místní poplatky.....	30
6.1.5	Daně.....	31
6.1.6	Hlediska rozdělení daňových kompetencí.....	32
6.1.7	Principy a zásady zdaňování na úrovni územních rozpočtů.....	33
6.1.8	Sdílení daňového základu.....	34
6.1.9	Daňové příjmy	35
6.1.10	Struktura daňových příjmů – svěřené daně	36
6.1.11	Struktura daňových příjmů – sdílené daně	37
7	MUNICIPÁLNÍ ROZPOČET A JEHO STRUKTURA	42
7.1.1	Význam rozpočtu	43
7.1.2	Mimorozpočtové fondy obce.....	46
8	ROZPOČTOVÉ URČENÍ DANÍ OBCÍM V ČR	48
8.1.1	Význam rozpočtového určení daní.....	48
8.1.2	Vývoj rozpočtového určení daní z pohledu obce	49
8.1.3	Vývoj daňových příjmů v letech 1993 – 1995	49
8.1.4	Vývoj daňových příjmů v letech 1996 – 2000	52
8.1.5	Vývoj daňových příjmů v letech 2001 – 2007	54

8.1.6	Vývoj daňových příjmů od roku 2008 do současnosti	60
8.1.7	Návrh novely zákona o rozpočtovém určení daní	65
9	PRAKTICKÁ ČÁST	66
9.1.1	Aplikace schválené novely rozpočtového určení daní	66
10	CHARAKTERISTIKA SLEDOVANÉHO MĚSTA	71
10.1.1	Poloha	71
10.1.2	Přírodní podmínky, životní prostředí	73
10.1.2	Trh práce	74
10.1.3	Vedení města v Doksech	75
10.1.4	Struktura místní ekonomiky	75
10.1.5	Krátce z historie města	76
10.1.6	Analýza hospodaření města Doksy	78
10.1.7	Co se podařilo ve městě vystavět a zlepšit	82
10.1.8	Výpočet podílu města Doksy na sdílených daních u schváleného systému rozpočtového určení daní	83
10.1.9	Srovnání predikovaných a skutečných příjmů za období 2006 - 2013	84
10.1.10	Vývoj daňových příjmů za období 2006 - 2013	93
11	ZÁVĚR	95
11	SEZNAM PŘÍLOH	98
12	SEZNAM LITERATURY A JINÝCH ZDROJŮ	105

1 ÚVOD

V České republice je obec základní jednotkou veřejné správy a samosprávy. Tvoří územní celek, který je vymezen jedním nebo více katastrálními územími. Hospodaření obcí je vázáno na rozpočet, který je zařazen do soustavy veřejných rozpočtů. Největší část příjmů plyne do rozpočtů obcí v podobě daňových příjmů a dotací. Výdajová část rozpočtů obcí je zatěžována rostoucími náklady na provoz, zvyšování cen energií a materiálů. Díky tomuto faktu dochází ke snižování peněžních prostředků určených na investiční rozvoj. Primární funkcí každé obce je hospodaření s prostředky jemu svěřenými, pomocí kterých se snaží co nejlépe uspokojovat potřeby svých obyvatel. Obce hospodaří s veřejnými prostředky, a i proto by jejich hlavním zájmem mělo být hospodaření účelné, efektivní a obezřetné. Základním cílem by tedy neměl být zisk, jak je tomu v případě hospodaření v rámci soukromého sektoru, ale především co nejlepší zabezpečení veřejných statků, ano, tedy užitku.

Municipality (obce) potřebují ke své činnosti nemalé finanční prostředky, které získávají prostřednictvím daňových příjmů, nedaňových příjmů, kapitálových příjmů a dotací. Nejdůležitější skupinou jsou daňové příjmy, které obecně tvoří 55- 60% veškerých příjmů obcí. Daňové příjmy jsou rozdělovány mezi obce na základě rozpočtového určení daní, podle zákona č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům.

2 CÍLE PRÁCE A METODIKA

Hlavním teoretickým cílem práce je popsat soustavu veřejných rozpočtů v České republice s ohledem na rozpočtové určení daní a definovat zdroje veřejných rozpočtů a možnost dalšího financování municipalit. Dílčím cílem práce je popis příjmů a výdajů obcí, zjistit a popsat problémy, které se v souvislosti s rozpočtovým určením daní v posledních letech vyskytly. Hlavním cílem jsou praktické výpočty daňových příjmů vybraného města ze sdílených daní podle zamýšleného modelu rozpočtového určení daní a srovnání hodnot se skutečnými daňovými příjmy města Doksy za období 2006 – 2013.

Pro dosažení hlavního i dílčích cílů byly použity metody popisu, analýzy změny jednotlivých daňových příjmů v jednotlivých letech a metody komparace daňových příjmů v rámci zvoleného období u vybraného města.

Práce je rozdělena do jedenácti částí. První tři části jsou ryze teoretické. V první části je popsán vývoj územní samosprávy v České republice, dále pak charakteristika financování veřejné správy a problematika fiskální decentralizace a fiskálního federalizmu. Vývoj územní samosprávy je popsán od vzniku Československa v roce 1918 až do dnešní doby. Šestá kapitola je zaměřena na příjmy nižších územně samosprávných celků. V této kapitole je popsáno dělení příjmů nižších územně samosprávných celků. Důležitou částí této kapitoly je vývoj rozpočtového určení daní od vzniku daňové soustavy v České republice v roce 1993 a vývoj daňových příjmů od tohoto roku do současnosti.

Sedmá kapitola, se zabývá popisem municipálního rozpočtu a jeho strukturou. V osmé kapitole pak samotnou analýzou daní. Devátá kapitola aplikuje výpočet schválené novely rozpočtového určení daní. Výpočet ukazuje, o kolik se zvýšily vybrané daňové příjmy u zkoumaného města v roce 2013, po přijetí novely. Desátá kapitola je zaměřena na praktickou část diplomové práce, kde jsou uvedeny samotné propočty za jednotlivá období a srovnání predikovaných sdílených daní se skutečným inkasem do rozpočtu města. Jedenáctá kapitola obsahuje závěry práce a případná doporučení v rámci řešené problematiky, protože i přes postupný vývoj a snahu alokovat finanční prostředky mezi municipální rozpočty podle reálných potřeb těchto jednotek, lze identifikovat v současnosti některé problémy, které vyžadují nová řešení.

Záměrně bylo zvoleno období mezi léty 2006 až 2013. Rok 2006 byl pro Českou republiku rokem relativního klidu, který postupně oslaboval, až v roce 2009 vyvrcholil ekonomickou recesí. Rok 2010 je pak rokem ekonomického oživení a rok 2013 přinesl navýšení daňových příjmů po schválení novely zákona o rozpočtovém určení daní, které zajistí pro územní samosprávy další finanční prostředky na krytí kapitálových a dalších běžných výdajů o kterých rozhodují ve městech zvolená zastupitelstva ve svých rozpočtech.

3 ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVA V ČESKÉ REPUBLICE

Přibližně za posledních 100 let prošla územní samospráva na území dnešní České republiky podstatným vývojem. Při vzniku Československa v roce 1918 byly převzaty různé typy územní samosprávy ze zanikajícího Rakouska-Uherska. V Čechách a na Moravě byly územní samosprávy nazývány obcemi (popř. okresy), na Slovensku pak komitáty. Postupem času se však struktura územní samosprávy sjednotila do tří stupňů:

2. obec nebo město
3. okres
4. země.

První polovina 20. století se vyznačovala tendencí k centralizaci, zejména díky druhé světové válce, krizovými jevy hospodářství a zvýšenou koncentrací kapitálu. Po druhé světové válce vznikly na území Československa národní výbory s omezenou samosprávnou funkcí. Ty navíc byly v roce 1949 rozděleny do třístupňové soustavy národních výborů (městské, okresní, krajské) se vztahem vertikální podřízenosti. Avšak tyto národní výbory nemohou být považovány za orgány územní samosprávy, jelikož byly řízeny centrální mocí. Obnova samosprávné funkce obcí byla završena po pádu komunistického režimu až v roce 1990.

S přechodem od centrálně plánované ekonomiky k tržní ekonomice a s prohlubováním demokracie došlo k reformám územní samosprávy a veřejné správy, při kterých došlo ke zrušení národních výborů. Naopak nově vznikly okresní orgány, jež byly decentralizovanými orgány státní správy. Dalším důležitým mezníkem je rok 2001, kdy vznikly kraje. Okresní úřady existovaly ještě do roku 2002. Po jejich zániku přešly pravomoci na obce s rozšířenou působností a na kraje. V České republice se v současné době dělí veřejná správa na republikovou úroveň, regionální úroveň (kraje) a místní úroveň (obce).

Podle Ústavy České republiky¹ je obec základním územně samosprávným celkem, který je součástí vyššího územně samosprávného celku, a to kraje. Jedná se o územní společenství občanů, kteří mají právo na samosprávu. Mezi charakteristické znaky obce patří:

¹ Ústava ČR, hlava sedmá článek 99

- území obce (územní základ obce)
- obyvatelstvo obce (personální základ obce)
- právní subjektivita obce (právní základ obce) – obec vystupuje vlastním jménem
- hospodaření s majetkem a vlastní rozpočet obce (ekonomický základ obce)
- působnost obce – samospráva veřejných záležitostí.

Postavení obce a její pravomoci jsou vymezeny v zákoně č. 128/2000 Sb., o obcích (obecních zřízeních), ve znění pozdějších předpisů. V něm je obec definována jako: veřejnoprávní korporace, která má vlastní majetek, vystupuje v právních vztazích svým jménem a nese odpovědnost z těchto vztahů vyplývajících.²

V tomto zákoně jsou vymezeny následující typy obcí:

- obce, které nejsou žádnou z dále uvedených kategorií
- městyse – ty stanovuje předseda Poslanecké sněmovny po vyjádření vlády na návrh obce
- města – musí mít nad 3 000 obyvatel a musí být dodržen stejný proces jako u městyse, zvláštní postavení mezi městy má hlavní město Praha, jejíž působnost je upravena speciálním zákonem³
- statutární města – v současné době jich je v ČR 24, je u nich možnost členit se na městské části a jsou v postavení pověřených obecních úřadů.

Zákon o obcích dále definuje pojem občan, území obce, názvy obcí a místní názvy, vznik, zánik, sloučení či oddělení obce a působnost obce. Působnost obce se dělí na samostatnou a přenesenou. To znamená, že je v České republice využíván smíšený model územní veřejné správy (ten byl na našem území využíván již v 19. století). Model územní veřejné správy je důležitý zejména z hlediska financování obcí.

Samostatná působnost obce znamená právo na samosprávu a spravování záležitostí v zájmu obce, jejich občanů a dále záležitostí svěřenými zvláštním zákonem. Stará se o sociálně – ekonomický rozvoj svého území, uspokojování potřeb občanů. Jde především o oblast bydlení, ochrany a rozvoje zdraví, dopravy, vzdělání, kultury, ochrany veřejného pořádku, čili o zabezpečení místních veřejných statků. Obce rovněž na základě samostatné působnosti mohou zřizovat příspěvkové organizace, organizační

² § 2 Zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecních zřízeních)

³ Zákon č. 131/2000 Sb., o Hlavním městě Praze

složky obce nebo zakládat právnické osoby. Právním podkladem samostatné působnosti obce jsou obecně závazné vyhlášky.

Naproti tomu u přenesené působnosti obec vydává nařízení obce. Přenesená působnost obce je výkonem státní správy, prováděná prostřednictvím orgánů obce. Jedná se například o rozhodování o místních účelových komunikacích, projednávání přestupků, vydávání stavebního povolení, regulace veřejné dopravy atd. Obce se při jejím výkonu musí řídit jak právními předpisy vydanými k provedení výkonu přenesené působnosti, tak směrnicemi ministerstev, usnesením vlády a jiných ústředních správních úřadů. Větší částí přenesené působnosti jsou pověřeny obce s pověřenými obecními úřady a obce s rozšířenou působností. Činnosti přenesené působnosti jsou financovány prostřednictvím příspěvků ze státního rozpočtu.

Česká republika patří v Evropské unii k zemím s nejnižším průměrným počtem obyvatel na obec.⁴ V 90. letech se v některých, zejména vyspělých, zemích objevily určité centralizační tendence. V České republice tomu bylo naopak. Zatímco v roce 1989 bylo na území současné České republiky 3 527 obcí s vlastním národním výborem, v roce 1994 bylo evidováno 6 231 obcí. Došlo k nárůstu počtu obcí téměř o dvojnásobek. Většina obcí však měla méně než 1 000 obyvatel. Z toho je patrná převaha počtu malých obcí. Podle velikostního kritéria lze malé obce definovat buď podle hustoty zalidnění, nebo počtu obyvatel. Příkladně-li se měřítko Eurostatu, za venkovskou (malou) obec můžeme prohlásit každou obec s maximálním počtem 100 obyvatel na km² (79 % obcí ČR)⁵.

K 1.1.2001 byl počet obcí v České republice ve výši 6 258. Důvodem zvyšování počtu obcí bylo hlavně obnovení historických hranic obcí, ale také omezování sociálně – ekonomického rozvoje obce. V roce 2007 bylo zaznamenáno 6 244 obcí. Oproti předchozím létům došlo k nepatrnému snížení. Poslední údaje dostupné na stránkách Českého statistického úřadu o velikostní struktuře obcí v České republice jsou uvedeny v tabulce č. 1.

⁴ Provazníková, R, Financování měst, obcí a regionů, 2. rozšířené vydání (2009), str. 23

⁵ Někdy je používána i hranice 150 obyvatel na km² vycházející z metodiky OECD, kterou převzal Eurostat a upravil na uvedenou limitní hodnotu 100 obyvatel na km².

Tabulka č. 1: Velikostní struktura obcí v České republice k 31.12.2009

Velikostní struktura obcí v ČR k 31.12.2009		
Počet obyvatel	Počet obcí	Podíl na celku
do 199	1 543	24,69%
200-499	1 982	31,72%
500-999	1 346	21,54%
1000-1999	708	11,33%
2000-4999	396	6,34%
5000-9999	142	2,27%
10000 a více	132	2,11%
Celkem	6 249	100%

Zdroj: Český statistický úřad, 16.10.2011, vlastní úprava

Velmi členitá struktura obcí v České republice snižuje alokační efektivnost u místního veřejného sektoru v případě omezených zdrojů financování, tzn. rozpočtových příjmů. Většina malých obcí z tohoto důvodu nedosáhne při zajišťování veřejných statků úspor z rozsahu.

4 CHARAKTERISTIKA A FINANCOVÁNÍ VEŘEJNÉ SPRÁVY

4.1.1 Finanční hospodaření municipalit

Municipality zabezpečují mimo jiné také úkoly ekonomické povahy. Tyto úkoly jsou velmi důležité, protože se podílejí velkou měrou na zajišťování potřeb veřejné ekonomiky. Velmi důležitým nástrojem financování potřeb veřejné ekonomiky je soustava veřejných rozpočtů. Hospodaření financování potřeb municipalit je nedílnou součástí celkového finančního

systemu v dané zemi. Soustavu veřejných rozpočtů v České republice tvoří státní rozpočet, rozpočty krajů a rozpočty měst a obcí. V širším pojetí sem můžeme zahrnout i státní fondy a mimorozpočtové fondy zřizované obcemi a kraji. Uvnitř rozpočtové soustavy dochází k přerozdělování prostředků mezi jednotlivými rozpočty pomocí dotací a příspěvků. Rozsah těchto dotací závisí na míře (modelu) fiskálního federalismu.⁶

4.1.2 Principy municipálního finančního systému

Principy municipálního finančního systému jsou následující:

- a) **Konzistence** místního finančního systému s veřejnými financemi, s obecně vytyčenými cíli fiskální politiky. Municipální finanční systém by měl být v souladu s celkovým systémem veřejných financí. Měl by respektovat obecné tendence ve vývoji veřejné ekonomiky. A municipální zdanění by mělo respektovat obecně přijaté daňové zásady, ovšem s ohledem na zásadu prospěchu ze zdanění.
- b) Určitý stupeň **municipální autonomie** a odpovědnosti, určitý stupeň finanční soběstačnosti. Při rozhodování o finanční stránce hospodaření by měla mít municipalita určitý stupeň autonomie a odpovědnosti za hospodaření s ohledem na význam a posilování místní a územní samosprávy. Posilování územní samosprávy vyžaduje, aby byl municipalitám vymezen větší okruh daní

⁶ Teorie fiskálního federalismu souvisí s alokací finančních prostředků v rozpočtové soustavě. Zkoumá také optimální rozdělení odpovědnosti za zabezpečování veřejných statků a jejich financování z rozpočtů jednotlivých vládních úrovní – blíže viz Peková, J.: Hospodaření a finance územní samosprávy, 1. vydání. Praha: Management Press 2004, kapitola 4

a ostatních příjmů, které přímo plynou do municipálního rozpočtu a samy mohou některé druhy příjmů bezprostředně ovlivňovat.

Ukazatelé fiskální autonomie a decentralizace⁷

Nejčastěji se používají následující ukazatele pro měření stupně autonomie municipální vládní úrovně:

- Ukazatel procentuálního podílu vlastních municipálních daní a podílu na daních z celkových příjmů municipálních rozpočtů.
- Ukazatel procentuálního podílu municipálních daní a všeobecných dotací na celkových příjmech municipálních rozpočtů. Ukazatel ukazuje objem zdrojů, které municipalita může dle pravomoci volně využívat.
- Ukazatel procentuálního podílu municipálních daní a všeobecných dotací na celkových municipálních výdajích.

Průhlednost finančního systému hospodaření municipalit. Pro tento systém musí být hospodaření průhledné, jednoduché a jasně pochopitelné.

Stabilita. Municipální finanční systém by měl být stabilní v delším časovém období. Nemělo by docházet k častým změnám v daňovém určení a k výrazným změnám v daňových sazeb. Daňové příjmy rozpočtů by měly být stabilní, a to i se zřetelem stabilní daňové základny, která zabezpečuje stabilní daňový výnos.

Účinnost municipálního finančního systému je spjata s efektivním využitím alokační funkce veřejných financí na municipální úrovni. Tento systém by měl podporovat výkonnost municipální ekonomiky a ovlivňovat efektivní alokaci zdrojů jak ve veřejné ekonomice, tak i v soukromém sektoru.

Administrativní nenáročnost municipálního finančního systému znamená, že by tento systém měl minimalizovat náklady na výběr a správu příjmů, protože o tyto náklady se zmenšují výdaje do veřejného sektoru.

Tyto jednotlivé principy municipálního finančního systému spolu úzce souvisejí, avšak intenzita působení může být různá. Přesto municipální finanční systém by měl využívat

⁷ Peková, J.: Hospodaření a finance územní samosprávy, 1. vydání. Praha: Management Press 2004, kapitola 4

optimálně jednotlivé funkce veřejných financí a napomáhat k hospodárnému a efektivnímu využití finančních zdrojů (v soustavě veřejných rozpočtů).

5 FISKÁLNÍ DECENTRALIZACE A FISKÁLNÍ FEDERALISMUS

5.1.1 Fiskální decentralizace

Ve veřejném sektoru můžeme pojem decentralizace považovat za restrukturalizaci nebo reorganizaci veřejné moci, při které vznikne systém vzájemné spoluodpovědnosti mezi institucemi jednotlivých vládních úrovní. Decentralizace by měla vést ke zvýšení celkové kvality a efektivnosti veřejné vlády. Jedná se o přenesení pravomocí a odpovědností za veřejné funkce z centrální vlády na nižší úrovně vlády, popřípadě na soukromý sektor. Rozlišujeme několik decentralizačních typů, a to politickou decentralizaci, administrativní decentralizaci, ekonomickou decentralizaci a fiskální decentralizaci. Uvedené decentralizační typy se v praxi vzájemně prolínají.

Politická decentralizace poskytuje občanům a jejich voleným zástupcům větší míru pravomocí u veřejného zájmu a usnadňuje formulaci a implementaci veřejných politik. Je znakem demokratizace a její potřeba se opírá o argumentace, že vyšší účast občanů určitého území při rozhodování o veřejném zájmu lépe odráží rozdílné zájmy ve společnosti.

Cílem administrativní decentralizace je zaměření se na rozdělování pravomocí, odpovědností a fiskálních zdrojů k zabezpečení veřejných statků mezi jednotlivé vládní úrovně. Administrativní decentralizace může být prováděna formou dekoncentrace, delegování nebo decentralizace. Rozdíl mezi těmito formami je zejména v přenesení míry odpovědnosti a jednotlivých pravomocí z centrální vlády na nižší úrovně vlády. Z výše uvedeného je patrné, že administrativní decentralizací je uplatněn vztah Principál – agent.

Ekonomická decentralizace (tržní decentralizace) zahrnuje privatizaci a deregulaci, při které dochází k přesunu odpovědnosti za veřejné funkce z veřejného sektoru na soukromý sektor. Je znakem ekonomické liberalizace. Dochází k propojení vazeb mezi veřejným a soukromým sektorem, což může vést k podpoře domácí ekonomiky.

Aby mohla být reorganizace nebo restrukturalizace veřejného sektoru provedena, je zapotřebí vzít v úvahu efektivní a transparentní způsob financování ve veřejném sektoru. K tomu slouží fiskální decentralizace. Při fiskální decentralizaci hledáme optimální míru decentralizace veřejného sektoru na nižší vládní úrovni a zároveň zvýšení efektivnosti při financování potřeb veřejného sektoru. Pokud mají územní samosprávy efektivně vykonávat decentralizované funkce, musí být pravomocné při:

- zajištění přiměřených příjmů (buď vybraných na místní úrovni, nebo poskytnutých vyšší vládní úrovni)
- výdajových rozhodnutí.

Přistoupení k fiskální decentralizaci je reakcí na zvyšující se deficity veřejných rozpočtů v minulých letech. Při fiskální decentralizaci dochází k přesunu kompetencí a odpovědností za zajišťování většího rozsahu veřejných statků a služeb na nižší vládní úrovni (regionální, municipální). Navíc slouží jako prostředek omezení růstu veřejného sektoru a také jeho výdajů. Nižší vládní úrovni se dostávají do postavení, při kterém rozhodují o poskytování a financování veřejných statků a služeb s ohledem na místní zvláštnosti územního celku. Při tomto rozhodování jsou omezeny obecně platnými pravidly, většinou ve formě zákonů.

Při fiskální decentralizaci se využívají i některé ekonomické teoretické modely, nejvýznamnějšími jsou Tieboutův model místních financí a Buchananova teorie klubů⁸. Tyto modely se soustředí na testování hypotézy, jak tato pravidla ovlivňují chování jednotlivců, politiků a vlád a na to jak ovlivňují efektivní alokaci zdrojů. Ve svém díle autoři ukázali, jakým způsobem je možné teoreticky určit pravidlo optimální většiny.

Teorie veřejné volby⁹ analyzuje zákonitosti institucionální struktury, tj., pravidla a mechanismy, jimiž se řídí kolektivní volba. Tato teorie si klade otázky „jak“, „co“ a „pro koho“ ve veřejném sektoru, obdobně, jak to analyzuje teorie nabídky a poptávky pro soukromý sektor.

Při Tieboutově modelu místních financí se jedinec díky své dokonalé mobilitě rozhoduje pro nejlepší alternativu poskytovaných statků podle svých preferencí, a to tak, že se přestěhuje do vybrané oblasti, tento model je založený na fiskální konkurenci

⁸ Buchanan, J. M. An Economic Theory of Clubs (1965), str. 1 – 14

⁹ Zdroj: Stiglitz, J.E.: Ekonomie veřejného sektoru 1 vyd., Praha: Grada Publishing, 1994

a mobility obyvatel. Tieboutův model předpokládá existenci různých komunit, z nichž každá poskytuje různý rozsah místních statků a daní. Jednotlivci se stěhují – „ volí nohama“ podle svých preferencí týkajících se skladby statků a zároveň podporují efektivní alokaci zdrojů, pokud daně jimi placené budou odrážet mezní náklady rozšíření místních služeb na nově příchozího. Model tak představuje mechanismus přesného projevení preferencí jednotlivci (nevyskytuje se problém s hlasováním) i mechanismus řešení otázky optimální skladby veřejných statků. Model má však svá omezení. K dosažení rovnováhy je nutné předpoklad dokonalé mobility spotřebitelů a dostatečné množství místních společenství a jediným hlediskem je hledisko fiskální. V oblastech se pak mohou daně lišit, což nelze považovat za efektivní.

V Buchananově teorii klubů se vychází z úspor z rozsahu a sdílení podobných preferencí jedinců, kteří se shlukují do společenství (klubů). V praxi dochází často k situaci, že ti jedinci, kteří nesou náklady veřejné činnosti, či projektu nejsou zpravidla jedinými příjemci užítku. Z tohoto důvodu, ti co poptávají určitou veřejnou službu nebudou jedinými nositeli nákladů za poskytování služeb a k tomu slouží analýza typu porovnání nákladů a výnosů, (užitků) která poskytuje informace úředníkům, zastupitelům, politickým rivalům a voličům k výběru investičních projektů, nebo činností v rámci veřejného sektoru, které jsou financovány z veřejných výdajů ¹⁰.

Veřejné finance jsou charakteristické 3 funkcemi: *alokační, redistribuční a stabilizační*. Pro fiskální decentralizaci je nejdůležitější alokační funkce. Při ní je zajišťováno rozdělení celkového užití zdrojů v ekonomice mezi soukromé a veřejné statky a také rozhodnutí o struktuře veřejných statků. Pro rozhodování o přesunu funkcí a kompetencí na nižší vládní úrovni při zabezpečování a financování veřejných statků je zapotřebí analýzy prospěchu. Při ní zjišťujeme, kdo má prospěch z veřejných statků. Tato analýza také slouží při stanovení daňové ceny (uživatelského poplatku) veřejného statku nebo služby na základě preferencí obyvatel. Nezbytný předpoklad analýzy prospěchu je projevení preferencí obyvatel té oblasti, u kterých se užitek z veřejného statku projeví. Naproti tomu, redistribuční a stabilizační funkce by měla být zajišťována

¹⁰ Strecková Y., Veřejná ekonomie pro školu a praxi „K metodám objektivizace výše výdajových položek veřejných rozpočtů“, vydání Computer Press ISBN 8072261126, 226 str.

centrální vládní úrovni. Redistribuční funkce souvisí se změnami v rozdělování důchodů ve společnosti a měla by působit na sociální spravedlnost.

Při redistribuční funkci se většinou uplatňuje progresivní zdanění a systém výplaty sociálních dávek obyvatelům s nízkými nebo žádnými příjmy. Kdyby byly tyto pravomoci přenechány nižším úrovním vlády, mohlo by docházet např. k fiskální migraci obyvatel na základě rozdílného zdanění v různých oblastech. Znamená to, že příliv zahraničních pracovníků do ekonomiky zvyšuje nabídku práce v přijímající zemi. Zvýšení nabídky práce plynoucí ze zvýšené imigrace může brzdit inflační tendence u mezd. Mírné mzdové tlaky a nízké inflační tendence obecně představují vhodné hospodářské prostředí pro politiky centrálních bank s nízkými úrokovými sazbami, které podporují investice a ekonomický růst. Nižší mzdy vedou ke snížení výrobních nákladů, a tedy potenciálně též ke snížení maloobchodních cen zboží a služeb pro konečné spotřebitele. Následky imigrace mnohou ovšem být velmi široké a nelze je omezovat jen na problémy růstu a produktivity, ale je třeba je posuzovat v širším ekonomickém a sociálně-kulturním kontextu. Závisí též na stupni integrace imigrantů do majoritní společnosti, na jejich schopnost vypořádat se s různými ekonomickými, kulturními a společenskými konvencemi či zvyklostmi v cílové zemi¹¹.

V některých zemích však došlo k propojení centrální úrovně vlády s nižšími úrovněmi například v tom, že nižší vládní úrovně mohou stanovit daňové pásmo v určitém intervalu. Stabilizační funkce souvisí s makroekonomickými proměnnými, jako jsou zaměstnanost, úroveň cenové hladiny, míra ekonomického růstu a vnější rovnováha ekonomiky. Pro její zachování slouží zejména státní rozpočet. Centrální vláda spolu se státním rozpočtem ještě používá ke stabilizaci domácí ekonomiky i monetární politiku, která ve většině případů vyžaduje také mezinárodní koordinaci.

Nižší úrovně vlády však mohou přispět ke stabilizaci ekonomiky, a to tím, že v dobách konjunktury budou vytvářet stabilizační fondy, které následně v době recese použijí na zvýšené výdaje nebo při omezení daňových příjmů, které jsou závislé na fázi hospodářského cyklu nebo mohou zvýšit zaměstnanost ve své oblasti, protože by měly mít lepší informace o místním trhu práce.¹²

¹¹ Boeri, T., van Ours, J. (2008). *The Economics of Imperfect Labor Markets*. Princeton

¹² Jílek M., *Fiskální decentralizace, teorie a empirie* (2008), str. 58 - 60

Existují tři možné způsoby provedení fiskální decentralizace:

- decentralizace daňových příjmů a také výdajů – míra decentralizace se pak vyjadřuje jako podíl místních vlád na celkových rozpočtových příjmech a výdajích
- decentralizace veřejných výdajů – nižší samosprávné územní celky jsou dotovány ústřední vládou.
- bez vlivu na výkon výdajové nebo příjmové politiky – vyšší spoluúčast místních vlád při rozhodování o veřejných statcích bez možnosti změnit jejich financování, v současném politickém světě velmi náročná na provedení.

Ve prospěch fiskální decentralizace svědčí v ekonomické teorii několik argumentů.

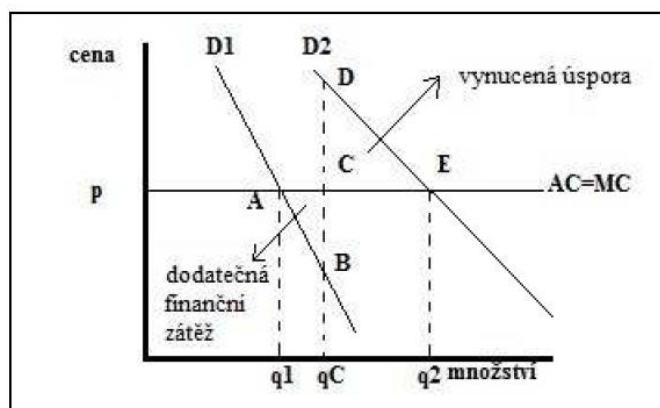
Poskytování veřejných statků a služeb nižšími vládami mnohem lépe propojuje prospěch z veřejných statků a náklady na ně vynaložené. To je způsobeno tím, že územní samospráva, která je regionálně nejbližší občanovi a zná místní potřeby a tužby, tak mnohem lépe interpretuje přání a preference místních obyvatel. Větší rozmanitost preferencí vede ke stále větší potřebě decentralizace. Další argumentem pro decentralizaci je zpravidla vyšší elasticita ke geografickým a individuálním preferencím u nižších vládních úrovní než u úrovně centrální. Ta umožňuje poskytnout větší možnost volby mezi různými objemy veřejných statků. Regionální (popř. municipální) vláda může lépe sledovat zájmy v dané lokalitě a je usnadněna i jejich následná kontrola. Vzniká bezprostřední vazba mezi voliči a politiky a občané mají přehled o použití financí, které odvedou místní samosprávě ve výši daní. Při centralizovaném systému financování jsou relativně vysoké náklady na rozhodování o poskytování místních veřejných statků a tím dochází ke ztrátám efektu z centralizace. Navíc existuje prostorová omezenost užitků z některých veřejných statků. Tyto dva jevy jsou podstatou decentralizačního teorému. Podle Provažníkové(2009)¹³:

„Rozsah ztráty efektu z centrálně zajišťovaných statků závisí nepřímou úměrně cenové elasticitě poptávky a na rozdílech v poptávce ve fiskálních společenstvích.“

¹³ Provažníková R., Financování měst, obcí a regionů, 2. rozšířené vydání (2009), str. 46

Na základě většiny ekonometrických odhadů cenových elasticit místních veřejných statků je poptávka po nich vysoce neelastická, a tudíž centrální zajišťování takových statků by mohlo vést ke značným ztrátám. Uvedené problémy ilustruje následující graf.

Graf č. 1: Decentralizační teorém¹⁴



p... cena veřejného statku, **D1 a D2**... poptávka po veřejném statku v obci 1 a 2, **q1 a q2**... efektivní úroveň spotřeby veřejného statku v obci 1 a 2, **qC**... úroveň poskytování veřejného statku určená centrální vládou,

Pokud budou veřejné statky poskytovány centralizovaně, zřejmě to povede k jejich uniformní nabídce na územích všech samospráv, což pravděpodobně způsobí ztrátu přebytku spotřebitele. Předpokládejme konstantní náklady produkce veřejných statků, která se projeví ve formě horizontální nákladové funkce, při které se průměrné náklady rovnají mezním nákladům ($AC=MC$). Uvažujme, že ve společnosti jsou jen 2 obce se zcela identickými preferencemi jejich obyvatel. Ty jsou znázorněny poptávkovými křivkami D1 a D2. Centrální vláda se rozhodne produkovat výstup C za cenu p, při které je obec 1 nucena spotřebovat vyšší množství ($q_C - q_1$), než poptává. U obce 1 tudíž dochází ke ztrátě užítka znázorněného plochou ABC z toho důvodu, že náklady této vynucené spotřeby jsou vyšší než ochota platit za veřejné statky. Naopak u obce 2 je situace opačná. Tato obec je ochuzena o množství veřejných statků, která je ochotna zaplatit, a tudíž u ní vzniká vynucená úspora ($q_2 - q_C$).

¹⁴ Jílek M., Fiskální decentralizace, teorie a empirie (2008), str. 58

Tuto úsporu znázorňuje plocha CDE. Pokud stát místo centralizovaného poskytování veřejných statků provede decentralizaci poskytování a financování veřejných statků na tyto dvě obce, pak to povede k větší alokační efektivnosti.

Rozsah alokační neefektivnosti záleží na:

- velikosti nerovností mezi centralizovaně zvoleným výstupem a výstupem, který poptávají územní samosprávy (čím větší je různorodost preferencí obyvatel obcí, tím vyšší je pak ztráta užitku)
- sklonu poptávkových křivek (čím je poptávka více cenově neelastická, tím menší je ztráta užitku)

Fiskální decentralizace však skrývá i určitá omezení. Prvním z nich je určení optimální velikosti místních společenství a optimálního množství poskytovaných veřejných statků a služeb. Dalším z nich je nedostatečná informovanost. Některé veřejné statky mohou být velmi specifické pro určité oblasti. Díky tomu může centrální vláda podhodnotit nebo nadhodnotit jejich produkci, a to právě z důvodů nedostatečných informací o místních preferencích. V některých státech (např. Francie, Itálie nebo Chile) je tento nedostatek řešen tak, že ústřední vlády mají v územních samosprávách své zástupce, kteří odhadují potřeby v dané lokalitě.

Zájem každé země na zájmech jejích místních samospráv samozřejmě závisí na politickém uspořádání. Důležitým problémem, který omezuje účinky fiskální decentralizace je v poslední době korupce. Korupce na místní úrovni je většinou způsobena tím, že úředníci a občané žijící na určitém území samosprávy jsou velmi těsně spjati (pracují spolu, pocházejí z jedné rodiny atd.). Korupce posouvá veřejný zájem do pozadí na úkor prospěchu určitých jednotlivců nebo skupin. S tímto problémem částečně souvisí i kvalita místních byrokracií. Místní byrokracie nabízí další pracovní místa, avšak nadaní lidé si většinou vybírají dlouhodobě lepší kariérní růst. Pokud se rozhodnou zůstat zaměstnání v byrokracii, vybírají si spíše vyšší stupeň (např., na národní úrovni), která nabízí atraktivnější příležitosti. Na decentralizaci mohou negativně působit i technologické změny a zvýšená mobilita obyvatel to znamená, že technologické změny se odvíjí zejména od poptávky po veřejných statcích a vývoji technologií. To vede k neustálým intervencím veřejného sektoru. Mobilita

obyvatel pak vede ke změnám prostorových užitků veřejných statků. Jakákoliv decentralizace by měla být časově flexibilní a její úspěšnost ovlivňuje systém řízení veřejných výdajů v zemi.

5.1.2 Fiskální federalismus

Fiskální federalismus patří mezi relativně novou dimenzi veřejných financí. První jeho praktické uplatnění se objevilo na začátku 70. let minulého století.¹⁵ Jílek(2006)¹⁶ uvádí odkaz na Musgraveho, který definoval fiskální federalismus jako: „*systém, jehož účelem je umožnit různým skupinám žijícím v různých státech (federace) vyjádřit různé preference ohledně veřejných statků, což nutně vede k rozdílům v úrovni zdanění a veřejných služeb.*“ Aplikace fiskálního federalismu zpočátku probíhala jen v anglosaských zemích, v posledních dvaceti letech však k němu přistupují i evropské země, a to díky stále rostoucí úloze územních samospráv a spojení s procesy decentralizace a dekoncentrace.

Pojem federalismus je spíše používán v politických souvislostech. Je definován jako stav, při kterém existují alespoň dvě úrovně vlády, z nichž každá má určitou suverenitu při svém rozhodování a v demokratických uskupeních působí jako protiváha ústřední moci. Fossati(1999) chápe federalismus jako „*nástroj zvyšování efektivnosti politického rozhodování v demokratických společnostech.*“¹⁷

Z ekonomického hlediska však federalismus chápeme v širším vymezení – tím je fungování systému veřejných financí obecně. Z toho vyplývá, že fiskální federalismus se neuplatňuje jen ve federativně uspořádaných státech, ale i v unitárních státech. Podstatou fiskálního federalismu je zkoumání finančních vazeb mezi centrální vládou a nižšími územně samosprávnými celky v rámci veřejného sektoru. Jeho cílem je optimální přiřazení příjmů, určení odpovědnosti za zabezpečení a financování veřejných statků a služeb mezi jednotlivými úrovněmi vlády.

¹⁵ Termín jako první použil R. Musgrave, nejznámější jeho představitel je však Wallace Oates

¹⁶ Jílek, M. Fiskální decentralizace, teorie a empirie (2008), str. 17

¹⁷ Fossati, A., Panella, G. Fiscal Federalism in the European Union (1999), str. 2

Podle Pekové(1995)¹⁸ jsou při fiskálním federalismu nejdůležitější:

- **vertikální a horizontální struktury** veřejného sektoru a vzájemná optimalizace vazeb mezi nimi
- **fiskální funkce mezi jednotlivými úrovněmi**
- **pravomoci a odpovědnosti za příjmy a výdaje určité lokality**

5.1.3 Modely fiskálního federalismu

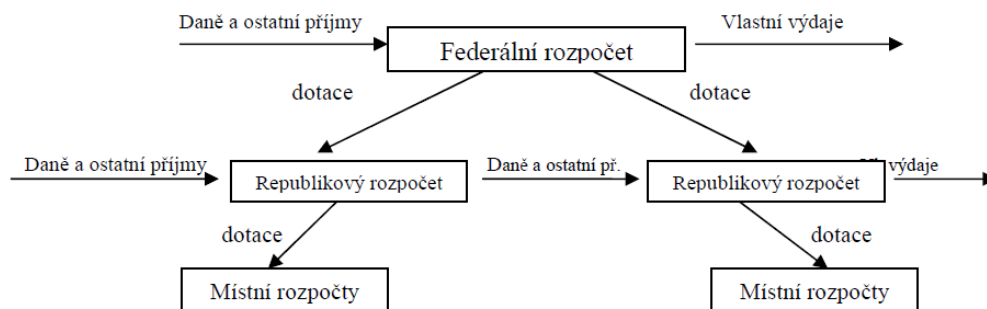
Modely fiskálního federalismu jsou podmíněny charakteristikou federativních zemí, v nichž je dělba kompetencí většinou jasnější, což nemusí platit v unitárních zemích. Odlišnost jednotlivých modelů spočívá především ve způsobu získávání příjmů rozpočtů. Ve federativních zemích se rozlišují dva základní modely fiskálního federalismu:

1. vertikální model veřejného sektoru (také jako „koláčový model“ nebo „model vrstveného dortu“) – uplatňuje se v anglosaských zemích, jako jsou USA, Austrálie nebo Kanada; jednotlivé úrovně vlády mají svou fiskální autonomii a fiskální nezávislost
2. horizontální model veřejného sektoru (také jako kooperativní federalismus) – uplatňován zejména v Německu; jsou v něm zahrnuty rysy unitárního státu, kdy existuje silná centrální vláda s rozsáhlým vlivem, jednotná legislativa a daňový systém. Na druhé straně existuje také federativní uspořádání – spolkové země (jako střední úroveň vlády).

V praxi čistě tyto modely nenajdeme, vždy dochází k nějakým úpravám či kompromisům. Určitým kompromisem je kombinovaný model vertikálního a horizontálního modelu fiskálního federalismu. Jednotlivé úrovně vlády mají své vlastní příjmy, které jsou doplněny o dotace z rozpočtu vyšší vládní úrovně. Stát má možnost prostřednictvím přerozdělovacích procesů zmírňovat nerovný daňový výnos mezi regiony či obcemi.

¹⁸ Peková, J. Finance územní samosprávy – územní aspekty veřejných financí (1995), str. 37

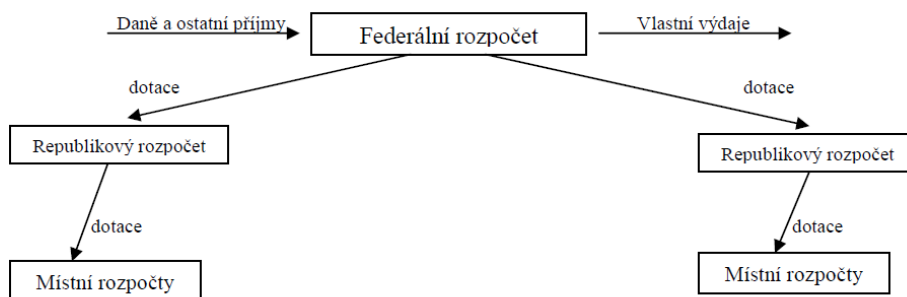
Obrázek č. 1: Kombinovaný model fiskálního federalismu



Zdroj: Peková, J. Hospodaření a finance územní samosprávy, Management Press, 2004, str. 170, vlastní úprava

V rámci tohoto modelu ještě dále rozlišujeme centralizovaný model a decentralizovaný model. Centralizovaný model se vyznačuje nízkou mírou soběstačnosti nižších úrovní vlády. Z pohledu příjmů je nejvýznamnější ústřední rozpočet, který jediný je soběstačný. Důležitost vazeb je zejména z pohledu vertikální linie, většinou ve formě dotací. To znamená, že nižší úrovně vlády nepokryjí své výdaje z vlastních příjmů a jsou odkázány na dotace z vyšších rozpočtů. Tento model byl využíván v Československu do roku 1990.

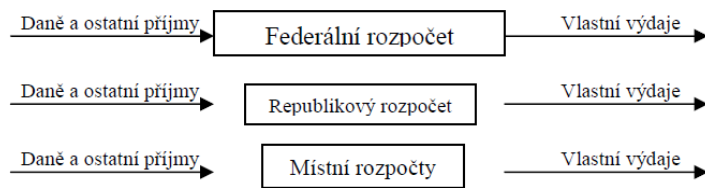
Obrázek 2: Centralizovaný model fiskálního federalismu



Zdroj: Peková, J. Hospodaření a finance územní samosprávy, Management Press, 2004, str. 170, vlastní úprava

Decentralizovaný model je naopak založen na úplné finanční samostatnosti nižších úrovní vlády a nedochází tak k přerozdělovacím procesům mezi jednotlivými úrovněmi vlády. Aby tento model fungoval, musely by mít nižší vládní úrovně vlastní pravomoc v daňové oblasti. Ve fungování současných veřejných financí je tento model pouze teoretický.

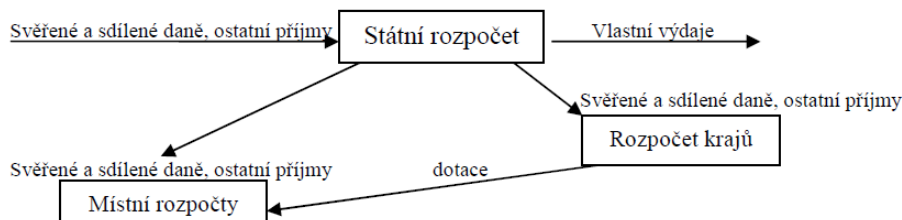
Obrázek 3: Decentralizovaný model fiskálního federalismu



Zdroj: Peková, J. Hospodaření a finance územní samosprávy, Management Press, 2004, str. 171, vlastní úprava

V České republice se v současné době používá kombinovaný model fiskálního federalismu s určitými decentralizačními prvky. Finanční soběstačnost obcí a krajů v tomto modelu není naplněna, protože většina daňových příjmů plyne do státního rozpočtu a decentralizované daňové příjmy nepokryjí výdaje obcí a krajů. Musí docházet k přerozdělování finančních prostředků ze státního rozpočtu směrem k obcím a krajům a na zabezpečení určitých veřejných statků a služeb. Obce mohou být dotovány i z krajských rozpočtů.

Obrázek č. 4: Zjednodušený model kombinovaného fiskálního federalismu v ČR



Pozn.: V obrázku jsou z důvodu jeho přehlednosti vynechány státní fondy, které poskytují dotace jak krajům, tak i obcím.

Zdroj: Provazníková, R. Financování měst, obcí a regionů – teorie a praxe, Grada, 2007, str. 43, vlastní úprava

Každý model (mimo decentralizovaného) fiskálního federalismu vyžaduje určitou míru přerozdělovacích procesů od centrální vlády směrem k nižším vládám. Tyto přerozdělovací procesy jsou prováděny na základě rozpočtového určení daní, které je definováno samostatným zákonem. Dotace a transfery jsou poskytovány na základě rozpočtové soustavy. V posledních letech je nižším územním samosprávným celkům přerozdělováno více důchodových daní.

5.1.4 Zdroje a druhy příjmů veřejných rozpočtů

Dostatečně vysoké a pravidelné příjmy jsou předpokladem realizace plánovaných výdajů. Poměr mezi plánovanými příjmy a nutnými výdaji rozpočtu lze označit jako míra samofinancování daného rozpočtu. Při respektování zásady vyrovnaného rozpočtu, lze velikost příjmů daného rozpočtu označit jako tzv. rozpočtové omezení. Rozpočtové omezení je hranice, do jaké výše mohou sahat realizované výdaje¹⁹

Velikost příjmů veřejných rozpočtů určují tyto faktory:

- **Daňové určení** (rozhodnutí o tom, kam směřuje výnos dané daně)
- **Daňová kapacita** (solventnost poplatníků)
- **Daňová výtěžnost** (množství finančních prostředků, které se v dané oblasti skutečně získají)

Příjmy veřejných rozpočtů lze členit následujícím způsobem:

- Návratnost finančních prostředků
- Časové hledisko
- Původ finančních prostředků

Dle návratnosti finančních prostředků se příjmy člení na návratné a nenávratné. Návratné příjmy jsou takové příjmy, které má daný veřejný rozpočet pouze na určitou dobu svěřené a které je nutné vrátit. Patří sem např. bankovní úvěry (dlouhodobé i krátkodobé vypůjčené finanční prostředky), finanční prostředky získané za prodané a vydané obligace, finančně návratné výpomoci, aj. Většina příjmů veřejných rozpočtů jsou ovšem příjmy nenávratné. Nenávratné příjmy jsou ty příjmy, které po lokalizaci do příslušného veřejného rozpočtu v tomto rozpočtu zůstávají. Nemusí být přesunuty do jiného zdroje. Patří sem např. příjmy z výnosů různých daní a poplatků, příjmy z majetku, apod.

¹⁹ Pilný, J., Veřejné finance II, 2004 str., 22,23

Druhy příjmů dle druhu rozpočtu:

- Běžné – každoročně se opakující
- Kapitálové – investiční

Podle zákona se sestavují povinně pouze rozpočty běžné, tzn. na jeden rok, kam se zařazují kapitálové příjmy.

Druhy příjmů dle původu:

- Vlastní – vyplývající z daňového určení a z výsledků hospodaření subjektů, které zřídila obec (popř. stát nebo kraj)
- Z přerozdělovacích procesů (nevlastní) – dotace

Struktura příjmů veřejných rozpočtů je různá. Záleží na druhu vládní úrovně. Pro všechny veřejné rozpočty jsou společné příjmy:

- Daňové – dle daňového určení (zákon č. 243/2000 Sb.)
- Z majetku – hmotného a nehmotného
- Z přerozdělovacích procesů (nevlastní) - dotace
- Z ekonomických aktivit – podnikání

Tabulka 2: Struktura příjmů municipálního rozpočtu

STRUKTURA PŘÍJMŮ MUNICIPALNÍHO ROZPOČTU	
1. Běžné příjmy	
a) daňové	- výnosy ze svěřených daní a sdílených daní
b) z poplatků	- z místních a správních poplatků
	- ze sankčních poplatků a pokut
	- z ostatních poplatků (uživatelských, aj.)
c) z majetku a majetkových práv	
d) z výsledků vlastní hospodářské činnosti	
e) příjmy z hospodářské činnosti právnických osob, které obec zřídila	
f) ze splacených půjček a úroků z půjček	
g) přijaté peněžní dary a příspěvky	
5.2 jiné příjmy, které dle příslušných zákonů patří mezi příjmy obce	
2. Kapitálové příjmy	
a) z prodeje hmotného majetku	
b) z obchodu s cennými papíry	
3. Nevlastní příjmy (dotace)	
a) účelové specifické dotace	
	- příspěvek na výkon státní správy
	- dotace na Domy s pečovatelskou službou
b) účelové vyrovnávací dotace	
	- dotace na místní školství
	- dotace na sociální zabezpečení, aj.
c) neúčelové všeobecné dotace	

Zdroj: PILNÝ, Jaroslav. Veřejné finance II., 2004. str. 22,23.

6 PŘÍJMY NIŽŠÍCH ÚZEMNÍCH SAMOSPRÁV V ČESKÉ REPUBLICE

Příjmy decentralizovaných úrovní vlády je možno dle Evropské charty místní samosprávy rozdělit do dvou skupin, a to na vlastní a transferové příjmy. Rozlišovacím znakem tohoto rozdělení je možnost územní samosprávy ovlivnit výši příjmu. Mimo těchto dvou typů příjmů mají územní samosprávy možnost využívat i příjmy návratné. Vlastní příjmy (také autonomní příjmy) se vyznačují možností ovlivňovat jejich výši územní samosprávou. Mohou být buď fiskálního (daňového) nebo nefiskálního charakteru. Dalším dělením je podíl výnosu, který plyne do rozpočtu územní samosprávy. Rozlišujeme svěřené nebo sdílené příjmy. V poslední době se objevují tendence k posilování vlastních příjmů územních samospráv.

6.1.1 Vlastní příjmy

Výše těchto příjmů je vymezena legislativou a kontrolována územní samosprávou. Zdroj jejich vzniku je vždy na území dané samosprávy. Pojetí vlastních příjmů zahrnuje spojení mezi zdrojem financování a místní samosprávou. Příjmy se vztahují k dané územní samosprávě, jelikož na jejím území vznikají, dochází tedy ke geografickému propojení. Na druhé straně příjmy územní samosprávě většinou plynou od občanů, místních daňových poplatníků, kteří jsou uživateli veřejných statků v dané lokalitě. Základním dělením příjmů obecních rozpočtů je na daňové a nedaňové příjmy. Začneme vymezením nedaňových příjmů, poté se budeme věnovat sdíleným daňovým příjmům.

6.1.2 Nedaňové příjmy

Nedaňové příjmy zahrnují příjmy z vlastního podnikání, uživatelské poplatky, příjmy z vlastní správní činnosti a ostatní příjmy. Charakteristické pro tyto druhy příjmů je výrazně vyšší možnost ovlivnění jejich výše a souvislost s hospodářskou nebo podnikatelskou činností jednotlivých obcí.

Příjmy z vlastního podnikání patří k tradičním příjmům obecních rozpočtů²⁰, samozřejmě závisí na podnikatelské aktivitě konkrétní obce. V posledních deseti letech však jejich význam roste. Jedná se o podíly na zisku podniků s majetkovým vkladem

²⁰ Peková J., Finance územní samosprávy. Praha: Victoria Publishing a.s., 1995. 268s. ISBN 80-7187-024-2, str.65.

obcí, o příjmy z obchodování s cennými papíry nebo o příjmy z pronájmu majetku. Otázkou ovšem zůstává, jestli by obec měla působit i na trhu soukromých statků a být komerčně konkurenční? Většina států tuto působnost obce omezuje zákony a nedovoluje obcím takové činnosti. Co se týče příjmů z pronájmu majetku obce, tak ty závisí na množství a kvalitě vlastněného majetku. Obec většinou pronajímá obecní pozemky nebo obecní byty. V posledních letech však dochází k hromadným prodejm obecních bytů, protože obec získá vyšší příjmy než z jejich pronájmů. Příjmy z prodeje obecních bytů plynou do rozpočtů obcí pouze jednorázově nebo v krátkodobém horizontu. Obec tudíž s nimi nemůže počítat z dlouhodobého hlediska. Uživatelské poplatky splňují zásadu prospěchu a užitku ze spotřeby statku. Jsou účinné pro horizontální spolupráci mezi stejnými stupni vlád. Uživatelské poplatky se uvalují na statky určitého charakteru – zpravidla jde o smíšené veřejné statky. Užívají se zejména v případě, kdy plátce služby je současně i jejím příjemcem. Co se týče významu (ne až tak jejich výše), tak uživatelské poplatky jsou pro obce důležitější než pro ostatní vládní úrovně, protože právě ony zabezpečují veřejné statky a služby pro své občany. Mezi ně patří zejména poplatky za dodávky pitné vody, za čištění odpadních vod, za sportovní, rekreační a kulturní služby, za využívání hromadné dopravy atd.

Za příjmy z vlastní správní činnosti se nejčastěji považují poplatky za správní úkony, které obec činí na základě své přenesené působnosti. Jedná se například o vystavení dokladů, vydávání licencí, různá povolení (např. stavby), ověřování pravosti dokumentů a dokladů. Obce je mohou ovlivňovat minimálně, poněvadž jejich výše a ostatní náležitosti jsou většinou stanoveny legislativou²¹.

Mezi ostatní příjmy patří příjmy z mimorozpočtových fondů obce, příjmy z darů a výnosy ze sbírek. U výnosů ze sbírek se jedná o účelové příjmy. Dary pak souvisí zejména s možností jednotlivců je použít jako odpočitatelnou položku u daně z příjmů fyzických, nebo právnických osob.

6.1.3 Transfery

Pro transferové příjmy je charakteristické, že územní samosprávy nemají možnost je ovlivnit. Mohou být fiskálního nebo nefiskálního charakteru, sdílené nebo výlučné a proporcionální nebo neproporcionální.

²¹ Zákonem č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, sazebník část I - XII

- Státní dotace jsou poskytovány dle celostátně platných pravidel v rámci finančního vztahu státního rozpočtu k rozpočtům obcí a slouží k částečným úhradám neinvestičních výdajů v oblasti školství, zdravotnictví, ústavech sociální péče, ale je také příspěvkem na výkon státní správy v přenesené působnosti (agenda matrik, stavebních úřadů)
- Ostatní dotace z kapitoly Všeobecná pokladní správa, jsou poskytovány obcím dle platných pravidel. Jsou poskytovány podle funkcí, které obce vykonávají například:
 - a) Účelové dotace na zachování památkových rezervací, na prevenci kriminality, dotace na konání voleb
 - b) Dotace ze Státních účelových fondů – Státní fond životního prostředí, Státní fond dopravní infrastruktury
 - c) Dotace v rámci finanční podpory z EU, například v rámci Regionálních operačních programů v ČR.
- kapitálové dotace - mají investiční povahu

6.1.4 Místní poplatky²²

Základním právním dokumentem pro místní poplatky v České republice je zákon o místních poplatcích č. 565/1990 Sb. (ve znění pozdějších předpisů). Tento dokument však dává pouze možnost obcím uvalit vyjmenované poplatky na služby či činnosti. Dále jsou v něm uvedeny osoby, na které je možno poplatek uvalit, osoby nebo činnosti, které jsou od poplatku osvobozeny a maximální výše sazeb poplatků. Obec závaznost tohoto poplatku a jeho parametry stvrzuje vydáním obecně závazné vyhlášky. Ačkoliv jde podle názvu o poplatek, má tato platba daňový charakter a je považována za určitou formu místní daně. V České republice mohou obce uvalit následující místní poplatky:

- poplatek ze psů,
- poplatek za lázeňský nebo rekreační pobyt,
- poplatek za užívání veřejného prostranství,
- poplatek ze vstupného,
- poplatek z ubytovací kapacity,

²² Zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích ve znění pozdějších předpisů

- poplatek za povolení vjezdu s motorovým vozidlem do vybraných míst a částí měst,
- poplatek za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů,
- poplatek za zhodnocení stavebního pozemku s možností jeho připojení na stavbu vodovodu nebo kanalizace

Podle klasifikace OECD jsou místní poplatky²³ obcí v České republice řazeny ve třídě 5 000 jako daně na zboží a služby. V této skupině jsou dále jednotlivé poplatky rozlišeny na opakované daně, neopakované daně a daně na specifické služby. I když mají obce tyto poplatky plně ve své kompetenci, jejich výnos v rámci daňových příjmů obce není příliš významný (přibližně 6 %). Mezi obcemi existují značné rozdíly mezi uvalenými poplatky, do jisté míry je to umístěním obce, druhem obce (zdali jde např., o lázně nebo průmyslové město) a také množstvím uskutečněných akcí v obci (např., kulturních). Nejvýnosnějším poplatkem je poplatek za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů (přibližně 65 % příjmů místních poplatků obcí). To je pochopitelné, protože v každé obci obyvatelé produkují odpad. Náklady na likvidaci komunálního odpadu pak hradí obec ze svého rozpočtu.

6.1.5 Daně

Rozhodující podíl na příjmové stránce veřejných rozpočtů mají příjmy složené z daňových výnosů a tudíž se fiskální decentralismus intenzivně zabývá i problematikou daňového určení. Při hledání optimálního daňového systému je potřeba vytvořit pravidla, která budou spoluvytvářet fungující společný trh s konkurenčními rysy. Je nutné najít správný poměr mezi úrovní daňové konkurence, minimalizací neefektivností a daňových úniků a stupni decentralizace. Při rozpracovávání teorie fiskálního federalismu dochází v otázce daňových pravomocí decentralizovaných vládních stupňů až k překvapivě shodnému závěru: Rozpočet nižších vládních úrovní by měl mít takový objem vlastních příjmu, který bude reflektovat a zohledňovat jeho povinnosti a kompetence. V opačném případě by se decentralizace a autonomie nižších územních správních celku stala pouhou frází. Municipality, kraje či země by měly mít příjmovou

²³ Zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, § 1

stránku rozpočtu tvořenou z podstatné části vlastními příjmy zejména z těchto dvou důvodů:

- **důvod autonomní** – V tomto bode je třeba si připomenout poznatek popsany v části věnující se transferům. Ty jsou často determinovány faktory politickými a tak by se v decentralizovaném fiskálním systému bez vlastních příjmů územní samosprávy stávaly tyto oblasti jakýmisi „vazaly“ střední vlády. Mohlo by dojít k zásadnímu porušení autonomie a nezávislosti municipalit, krajů či zemí, protože by se objem dotací jim poskytovaných odvíjel zřejmě od výsledku jednání s centrem.
- **důvod odpovědnostní** – Jestliže decentralizované stupně veřejné správy nebudou disponovat vlastními příjmy, budou těmito „cizími“ prostředky také takto zacházet. Přestane se projevovat hospodárnost a efektivita, protože je jejich volná dotovaná rozpočtová omezení nebudou k dodržování těchto kritérií motivovat. Jestliže se však těmito samosprávám místo dotací přiřadí odpovídající příjmy, jejich rozpočtová omezení se stanou pevnými a budou je směřovat k odpovědnému zacházení s veřejnými financemi.

6.1.6 Hlediska rozdělení daňových kompetencí

Pouze správné rozdělení daňových kompetencí mezi jednotlivé vládní úrovně může vést k efektivnímu řízení veřejné správy. Rozdělení daňových kompetencí lze posuzovat ze čtyř hledisek: legislativa, daňová správa, daňové sazby a rozpočtové určení daňových výnosu:²⁴

- **Daňová legislativa** zpravidla definuje daňový základ, obecnou strukturu správních postupu a pokuty za nedodržení daňových povinností. Tato rozhodnutí se mohou měnit v čase podle příjmových potřeb rozpočtového systému ale také v prostoru – rozhodnutí o daňových sazbách nebo jednotlivých charakteristikách (slevy, daňové výjimky) může být ponecháno na republikové, regionální či místní úrovni. Výchozí legislativa je obvykle stanovena celostátně (rozhoduje o ni parlament), zejména z důvodů koordinace daňového systému tak, aby nedocházelo k porušování principu daňové spravedlnosti.

²⁴ Provozníková R., *Financování měst, obcí a regionu teorie a praxe* 1. vydání, Praha: Grada Publishing, a. s. 2007. 280 s. ISBN 978-80-247-2097-5

- **Daňová správa** může být přiřazena různým úrovním vlády: buď té, která má zákonem umožněno určovat daňové sazby nebo té, která získává příjmy. V praxi se lze setkat s různými přístupy: daně mohou být spravovány i nižšími úrovněmi než těmi, které příjmy získávají a určují daňové sazby. Nebo naopak, určité daně mohou být spravovány vyššími úrovněmi z pověření nižších úrovní, které jsou příjemci daňových výnosů a mají ve své pravomoci daňové sazby platné pro jejich území. Tím může být v daňové správě vytvořen prostor pro minimalizaci nákladu na správu daní a současně zachována autonomie působnosti republikových, regionálních, či místních úrovní v ostatních aspektech zdanění.
- **Daňové sazby a ostatní pravomoci.** Rozsah daňových pravomocí nižších vládních úrovní v určování sazby daně, základu daně a slev na daních je ve většině zemí velmi omezená z důvodu snížení možné daňové konkurence. Různé daňové sazby a úlevy mohou vyvolávat externality a nemusejí vyhovovat zásadě neutrality daní. Rozdíly v daňových pravomocích jednotlivých úrovní by neměly vést k jiné územní alokaci ekonomických činností, než jaká by odpovídala alokaci bez těchto daňových rozdílů. Stejně tak by nemělo docházet k rozdílné alokaci příjmů (např. u nemobilní daňové základny může dojít k přenosu daňového břemene na poplatníky, kteří nejsou uživateli služeb z dané oblasti).
- **Daňové určení.** Předmětem rozdělování jsou výnosy důchodových daní jednotlivců i korporací a nepřímých spotřebních daní, které se dělí podle předem přijatého klíče (na základě celostátně platného zákona). V těchto případech je daňová pravomoc nižších jurisdikcí minimální. Ve způsobu užití mají de facto charakter dotací. Dalším typem, který je klasickým příjmem jurisdikcí, jsou majetkové daně – mají často formu svěřených daní.

6.1.7 Principy a zásady zdaňování na úrovni územních rozpočtů

Daňová základna by neměla být proměnlivá, jinak by se daňoví poplatníci stěhovali z území s vyššími daněmi do území s nižšími daněmi a docházelo by k deformování v rozmístění ekonomických aktivit²⁵. Proto je nejvhodnějším typem daň z majetku, daň z půdy apod.

²⁵ Provozničková R., *Financování měst, obcí a regionu teorie a praxe* 1. vydání, Praha: Grada Publishing, a. s. 2007. 280 s. ISBN 978-80-247-2097-5

Daň (sazba i daňová základna) by měla být viditelná, jasná daňovému poplatníku, aby jurisdikce měly větší odpovědnost za její užití.

Daně by měly zabezpečit dostatečný příjem na pokrytí potřeb nižších vládních úrovní. Daňový výnos by měl být pružný v čase a neměl by vykazovat velké fluktuace. Neměla by existovat možnost převádění daňového výnosu na jiné území, protože by to oslabovalo vazbu mezi místními daněmi a veřejnými výdaji na místní služby (tuto daň by neměli platit ti, kteří na daném území nebydlí). Spravování daní by mělo být jednoduché (jak z hlediska informačních, technických a administrativních požadavků). Daně by měly být ekonomicky efektivní (neutrální z hlediska dopadu na rozhodování poplatníka). Daňové příjmy by měly růst proporcionálně s ekonomickým růstem lokální ekonomiky; místní daně by měly působit proti jednostranně zaměření lokální ekonomické struktury. Místní vláda by měla mít určitou flexibilitu (rozpětí) v určování daňových sazeb, či přírážek k daním) to umožňuje zastupitelům ovlivňovat velikost místního rozpočtu a dává jim možnost lépe reagovat na preference místních daňových poplatníků). Redistribuce potenciálních daní by měla odpovídat lokálním výdajovým potřebám.

6.1.8 Sdílení daňového základu

Téměř ve všech zemích jsou tradičně hlavním daňovým příjmem na municipální úrovni daně z majetku, a to z půdy, z nemovitého, někdy i movitého majetku. V praxi se ve vyspělých zemích ukazuje, že tyto daně jsou sice velmi stabilním příjmem municipálních rozpočtů, nicméně objemově méně výnosným (kolem 10 % z příjmu municipálních rozpočtů). Využívání jenom majetkových daní pro územní rozpočty proto nevytváří prostor pro posilování vlastní příjmové základny a zvyšování soběstačnosti územních rozpočtů. Pro zvýšení soběstačnosti rozpočtů územních jednotek zhruba na 50 % je nutné daňovým určením vymezit pro rozpočty nižších vládních úrovní i další druhy daní. V posledních letech se většinou doporučuje využívat ve větší míře sdílené daně. Sdílené daně umožňují zvýšit relativní finanční soběstačnost územní samosprávy, zároveň snižují velké disproporce v daňovém výnosu mezi menšími územními jednotkami.²⁶

²⁶ Peková, J. Hospodaření a finance územní samosprávy 1. vydání, Praha: Magnet Press 2004. 375 s. ISBN 80 7261-086-4

6.1.9 Daňové příjmy²⁷

Dle zákona o rozpočtovém určení výnosů některých druhů daní územně samosprávných celků, aj. daňové příjmy rozpočtů obcí jsou následující:

- a) 100 % výnosu daně z nemovitosti (příjemcem je ta obec, na jejímž území se nemovitost nachází),
- b) podíl na 20,83 % z celostátního hrubého výnosu daně z přidané hodnoty,
- c) podíl na 22,87 % z celostátního hrubého výnosu daně (záloh na daň) z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti a funkčních požitků, odváděné zaměstnavatelem jako plátcem daně podle zákona o daních z příjmů,
- d) podíl na 23,58 % z celostátního hrubého výnosu daně (záloh na daň) z příjmů fyzických osob vybírané srážkou podle zvláštní sazby, s výjimkou výnosů uvedených pod písmenem c),
- e) podíl na 23,58 % z 60 % z celostátního hrubého výnosu daně (záloh na daň) z příjmů fyzických osob sníženého o výnosy uvedené v písmenech c) a d).
- f) podíl na 23,58 % z celostátního hrubého výnosu daně z příjmů právnických osob,
- g) 30 % podíl z výnosů záloh na daň z příjmů OSVČ, které mají na území obce bydliště,
- h) daň z příjmů právnických osob, kdy poplatníkem je příslušná obec,
- i) podíl na 1,5 % z celostátního hrubého výnosu daně (záloh na daň) z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti a z funkčních požitků, odváděné zaměstnavatelem jako plátcem daně z příjmů, s výjimkou daně z příjmů fyzických osob vybírané srážkou podle zvláštní sazby.

Každá obec, s výjimkou hlavního města Prahy, Plzně, Ostravy a Brna se podílejí na procentní části celostátního hrubého výnosu daní podle odstavce 1 pod písmeny b) až f) zákona se vypočte jako součet:

- a) poměru započtené výměry katastrálních území obce k celkové započtené výměře katastrálních území všech obcí, vyjádřeného v procentech a násobeného koeficientem 0,03,

²⁷ Zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům, ve znění pozdějších předpisů.

- b) poměru počtu obyvatel obce k počtu obyvatel všech obcí, vyjádřeného v procentech a násobeného koeficientem 0,10,
- c) poměru počtu dětí a žáků navštěvujících školu zřizovanou obcí k počtu těchto dětí a žáků za všechny obce, vyjádřeného v procentech a násobeného koeficientem 0,07,
- d) poměru násobku postupných přechodů, vypočteného pro obec pomocí koeficientů postupných přechodů, k součtu násobků postupných přechodů vypočtených za ostatní obce, vyjádřeného v procentech a násobeného koeficientem 0,80 a dále násobeného celkovým procentem, kterým se na části celostátního hrubého výnosu daní podle odstavce 1 písm. b) až f) podílejí ostatní obce; toto celkové procento se vypočte způsobem uvedeným v odstavci 4.²⁸ Ministerstvo financí stanoví vyhláškou vydanou na základě údajů zpracovaných Českým statistickým úřadem, Českým úřadem zeměměřickým a katastrálním a Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy, vždy s účinností od 1. září běžného roku

6.2 celkové procento, kterým se ostatní obce podílejí na části celostátního hrubého výnosu daní podle odstavce 1 písm. b) až f),

6.3 procento, kterým se jednotlivé obce podílejí na procentní části celostátního hrubého výnosu daní podle odstavce 1 písm. b) až f),

6.4 procento, kterým se jednotlivé obce podílejí na výnosu daně podle odstavce 1 písm. i), stanovené v závislosti na poměru počtu zaměstnanců v obci, vykázanému v příloze k vyúčtování daně z příjmů ze závislé činnosti, k celkovému počtu zaměstnanců takto vykázaných v České republice, a to podle stavu k 1. prosinci bezprostředně předcházejícího kalendářního roku.

6.1.10 Struktura daňových příjmů – svěřené daně

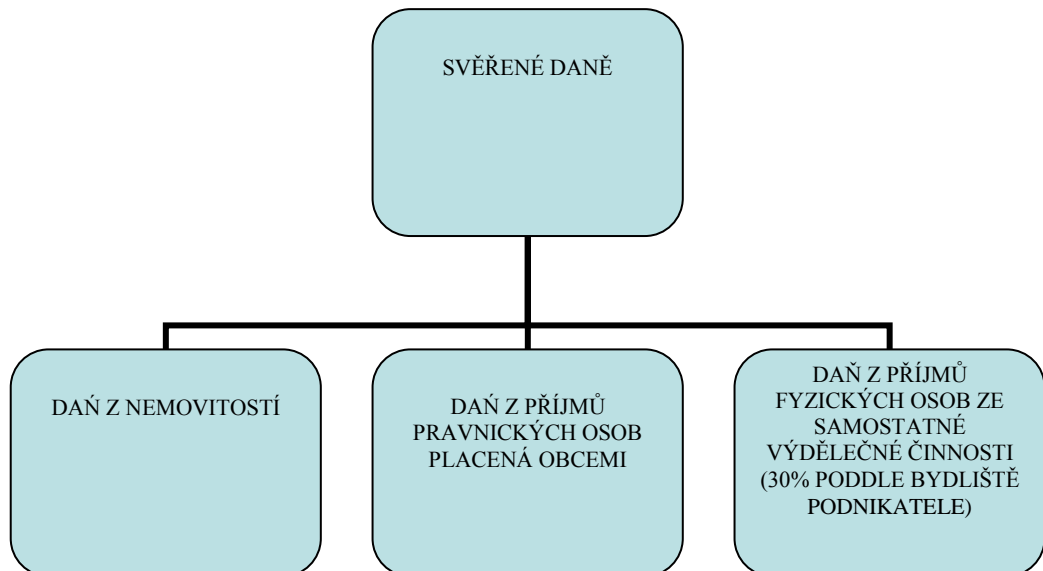
→ svěřené daně jsou dány výší výnosu z příslušného území samosprávy

- a) daně z nemovitostí
- b) daně z příjmu právnických osob za předpokladu, že poplatníkem je příslušná obec

²⁸ Odstavec 4, zákona č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní

- c) 30% podíl na dani z příjmu fyzických osob z podnikání rozdělovaný podle místa bydliště podnikatele
- d) 1,5% podíl na dani z příjmu fyzických osob ze závislé činnosti a funkčních požitků rozdělený podle poměru počtu zaměstnanců v obci k 1. prosinci předcházejícího roku k počtu zaměstnanců ve všech obcích České republiky
- e) Svěřené daně tvoří výnos příslušné daně, který výlučně plyne do rozpočtu obcí. Mezi tyto daně v současné době patří například daň z nemovitosti nebo daň z příjmu právnických osob placená obcemi.

Obrázek : Svěřené daně – vlastní úprava

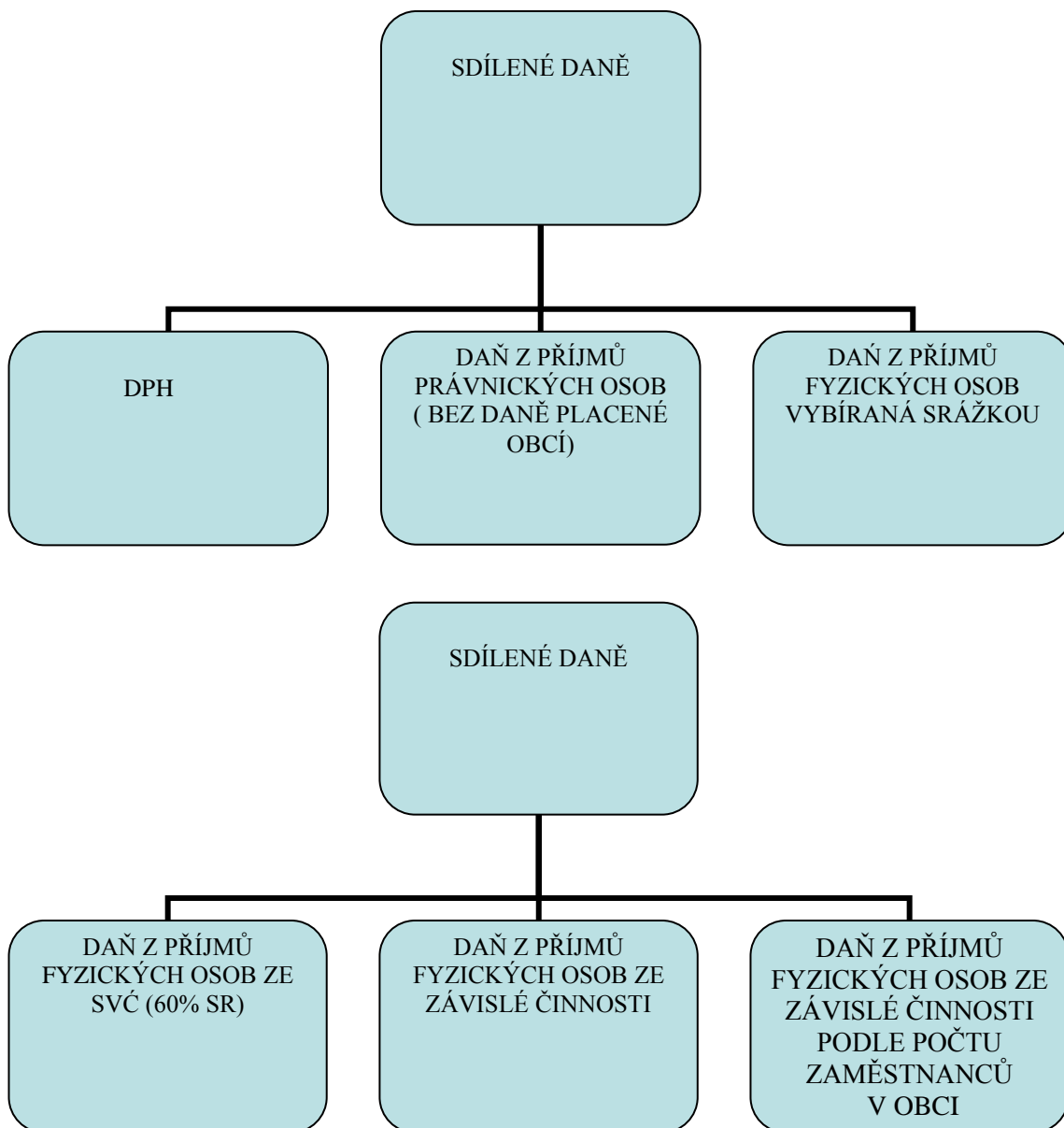


6.1.11 Struktura daňových příjmů – sdílené daně

→ procentuální podíl na výnosech z daní upravuje Zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní. U sdílených daní není jejich výše podmíněná velikostí daňového výnosu na území vymezeném pro výkon územní samosprávy, uplatňuje se zde solidaritní princip

Sdílené daně jsou takové daně, jejichž výnos je procentuálně rozdělen do více druhů veřejných rozpočtů. To znamená, že do rozpočtu obce plyne pouze podíl na celostátním

výnosu daně. Jako příklad lze uvést daň z přidané hodnoty, kdy z celostátního výnosu daně plyne do rozpočtu obce v současné době pouze 20,83 %.



Obrázek: Sdílené daně – vlastní úprava

Pro transferové příjmy je charakteristické, že územní samosprávy nemají možnost je ovlivnit. Mohou být fiskálního nebo nefiskálního charakteru, sdílené nebo výlučné a proporcionální nebo neproporcionální.

U sdílených daní stát i územní samosprávy sdílejí stejnou daňovou základnu,²⁹ protože konstrukce daně je tvořena na základě celostátních daňových zákonů. Obce nemají možnost tuto konstrukci jakkoliv ovlivnit. Obcím je pak přidělen předem stanovený podíl z celostátně vybíraných daní. Sdílené daně napomáhají ke snižování nerovnosti v daňovém výnosu mezi jednotlivými úrovněmi vlád. V případě nederivačního typu nerespektují zásadu původu daně, a to může v některých případech působit na obce a kraje demotivačně. Sdílené daně slouží územním samosprávám ke zvýšení jejich příjmů o mnohem pružnější a elastičtější příjmy. Výhodou sdílených daní jsou nízké administrativní náklady na jejich správu a vybírání. Otázkou je, jaké daně mají být decentralizovány. Progresivní daně důchodového typu by měly plynout do státního rozpočtu, a to z důvodu případné nežádoucí migrace obyvatel mezi různými oblastmi. Ostatně tyto daně slouží jako vestavěný stabilizátor a nástroj makroekonomické politiky státu, který jej využívá zejména při redistribuci příjmů. Jejich výnos není zase až tak stabilní, a to z důvodu proměnlivé daňové základny tohoto typu daní. Nevhodné pro nižší územní samosprávy jsou také daně s vysoce mobilním základem (např. daň z příjmů korporací a daň z podnikání), které opět způsobují nestabilitu daňového výnosu a mohou ovlivnit rozmístění ekonomických aktivit. Další daně, jejichž vybírání by mělo být centralizováno, jsou daně s nerovnoměrně rozloženou daňovou základnou a nepřímé spotřební daně. U daní vybíraných s nerovnoměrně rozloženou daňovou základnou, jako jsou např. daně z přírodních zdrojů, by se mělo předejít vybíráním těchto daní do státního rozpočtu z důvodu zkrácení v případě lokálního zdanění. Konstrukce a způsob výběru spotřebních daní na druhou stranu brání určení, kde daňový výnos vzniká. Naopak místní daně a poplatky by měly být decentralizovány, a to nejlépe až na nejnižší úroveň. Nejvhodnější municipální daní je daň z nemovitostí.

²⁹ Peková J., Hospodaření a finance územní samosprávy 1. vydání, Praha: Magnet Press 2004. 375 s. ISBN 80-7261-086-4

Existují dva způsoby přidělování sdílených daní:

- derivační typ – dochází k rozdělení stanoveného procenta z celkového získaného objemu určité daně územním samosprávám na základě výnosu z území, kde byla tato daň vybrána, tento typ respektuje původ daně
- nederivační typ – rozdělovacím kritériem celostátně vybírané určité daně je počet obyvatel nebo jiná základna.

V České republice jsou derivačním typem sdílených daní daň z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti, část daně z příjmů fyzických osob ze samostatné výdělečné činnosti a podnikání (druhá část plní funkci svěřené daně a plyne přímo obcím, na jejichž území má podnikatel bydliště), daň z příjmů právnických osob a daň z přidané hodnoty. U nederivačního typu se u obcí v České republice při přerozdělení daňových výnosů používá kombinace kritérií počtu obyvatel a velikostních koeficientů obcí. V některých zemích je však běžné, že obce mohou ovlivnit sdílené daně (většinou u daně z příjmů fyzických osob a ze zisků korporací) vlastní procentní přírážkou k ústřední dani. Jejich pravomoc však bývá omezena stanovením maximální sazby této přírážky. Systém procentních přírážek k ústřední dani je využíván spíše u vyspělých evropských zemí, jako je např. Dánsko, Švédsko, Finsko nebo Norsko. Přírážky k daním flexibilně reagují na inflaci a na ekonomický růst. Obce mohou přímo kontrolovat jejich získávání a tyto přírážky lépe propojují příjmová a výdajová rozhodnutí obce.

Téměř ve všech zemích jsou tradičně hlavním daňovým příjmem na municipální úrovni daně z majetku, a to z půdy, z nemovitého, někdy i movitého majetku. V praxi se ve vyspělých zemích ukazuje, že tyto daně jsou sice velmi stabilním příjmem municipálních rozpočtů, nicméně objemově méně výnosným (kolem 10 % z příjmu municipálních rozpočtů). Využívání jenom majetkových daní pro územní rozpočty proto nevytváří prostor pro posilování vlastní příjmové základny a zvyšování soběstačnosti územních rozpočtů. Pro zvýšení soběstačnosti rozpočtů územních jednotek zhruba na 50 % je nutné daňovým určením vymezit pro rozpočty nižších vládních úrovní i další druhy daní. V posledních letech se většinou doporučuje využívat ve větší míře sdílené daně. Sdílené daně umožňují zvýšit relativní finanční soběstačnost

územní samosprávy, zároveň snižují velké disproporce v daňovém výnosu mezi menšími územními jednotkami³⁰

Hlavní výhody sdílených daní:

- stabilita daňových příjmů rozpočtů územní samosprávy
- propojení výnosu ze sdílených daní důchodového typu na ekonomický cyklus – tyto daně jsou citlivé na vývoj hospodářství, což vytváří tlak na územní samosprávu jednat v souladu se stabilizační (fiskální) politikou ústřední vlády
- snížení nerovnosti v daňovém výnosu mezi obcemi, mezi regiony (ve většině případu)
- zvýšení pravomoci územní samosprávy v rozhodování
- nezávislost výběru daně na místě zúčtování
- centralizace správy a výběru sdílených daní umožňuje snižovat administrativní náklady na výběr těchto daní

Hlavní nevýhody sdílených daní

- růst závislosti územní samosprávy na rozhodnutí státu
- nemotivují územní samosprávu k tvorbě vlastních rozpočtových příjmu, zejména nedaňových
- zmenšení odpovědnosti územní samosprávy za výši svých výdajů, neboť je odděleno rozhodování o daňových příjmech a jejich výběru od rozhodování o výdajích
- ústřední vláda má zájem především na růstu těch daní z nichž dostává rozhodující podíl

³⁰ Peková J., Hospodaření a finance územní samosprávy 1. vydání, Praha: Magnet press 2004. 375 s. ISBN 80-7261-086-4

7 MUNICIPALNÍ ROZPOČET A JEHO STRUKTURA

Nejdůležitější součástí municipálního finančního systému je municipální rozpočet. Struktura municipálního systému ovlivňuje i majetek municipality a způsob, jakým se s ním hospodaří.³¹

Municipální rozpočet je decentralizovaný peněžní fond. Je důležitým nástrojem pro: prosazování lokálních zájmů a preferencí obyvatelstva; financování potřeb veřejné ekonomiky na municipální úrovni; a realizaci koncepce místní územní samosprávy.

Z účetního hlediska je municipální rozpočet bilancí. Bilancuje příjmy a výdaje. Sestavuje se dvojím průřezem jako běžný a kapitálový rozpočet.

Struktura municipálního rozpočtu

Na jedno rozpočtové období se sestavuje běžný rozpočet jako bilance běžných příjmů a běžných výdajů. Běžné příjmy a výdaje se vztahují k rozpočtovému roku. Jde o příjmové a výdajové transakce – každoročně se opakují.

„Příjmy a výdaje, které se týkají období delšího, než je rozpočtový rok, se zachycují v kapitálovém rozpočtu.“³²

Kapitálový rozpočet je vyrovnaný v tom případě, pokud jsou výdaje rovny příjmům, včetně přebytku běžného rozpočtu. Pokud jsou výdaje menší, je rozpočet přebytkový. Pokud jsou výdaje větší, je rozpočet deficitní.

U běžného rozpočtu jde o příjmy a výdaje týkající se rozpočtového roku, zatímco výdaje (příjmy) rozpočtu kapitálového se mohou týkat činnosti zasahující do více rozpočtových období (např. financování nákladné investiční akce).

Běžný i kapitálový rozpočet jsou vzájemně propojeny, což umožňuje převádění finančních prostředků mezi nimi. V případě, že obci vznikne přebytek běžného rozpočtu, lze s jeho pomocí pokrýt deficit rozpočtu kapitálového a naopak. Není-li v běžném či kapitálovém rozpočtu dostatek finančních prostředků na pokrytí

³¹ Peková J., Finance územní samosprávy. Praha: Victoria Publishing a.s., 1995. 268s. ISBN 80-7187-024-2, str. 63.

³² Peková J., Finance územní samosprávy. Praha: Victoria Publishing a.s., 1995. 268s. ISBN 80-7187-024-2, str. 68

schodku, musí obec zabezpečit dodatečné prostředky například prodejem obecního majetku či získáním úvěru nebo emisí dluhopisů. Příjmy z těchto operací jsou příjmem kapitálového rozpočtu a pomocí výše uvedených přesunů tak lze pokrýt i deficit rozpočtu běžného

Tvorbu, postavení, obsah a funkce rozpočtu územního samosprávného celku upravuje zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů. Zákon o rozpočtových pravidlech také stanoví pravidla hospodaření s finančními prostředky územních samosprávných celků. Postup dle této legislativy je nutný hlavně z toho důvodu, že obce hospodaří s veřejnými prostředky. I přes svou poměrně výraznou rozhodovací samostatnost, která je jim svěřena v rámci samostatné i přenesené působnosti, je však nutné, aby stát toto jejich hospodaření alespoň v minimální základní míře reguloval. Dodržováním platných právních norem je také zabráňováno možnosti vzniku „neprůhlednosti“ rozpočtu a finančního hospodaření obcí či tzv. „tunelování“ ze stran zastupitelů či ostatních členů všech orgánů obce.

7.1.1 Význam rozpočtu³³

Rozpočet obce je: → **finančním plánem**, jímž se řídí financování činností obce v příslušném rozpočtovém roce, který je v České republice shodný s rokem kalendářním. Plánování příjmů a výdajů na další kalendářní rok vychází z vývoje příjmů a výdajů za přibližně 3 čtvrtletí roku běžného a z odhadu vývoje v posledním čtvrtletí. Skutečné plnění se však může lišit od plánovaného, a to např. důvodu vývoje inflace, změn zákonů či daňového určení, vzniku nepředvídaných výdajů (živelné pohromy,...) apod. Kvalita odhadů je velmi důležitá pro správné vypracování návrhu na rok následující. Je proto vhodné sestavovat i dlouhodobější prognózy vývoje. K tomu může obci sloužit i rozpočtový výhled. Ten se sestavuje na základě zavřených smluvních vztahů a přijatých závazků zpravidla na 2 až 5 et následujících po roce, na který se sestavuje roční rozpočet. obsahuje souhrnné základní údaje o příjmech a výdajích, zejména o dlouhodobějších závazcích a pohledávkách, o finančních zdrojích a potřebách dlouhodobě realizovaných záměrů.³⁴

³³ Peková, J., Finance územní samosprávy. Praha: Victoria Publishing a.s., 1995, 268s., ISBN 80-7187-024-2, str. 59

³⁴ § 3 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů

→ **peněžním fondem**, ve kterém se soustřeďují finanční prostředky na zabezpečování funkcí obce. Protože v průběhu rozpočtového roku dochází k neustálému toku příjmů a výdajů, není na příjmových a výdajových účtech nikdy částka shodná se schváleným rozpočtem. Peněžní prostředky odcházejí z výdajového účtu poměrně plynule, zatímco příjmy přicházejí většinou nárazově. Průběžně se také provádí úprava schváleného rozpočtu zhruba po uplynutí poloviny rozpočtového období, kde se schválené údaje opraví dle dodatečného vývoje příjmů a výdajů;

→ **bilancí příjmů a výdajů**. Rozpočet se schvaluje zpravidla jako vyrovnaný, popř. přebytkový. V průběhu rozpočtového roku ale může docházet ke krátkodobému nedostatku finančních prostředků z důvodu časového nesouladu mezi příjmy a výdaji.³⁵ V tom případě lze dle § 7 odst. 2 zákona č. 250/2000 Sb., použít návratnou finanční výpomoc ze státního rozpočtu, z rozpočtu kraje nebo z rozpočtu jiné obce, která je bezúročná. Rozpočet lze sestavit i jako schodkový, ale pouze v případě, že schodek bude možné uhradit.

→ **nástrojem prosazování lokálních a regionálních zájmů a preferencí obyvatelstva obce** - z rozpočtu je hrazeno poskytování veřejných statků.

Rozpočet je také nástrojem pro ovlivňování dlouhodobého ekonomického potenciálu území - rozvoj infrastruktury, podpora podnikání, apod.

³⁵ Blíže viz Peková J.: Hospodaření a finance územní samosprávy, 1. vydání. Praha: Management Press 2004, s. 20

**Složení příjmů a výdajů běžného a kapitálového rozpočtu obcí uvádí
následující schéma:**

Tabulka č 3 : Schéma běžného rozpočtu

BĚŽNÝ ROZPOČET	
PŘÍJMY	VÝDAJE
Daňové: - svěřené daně - - sdílené daně - místní poplatky - správní poplatky	- mzdy a platy - povinné pojistné za zaměstnance - materiálové - energie
Nedaňové: - poplatky za služby - příjmy z pronájmu majetku - příjmy od O.S., P.O. - užitelské poplatky	- nájemné - sociální dávky - výdaje na municipální podniky - sankce za porušení rozpočtové kázně
- zisk obecních podniků	- placené pokuty
- dividendy z akcií, přijaté úroky	- placené úroky
- transfery - účelové dotace - neúčelové dotace	- ostatní (dary) - dotace vlast. O.S. a jiným subjektům - neinvestiční příspěvky P.O. - výdaje na sdruž. neinvest. prostředků

Poznámka: O. S. – organizační složky, P. O. – příspěvkové organizace.

Zdroj: Žehrová, J. Finance municipalit. 2006, str. 30.

Schéma kapitálového rozpočtu

Tabulka 4: Schéma kapitálového rozpočtu

KAPITÁLOVÝ ROZPOČET	
PŘÍJMY	VÝDAJE
- z prodeje majetku - mov. dl. majetku - nemov. dl. majetku	- na pořízení hm. a nehm. Majetku - na nákup cenných papírů
- z prodeje akcií a majetkových podílů	- na kap. poskytnuté dotace O.S. a různým subjektům
- kapitálové transfery – účelové - neúčelové	- na investiční příspěvky P.O. - na investiční půjčky poskytnuté různým subjektům
- přijaté úvěry	- splátky úvěrů
- příjmy z emise komunálních obligací	
- přijaté splátky půjček	

Poznámka: O. S. – organizační složky, P. O. – příspěvkové organizace

Zdroj: Žehrová, J. Finance municipalit. 2006, str. 31.

7.1.2 Mimorozpočtové fondy obce

V § 5 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů se územním celkům povoluje zřizování peněžních fondů, a to pro konkrétní účely anebo bez účelového určení. Tyto fondy si obec může zřizovat vedle svého hlavního nástroje finančního plánování – rozpočtu. V případě fondů bez účelového určení se jedná především o fond rezerv a rozvoje. O tvorbě účelového fondu obec rozhodne, například pokud si chce vyčlenit finanční prostředky na speciální účely (sociální či kulturní účely, sportovní vyžití). Jako zdroje mimorozpočtových fondů jsou v zákoně č. 250/2000 Sb., pod § 5 odst. 2 uvedeny:

→ **přebytky hospodaření z minulých let** – ty jsou nejčastějším zdrojem fondu rezerv a rozvoje. Do mimorozpočtového fondu se vkládají, zejména pokud se počítá s jejich použitím v dalších letech a je obava, že by se v rozpočtu běžného roku bez kontroly využily.

Z fondu rezerv a rozvoje se také financují schodky rozpočtu či neplánované potřeby;

→ **příjmy běžného roku, které nejsou určeny k využití v běžném roce** – jednat se může například o příjmy z prodeje majetku, které budou použity v dalších letech na financování určité investice nebo o účelový dar, který bude také použit v dalších letech;

→ **převody prostředků z rozpočtu během roku do účelových peněžních fondů** – k tomu může obec přistoupit zejména z důvodů již uvedených výše, např. při účelovém využití prostředků na kulturní potřeby. Vytváření mimorozpočtových fondů je pouze dobrovolné. Slouží zejména pro větší přehlednost ve finančních prostředcích obce. Je ale vhodnější fondy, zejména účelové, vytvářet v rozumné míře, neboť převedení prostředků do účelového fondu by poté ztížilo jejich použití na jinou činnost, neboť po dobu rozpočtového období jsou prostředky v účelových fondech vázány. V případě, že se obec rozhodne mimorozpočtové fondy nezakládat, může vybrané peněžní prostředky uložit na zvláštní bankovní účet.

8 ROZPOČTOVÉ URČENÍ DANÍ OBCÍM V ČR

Daňové příjmy patří k nejvýznamnějším zdrojům příjmů obcí v České republice a nepochybně působí na finanční stabilitu jednotlivých obcí. Do jakého rozpočtu jednotlivé daně poplynou, závisí na jejich daňovém určení. Základním legislativním předpisem, který přidělování daňových příjmů do obecního rozpočtu zabezpečuje, je zákon o rozpočtovém určení daní³⁶. Soustava rozpočtového určení daní je založena převážně na sdílených daních.

8.1.1 Význam rozpočtového určení daní

→ Největší význam rozpočtového určení daní shledáváme v následujících bodech:

1. Daňové příjmy tvoří rozhodující část rozpočtových příjmů obcí
2. Daňové příjmy obcí nejsou účelově vázány.
3. Orgány obcí samy rozhodují o užití daňových příjmů.
4. Daňové příjmy obcí jsou základem jak hospodářské, tak i finanční nezávislosti obcí na státu.

Obce jsou nejmenšími organizačními jednotkami veřejné správy, které mají nejbližší k občanům, a tudíž můžeme konstatovat, že nejlépe mohou reagovat na požadavky občanů, protože zde existuje nejkratší „instanční“ cesta (informační tok) mezi jednotlivými obyvateli a organizační strukturou veřejné správy. Proto je důležité, aby obce disponovaly dostatečnými finančními zdroji, které by mohly využít dle svého uvážení a kterými by se částečně distancovaly od rigidní státní správy, která na nejvyšších organizačních stupních nemá a ani nemůže mít možnost jak reflektovat rozmanité potřeby obyvatelstva³⁷.

³⁶ Zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosu některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům, ve znění pozdějších předpisů. Mimo něj je nutno brát v potaz i zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích.

³⁷ <http://www.dvs.cz/go/clanek.asp?id=6226242>. Autoři: Eva Gildainová, Ondřej Havlena

8.1.2 Vývoj rozpočtového určení daní z pohledu obce

→ Vývoj rozpočtového určení daní byl nastartován na počátku 90. let vznikem České republiky a obnovením územní samosprávy a dá se rozdělit do následujících etap, které odpovídají novelizacím zákonů, které rozpočtové určení daní upravovaly. Změny rozpočtového určení daní můžeme rozdělit do několika etap:³⁸

1. období 1993 – 1995,
2. období 1996 – 2000,
3. období 2001 – 2007,
4. období od 2008 do současnosti.

8.1.3 Vývoj daňových příjmů v letech 1993 – 1995

Výchozím³⁹ bodem pro vytvoření nového daňového systému se stala potřeba sladit ho s potřebami tržního mechanismu. To znamená „postavit“ nově daně na zcela jiné „pilíře“ než v předchozím vývoji. Podle oficiálního materiálu tehdejšího FMF⁴⁰ se jednalo o následujících šest nosných principů:

- **Rozpočtově politický** – hájí zájmy veřejného rozpočtu. Rozpočtové příjmy by měly být ve vztahu k vývoji GNP⁴¹ elastické
- **Spravedlnost zdanění** – vytvoření rovných podmínek pro tuzemské a zahraniční firmy, rovný přístup ke zdaňování jak podnikající právnické a fyzické osoby tak i příjmů ze závislé činnosti a příjmu ze soukromého podnikání aj.
- **Podnikově hospodářský princip** – požadavek o vytvoření rovné konkurenční podmínky, tzn., minimalizace rizika, že při volbě o alokaci finančních prostředků bude primárně rozhodovat míra daňového zatížení.
- **Pružnost a účinnost vybírání daní** - jde o vytvoření administrativně únosné hierarchie finančních (daňových) orgánů, které by spolehlivě zajišťovaly výběr a kontrolu daní a omezovaly daňové úniky.
- **Otevírání ekonomiky** – požadavek připravenosti našeho daňového systému přijímat harmonizační daňová pravidla hry zemí ES⁴²

³⁸Schémat jednotlivých období rozpočtového určení daní jsou uvedeny v přílohách č. 1 - 5

³⁹ Svátková S: Bakalářské minimum z daní, Trizonia Praha 1994, str. 94

⁴⁰ FMF – Federální ministerstvo financí

⁴¹ GNP – gross national produkt – HNP (hrubý národní produkt)

⁴² ES – Evropské společenství

- **Finančně psychologický princip** - jedná se o takovou konstrukci daňové soustavy, která by odpovídala mentalitě národa a jeho právnímu vědomí

Daňovou politiku lze charakterizovat jako⁴³ praktické využívání daňových nástrojů k ovlivňování ekonomických a sociálních procesů ve společnosti. Daňová politika je součástí fiskální politiky státu a v jejím rámci součástí celkové hospodářské politiky. Směr jejího působení je dán jednak úlohou státu v ekonomice a z toho plynoucí role veřejných financí v rámci celkového systému financování, jednak hlavními principy a cíli hospodářské a sociální politiky.

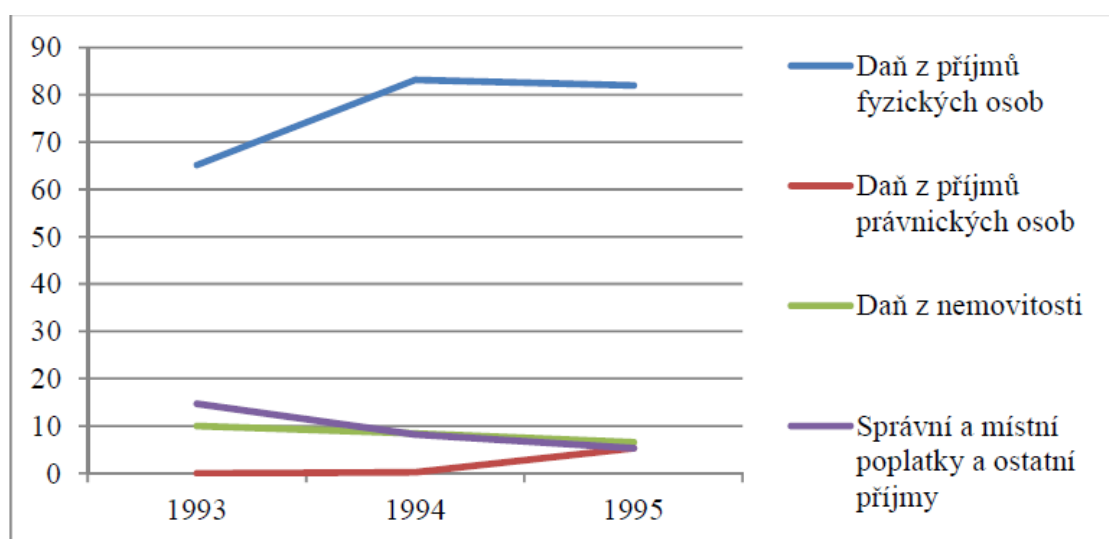
Za základní cíl daňové politiky je považováno podílení se na plnění cílů hospodářské politiky. Daňová politika spolu s ostatními nástroji řízení přispívá k zajištění růstu GNP, plné zaměstnanosti a ke stabilitě cen a rovnováze vnějších vztahů.

První období vývoje daňových příjmů je spojeno zejména s přijetím a zavedením nové daňové soustavy. V tomto období se poprvé výnosy vybraných státních daní začaly dělit mezi státní rozpočet, obecní rozpočty a v té době ještě rozpočty okresních úřadů. Klíčovými daněmi, které ovlivňovaly rozpočty obcí, byly daň z příjmu fyzických osob, zejména osob samostatně výdělečně činných (obec trvalého bydliště podnikatele) a podíl na výnosu daně z příjmů ze závislé činnosti, kde v roce 1993 obcím připadlo 40 % celookresního výnosu této daně. Do roku 1995 se tento podíl zvyšoval až na 55 %. Zbytek podílu připadl okresním úřadům. Mezi jednotlivé obce se tyto příjmy rozdělovaly podle poměru počtu obyvatel v konkrétní obci k počtu obyvatel v okrese. Zvláštní postavení měla magistrátní města, kterým náležel celý výnos daně z příjmu fyzických osob ze závislé činnosti. V letech 1993 – 2000 navíc tvořily veřejnou správu jen základní samosprávné celky, kterými byly obce, okresní úřady zastávaly funkci orgánů všeobecné státní správy se specifickým postavením. Podíl na dani z příjmů fyzických osob tvořil největší část daňových příjmů v obcích mezi lety 1993 – 1995 (přes 80 %), jak je znázorněno na grafu č. 2. V roce 1994 připadl obecním rozpočtům celý výnos daně z příjmů právnických osob. Výnos této daně byl však zanedbatelný pro obce, protože tento druh

⁴³ Svátková S.: Bakalářské minimum z daní, Trizonia, Praha 1994, str. 259

podnikání byl na počátku svého rozvoje. Význam daně z nemovitosti, jako typu svěřené daně, klesal už od počátku jejího zavedení. Na grafu č. 2 je vidět, že z deseti procentní výše daňových výnosů obce její výše klesla přibližně na 7 %. Tím se výnos této daně dostal na úroveň správních a místních poplatků. Dalšími poplatky, které plní funkci municipálních daní a byly zavedeny na začátku 90. let, jsou místní poplatky. Ty tvoří se správními poplatky zanedbatelnou výši v obecných rozpočtech v období 1993 – 1995.

Graf č. 2: Struktura daňových příjmů obcí v letech 1993 – 1995 v %



Zdroj: Provazníková R., *Financování měst, obcí a regionů* (2007), vlastní úprava

Postupem času se však z důvodu vazby daně z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti na celookresním výnosu začala objevovat diskrepance v daňových příjmech obcí. To bylo způsobeno zejména rozdílností výši příjmů za závislé činnosti v jednotlivých okresech. Faktory, které ovlivňovaly příjmy obce ze závislé činnosti, byly:

- demografická struktura – podíl ekonomicky aktivních obyvatel,
- meziokresní zaměstnání – místo bydliště se lišilo od místa zaměstnání,
- různá výše základu daně – lišila se v jednotlivých okresech.

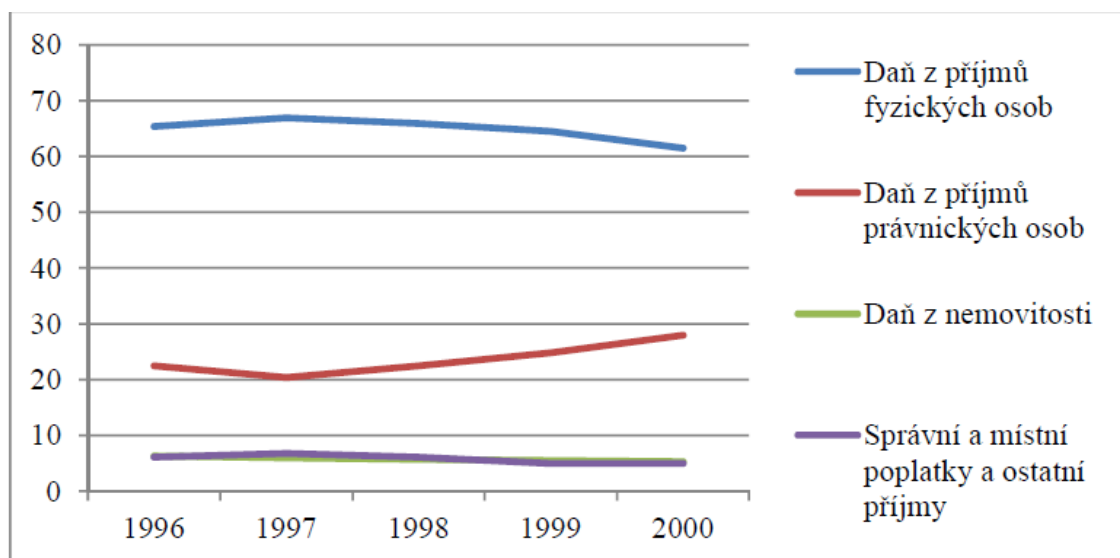
Obce mohly na tuto situaci reagovat pouze nepřímo, například tím, že zvýší zaměstnanost v katastru svého území (např. vytváření podmínek pro přilákání zaměstnavatelů, vybudování průmyslových zón). Nedostatky se objevily rovněž u daně

z příjmů podnikatelů, kdy místo provozování podnikatelské činnosti nemusí být stejné s místem bydliště podnikatele. Tímto je narušen princip užítku, při kterém příjmy opouštějí území, kde byly vytvořeny. Reakce obcí byla taková, že se snažily o získání bydliště podnikatele na svém katastrálním území s příslibem cenově výhodnějších pozemků nebo výstavby domů. Z pohledu daně z příjmů osob samostatně výdělečně činných byla stabilita rozpočtů obcí ohrožena díky potencionálním vratkám daně, které zajišťovaly podnikatelům právě obce. Díky tohoto nastavení přerozdělování daní došlo k rychlejšímu nárůstu daňových výnosů do rozpočtu obcí než do státního rozpočtu. Do státního rozpočtu výhradně plynuly spotřební daně a daň z přidané hodnoty. To vedlo k přijetí určitých změn.

8.1.4 Vývoj daňových příjmů v letech 1996 – 2000

K 1. 1. 1996 došlo ke snížení podílu obcí na celookresním výnosu daně, a to na 30 %. Stejná výše plynula okresním úřadům. Posílil se podíl státního rozpočtu, kterému připadlo 40 % výnosu této daně. U obcí došlo k dalšímu přerozdělení výše uvedeného podílu. Dvě třetiny se rozdělovaly mezi obce podle známého poměru počtu obyvatel konkrétní obce k počtu obyvatel okresu. Zbývá třetina se vracela do obce tzv. plátcovy pokladny. U daně z příjmu právnických osob už obcím nepřipadal 100 % výnos této daně, ale pouze 20 %. Při tomto přerozdělení se vycházelo z poměru počtu obyvatel obce k celkovému počtu obyvatel státu. Cílem těchto změn bylo propojení daňových příjmů obcí s ekonomickou aktivitou podnikatelských subjektů, které působí v katastru obce a snaha o zamezení prohlubování rozdílů mezi obcemi. Jak se ukázalo z dlouhodobého hlediska, nedošlo k odstranění nerovnoměrného daňového výnosu obcí v rámci území. V nevýhodě byly zejména malé obce, ve kterých se nenacházelo sídlo plátcovy pokladny. Těchto obcí byla v České republice většina. Ani přerozdělená část výnosu daně z příjmu právnických osob nenahradila obcím výpadek daně ze závislé činnosti.

Graf č. 3: Struktura daňových příjmů obcí v letech 1996 – 2000 v %



Zdroj: Provozničková R., *Financování měst, obcí a regionů* (2007), vlastní úprava

Výnos daně z nemovitostí se pohyboval přibližně na stejné úrovni jako v předchozím sledovaném období. Vývoj výnosů správních a místních poplatků byl totožný s výnosem daně z nemovitostí. Pokles daně z příjmu fyzických osob byl zapříčiněn rostoucí mírou nezaměstnanosti, především v některých okresech. Stát vyrovnával tyto nerovnosti pomocí územně vyrovnávací dotace, jejíž výše byla stanovena na základě odchylky výnosu daně ze závislé činnosti na obyvatele od průměrné hodnoty v České republice. I tak docházelo nadále ke zvyšování podílu obcí na celkových daňových výnosech oproti podílu státního rozpočtu a rozpočtu okresů.

Z dosavadního vývoje přerozdělování daní na nižší územní samosprávné celky bylo patrné, že musí dojít k opatření, které odstraní rozdíly v daňových příjmech obcí. Problémy spočívaly ve vázanosti příjmů obcí na daně s pohyblivou základnou a nestabilním výnosem. Mezi hlavní požadavky nového zákona o rozpočtovém určení daní bylo:

- odstranění důvodů nerovnoměrnosti obecních příjmů (týkalo se daně z příjmů fyzických osob),
- odstranění aktivit obcí vedoucích ke zvýšení obecních příjmů prostřednictvím získávání bydliště podnikatelů,
- zajištění stability příjmů obcí,
- zajištění rovnoměrné dynamiky daňových příjmů obou segmentů veřejných rozpočtů.

8.1.5 Vývoj daňových příjmů v letech 2001 – 2007⁴⁴

Toto období lze ještě rozdělit do tří fází. První fází je rok 2000, kdy vznikl zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosu některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům, který platí po přijetí několika novel do dnešního dne. Tento zákon ponechal plně celý výnos daně z nemovitosti a daně z příjmů právnických osob placenou obcemi v rozpočtu obcí. Nově pak vymezil pravidla pro sdílené daňové příjmy obcí, a to pro daň z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti, osob samostatně výdělečně činných, daň z příjmů fyzických osob vybíranou srážkou a daň z příjmů právnických osob (mimo daně placenou obcí). Novým obecním daňovým příjmem se stal podíl na celostátním výnosu daně z přidané hodnoty. Podíl obcí na celostátním výnosu sdílených daní činil **20,59 %**.

V porovnání s minulými opatřeními byl obcím ponechán pouze 30 % podíl na dani z příjmu osob samostatně výdělečně činných, a to z důvodu motivačního, aby obce zvýšily podporu podnikání. Nově byly posíleny obecní příjmy o podíl na celostátním výnosu daně z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti ve výši 1,5 %, a to podle počtu zaměstnanců v obci k počtu zaměstnaných v České republice. Při přerozdělování dalších celostátních příjmů se vycházelo z počtu obyvatel dané obce k celkovému počtu obyvatel České republiky k 1. 1. Běžného roku. Tento výsledek je dále upraven pomocí přepočítávacího koeficientu, který je rozdělen pro 14 velikostních kategorií obcí.

⁴⁴ Provazníková R., *Financování měst, obcí a regionů (2007)*,

Tabulka č. 4: Koeficienty velikostní kategorie obcí

O b c e s počtem obyvatel od - do	Koeficienty velikostní kategorie obcí
do 100 obyvatel	0,4213
101 - 200 obyvatel	0,537
201 - 300 obyvatel	0,563
301 - 1 500 obyvatel	0,5881
1 501 - 5 000 obyvatel	0,5977
5 001 - 10 000 obyvatel	0,615
10 001 - 20 000 obyvatel	0,7016
20 001 - 30 000 obyvatel	0,7102
30 001 - 40 000 obyvatel	0,7449
40 001 - 50 000 obyvatel	0,8142
50 001 - 100 000 obyvatel	0,8487
100 001 - 150 000 obyvatel	1,0393
150 001 a výše obyvatel	1,6715
Hlavní město Praha	2,7611

Zdroj: Zákon o rozpočtovém určení daní, vlastní úprava

Konkrétní výše daňových příjmů obcí se vypočítala podle vzorce:

(Počet obyvatel obce/ suma násobků z čitatele za všechny obce ČR) x 20,59 % / 100 x objem daní

Původním záměrem Ministerstva financí České republiky mělo být přerozdělení vyššího daňového výnosu na obyvatele ve prospěch 77,8 % obcí oproti předchozímu rozpočtovému určení. Avšak realita byla poněkud jiná. Na systém nového přerozdělování daní doplatily malé obce do 150 obyvatel, přičemž Ministerstvo financí poukazovalo na potřebu vzájemného slučování těchto obcí. U nejpočetnější kategorie obcí v České republice (200 – 5000 obyvatel) způsobil koeficient velmi plochý nárůst, což neodpovídalo výraznému skoku mezi kategoriemi od 50 tis. do 100 tis. obyvatel a obcemi od 100 tis. do 150 tis. obyvatel.

To vedlo k tomu, že přibližně stejně velkým městům bylo přiděleno zhruba o 20 % daňových příjmů na obyvatele méně než městům, které se už nachází podle počtu obyvatel ve vyšší velikostní kategorii. V praxi se obce snažily uměle si zvyšovat počet trvale přihlášených obyvatel, a to např. finančním příspěvkem pro nové občany. Takto upravený systém navíc nezahrnoval výdaje obcí, které jsou závislé i na jiných faktorech než jen na počtu obyvatel (např. charakter osídlení, občanská vybavenost, rozsah veřejných služeb atd.) Tento požadavek je však v kontrastu s rostoucími nároky na administrativu a dodatečnými náklady. Pozitivní stránkou nového rozpočtového určení daní bylo větší zapojení sdílených daní (zejména stabilnější DPH). Tím se stal rozpočet

obcí stabilnější a lépe předvídatelný. Rovněž se snížily územní nerovnoměrnosti díky odstranění vazby na celookresní výnos a v neposlední řadě došlo ke zmírnění rozdílů mezi dynamikou ve vývoji daňových příjmů obecních rozpočtů a státního rozpočtu. O výši obecních rozpočtů i nadále nepřímo rozhodoval parlament prostřednictvím základních parametrů daní, jako jsou základ daně, sazby daně, úlevy na daních. Tím dochází ke snížení administrativních nákladů na správu daní. Nevýhodou však je, že dochází ke ztrátě vazby mezi odváděnými daněmi a výdaji rozpočtů obcí. Oslabeno je i hledisko veřejné kontroly nad hospodařením obcí. Druhou fází bylo období 2002 – 2004. Do nového zákona o rozpočtovém určení daní byla nově zapracována ustanovení o financování nové úrovně vyšších územně samosprávných celků – krajů.

Od 1. 1. 2002 se zavedly krajské rozpočty a okresní rozpočty byly zrušeny se zánikem okresů. V České republice bylo do roku 2001 celkem 73 okresů kromě toho jejich působnost byla vykonávána také městy Brno, Ostrava, Plzeň a také hlavní město Praha, respektive její obvody.

Okresní úřady (OkÚ) rozhodně nebyly samosprávnými orgány, mezi něž se někdy mylně zařazovaly. Avšak nebyly také pouze orgány "čisté" státní správy, protože svou činností zabezpečovaly velice pestré a přitom životně důležité funkce pro všechny občany:

- svým rozpočtem se podílely na financování prakticky všech odvětví, i když s velkou odlišností vlivu (např. minimálně ovlivňují školství, ale naproti tomu měly výrazný podíl na financování sociální péče, zdravotnictví, kultury, požární ochrany apod.)
- ve své působnosti řídily různě orientované rozpočtové a příspěvkové organizace (v roce 1998 bylo na rozpočet OkÚ napojeno celkem 1030 rozpočtových a příspěvkových organizací)
- v řadě svých působností realizovaly jen práce svých zaměstnanců zařazených do příslušných referátů (např. při výplatě různých dotací, příspěvků či dávek apod.)

- prostřednictvím rozpočtu OkÚ bylo v roce 1999 vynaloženo celkem 30,5 mld. Kč, tedy cca 17,1 % výdajů územních rozpočtů (bez magistrátních měst to je 23,8 %) ⁴⁵

Právě s ohledem na tyto faktory se v platných rozpočtových pravidlech přiznávalo okresním úřadům zvláštní postavení v porovnání s ostatními orgány veřejné správy. Odlišnost okresních úřadů se projevovalo v tom, že měly právo ponechávat si některé hlavní příjmy vznikající jejich činnostmi (např. ze správních poplatků, z uložených pokut), dále dostávaly podíly ze státních daní a měly možnost získávat různé účelové nebo neúčelové dotace či příspěvky ze státního rozpočtu. Jejich jednotný podíl na sdílených daních (30 % celookresního výnosu daně z příjmu fyzických osob ze závislé činnosti) je příčinou určitých neodůvodnitelných rozdílů a "bohatství" či "chudoby" okresních úřadů.

Vytvořený prostor umožňoval okresním úřadům ve vlastní pravomoci z těchto příjmů financovat své výdaje -- nejde-li o úzce účelově určené dotace. Kromě toho se okresní úřady projevovaly jednak jako zprostředkovatelé vztahu mezi státem na straně jedné a všemi obcemi v okrese na straně druhé. Měly významnou pravomoc (spolu s okresním shromážděním) ovlivnit velikost dotací poskytovaných obcím ze státního rozpočtu. Mohly také svými vlastními zdroji přispívat na rozvoj obcí v okrese.

Od všech jiných státních orgánů a organizací se však okresní úřady lišily především tím, že byly motivovány na dosahování co nejlepších výsledků svého hospodaření, a to jak na straně příjmů, tak i výdajů. Byl jim ponecháván jejich přebytek hospodaření (po odvodu nevyčerpaných zůstatků účelových dotací) a z něho si tvořily fond rezerv a rozvoje pro své další hospodaření. Pravidla jejich finančního hospodaření se spíše blížilo pravidlům platným pro samosprávu, než principům uplatňovaným pro ostatní státní orgány a organizace mající postavení rozpočtových organizací.

Změnu přinesl v roce 2001 nový zákon o okresních úřadech, ale i zákony o majetku České republiky a o rozpočtových pravidlech republiky, počítají s tím, že okresní úřady: ⁴⁶

⁴⁵ Zdroj: www.mfcr.cz

- budou organizačními složkami státu, takže nebudou mít vlastní právní subjektivitu, ale budou navenek vystupovat jen jménem státu
- budou sice mít vlastní rozpočet, ale s tím, že veškeré své příjmy budou odvádět do státního rozpočtu a naopak veškeré své výdaje budou mít státním rozpočtem hrazeny (zruší se dosavadní souvztažnost jejich příjmů a výdajů a také příčina rozdílů v bohatství)
- jejich rozpočty se stanou samostatnou kapitolou státního rozpočtu, ačkoliv jde o 73 jinak samostatných organizačních složek státu; v rámci této kapitoly však bude třeba ve státním rozpočtu zachovat samostatný pohled na každý jednotlivý okres
- v porovnání se současným stavem převezmou některé nové činnosti zabezpečované dosud resortními orgány (např. financování mezd pracovníků obecního školství)
- budou mít zrušenu závislost na rozhodování okresních shromáždění.

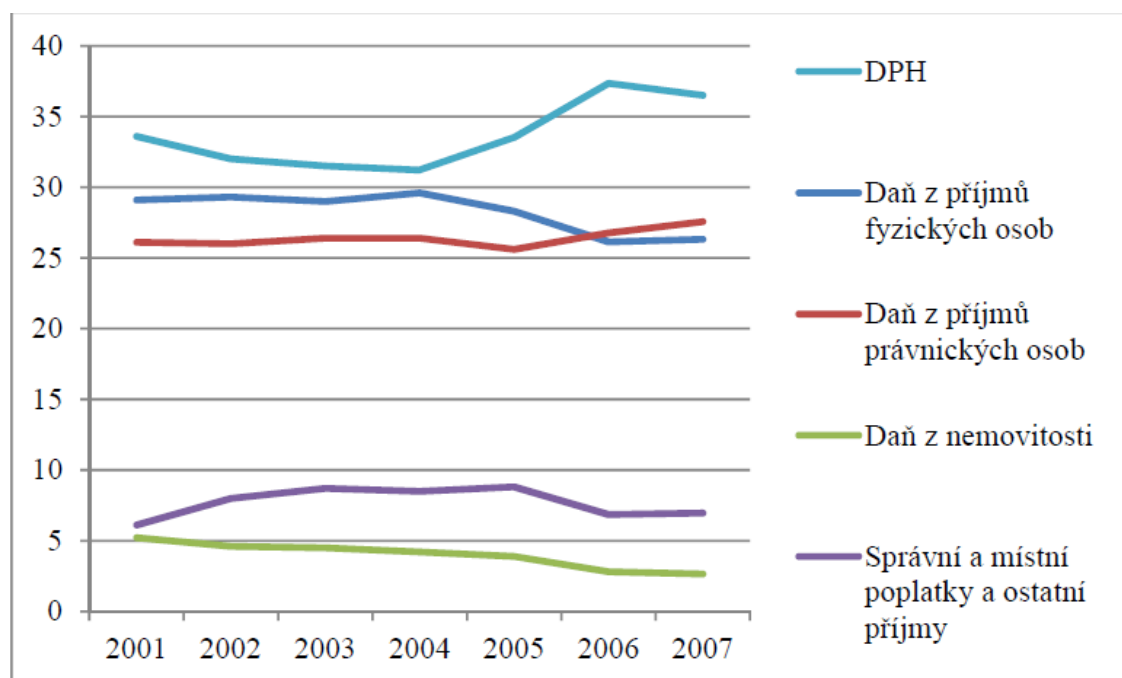
Ve finančním hospodaření okresních úřadů se dále uplatnila všechna obecná pravidla, platná pro ostatní organizační složky státu. Okresní úřady nebudou mít vlastní příjmy, jimiž by mohly, jako dosud, pomáhat obcím. Přesto však bude nutné zabezpečit, aby se plynule dofinancovaly akce (investice), které dotovaly obcím ze svých prostředků. Bylo také nutné stanovit, zda okresní úřad bude oprávněn poskytovat jménem státu obcím návratnou finanční výpomoc (krátkodobou či dlouhodobou). Při přeměně právního postavení okresních úřadů na organizační složky státu bude třeba vycházet z toho, že se staly právními nástupci dosavadních okresních úřadů se všemi právy a závazky.

Závěrem je nutné konstatovat, že správce kapitoly okresních úřadů bude mít, ve srovnání se správci jiných kapitol, značně náročné požadavky na odbornost rozpočtového plánování. Půjde o problematiku, která zasahuje do působnosti prakticky všech resortů, a přitom má z hlediska financování veřejných potřeb nejen lokální, ale i celostátní význam. Veškeré kompetence okresních rozpočtů přešly na krajské rozpočty v roce 2002. Krajské rozpočty byly hlavně závislé na státním rozpočtu a jeho účelových dotacích. Musela být přijata opatření týkající se přerozdělování sdílených daní nejen

⁴⁶ Zákon č. 147/2000 Sb., o okresních úřadech, ve znění zákona č. 320/2001 Sb.

mezi obcemi, ale nově i mezi kraje. Kraje obdržely přibližně třetinu na celostátním výnosu sdílených daní.

Graf č. 4: Struktura daňových příjmů obcí v letech 2001 – 2007 v %



Zdroj: Provazníková R., *Financování měst, obcí a regionů (2007)*, vlastní úprava

Třetím mezníkem ve sledovaném období byl rok 2005, kdy nabyla účinnosti novela, která se týkala pouze krajů. Krajům se zvýšil podíl celostátního výnosu daní z 3,1 % na 8,92 %. Zároveň došlo ke snížení podílu Státního fondu dopravní infrastruktury na spotřební dani z minerálních olejů (z 20 % na 9,1 %). Základním hlediskem pro rozdělování výnosu ze sdílených daní mezi jednotlivé kraje zůstal i nadále objem výdajů jednotlivých krajů. Toto kritérium vedlo k rozdílům přidělených daní jednotlivým krajům.

Tabulka č. 5: Procentní podíl jednotlivých krajů na celostátním výnosu daní

Kraj	Procento	Kraj	Procento
Hlavní město Praha	3,183684	Královehradecký	6,442233
Středočeský	13,774311	Pardubický	5,555168
Jihočeský	8,607201	Vysočina	7,33859
Plzeňský	7,248716	Jihomoravský	9,526055
Karlovarský	3,77299	Olomoucký	6,751705
Ústecký	8,242502	Zlínský	5,251503
Liberecký	4,681207	Moravskoslezský	9,624135

Zdroj: Příloha č. 1 zákona 1/2005 Sb.

Objemy výdajů však neodpovídaly hospodařením krajů na základě kritérií efektivnosti a účelnosti. Zejména v těch krajích, kde docházelo k plýtvání, vznikla možnost dosáhnout větších finančních prostředků a z toho plynoucích úspor. Jednotlivé kraje se liší i objemy výdajů na jednotlivé veřejné služby, jako je např. školství, zdravotnictví. Kraje požadovaly po státu zvýšení příjmů zejména na platy učitelů škol zřizovaných kraji. Tato novela však nebyla v roce 2007 přijata, a tak kraje se musí spoléhat při svém financování na dotace ze státního rozpočtu.

8.1.6 Vývoj daňových příjmů od roku 2008 do současnosti

Výše uvedené nedostatky rozpočtového určení daní, zejména skokové rozdíly v daňových příjmech obcí s přibližně stejným počtem obyvatel, umělé zvyšování si počtu obyvatel a v neposlední řadě dopady některých legislativních změn, které vyplývaly ze zákona o stabilizaci veřejných rozpočtů a jiných daňových zákonů, vyžadovaly potřebu úpravy zákona o rozpočtovém určení daní. Malé obce dokonce podaly stížnost ústavnímu soudu z důvodu jejich diskriminace zakotvené v tomto zákoně. Reakcí vlády a parlamentu České republiky byla novela zákona o rozpočtovém určení daní⁴⁷, která nabyla účinnosti od 1. ledna 2008. Jejím cílem bylo odstranění nerovnoměrného rozdělení daňového výnosu na obyvatele mezi obcemi. Tyto nerovnoměrnosti byly způsobeny:

⁴⁷ Zákon č. 377/2007 Sb., kterým se změnil 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, stanovil s účinností od 1. ledna 2008 podíl státního rozpočtu na celostátních výnosech daní na 69,68 %, podíl obcí na 21,4 % a krajů na 8,92 %. Dělení výnosů pro územní samosprávné celky se vztahuje pouze na DPH, DPPO a DPFO.

- vysokou váhou koeficientů velikostních kategorií obcí,
- skokovými rozdíly mezi velikostními kategoriemi,
- velkými rozdíly v koeficientech velikostních kategorií obcí, zejména mezi největšími a nejmenšími obcemi.

Novela měla rovněž zvýšit výdajové možnosti malých obcí, protože ty jsou závislé nejen na počtu obyvatel (např. na poloze a rozloze obce, infrastruktura atd.). Ke stávajícím, ale upraveným koeficientům velikostních kategorií obcí se začala používat i další kritéria, odrážející výdajové potřeby obcí, a to:

- celková výměra obce (váha 3 %),
- prostý počet obyvatel obce (váha 3 %),
- počet obyvatel obce upravený koeficienty velikostních kategorií obcí (váha 94 %).

Hledisko celkové výměry obce poskytuje výhodu těm obcím, které mají nižší hustotu osídlení. Většinou jsou to právě malé obce. Kritérium prostého počtu obyvatel je doplňkem k použití koeficientů velikostních kategorií obcí. Koeficienty velikostních kategorií obcí prošel také významnou změnou, zejména z toho důvodu, aby eliminoval skokové rozdíly v příjmech obcí a s tím spojené spekulace s počty obyvatel. Nově byl zaveden pojem tzv. koeficientů postupných přechodů mezi velikostními kategoriemi.

Nově byl snížen počet velikostních kategorií obcí ze 14 na 4, u kterých byla zmírněna progresse mezi jednotlivými koeficienty, a také se upravil postup výpočtu rozpočtového určení sdílených daní. Výpočet spočívá ve vynásobení pouze té části počtu obyvatel obce, která připadá do příslušné kategorie počtu obyvatel s koeficientem postupných přechodů. Pro Prahu, Brno, Ostravu a Plzeň se používají samostatné přepočítávací koeficienty, a to z toho důvodu, že se jich problém spekulativního navyšování počtu obyvatel netýká. Dalšími opatřením bylo zvýšení podílů obcí na sdílených daních na 21,04 %⁴⁸

⁴⁸ V absolutním vyjádření se jedná o 4,6 mld. Kč

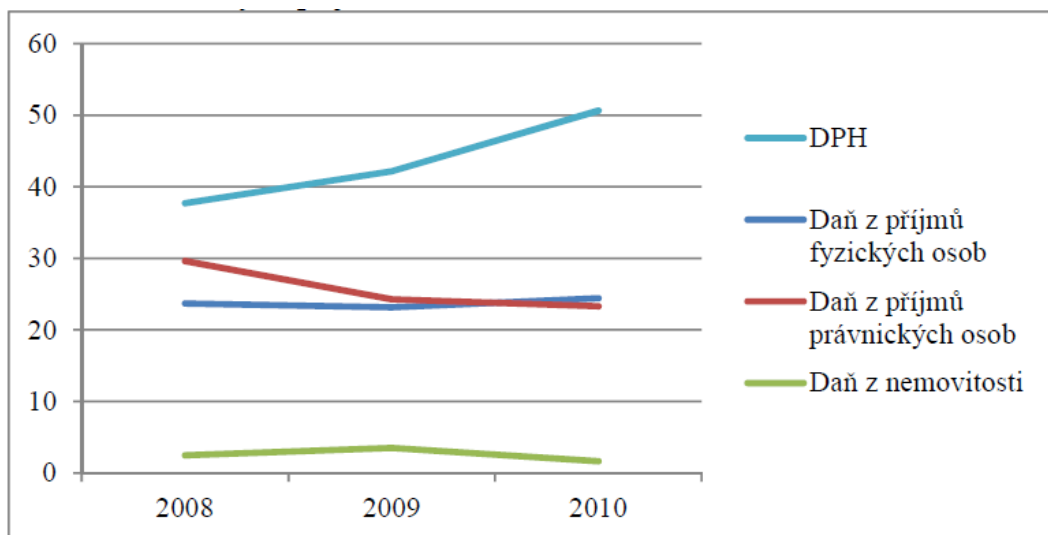
Tabulka č. 6: Koeficienty postupných přechodů a násobky postupných přechodů

Obce s počtem obyvatel od – do obyvatel	Koeficienty postupných přechodů	Násobek postupných přechodů
0 – 300	1,0000	1,000 x počet obyvatel obce
301 – 5 000	1,0640	300 + 1,0640 x počet obyvatel přesahujících 300
5 001 – 30 000	1,3872	5 300,8 + 1,3872 x počet obyvatel přesahujících 5 000
30 000 a více	1,7629	39 980,8 + 1,7629 x počet obyvatel přesahujících 30 000

Zdroj: Příloha č. 2 k zákonu č. 243/2000 Sb. ve znění zákona č. 377/2007 Sb.

Výpočet rozpočtového určení daní se provádí ve dvou krocích. Nejprve se určí podíl hlavní města Prahy, Brna, Ostravy a Plzně na sdílených daních. Zjistí se na základě podílu násobku počtu obyvatel města a příslušného přepočítávacího koeficientu k součtu těchto násobků za Prahu, Brno, Ostravu, Plzeň a ostatní obce v České republice. Tímto krokem jsme od celkově vybraných sdílených příjmů oddělily příjmy připadající čtyřem největším městům, které mají specifické postavení v rozpočtovém určení daní. V druhém kroku probíhá přepočítávání podílů pro ostatní obce. Používá se obdoba výpočtu, který byl aplikován v systému rozpočtového určení daní platném do roku 2007. Změna však spočívá v uplatnění nově stanovených koeficientů postupných přechodů, které se používají pouze pro násobení počtu obyvatel obce v rámci daného intervalu. Tento způsob výpočtu zaručuje obcím spojitou křivku příjmů bez skokových přechodů. Podíl určité obce je pak stanoven jako podíl násobku počtu obyvatel dané obce a příslušných koeficientů postupných přechodů k součtu těchto násobků za všechny obce. Výsledkem nového způsobu přerozdělování sdílených daní byl nárůst příjmů u nejmenších obcí (do 300 obyvatel), a to z důvodu zavedení nového kritéria výměry obce. Ztrátové naopak byly obce s počtem obyvatel od 10 do 20 tisíc obyvatel a v kategorii od 20 do 30 tisíc obyvatel.

Graf č. 5: Struktura daňových příjmů obcí v letech 2008 – 2010 v %



Zdroj: Bilance příjmů a výdajů územních samospráv (30.10.2011), vlastní úprava

Z grafu č. 5 je patrné⁴⁹, že od roku 2008 výrazně posílil význam daně z přidané hodnoty, kdy docházelo k postupnému zvyšování sazeb u této daně. Zároveň došlo k poklesu daně z příjmu právnických osob a mírně u daně z příjmu fyzických osob. Tento jev není úplným důsledkem hospodářské krize, ale plošnou změnou systému daně z příjmů fyzických osob, kdy se zrušil minimální základ daně, zavedla se jednotná sazba daně, super hrubá mzda atd. Úprava se týkala i slev na dani. U daně z příjmů právnických osob se jednalo o postupné snižování sazby z 21 % na 19 %. Správní, místní a ostatní poplatky nadále udržovaly stabilní příjem pro obecní rozpočty, a to na úrovni 7 %. U daně z nemovitostí lze vidět mírný nárůst v roce 2009. To je zapříčiněno tím, že od roku 2009 má obec možnost zavést svůj místní koeficient, kterým může zvýšit daňovou povinnost vztahující se k nemovitosti až na pětinasobek. Toto opatření mělo vést ke zvýšení finanční samostatnosti obcí, avšak většina z nich nabízenou možnost ani nevyužila.

⁴⁹ Nutno podotknout, že v grafu nejsou zobrazeny příjmy místních poplatků za rok 2010, a tudíž podíly ostatních daní jsou do jisté míry zkreslené. Místní poplatky však tvoří pouze okrajovou část daňových příjmů obcí.

Největší očekávané nárůsty daňových příjmů pro obce 2008⁵⁰

Kraj	Obec	Počet obyvatel	Výměra katastrálního území (ha)	Predikce 2008 bez změny RUD (v tis. Kč)	Predikce 2008 po změně RUD (v tis. Kč)	Nárůst (%)
Plzeňský	Modrava	55	8 163,47	265	4 193	1 579,45
Ústecký	Kryštofovy Hamry	56	6 842,20	270	3 578	1 323,80
Plzeňský	Prášily	155	11 227,85	954	6 280	658,59
Ústecký	Český Jiřetín	74	3 360,30	357	2 058	576,24
Plzeňský	Horská Kvilda	70	2 991,41	338	1 859	550,20
Jihočeský	Vlkov	16	576,2381	77	374	484,57

⁵⁰ http://www.smscr.cz/rozpocetove_urceni_dani.php

8.1.7 Návrh novely zákona o rozpočtovém určení daní

V roce 2009 vytvořilo Ministerstvo financí pracovní skupinu, která se skládala z akademických pracovníků, z odborníků z resortu a některých představitelů Parlamentu ČR, aby vypracovali studii⁵¹ pro přípravu nového zákona o rozpočtovém určení daní. Jejím cílem bylo posouzení řady parametrů a funkcí, jež jednotlivé města a obce plní, a na základě toho navrhli koeficienty zohledňující účinnější přerozdělování daní. Ukázalo se, že současné rozpočtové určení daní je nespravedlivé pro dvě kategorie měst a obcí. První kategorií jsou města a obce o velikosti 3 000 – 5 000 obyvatel a druhou kategorií města pod 100 tisíc obyvatel. Principy návrhu novely rozpočtového určení daní byly:

- dosažení trojnásobku ve sdílených daních na obyvatele (Praha versus obce s nejnižšími příjmy),
- zařazení Brna, Ostravy a Plzně do propočtu mezi ostatní obce,
- zvýšení podílu ze státního rozpočtu (7 mld. Kč. – dotační programy z národních zdrojů).

Rovněž by byla upravena kritéria a jejich váhy. Váha prostého počtu obyvatel by byla zvýšena z 3 % na 10 %. Beze změny by zůstala váha celkové výměry katastrálních území (3 %). Novým kritériem by byl počet žáků v obci s váhou 7 % (začlenil by se příspěvek na školství). Váha postupných přechodů by tím byla snížena na 80 %. Aby mohly být posíleny obce s nejnižšími příjmy na obyvatele, je zapotřebí změnit intervaly velikostních kategorií obcí. Nově by bylo stanoveno 5 kategorií. Jejich intervaly se oproti současným změní a poslední interval (110 001 a více obyvatel) zahrnuje právě města Brno, Ostravu a Plzeň. Zapojením Brna, Ostravy a Plzně do propočtu k ostatním městům se dosavadní zvýhodnění (prostřednictvím odděleného výpočtu a vlastních přepočítacích koeficientů) výrazně snižuje, proto by došlo u těchto měst ke ztrátám. Tyto ztráty budou po přechodné období kompenzovány ze státního rozpočtu.

Výsledkem nového rozpočtového určení daní má být zvýšení podílu z daní celkem 6 241 menších měst a obcí, a to o 13,5 mld. Kč. Praha, Brno, Ostrava a Plzeň by

⁵¹ Analýza financování výkonu státní správy a samosprávy územních samosprávných celků, která poskytne relevantní množství dat pro přípravu nového zákona o RUD, Praha 2009

v součtu přišly přibližně o 5 mld. Kč. Městům do 100 tisíc obyvatel by se měly zvýšit jejich daňové příjmy, města s počtem obyvatel v intervalu od 100 do 150 tisíc by na tom byla stejně jako doposud. V době psaní této práce (únor 2014) byla již schválena novela zákona o rozpočtovém určení daní v praxi naplňována.

9 PRAKTICKÁ ČÁST

9.1.1 Aplikace schválené novely rozpočtového určení daní

Výpočet schválené novely rozpočtového určení daní se oproti současnému způsobu rozdělování sdílených daní liší zejména ve vahách jednotlivých podílů, které zohledňují určitá specifika obcí z pohledu počtu obyvatel a katastrální výměry. Nově byly použity i počty žáků připadající na jednu obec. Jedná se o děti (popř., mládež) navštěvující mateřské školy a základní školy, na které je vyplácen od státu příspěvek na žáka⁵² Hlavní změnou novely je změna koeficientů postupných přechodů u kterých se změnily intervaly počtu obyvatel, výše koeficientů a oproti předchozímu modelu se rozšířily o jednu kategorii, která zahrnuje města nad 110 001 obyvatel, do kterých patří města Brno, Ostrava a Plzeň. Tato města jsou při současném modelu zvýhodňována. Dochází také k úpravě procent sdílení celostátního inkasa daní, od ledna 2013 zákon obsahuje podíly ve výši 20,83 % pro daň z přidané hodnoty, 22,87 % pro daň z příjmů ze závislé činnosti a 23,58 %⁵³.

⁵² Přesněji *příspěvek na školství*, který je uvolňovaný Ministerstvem financí, slouží na částečnou úhradu provozních výdajů základních, mateřských, speciálních základních a mateřských škol, víceletých gymnázií, pokud v nich žáci plní povinnou školní docházku.

⁵³ Zdroj: zákon č. 243/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů

(viz. Tabulka č. 1),

Tabulka č. 1 : Schválený model koeficientů postupných přechodů a násobků postupných přechodů

Obce s počtem obyvatel od-do	Koeficienty postupných přechodů	Násobek postupných přechodů
0 – 50	1	1,0000 x počet obyvatel obce
51 – 2 000	1,1081	50 + 1,1081 x počet obyvatel z počtu obyvatel obce přesah. 50
2 001 – 30 000	1,1869	2 210,8 + 1,1869 x počet oby. z počtu obyvatel obce přesah. 2000
30 001 – 110 000	1,3889	35 444,0 +1,3889 x počet obyv. z počtu přes. 30000
110 001 – a více	2,7525	146 556,0 +2,7525 x počet obyv. z počtu přesah. 110 000

Zdroj: Důvodová zpráva MFČR o novele zákona 243/2000 Sb. o rozpočtovém určení daní, str. 13

Obce, které zřizují školu či školku, již navštěvují děti z jiných obcí, musí ponížít své příjmy o dotaci od těchto obcí. Předpokládaná novela školského zákona totiž ruší povinnost úhrady za dojíždějící žáky. Zároveň se ruší příspěvek na žáka, který obce získávaly ze státního rozpočtu. Obě tyto úpravy se týkají dotačních vztahů a při sestavování rozpočtu by na ně nemělo být zapomenuto. Novela rovněž přináší pravděpodobný konec národních dotačních titulů pro obce nebo jejich podstatné omezení, a to zejména z kapitol Ministerstva životního prostředí, Ministerstva zemědělství a Ministerstva pro místní rozvoj. Také s tímto faktem musí zastupitelstva ve svých plánech počítat. A právě kombinace nižšího než očekávaného daňového inkasa a snížení dalších příjmových položek může podstatně ovlivnit hodnocení skutečného přínosu novely rozpočtového určení daní pro jednotlivé obce

Již při projednávání návrhu novely zákona o rozpočtovém určení daní, obce a kraje upozorňovaly, že snížení podílu povede v důsledku nadhodnoceného odhadu inkasa ve skutečnosti k poklesu zdrojů.

V průběhu roku 2012 se ukázalo, že o zamýšlených 21,3 mld. Kč patrně inkaso DPH nevrzoste i přes zvýšení sazby DPH z 10 % na 14 %⁵⁴, a proto se odhad postupně snižoval. Ministerstvo financí upozorňovalo na skutečnost, že neklesla spotřeba zatížená sníženou daní, ale méně se nakupovalo zboží a služby zdaňované sazbou základní. Nezbyvá, než s analýzami ministerstva financí souhlasit.

⁵⁴ Zdroj: zákon č. 370/2011 Sb.

V době hospodářského „ne růstu“, kdy řada domácností splácí úvěry a kdy vláda přistupuje k trvalým úsporám, se spotřeba nachází jinde než v roce 2008. Tehdy totiž také došlo k nárůstu sazby DPH o 4 % a přírůstek inkasa byl velmi příznivý – historie se ale neopakovala⁵⁵

⁵⁵ Zdroj: <http://denik.obce.cz>

Tabulka č. 2 - Návrh Stanovení daňových příjmů roku 2010 ze sdílených daní pro
konkrétní obce:

Přehled daňových příjmů statutárních měst a Prahy (rok 2010 – skutečnost, v tis. Kč/obyvatele)				
Pořadí dle velikosti	Pořadí dle RUD	Město	Počet obyvatel	RUD
1	1	Praha	1 249 026	31,7
4	2	Plzeň	169 935	19,4
2	3	Brno	371 399	19,1
3	4	Ostrava	306 006	18,6
6	5	Olomouc	100 362	12,2
9	6	Hradec Králové	94 493	13,1
10	7	Pardubice	90 077	13,0
15	8	Karviná	61 948	11,8
17	9	Opava	58 440	11,5
19	10	Karlovy Vary	51 320	11,1
12	11	Zlín	75 714	11,1
8	12	České Budějovice	94 865	10,9
7	13	Ústí nad Labem	95 477	11,8
20	14	Jihlava	51 222	10,8
5	15	Liberec	101 625	11,8
24	16	Mladá Boleslav	44 750	10,2
21	17	Teplice	51 208	10,1
14	18	Most	67 518	10,1
11	19	Havířov	82 896	10,0
16	20	Frydek-Místek	58 582	10,0
23	21	Přerov	46 254	10,0
22	22	Chomutov	49 795	9,9
13	23	Kladno	69 938	9,8
18	24	Děčín	52 260	9,6

Zdroj: <http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6540855>

Níže uvedené srovnání inkasa daní ze zdrojů Ministerstva financí a z vlastních propočtů dokládá, že celostátní inkaso DPH se v roce 2012 zvýšilo o necelé 3 mld. Kč. Vzhledem ke změně procenta sdílení však obce i kraje zaznamenaly meziroční pokles, což je jiný trend, než sliboval státní rozpočet na rok 2012. Vlivem lepšího inkasa u daní z příjmů není celkový meziroční pokles daňových zdrojů natolik výrazný. Přesto zkušenost roku loňského znamená varování pro rok 2013.

Z druhé části tabulky, která se věnuje roku 2013, vyplývá rozdíl mezi objemem celkového inkasa v létě roku 2012, kdy se nastavoval nový systém RUD, a konečné podoby státního rozpočtu. Je zřejmé, že aniž by došlo k odeslání jediného daňového příznání za letošní rok, klesl odhad výnosu obcí z DPH o 10 %.

Srovnání inkasa daní																
	Skutečnost 2011			Státní rozpočet 2012			Očekávání 2012 (9/2012)			Rok 2013 – příslib (kombinace tisků 694 a 695)			Návrh státního rozpočtu 2013 a nové RUD			
	Inkas o celkem	Obce	Kraje	Inkas o celkem	Obce	Kraje	Inkas o celkem	Obce	Kraje	Inkas o celkem	Obce	Kraje	Inkas o celkem	Obce	Kraje	
DPH	275,4	58,9	24,6	308,7	61,2	25,6	281,3	56,1	23,3	325,9	67,9	25,6	299,6	62,4	23,5	
DP PO	118,1	25,3	10,5	122,9	26,3	10,9	122,1	26,1	10,9	122,3	28,8	10,9	123,9	29,2	11,1	
DP FO	133,4	30,9	11,8	135,9	31,9	11,9	136,2	31,6	12,0	145,4	36,4	12,4	150,4	37,6	12,9	
Zvl sazba	11,05	2,4	0,9	12,8	2,4	1,1	12,8	2,7	1,1	13,1	3,1	1,2	13,4	3,2	1,2	
	Příznání	2,94	1,3	0,2	5,3	2,3	0,3	3	1,3	0,2	5,4	2,4	0,3	5,4	2,4	0,3
	ZČ	119,4	27,3	10,6	117,8	26,7	10,5	120,4	27,6	10,7	126,9	30,9	10,9	131,6	32,1	11,4
Celkem	526,9	115,2	46,9	567,5	119,8	48,5	539,6	113,8	46,3	593,6	133,1	48,9	573,9	129,2	47,5	
% sdílení	DPH	-	21,4	8,92	-	19,93	8,29	-	19,93	8,29	-	20,83	7,86	-	20,83	7,86
	Ostatní	-			-	21,4	8,92	-	21,4	8,92	-	23,58	8,92	-	23,58	8,92
	ZČ	-			-			-			-	22,87	8,65	-	22,87	

Zdroj dat: www.mfcr.cz, důvodové zprávy k tiskům 594, 595 a 801, zákon č. 295/2012 Sb. – novela RUD, návrh státního rozpočtu na rok 2013. Tisk 594 – návrh novely zákona o RUD, tisk 595 – legislativní balíček k zamezení růstu schodku státního rozpočtu (zamítnuto v PSP), tisk 801 – balíček znova předložený vládou. Použité zkratky v tabulce: DPH (daň z přidané hodnoty), DPPO (daň z příjmu právnických osob), DP FO (fyzických osob), ZČ – závislá činnost

10 CHARAKTERISTIKA SLEDOVANÉHO MĚSTA

Analýza bude prováděna na vybraném městě Libereckého kraje, které bylo jako jedno z měst znevýhodněno stávajícím přerozdělováním sdílených daní do svého rozpočtu. Město Doksy leží na severní výspě České kotliny, na okraji Ralské pahorkatiny a Chráněné krajinné oblasti Kokořínsko. Je hlavním nástupním místem do marketingového turistického regionu Máchův kraj. Z hlediska dopravního spojení zaujímá jádrové území obce (Doksy s prostorově i stavebně oddělenou částí Staré Splavy) polohu na trase silnice I. třídy I/38 Mladá Boleslav – Česká Lípa a na železniční trati Rumburk – Česká Lípa – Mladá Boleslav – Nymburk.

10.1.1 Poloha

Z hlediska administrativního členění ČR leží obec Doksy v JZ části Libereckého kraje a v jihovýchodní části okresu Česká Lípa, při hranicích se Středočeským krajem - s okresy Mělník (jih) a Mladá Boleslav (jihovýchod) leží u Máchova jezera v okrese Česká Lípa na území o katastrální výměře 95 km². Město Doksy je se svými cca 5 tisíci obyvateli patnáctým nejlidnatějším městem Libereckého kraje. Po provedené 2. etapě reformy veřejné správy se stalo součástí správního obvodu obce s rozšířenou působností (III. stupně) Česká Lípa. Jedná se o obec s pověřeným obecním úřadem. Finanční úřad pro Liberecký kraj zajišťuje transfery daní městu a územní pracoviště se nachází v České Lípě⁵⁶.

Jádrem celého území obce a těžištěm rekreačních aktivit na břehu Máchova jezera jsou Doksy s prostorově oddělenou částí Staré Splavy, některé části obce jsou od těžiště osídlení poměrně vzdálené (Žďár, Kruh, Obora, Břehyně, Zbyny) a v důsledku proběhlé nesystémové dezintegrace sídel v 90. letech dokonce i územně oddělené (Vojetín). Sídla v jižní části obce jsou dopravně přístupná pouze přes území jiné obce (Okna a Blatce) Z hlediska struktury pozemků na území obce převažuje dle údajů ČSÚ lesní půda (60,3 %). Zemědělská půda tvoří 23,8 % rozlohy obce (z toho orná půda tvoří 79,3 %, louky a pastviny 17,2 % a ovocné sady + zahrady necelých 3,6 % celkové výměry zemědělského půdního fondu. Zastavěná plocha zaujímá pouhých 1,1 % celkové katastrální výměry obce; významná je však velikost vodních ploch – 7,2 % a ostatních ploch (7,6 % celkové rozlohy území).

⁵⁶ Zdroj: www.doksy.com, Plán rozvoje města, kapitola č. 2

Soustavná kanalizace je vybudována na území Doks a Starých Splavů a odváděné odpadní vody jsou čištěny na čističce odpadních vod doplněné o biologické rybníky. Sídla mimo centrální část území, jako Zbyny, Obora, Žďár, Kruh a Vojetín odkanalizována nejsou. Čištění odpadních vod je řešeno převážně septiky. Čistota vody v řešeném území není sledována.

Město Doksy je zřizovatelem 7 příspěvkových organizací, z nichž čtyři organizace jsou školskými a předškolními zařízeními a jedna organizace je základní uměleckou školou. Dalšími organizacemi je Městské kulturní středisko, kde je kino, knihovna a infocentrum a poslední organizací města je Domov pro seniory s pečovatelskou službou.

Město Doksy je také 100% vlastníkem obchodní společnosti Městské lesy Doksy, která je pro městský rozpočet přínosem svými výnosy z těžby dřeva.

Jedna z místních škol je moderně vybavená Základní škola Karla Hynka Máchy s oběma stupni. Ta sídlí v nově zrekonstruované budově se školní kuchyní, jídelnou. Tato celková rekonstrukce stála v jednotlivých etapách od roku 2004 do roku 2013 okolo 50 mil. Kč. Učebny byly vybaveny novým nábytkem, v podkroví vznikly počítačové učebny s novými osobními počítači pro výuku a jsou zde umístěny kabinety fyziky, chemie a dalších učebních oborů. Základní škola má novou kotelnu a šatny.

Ve městě jsou dvě dobře vybavené Mateřské školky, z nichž jedna z budov prošla též rekonstrukcí střechy, oken, fasádou a vnitřními úpravami, nákladem asi 6,5 mil. Kč, druhá budova školky bude rekonstruována v roce 2014 – 2015. Rovněž obě hasičské zbrojnice jsou po generální opravě.

Městský úřad sídlí na náměstí v jedné z budov města, která prošla v roce 2001 kompletní rekonstrukcí a přestavbou do původního historizujícího slohu nákladem 18 mil. Kč. Prakticky většina budov města prošla přestavbou nebo generální opravou. Ostatní zbytný nemovitý majetek byl prodán, protože nebyl účelně využíván a jeho správa by byla pro město neefektivní.

Ve městě je základní občanská vybavenost jako pošta, menší obchody s potravinami a smíšeným zbožím a velké, zastoupené prodejními řetězci. Dále jsou zde dostupné služby kadeřnických, masážních a kosmetických salónů, několik restaurací, čtyři hotely s možností ubytování přímo ve městě a nově zrekonstruovaný hotel mimo město, směrem na Českou Lípu, který nabízí ubytování a služby na vysoké úrovni. Tyto služby

jsou hlavně oceněny v letní sezóně, kde od května do září se zvedne počet obyvatel z 5 tisíc trvale bydlících na 20 tisíc obyvatel.

Město vlastní budovu, kde jsou pronajaty prostory pro poskytování lékařské péče a rehabilitace. Dále je město zřizovatelem Domova pro seniory a Domu s pečovatelskou s ročním provozním rozpočtem 2,5 mil Kč.

Je zde velmi dobře zajištěná dopravní obslužnost do nemocnice, za kulturou, sportem a za zaměstnáním do okolních měst i okolí. Přímo v Doksech není dostatek pracovních příležitostí. Vedle průmyslového podniku a několika stavebních firem je možnost sezónního zaměstnání v rámci rekreačních zařízení, které lemují břehy Máchova jezera. Sportovní vyžití najdete v TJ Doksy a Staré Splavy, které mají fotbalové, gymnastické a další oddíly. Ve městě je také zastoupen Tenisový klub, Yacht klub a Golf klub. V tělocvičně, která je v majetku města probíhá pravidelně cvičení dorostu, žen a bojového umění.

Další bohatá činnost probíhá ve dvou místních spolcích dobrovolných hasičů. Jezdí na soutěže po celém okrese, sami pořádají soutěže a plesy. Aktivní jsou také osadní výbory všech místních částí, kde je udržován kvalitní spolkový život.

Toto vše vytváří podmínky pro spokojenost většiny místních obyvatel a pro další její rozvoj. Dokladem toho je velký zájem o stavební parcely přímo ve městě, nebo v jeho okolí, který se zatím nestačí uspokojit. V územním plánu jsou vyčleněny další plochy pro výstavbu asi 15-ti rodinných domů, ale zatím chybí inženýrské sítě. Jejich výstavba vázne na pozemcích, které jsou v majetku církve a nyní se vyřizují v rámci schválených církevních restitucí.

10.1.2 Přírodní podmínky, životní prostředí⁵⁷

Čistota ovzduší v území je ovlivňována převážně místními zdroji (kotelny a lokální topeniště + emise z dopravy). Zanedbatelný není ani vliv zdrojů emisí mimo řešené území. Jedná se například o tepelnou elektrárnu Mělník, vzdálenou od řešeného území cca 30 km. V důsledku rozsáhlé plynofikace (cca 60 % obce) poklesly v 90. letech imisní koncentrace SO₂ v ovzduší, vzhledem k nárůstu ceny zemního plynu majitelé malých zdrojů přecházejí zpět na pevná paliva. Vliv malých zdrojů na imisním pozadí SO₂, NO_x a prašného aerosolu SPM tak opět stoupá. Významným zdrojem znečištění

⁵⁷ Zdroj: www.doksy.com, Plán rozvoje města, kapitola č. 2

jsou mobilní zdroje (doprava), zatěžující ovzduší oxidy dusíku, oxidem uhelnatým, uhlovodíky a sloučeninami olova (u olovnatých benzinů). Přimo v řešeném území však není žádná stanice monitorující čistotu ovzduší.

Na území jsou jak velkoplošná (z jihu zasahuje Chráněná krajinná oblast Kokořínsko), tak i maloplošná chráněná území (NPR Břehyně-Pecopala, Swamp, PP Konvalinkový vršek). Významná je existence nadregionálních a regionálních biocenter (Břehyně-Pecopala, Novozámecký rybník, Konvalinkový vršek, Skalní město a Pankrác) a biokoridorů (Dokeské pískovce a mokřady, Jestřebské slatiniště, Dlouhý důl, Na bubnu).

Město Doksy vyprodukuje ročně téměř 3000 t odpadu. Sběr a svoz komunálního odpadu z cca 800 ks popelnic 80 l, 110 l a 120 l pro město smluvně zajišťuje firma AVE Česká Lípa. Třídění odpadů je v současnosti zajištěno ve speciálních kontejnerech u papíru, skla a plastů. Oproti jiným městům nejsou v Doksech velké problémy s rozšířením černých skládek. Pro svoz velkoobjemového odpadu a nebezpečného odpadu obyvatelstva i firem Doks jsou ve sběrném dvoře města umístěny velkoobjemové kontejnery, které odváží firma AVE. Kromě kontejnerů na velkoobjemový odpad jsou ve sběrném dvoře umístěny dle potřeby speciální kontejnery na nebezpečný odpad.

10.1.2 Trh práce

Město Doksy patří dlouhodobě k lokalitám s nižší mírou nezaměstnanosti jak v rámci okresu, Libereckého kraje, tak i ČR. Ve městě a okolí je díky koncentraci ekonomických aktivit (zejména v sektoru služeb, ale i průmyslu) dostatek volných pracovních míst a z toho vyplývající pružný trh práce. Příznivě se projevuje i vliv nabídky pracovních příležitostí v sousedním Středočeském kraji (Mladoboleslavsko). Dokský mikroregion (dle vymezení ÚP) jako celek vykazuje v důsledku nižší nabídky pracovních příležitostí ve venkovských sídlech horší statistiku trhu práce, i zde se však podařilo odvrátit nepříznivé tendence a v posledním období míra nezaměstnanosti mírně klesá⁵⁸

⁵⁸ Zdroj: www.doksy.com, Plán rozvoje města, kapitola č. 5

10.1.3 Vedení města v Doksech

Ve volebním období 2010 – 2014 má zastupitelstvo města Doksy 15 členů. Schůze zastupitelstva se konají nejméně 1x za měsíc, mimo července a srpna. Průběh zasedání je řídit jednacím řádem a jednání jsou veřejná. K platnému usnesení je třeba souhlas nadpoloviční většiny všech jeho členů. O průběhu zasedání zastupitelstva se pořizuje zápis. Tento zápis je poté zveřejněn na webových stránkách města a vychází s místním periodikem „Dokský zpravodaj“

Obecní rada je tvořena pěti členy. Jsou jimi – starostka, místostarosta a další tři členové, kteří byli zvoleni ze členů zastupitelstva. V čele obecního úřadu stojí uvolněná starostka.

10.1.4 Struktura místní ekonomiky

Ekonomika města je charakteristická diverzifikovanou strukturou s vysokým podílem služeb vázaných na cestovní ruch (ubytování, stravování, společensko-zábavní centra). Z hlediska zaměstnanosti se k tradičním oborům služeb řadí menší průmyslové provozy (dřevozpracující, plastikářský a potravinářský průmysl) a v okolních sídlech venkovského typu i zemědělství. Oblast Máchova jezera tvoří nejvýznamnější rekreační centrum v okrese Česká Lípa s nadregionálním významem. Cestovní ruch je nejvýznamnějším zdrojem příjmů, pracovních příležitostí v obci a lze ho charakterizovat jako samostatné „výrobní“ odvětví. Z hlediska struktury pracovních příležitostí, podnikatelských subjektů, ekonomické aktivity se Doksy vymykají celostátnímu průměru hlavně vysokou zaměstnaností v oblasti služeb, obchodu, pohostinství. Nutno konstatovat, že tato sféra trpí největšími výkyvy (sezónností), protože doposud je území převážně využíváno pro letní rekreaci u vody s kratší dobou sezóny.

Cestovní ruch patří k nejvýznamnějším odvětvím ve struktuře ekonomiky města a má vysoký rozvojový potenciál. Město Doksy leží v srdci turistického marketingového regionu Máchův kraj; těžištěm zájmu turistů je Máchovo jezero, hrad Bezděz a Houska a cyklistické trasy v oblasti Ralska a Máchova kraje.

Ukazuje se, že město Doksy má celou řadu komparativních výhod ve srovnání s obdobnými centry z hlediska velikosti a regionálního významu. Jedná se zejména o atraktivní polohu z hlediska dopravního napojení a přírodních a krajinných hodnot v bezprostředním okolí.

Mezi největší problémy patří nadměrná (jednostranná) závislost ekonomiky města na odvětví cestovního ruchu (letní rekreaci u Máchova jezera). Město Doksy má dobré podmínky pro další rozvoj. Rozvojový potenciál města se opírá především o tyto atributy:

- výhodná geografická poloha na komunikaci I/38 (spojující rychlostní silnici R 10 s Německem) a železnicí,
- relativně snadná dostupnost Prahy, Mladé Boleslavi, České Lípy a Liberce
- centrum turisticky atraktivní oblasti (Máchovo jezero, hrad Bezděz, CHKO Kokořínsko, vesnická architektura, cyklistické stezky aj.) s předpoklady dalšího rozvoje cestovního ruchu
- kvalitní životní prostředí (čistota ovzduší, dostatek zeleně), atraktivní pro bydlení
- rozvinutý terciární sektor (občanská vybavenost, služby) odpovídající středisku vyššího řádu, relativně dobrý standard technické a dopravní infrastruktury (s výjimkou některých okrajových místních částí), umožňující další rozvoj výrobních i nevýrobních aktivit a bydlení.

10.1.5 Krátce z historie města⁵⁹

Obec vznikla po příchodu německých kolonistů se záměrem českého krále Přemysla Otakara II., chránit obchodní stezky (Mělnická i Žitavská) a čelit vzestupu moci rodu Markartců. První písemná zmínka o obci je z královny listiny psané v Písku roku 1264, kdy německým lokátorům Hartvigovi a Konrádovi z Kravař věnoval 100 lánů půdy u potoka nazývaného Doksi. Tato listina byla dlouho pokládána za zakládající listinu budoucího města Doksy. Podle dalších zdrojů se věnovaná půda netýkala Doks, ale Starého Bezdězu, protože mezi již existujícími vesnicemi byla jmenována existující ves Hirschperch. To byl původní německý název vsi, jemuž noví, čeští osadníci dali později jméno Doksy. Český i německý název se s malými dobovými změnami používal do roku 1945.

⁵⁹ Mauserová, Renata; Richtmoc, Vladimír. Doksy a Máchův kraj. Dobřichovice : Kava-Pech, 2003. ISBN 80-85853-604. Kapitola Dějiny-Založení města.

V 15. a 16. století došlo k rozvoji oblasti díky zintenzivnění rybníkářství, bylo vybudováno dalších pět rybníků. V roce 1531 jejich hráze protrhla velká povodeň. V období třicetileté války byl kraj popleněn vojsky a později doosídlen Němci. Po roce 1553 dokeské (dokské) panství získal Jan z Vartenberka a v Doksech si nechal postavit panský dvůr, zámek a pivovar. V roce 1620, týden po bitvě na Bílé hoře bylo městečko vyplněno vojskem bavorského vévody Maxmiliána. Pak zde panoval rod Butlerů. V roce 1680 městečko i přilehlé panství Butlerové prodali hraběti Arnoštu Josefovi z Valdštejna. Rod Valdštejnů jej měli až do roku 1945⁶⁰

Na konci 18. století město vyhořelo a statut města ztratilo. Po roce 1800 nastala v českých zemích konjunktura textilního průmyslu. Také v Doksech syn břehyňského mlynáře a majitel prosperující pily František Wünsche si nechal postavit na Továrním vrchu kartounku a pro dělníky v jejím sousedství řadu domků, tzv. Malou stranu. Díky této továrně vzrostl počet stálých obyvatel na 2 000. Wünsch se často s hrabětem Valdštejnem dostával do ostrých sporů, protože své dělníky platil lépe. Valdštejn pak vyvinul nemalé úsilí, aby se kartounka dostala do potíží. V roce 1839 byla definitivně uzavřena, Valdštejn pozemky skoupil a z Doks se odstěhovalo naráz 500 lidí. Koncem 19. století se městečko orientovalo na turistický ruch. Roku 1867 spojila s okolím město železniční trať. V období tzv. první republiky se Doksům říkalo Severočeské vodní lázně, či Severočeská riviéra. Roku 1928 byla na břehu Máchova jezera vytvořena pláž. Doksy byly v roce 1848 panstvím, jehož majitelem byl hrabě Kristián z Valdštejna a Vartenberka. K panství Doksy patřilo tehdy 27 obcí a náleželo pod kraj Mladá Boleslav. Po zrušení nevolnictví a v důsledku revolučních událostí roku 1848 došlo v Rakousko-Uhersku k radikálním změnám státní správy. Byla zrušena panství šlechty, ustanoveny během roku 1850 nové kraje, politické a soudní okresy. Po reformě byl utvořen Českolipský kraj s 10 politickými okresy. Doksy i se Starými Splavý byly zařazeny do politického okresu Dubá (Politischer Bezirk Dauba), který se stal jedním z oněch 10 okresních měst. V Dubé byl vytvořen i soudní okres, který podléhal krajskému soudu v České Lípě.

⁶⁰ Mauserová, Renata; Richtmoc, Vladimír. Doksy a Máchův kraj. Dobřichovice : Kava-Pech, 2003. ISBN 80-85853-604. Kapitola Dějiny-Založení města, s. 12.

Při další státní reformě byl roku 1855 Českolipský kraj zrušen a byly ustaveny jiné kraje. Politický okres Dubá, kam Doksy i nadále patřily, se staly součástí Kraje Mladá Boleslav. V roce 1862 byly zcela zrušeny kraje a poté řada politických okresů. Doksy v okrese řízené okresním hejtmanstvím v Dubé zůstaly. V Dobé zůstal i soudní okres. Tento stav s menšími úpravami zůstal do roku 1948. V období Protektorátu byly kraje obnoveny. Na území Sudet vznikly tři kraje, okres Dubá i s Doksy byly zařazeny pod kraj Ústí nad Labem. Při reformě provedené k 1. lednu 1949 byl vytvořen politický okres Doksy, který patřil pod Liberecký kraj. V roce 1960 byl okres Doksy zrušen, většina jeho území byla vřazena do okresu Česká Lípa, kde je podnes.

V současné době jsou Doksy a Staré Splavy vyhledávanými rekreačními centry Máchova kraje⁶¹.

10.1.6 Analýza hospodaření města Doksy

Příjmy jsou základem rozpočtového hospodaření města, jelikož z příjmů jsou financovány veškeré provozní a investiční potřeby obce. Celkové příjmy města jsou tvořeny daňovými příjmy, nedaňovými příjmy, kapitálovými příjmy a přijatými dotacemi. Nejstabilnějšími a největšími příjmy města jsou příjmy daňové, které obce získává ze státního rozpočtu. Celkové daňové příjmy ze sdílených daní jsou uvedeny v letech 2006 až 2012 pohybovaly v rozmezí od 32,4 až do 36,1 milionů Kč.

(viz. Tabulka č. 1)

Tabulka č. 1 – Sdílené daňové příjmy v letech 2006 – 2013 v tis. Kč

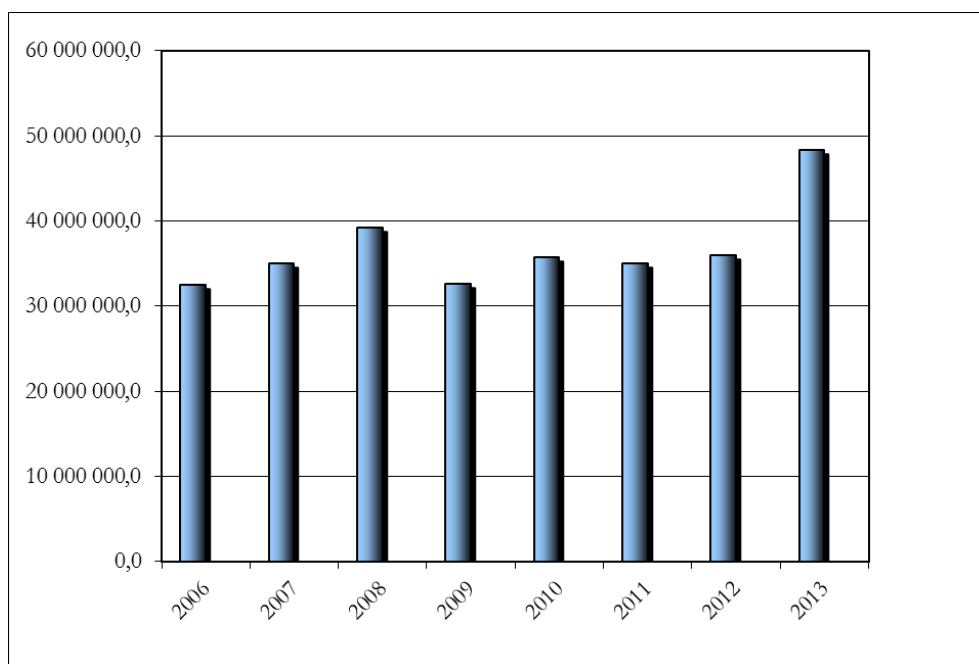
Období	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Daň z příjmů FO ZČ	7 524	8 378	8 127	7 267	7 762	7 596	8 059	10 794
Daň z příjmů FO SVČ	1 857	1 629	1 330	3 384	983	513	704	852
Daň z příjmů FO z kap.výnosů	458	537	694	406	683	742	891	1 165
Daň z příjmů PO	8 656	9 751	11 828	8 390	9 726	7 757	8 726	11 224
DPH	13 974	14 772	17 229	13 182	16 540	18 419	17 637	24 345
Sdílené daně celkem	32 469	35 067	39 208	32 629	35 694	35 027	36 017	48 380

Zdroj: Finanční výkazy města Doksy

⁶¹ <http://www.doksy.com/z-historie-mesta/d-2431/p1=2430>

Rok 2013 byl zlomový a přinesl navýšení daňových příjmů ze sdílených daní o dalších 12,4 mil Kč. Z následujícího grafu (viz Graf č. 1) je možno tyto údaje vyčíst, že objem výnosů ze sdílených daní mají od roku 2009 vzestupnou tendenci.

Graf č. 1 - Vývoj inkasa objemu sdílených daní Města Doksy v období 2006 – 2013 v tis. Kč



Zdroj: Finanční výkazy města Doksy

Pohyb sdílených daní kulminoval v roce 2008 a vlivem celosvětové hospodářské krize se projevil pád a snížení sdílených daní v roce 2009. Od roku 2010 se projevil malý nárůst způsobeným oživením ekonomiky a zásahy vlády do sazeb daní a samozřejmě novely zákona o rozpočtovém určení daní. Mohlo se mluvit o nastartování ekonomiky a přiblížení plnění výnosů, jako v roce 2008. Až změna zákona o rozpočtovém určení daní, která predikovala pro město Doksy výnos na rok 2013 až 13 mil Kč se naplnila na konečný výběr celkem 12,4 mil Kč.

Výše výdajů se přímo odvíjí od získaných příjmů, popřípadě možnosti použití rezervního fondu města do rozpočtu. Tímto je financováno případné záporné saldo rozpočtu. Municipality by měly sestavovat zpravidla vyrovnaný rozpočet ⁶², aby

⁶² Zdroj: § 4, zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů

nekrytými výdaji nezatěžovaly budoucí rozpočty. Ze sledovaného období vyplynulo, že město Doksy postupuje v souladu se zákonem.

Dokladem toho je, že v letech 2006 až 2010 byl rozpočet přebytkový a jenom v jednom roce 2011 byl schodkový. Schodek v tom roce byl krytý přijatým úvěrem na předfinancování investičního projektu města ve výši 20 mil. Kč. Bohužel nedošlo k výplatě avizované dotace z evropských fondů ještě v roce 2011, aby transfer pokryl zbývající jistinu úvěru. Investiční dotace byla přijata na účet města v roce následujícím tedy v roce 2012 a celkový objem byl použit na splacení jistiny přijatého úvěru a tím byl vyrovnán schodek rozpočtu za rok 2011.

Všeobecně je známo, že daňové příjmy obcí ze státního rozpočtu jsou v prvních měsících roku velice nízké, a proto je nutné, aby město mělo na začátku roku na svých účtech dostatečné cash flow tj., použitelné finance pro svůj provoz, popřípadě na předfinancování svých investičních projektů. Město Doksy má každoročně na svých běžných účtech k 1.1., přibližně 30 mil Kč., tyto volné finanční prostředky snadno pokryjí nesoulad mezi příjmy a výdaji na začátku roku. (viz Tabulka č. 2)

Tabulka č. 2 – Finanční tok města Doksy v letech 2006 – 2013 v tis. Kč

Tok peněžní hotovosti	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Počáteční stav peněžních prostředků k 1.1.	23085	27580	24479	36358	28710	36775	29421	29421
Konsolidované příjmy celkem	114904	86944	111467	126557	104789	100852	79160	77500
Konsolidované výdaje celkem	110409	90045	99588	134205	96724	108206	79160	77956
Hotovost běžného roku	4495	-3101	11879	-7648	8065	-7354	0	-456
Hotovost k 31.12.,	27580	24479	36358	28710	36775	29421	29421	28965

Zdroj: Finanční výkazy města Doksy

Vývoj daňových příjmů obce se stabilizuje teprve ve druhém čtvrtletí roku. Hodnotíme-li rozpočet města, porovnáváme nejen příjmy s výdaji, ale také se musíme zmínit o tzv. financování. To je kapitola rozpočtu, ve které se řeší rozdíly mezi příjmy s výdaji. Nejdříve se odečte případná splátka na úvěr a potom teprve vidíme konečný výsledek rozpočtu. Záporné saldo rozpočtu se řeší převodem peněz z bankovních účtů obce, použitím výsledku z hospodářské činnosti obce, nebo bankovním úvěrem. Kladný výsledek hospodaření se převádí do rezervy obce.

Ze závěrečného přehledu plnění rozpočtu (viz. Tabulka č. 3) v letech 2006 až 2010 je zřejmé, že město si vytvořilo dostatečnou finanční rezervu a v roce 2011 ji použilo na krytí výdajů investičních projektů.

Ve struktuře výdajů zaujímá vedoucí postavení kapitola školství ⁶³(cca 26 mil. Kč), vnitřní správa (12,3 mil. Kč), sociální sféra (8,4 mil. Kč – sociální dávky), včetně provozu domova důchodců (5,7 mil. Kč), bytové hospodářství (7,9 mil. Kč), doprava (5,1 mil. Kč – rekonstrukce a údržba komunikací, dopravní obslužnost) a odpadové hospodářství (5,1 mil. Kč). Podíl investičních výdajů meziročně klesl v důsledku dokončení rozestavěných investičních akcí (Domu s pečovatelskou službou) a nutnosti akumulovat zdroje na realizaci největší připravované investiční akce pro následující období – rekonstrukce a modernizace Základní školy Karla Hynka Máchy o celkových rozpočtových nákladech cca 150 mil. Kč.

Od roku 2012 je město Doksy nadále v přebytku rozpočtu i když město schválilo rozpočty schodkové, ale vybrané příjmy byly vyšší než plánované. Ve sledovaném období osmi let tedy obec hospodařila s přebytky rozpočtů, a tím si vytvořila finanční rezervy pro svoje hospodaření v příštích letech.

Tabulka č. 3 – Závěrečný přehled plnění rozpočtů v letech 2006 -2013 v tis. Kč

Období	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Třída 1 - Daňové příjmy	46 189	49 891	54 817	47 182	54 803	56 790	58 846	71 969
Třída 2 - Nedaňové příjmy	11 825	10 736	23 867	16 208	11 743	10 523	14 228	13 221
Třída 3 - Kapitálové příjmy	5 320	3 691	18 747	4 361	1 601	2 720	10 735	5 185
Třída 4 - Přijaté dotace	44 760	21 610	13 396	29 985	28 178	20 681	24 339	5 326
Příjmy celkem	108 094	85 928	110 827	97 736	96 325	90 714	108 148	95 701
Třída 5 - Běžné výdaje	77 607	75 916	74 397	73 141	77 848	78 287	74 715	78 601
Třída 6 - Kapitálové výdaje	25 301	6 500	25 000	15 000	10 000	28 500	8 000	6 287
Výdaje celkem	102 908	82 416	99 397	88 141	87 848	106 787	82 715	84 888
Saldo: Příjmy-výdaje	5 186	3 512	11 430	9 595	8 477	-16 073	25 433	10 813

_Zdroj: Finanční výkazy města Doksy

⁶³ Zdroj: www.doksy.com, Plán rozvoje města, kapitola č. 6.

Z celkových finančních příjmů města byly nejvyšší daňové příjmy a kapitálové příjmy. Zcela rostoucí trend od roku 2006 do roku 2012 měly také dotace. Část v těchto dotacích byly však tzv. dotace průtokové, které do roku 2011 jsou účelově určeny k financování sociálních dávek. Velký nárůst v roce 2008 byl zaznamenán u kapitálových příjmů. Ten se projevil schválením privatizace městských bytů, které se prodaly během dalších dvou let tj. do roku 2010. V hospodaření Města Doksy se během roku 2009 negativně projevíly zhoršené ekonomické podmínky České republiky v důsledku ekonomického vývoje ve světě. Projevilo se to především tím, že příjmy státního rozpočtu nebyly naplněny v objemu, který vláda ČR očekávala a prezentovala. Rok 2010 pak znamenal mírné oživení jak u daňových, tak u nedaňových příjmů.

10.1.7 Co se podařilo ve městě vystavět a zlepšit

Strategické, místní komunikace, které vedou středem města a směrem k rodinným domům (přibližně 30 km) mají nový asfaltový povrch a nové veřejné osvětlení. Ve městě a jeho částech byl vybudován bezdrátový městský rozhlas a v roce 2013 byl instalován nový kamerový systém, který čítá 5 webkamer, které jsou umístěny na strategických a exponovaných místech města.

Město je plně plynofikováno, včetně všech i vzdálenějších samostatných rodinných domů a místních firem. Město opravilo na základě pasportu ze svého rozpočtu výdajů všechny mosty a lávky, významnou opravou byl most, který spojuje pláže Máchova jezera a celková rekonstrukce byla kofinancována z regionálního operačního programu NUTS2 INTERREG IIIA v rámci přeshraniční spolupráce mezi městy Doksy a Oybin.

Všechny původní chodníky byly vydlážděny zámkovou dlažbou a byly vystavěny přibližně 3 km nových chodníků. S jejich výstavbou se pokračuje s cílem, aby byly chodníky minimálně po jedné straně místních komunikací. Také na místním hřbitově byly opraveny cesty a cestičky včetně prostranství, kde byly vykáceny staré stromy a upraveno celé veřejné prostranství.

Bylo vystavěno nové parkoviště u vjezdu k Máchovu jezeru, nainstalovány měřiče rychlosti při vjezdu do města a to v obci Zbyny a Obora. Město vybuďovalo dešťovou kanalizace, která vede středem města a opravilo městskou kanalizaci, která přispěla k čistotě vody v Máchově jezeře a dalšímu rozvoji cestovního ruchu.

10.1.8 Výpočet podílu města Doksy na sdílených daních u schváleného systému rozpočtového určení daní

Modelový výpočet podílu na celkových sdílených daních podle schváleného rozpočtového určení daní je proveden pro město Doksy.

Potřebné údaje:

a. *za celou ČR* (bez vojenských újezdů):

- počet obyvatel (k 1. lednu 2011).....10 530 740
- výměra města (k 1. lednu 2011)..... 7 756 875,7201 ha
- počet žáků ZŠ a dětí MŠ (k 30. 9. 2010) 1 068 208

b. *Město Doksy*

- počet obyvatel 5 131
- výměra obce 7 950 ha
- počet žáků ZŠ a dětí MŠ807

Postup výpočtu:

1. krok: Podíl obce na celkové výměře (váha 3 %)

$$(7\,950/7\,756\,876) * 0,03 = 0,00307 \%$$

2. krok: Podíl prostého počtu obyvatel obce na celkovém počtu obyvatel (váha 10 %):

$$(5\,131/10\,530\,740) * 0,10 = 0,04872 \%$$

3. krok: Podíl počtu žáků navštěvujících školu zřizovanou obcí na celkovém počtu těchto žáků za všechny obce (váha 7%):

$$(807/1\,068\,208) * 0,07 = 0,00529 \%$$

4. krok: Kritérium počtu obyvatel obce upraveného koeficientu velikostních kategorií (váha 80 %):

	Počet obyvatel	Přepočítací koeficient	Součin	Výsledný podíl
Hlavní město Praha	1 258 158	3,54	4 456 144	32,46%
Ostatní obce ČR	9 273 582	1,00	9 273 582	67,54%
Celkem	10 530 740		13 729 726	100,00%

Zdroj: Důvodová zpráva MFČR o novele zákona 243/2000 Sb. o rozpočtovém určení daní, str. 13

Dalším mezistupněm tohoto kroku je výpočet podílu Města Doksy jako podílu násobků počtu obyvatel a koeficientů postupných přechodů. Násobek pro obec se vypočítá tak, že počet obyvatel obce v každém intervalu je násoben příslušným koeficientem. Násobek pro Město Doksy činí 5.926,99 [2.210,8 +1,1869 * (5 131 – 2000)]. Podíl města činí 0,038782

5. krok: Součet podílů z předchozích kroků

$$0,00307 \% + 0,04872 \% + 0,00529 \% + 0,038782 \% = 0,0959 \%$$

Z uvedeného výpočtu vyplývá, že by se podle nového rozpočtového určení daní město Doksy podílilo 0,0959 % na sdílených daních. Modelový výpočet ukazuje, že byl splněn předpoklad novely rozpočtového určení daní, aby se daňové příjmy zvýšily zejména městům v tzn. „U-křivce“ (dle počtu obyvatel).

10.1.9 Srovnání predikovaných a skutečných příjmů za období 2006 - 2013

Tabulka č. 1: Rozdíl mezi skutečnými a predikovanými příjmy v roce 2006 v tis. Kč

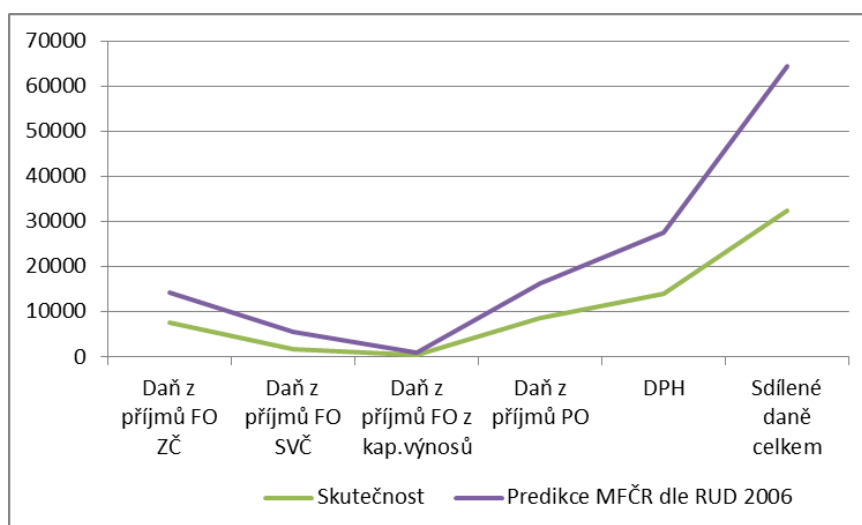
NÁZEV SDÍLENÉ DANĚ	Skutečnost	Predikce MFČR dle RUD 2006
Daň z příjmů FO ZČ	7 524	6 802
Daň z příjmů FO SVČ	1 857	3 680
Daň z příjmů FO z kap.výnosů	458	400
Daň z příjmů PO	8 656	7 560
DPH	13 974	13 471
Sdílené daně celkem	32 469	31 913

Zdroj: www.doksy.com, vlastní výpočet

Příjmy ze sdílených daní města v roce 2006 neprodělaly žádné zásadní strukturální změny, vliv novely zákona o rozpočtovém určení daní z roku 2005 se dotkl pouze skladby krajských dotací a rozpočty krajů byly poprvé koncipovány jako schodkové. Ve vztahu k obcím byla tak poprvé použita nová metodika propočtu příspěvku na výkon státní správy, což částečně optimalizuje ekonomiku tohoto prostředí. Obecní rozpočty však značně ovlivnil dopad změny zákona o dani z příjmů (společné zdanění manželů).

Ve výsledku je zde patrný pokles daně z příjmů fyzických osob ze samostatné výdělečné činnosti. Tento pokles způsobilo ustanovení o společném zdanění manželů a úbytek daní překvapil i samotné zákonodárce. Bohužel se to v rozpočtech některých obcí projevilo velmi výrazně. V Doksech byl celkový výnos sdílených daní oproti predikci v přebytku.

Graf č. 1: Rozdíl mezi příjmy v roce 2006 v tis. Kč



Zdroj: www.doksy.com, vlastní úprava

Tabulka č. 2: Rozdíl mezi skutečnými a predikovanými příjmy v roce 2007 v tis. Kč

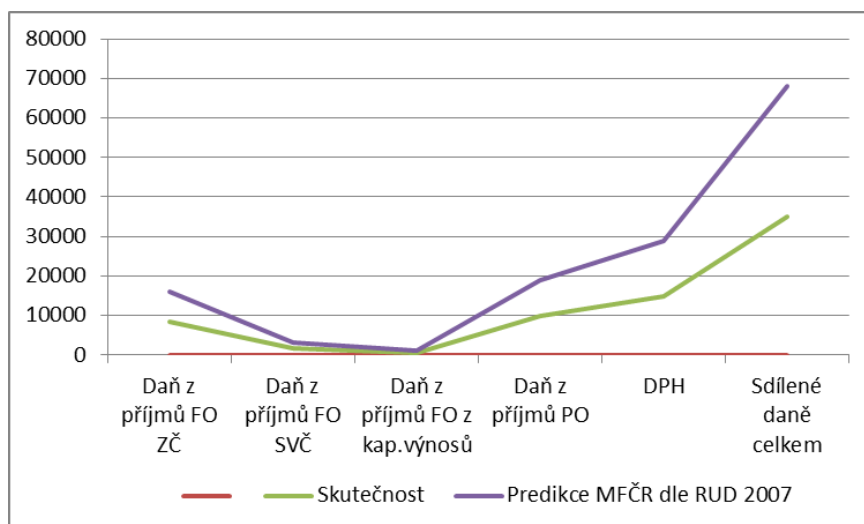
NÁZEV SDÍLENÉ DANĚ	Skutečnost	Predikce MFČR dle RUD 2007
Daň z příjmů FO ZČ	8 378	7 763
Daň z příjmů FO SVČ	1 629	1 623
Daň z příjmů FO z kap.výnosů	537	463
Daň z příjmů PO	9 751	9 206
DPH	14 772	14 013
Sdílené daně celkem	35 067	33 068

Zdroj: www.doksy.com, vlastní výpočet

Skutečnost daňových příjmů dle RUD pro město byla v roce 2007 nad očekávání příznivá. Samotná obec si polepšila oproti roku 2006 přibližně o 2,5 mil. Kč což představuje meziroční nárůst téměř 8,01 %. Je vidět, že původní predikce vývoje

daňových příjmů pro obce, kterou zpracovalo Ministerstvo financí pro rok 2007, a která počítala s nárůstem o přibližně 3,6 %, byla velmi realistická.

Graf č. 2: Rozdíl mezi příjmy v roce 2007 v tis. Kč



Zdroj: www.doksy.com, vlastní úprava

Tabulka č. 3: Rozdíl mezi skutečnými a predikovanými příjmy v roce 2008 v tis. Kč

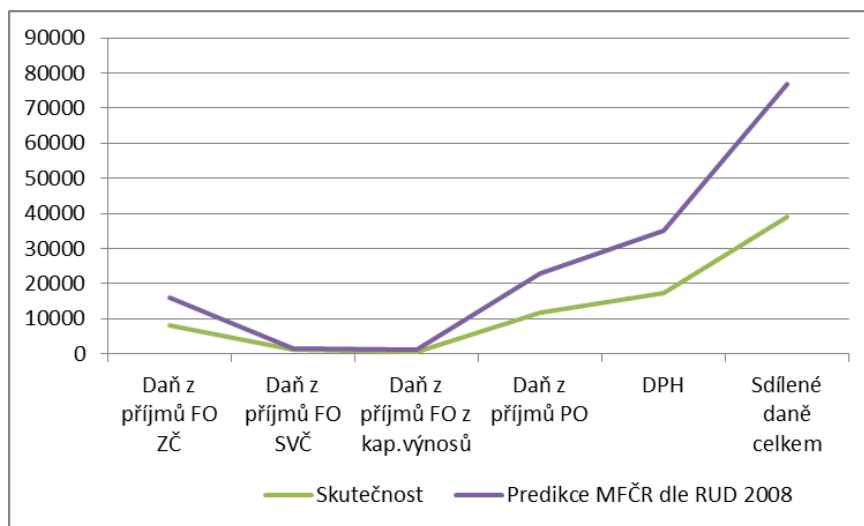
NÁZEV SDÍLENÉ DANĚ	Skutečnost	Predikce MFČR dle RUD 2008
Daň z příjmů FO ZČ	8 127	7 842
Daň z příjmů FO SVČ	1 330	351
Daň z příjmů FO z kap.výnosů	694	638
Daň z příjmů PO	11 828	11 006
DPH	17 229	17 864
Sdílené daně celkem	39 208	37 701

Zdroj: www.doksy.com, vlastní výpočet

K 1. lednu 2008 nabyla účinností novela zákona o rozpočtovém určení daní, která zásadně změnila způsob výpočtu konkrétního podílu každé obce na sdílených daních. Zejména snížením počtu velikostních kategorií, odstraněním tzv. skokových přechodů mezi kategoriemi, zavedením koeficientů postupných přechodů. Dále také rozšířila kritéria, podle kterých se přerozdělují sdílené daně. K minimalizaci dopadů této změny byl zvýšen podíl obcí na inkasu sdílených daní z 20,59 % na 21,4 %, což se projevilo

i na výnosech ze sdílených daní ve městě Doksy nárůstem skutečnosti oproti predikci MFČR o 4 % a ve finančním vyjádření se jednalo o meziroční nárůst výnosů sdílených daní o 4.1 mil. Kč.

Graf č. 3: Rozdíl mezi příjmy v roce 2008 v tis. Kč



Zdroj: www.doksy.com, vlastní úprava

Tabulka č. 4: Rozdíl mezi skutečnými a predikovanými příjmy v roce 2009 v tis. Kč

NÁZEV SDÍLENÉ DANĚ	Skutečnost	Predikce MFČR dle RUD 2009
Daň z příjmů FO ZČ	7 267	8 312
Daň z příjmů FO SVČ	3 384	574
Daň z příjmů FO z kap.výnosů	406	351
Daň z příjmů PO	8 390	10 591
DPH	13 182	19 044
Sdílené daně celkem	32 629	38 872

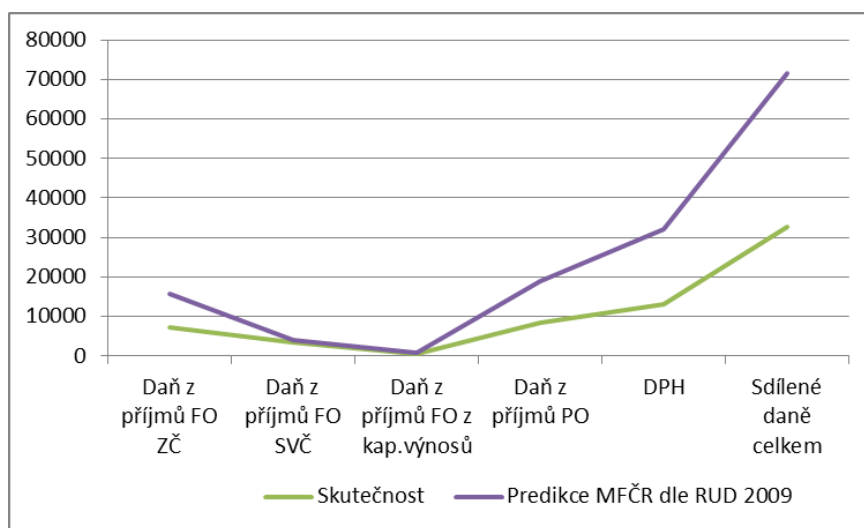
Zdroj: www.doksy.com, vlastní výpočet

Za rok 2009 se propadly příjmy ze sdílených daní o více než 6,5 mil. Kč kvůli celosvětové krizi. Město Doksy přijalo opatření, kterým v průběhu roku snížilo rozpočtovým opatřením původně nastavený rozpočtový výhled a upravilo o propad i celkové výdaje města na rok 2009. Podstatně horší však zůstává situace u daní z

příjmu. U právnických osob se celkové inkaso nachází pod úrovní roku 2009, resp. dokonce roku 2005.

Rok 2009 byl také prvním rokem, kdy bylo možné uplatnit místní koeficient z daně nemovitostí. Město Doksy zavedlo místní koeficient ve výši 2 a tak si částečně kompenzovalo propad na příjmech z daní.

Graf č. 4: Rozdíl mezi příjmy v roce 2009 v tis. Kč



Zdroj: www.doksy.com, vlastní úprava

Tabulka č. 5 : Rozdíl mezi skutečnými a predikovanými příjmy v roce 2010 v tis. Kč

NÁZEV SDÍLENÉ DANĚ	Skutečnost	Predikce MFČR dle RUD 2010
Daň z příjmů FO ZČ	7 762	7 414
Daň z příjmů FO SVČ	983	786
Daň z příjmů FO z kap.výnosů	683	660
Daň z příjmů PO	9 726	9 683
DPH	16 540	18 233
Sdílené daně celkem	35 694	36 776

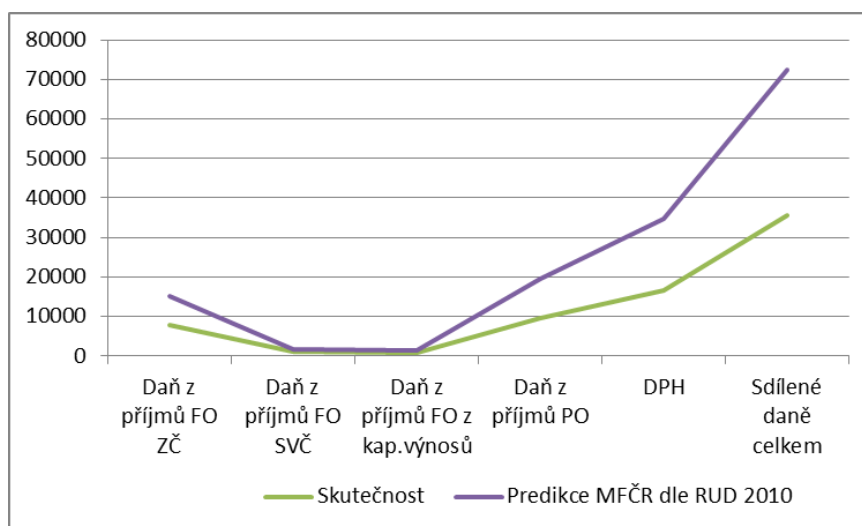
Zdroj: www.doksy.com, vlastní výpočet

Z tabulky je zřejmé, že meziroční růst proti roku 2009 byl zaznamenán u daně z přidané hodnoty (25 %), srážkové daně z kapitálových výnosů (68 %) a daně ze závislé činnosti

(7 %), mj. v důsledku jednorocní povodňové stokoruny a také se zvýšilo inkaso daně z příjmů právnických osob za loňským rokem téměř o 16 %. Na druhé straně u daně z příjmů fyzických osob z příznání („motivační“ složky) došlo ve srovnání s loňským rokem pouze k třetinovému plnění. Zákon o daních z příjmů umožňoval uplatnit po pět následujících let ztrátu z podnikání. V daňových příznáních za rok 2009 šlo o 2,8 mld. Kč a za rok 2010 se jednalo o 2,1 mld. Kč. Ztráta se obvykle uplatňuje na celý následný základ daně, proto nulová daňová povinnost. Tento výpadek inkasa se samozřejmě projevil na snížení příjmů ze sdílených daní v roce 2010

Dále zákona č. 362/2009 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s návrhem zákona o státním rozpočtu České republiky na rok 2010, přinesl od roku 2010 dvojnásobné zvýšení sazeb u zastavěných ploch a nádvoří, stavebních pozemků, ostatních ploch a všech typů staveb s výjimkou staveb sloužících pro ostatní podnikatelskou činnost. Město místní koeficient zavedlo poprvé v roce 2009 a v roce 2010 inkasovalo dvojnásobek na této svěřené dani.

Graf č. 5: Rozdíl mezi příjmy v roce 2010 v tis. Kč



Zdroj: www.doksy.com, vlastní úprava

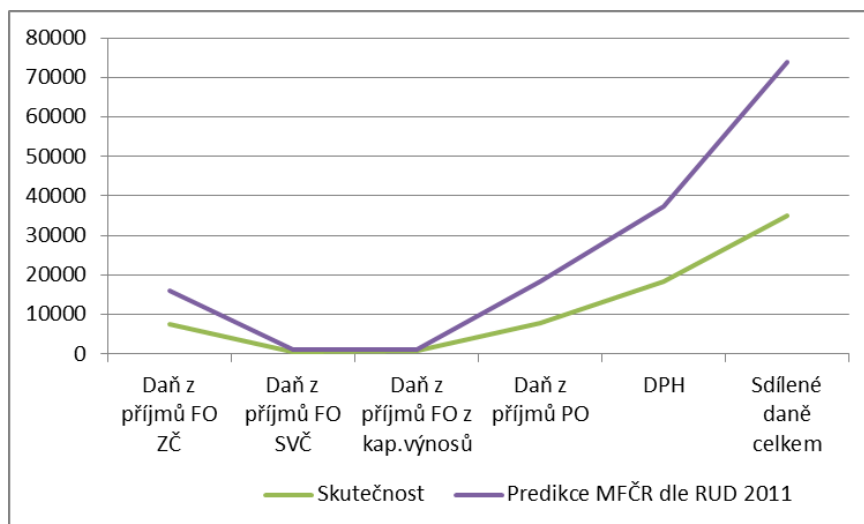
Tabulka č. 6 : Rozdíl mezi skutečnými a predikovanými příjmy v roce 2011 v tis. Kč

NÁZEV SDÍLENÉ DANĚ 2011	Skutečnost	Predikce MFČR dle RUD 2011
Daň z příjmů FO ZČ	7 596	8 312
Daň z příjmů FO SVČ	513	574
Daň z příjmů FO z kap.výnosů	742	351
Daň z příjmů PO	7 757	10 591
DPH	18 419	19 044
Sdílené daně celkem	35 027	38 872

Zdroj: www.doksy.com, vlastní výpočet

Inkaso všech daní, které město Doksy do svého rozpočtu získalo, zůstalo v roce 2011 za předpokládanými hodnotami. Z tabulky je dále zřejmé, že meziroční růst proti roku 2010 byl zaznamenán u daně z přidané hodnoty (11 %), srážkové daně z kapitálových výnosů (8 %). Na straně druhé se snížilo inkaso daně z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti (2 %) a daně z příjmů právnických osob za loňským rokem téměř o (25 %). Další vliv na inkaso roku 2011 měl tzv. „Janotův balíček“ z října 2009, který si obce spojují spíše se zvýšením sazeb daně z nemovitostí. V rámci balíčku došlo k možnosti uplatňovat výdaje paušálem ve výši 80 % také pro řemeslné živnosti. Možnost platila od roku 2010, a proto se projevila až v daňových přiznáních podávaných v roce 2011. Předtím se nejvyšší paušál vztahoval pouze na zemědělskou činnost a řemeslné živnosti mohly využít 60 %. Za rok 2009 daňový paušál uplatnila více než polovina poplatníků. Navzdory výsledku legislativního procesu a souvisejícímu nenavýšení celostátního inkasa došlo ke zkrácení příspěvku na přenesený výkon státní správy v roce 2011 (plošné krácení o 17,6 % a následná jen částečná kompenzace pro obce s rozšířenou působností). Což byl další propad v příjmech města.

Graf č. 6: Rozdíl mezi příjmy v roce 2011 v tis. Kč



Zdroj: www.doksy.com, vlastní úprava

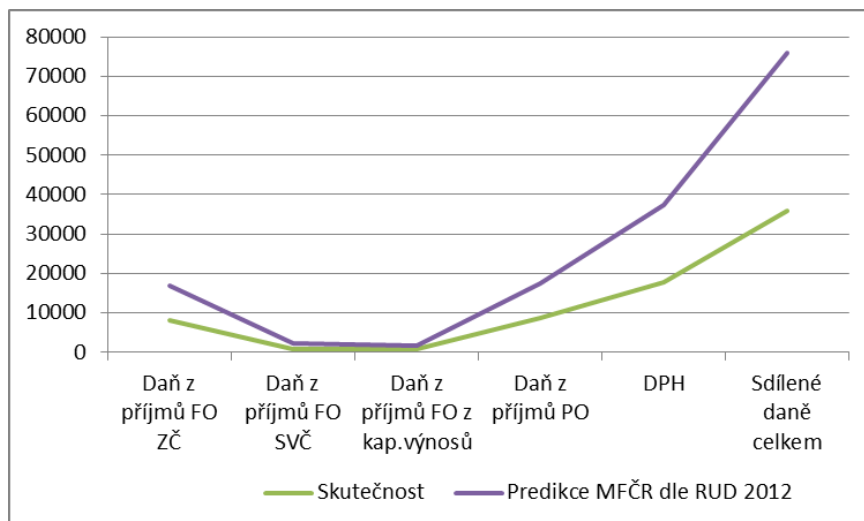
Tabulka č. 7 : Rozdíl mezi skutečnými a predikovanými příjmy v roce 2012 v tis. Kč

NÁZEV SDÍLENÉ DANĚ	Skutečnost	Predikce MFČR dle RUD 2012
Daň z příjmů FO ZČ	8 059	8 890
Daň z příjmů FO SVČ	704	1 660
Daň z příjmů FO z kap.výnosů	891	920
Daň z příjmů PO	8 726	8 660
DPH	17 637	19 800
Sdílené daně celkem	36 017	39 930

Zdroj: www.doksy.com, vlastní výpočet

V tabulce jsou promítnuty změny, které byly prosazeny – je zcela určitě inkaso DPH. I přes relativně výrazné navýšení dolní hranice sazby pro rok 2012 došlo k výraznému poklesu 4 % plnění, oproti roku 2011. Je pak minimálně k zamyšlení, jaký výnos bude mít další, ač minimální, navýšení hodnoty obou sazeb DPH v roce 2012. Jako zásadní pro další vývoj v této oblasti vidím zcela určitě budoucí makroekonomický vývoj českého hospodářství.

Graf č. 7: Rozdíl mezi příjmy v roce 2012 v tis. Kč



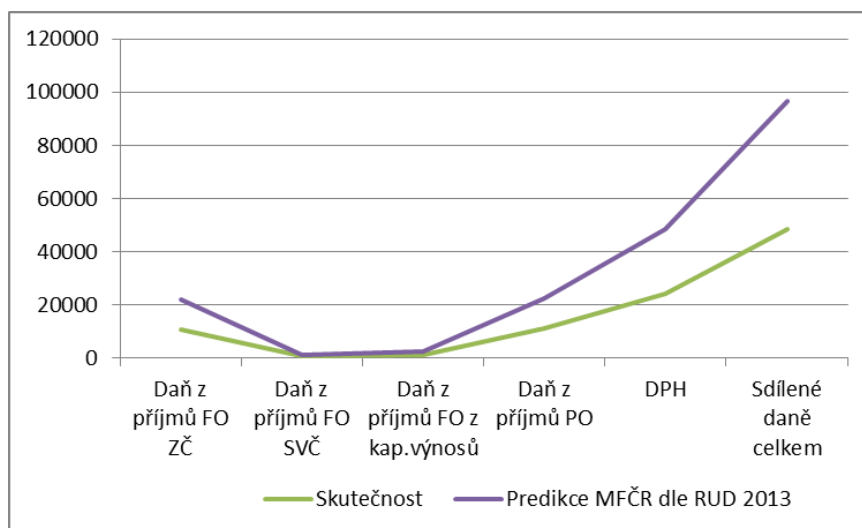
Zdroj: www.doksy.com, vlastní úprava

Tabulka č. 8 : Rozdíl mezi skutečnými a predikovanými příjmy v roce 2013 v tis. Kč

NÁZEV SDÍLENÉ DANĚ	Skutečnost	Predikce MFČR dle RUD 2013
Daň z příjmů FO ZČ	10 794	11 441
Daň z příjmů FO SVČ	852	310
Daň z příjmů FO z kap.výnosů	1 165	1 241
Daň z příjmů PO	11 224	11 441
DPH	24 345	24 006
Sdílené daně celkem	48 380	48 439

Zdroj: www.doksy.com, vlastní výpočet

Graf č. 8: Rozdíl mezi příjmy v roce 2013 v tis. Kč



Zdroj: www.doksy.com, vlastní úprava

Dne 17. 12. 2012 nabyla platnosti vyhláška č. 449/2012 Sb., kterou se stanovily procentní podíly jednotlivých obcí na celostátním výnosu sdílených daní. Tato vyhláška je účinná od 1. 1. 2013. Město Doksy bylo zařazeno do jiné kategorie koeficientů postupných přechodů současného rozpočtového určení daní. Schválená změna koeficientů postupných přechodů způsobila, že město Doksy nově spadá do kategorie obcí s počtem obyvatel od 2 001 – 30 000.

Novela zákona rovněž vedla k částečnému vyrovnání tzv., „U-křivky“ (kam dle počtu obyvatel město Doksy spadá), tedy k podstatnému zvýšení příjmů. Město Doksy zaznamenalo vyšší podíl daňových příjmů velmi příznivý rok 2013, který přinesl do rozpočtu města více jak 10 mil Kč.

10.1.10 Vývoj daňových příjmů za období 2006 - 2013

Ve vývoji jednotlivých daňových příjmů za období 2006 – 2013 u sledovaného města jsou patrné určité rozdíly. U sledovaného města je patrný nárůst příjmů u daně z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti, daně fyzických osob ze samostatně výdělečné činnosti a daně z příjmů právnických osob. Stejný vývoj byl predikován také u příjmů daně z přidané hodnoty, avšak k němu nedošlo. Výnos této daně ovlivňuje jak sazba, export a import zboží a služeb, tak i podíl na výnosu města, který činil 22,87 % tj.,

o 3,11 % nižší podíl než-li podíl na dani z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti, který činil 25,98 %.

Město Doksy provedlo v zásadě opatření v roce 2008 na straně příjmů a to daně z nemovitostí, a zvýšilo své daňové příjmy, tím že byl zaveden místní koeficient ve výši 2,00. Město Doksy aktualizovalo v roce 2011 na základě nově vydaných Obecně závazných vyhlášek výběr místní poplatků, kde jsou i příjmy z lázeňského nebo rekreačního poplatku. To je logické, protože se jedná o jedno z nejznámějších rekreačních letovisek v České republice. Město stanovilo ve sledovaném období maximální sazbu, která v době krize udržela příjmy poplatku na stejné úrovni z předchozích let. Město dále zvýšilo místní poplatek za komunální odpad, protože celkové náklady převýšily dotované náklady obcí.

I když většinou reagují opatření u místních poplatků a daně z nemovitostí na propady ze sdílených daní, byly Doksy s jejich zaváděním opatrné. Ve většině případů město argumentuje už tak zvýšenou finanční zátěží pro své obyvatele. Na druhou stranu má zastupitelstvo města pravomoc na to, aby je svými opatřeními mohlo zvýšit.

Výše uvedenými výpočty příjmů ze sdílených daní podle schváleného rozpočtového určení daní se prokázalo, že se daňové příjmy městu Doksy zvýšily a tento typ přerozdělování finančního prostředků je pro město průkaznější než přidělování dotací, které nejsou nárokové.

11 ZÁVĚR

Daňové příjmy patří mezi nejdůležitější a největší zdroj finančních prostředků pro obce. Bez daňových příjmů by obce mohly jen těžko financovat svůj chod a další činnosti spojené s veřejnou správou. Jedná se o stabilní příjem obce, který má ve sledovaném období stoupající tendenci. Stabilita tohoto příjmu umožňuje obci, aby si plánovala i nákladnější investice rozložené do několika let, nebo aby si vzala úvěr a investici zrealizovala rychleji. Proto je důležité nastavit systém rozpočtového určení daní tak, aby odpovídal skutečným potřebám obcí, aby byl stabilní a aby značně nezvýhodňoval určitou skupinu obcí před ostatními.

I přes velkou kritiku původního systému rozpočtového určení daní zavedeného v roce 2008 je podle mého názoru nutné přiznat, že tento systém přinesl do financování obecních zřízení tolik potřebnou stabilitu a že odstranil do té doby ne zcela spravedlivé rozdíly v příjmech relativně stejně velikých měst a obcí. Financování obcí bylo navázáno na rozhodující daňové příjmy, které zajistily jejich nepřetržitý růst. I přesto ale obecní rozpočty, zejména malých obcí, nestačí pokrývat veškeré náklady spojené s veřejnou správou. Proto je potřeba, aby se současný systém ještě dále vyvíjel a aby byla zavedena taková kritéria, která by byla schopna odrazit skutečné náklady, které obce s působením ve veřejné správě mají. Hlavně na krytí nákladů spojených s výkonem přenesené působnosti.

Systém rozpočtového určení daní způsobil, že se dají rozpočtové příjmy pro obec podle predikce a vyhlášky Ministerstva financí České republiky reálně vyčíslit. Tato vlastnost současného rozpočtového určení daní je velmi důležitou, protože obce tak mají možnost odhadovat příjmy a tomu přizpůsobit i náklady tak, aby nedošlo k velkému zadlužení obce.

Hospodářská krize, jež zasáhla českou ekonomiku ke konci roku 2008 a hlavně v roce 2009 znamenala úbytek daňových příjmů. Tento jev se projevil i v příjmech obcí, které byly nuceny razantně upravovat své rozpočty. Oproti obcím v západoevropských zemích však obce České republiky neutrpěly takovou újmu na celkových příjmech, jelikož trh s komunálními dluhopisy není v České republice až tak rozšířen. Navíc, české obce nečerpají úvěry od specializované banky, která je určena pro komunální financování (např. jako v Belgii). Tímto je riziko finančních obtíží částečně

diverzifikováno. Finanční krize působila na místní a regionální samosprávy ve světě rozdílně. Opatření vlád jednotlivých zemí pak odrážela jejich specifické ekonomické postavení.

Při zaměření se na daňové příjmy byly nejhůře postiženy příjmy korporátních daní a daně z příjmů fyzických osob. České obce jsou díky přerozdělování sdílených daní proti krizi částečně chráněny, protože největší podíl daňových příjmů plyne z daně z přidané hodnoty, která byla v době hospodářské krize stabilní. Podle mého názoru, současné nastavení rozpočtového určení daní vede k menším výkyvům v příjmech obecních rozpočtů v souvislosti s ekonomickým cyklem.

U výpočtu příjmů ze sdílených daní podle schváleného rozpočtového určení daní se prokázalo, že se daňové příjmy městu Doksy zvýšily. Obce (kromě Prahy, Brna, Ostravy a Plzně) by takový krok uvítaly, protože tento typ přidělování finančních prostředků je průkaznější než v případě přidělování dotací. Dotace územním samosprávám jsou v České republice poskytovány na vymezené účely, například pro plnění úkolů v samostatné či přenesené působnosti. Jsou tedy do určité míry vázány na fiskální potřebu příjemce. Lze tedy předpokládat, že u dotací bude existovat redistribuční efekt, tedy že výše dotací na obyvatele nebude korelována či bude záporně korelována s výší regionálního hrubého domácího produktu na obyvatele.

Musíme však vzít v úvahu, že mezi jednotlivými regiony v České republice existuje mnoho rozdílných aspektů, jako je např. rozloha, počet obyvatelstva, ekonomická úroveň, míra nezaměstnanosti. Rozdílnost velikostí rozpočtů jednotlivých územních samospráv odpovídá možnostem samosprávy ovlivňovat ekonomický a sociální vývoj na jejich územích, proto uvedenou analýzu není možné zobecnit na obce v České republice.

Hospodářský pokles ovlivnil objem daňových příjmů v celé Evropě. Na fáze ekonomického cyklu jsou citlivější zejména daně z příjmů právnických osob a daně z příjmů fyzických osob. Česká daňová soustava má specifikum v podobě extrémních výdajových paušálů, takže pokles daně z příjmů fyzických osob ze samostatně výdělečné činnosti v České republice nelze zdůvodňovat jen krizí. Naopak spotřební daně jsou proti krizi odolnější a totéž platí i o dani z přidané hodnoty. Skutečná ztráta objemu závisí nejen na typu vybírané daně, ale také na typu sdílení daní mezi místními a regionálními samosprávami v jednotlivých zemích (daň z příjmu

fyzických osob, daň z příjmů právnických, atd.) a podílu těchto příjmů na celkových rozpočtových příjmech.

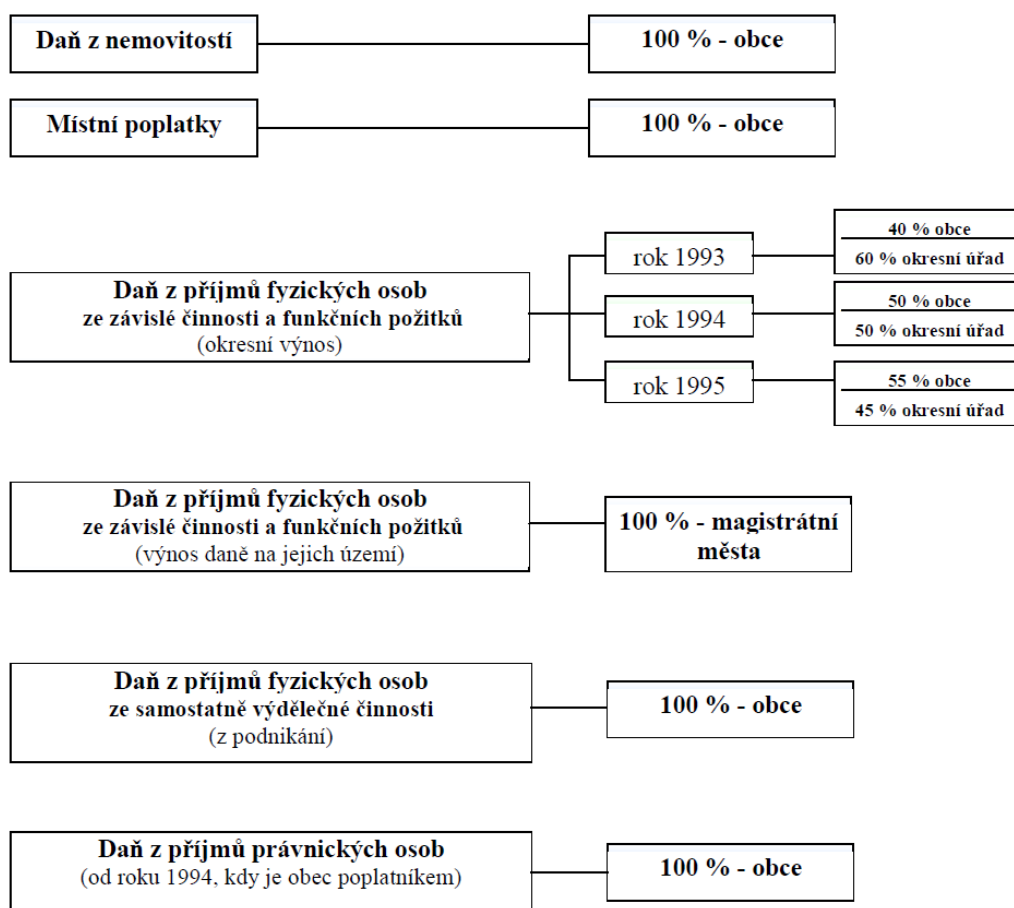
Kromě bezprostředního vlivu na příjmy se objevil středně nebo dlouhodobý dopad na místní a regionální orgány. Přímý účinek může pokračovat v příštích letech z důvodu očekávané nižší spotřeby v době krize a ztráty na dani z příjmu fyzických osob díky rostoucí nezaměstnanosti. Obecné hospodářské zpomalení se také okamžitě projevuje v nižších investicích do výstavby. V blízké budoucnosti by to negativně mohlo ovlivnit výnos daně z nemovitostí.

Zákon o rozpočtovém určení daní v České republice, který platí od roku 2000 byl v posledních letech často novelizován. Přijaté novely snížily počet koeficientů, odstranily neadekvátní změny příjmů obcí na hranicích velikostních skupin a zavedly kritérium rozlohy obce. Nové změny znamenaly navýšení podílu obcí z celkového objemu sdílených daní. Přijaté změny koeficientů výrazně zlepšily postavení malých obcí (do 10 000 obyvatel), kterými se v přepočtu na obyvatele podstatně zvýšily daňové příjmy, což lze hodnotit jako pozitivní. Jako další pozitiva je možno uvést zvýšení procentních podílů do rozpočtů obcí na celostátním výnosu ze sdílených daní a také nárůst podílu krajů na sdílených daní v celostátním výnosu daně.

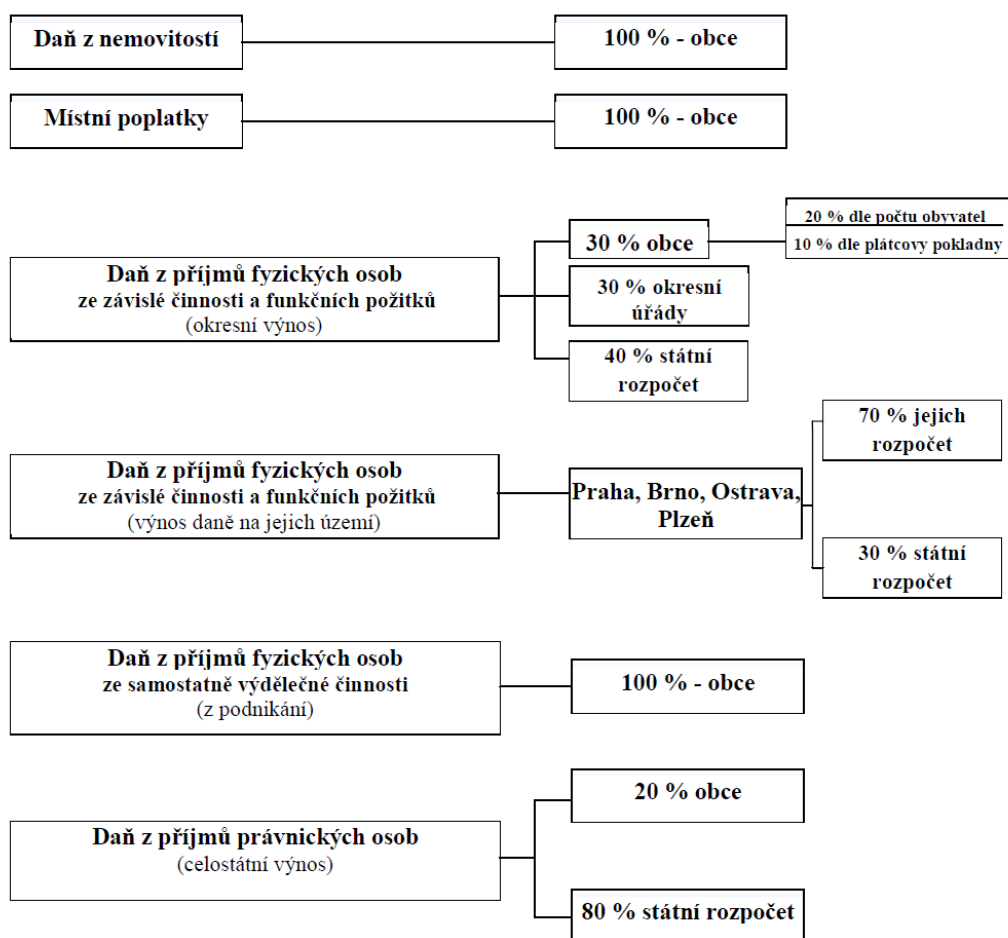
Přesto je rozpočtové určení daní stále problematickou záležitostí, která stále přináší stížnosti z řad zastupitelů obcí či krajů, kterým nevyhovuje současné nastavení systému. Faktem však zůstává, že nový systém rozpočtového určení daní v České republice nelze považovat za zcela ideální. Řešení této problematiky je velice obtížné, a proto není jednoduché nastavit systém tak, aby plně vyhovoval jak obcím a krajům, tak i státu.

11 SEZNAM PŘÍLOH

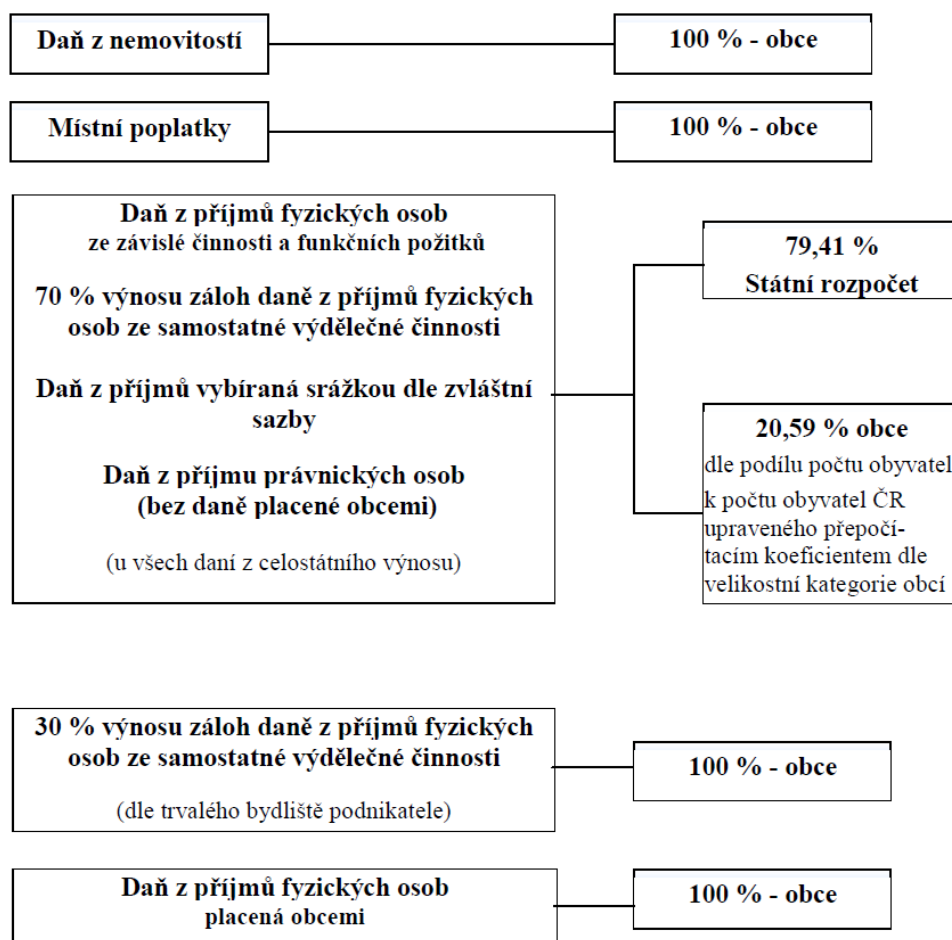
Příloha č. 1 - Struktura daňových příjmů obcí v letech 1993 -1995



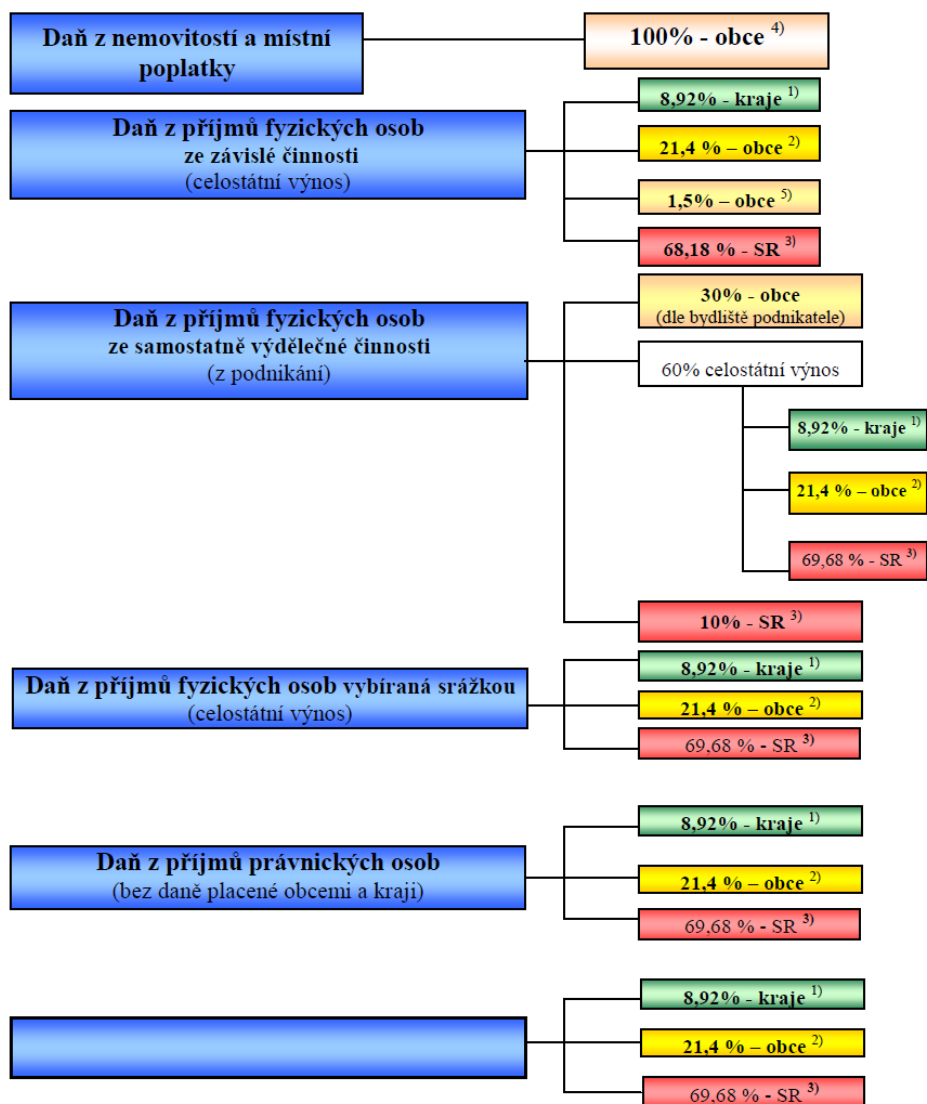
Příloha č. 2 - Struktura daňových příjmů obcí v letech 1996 - 2000



Příloha č. 3 - Struktura daňových příjmů obcí od roku 2001



Příloha č. 4 - Struktura daňových příjmů obcí od roku 2008



Vysvětlivky:

¹⁾ Každý kraj se na procentní části celostátního hrubého výnosu daně podílí procentem stanoveným v příloze č. 1 zákona č. 243/2000 Sb., o RUD, v platném znění

²⁾ Daňové příjmy jsou rozdělovány na základě:

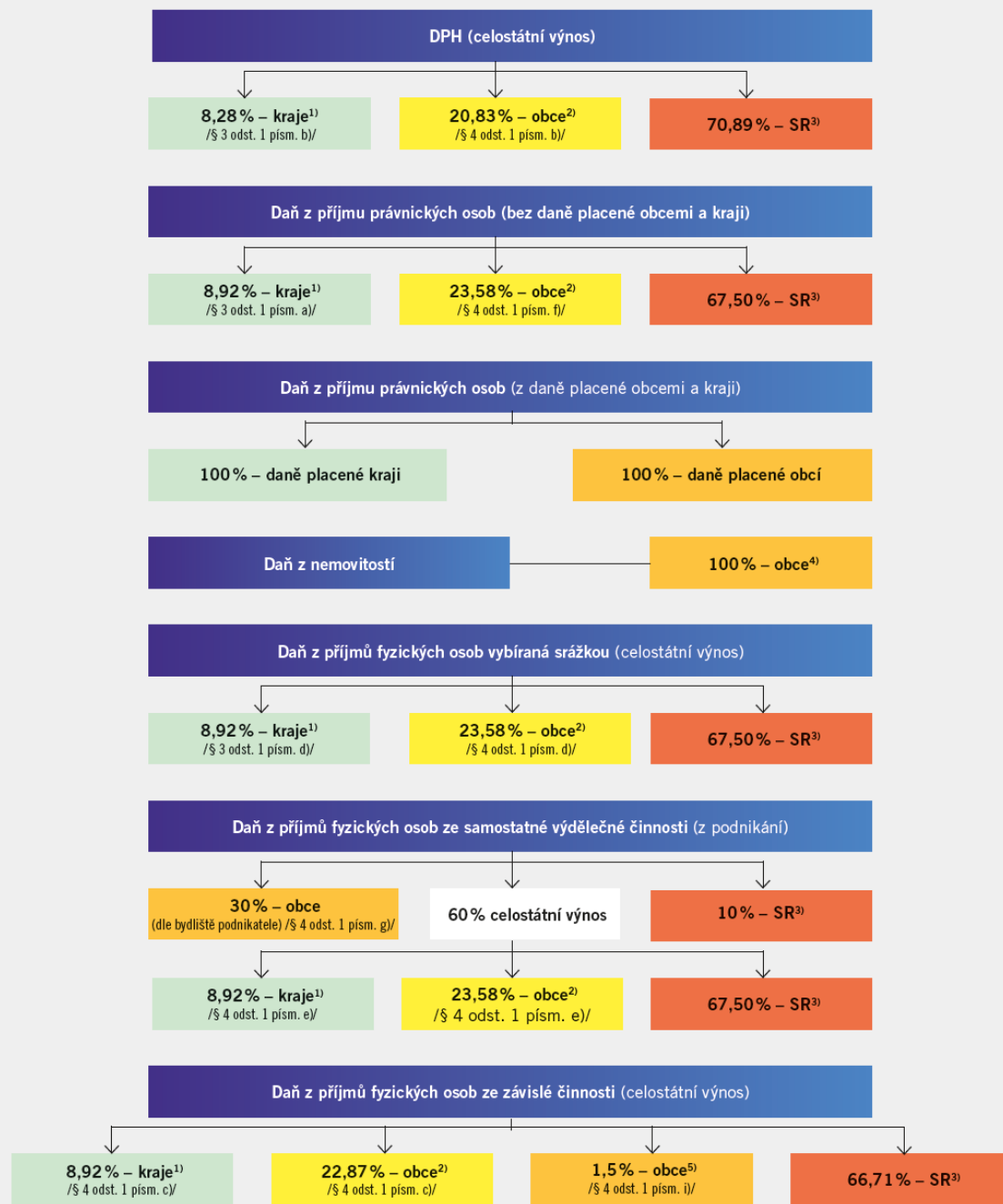
1. kritéria výměry katastrálních území obce
2. prostého počtu obyvatel v obci
3. násobků postupných přechodů

³⁾ Příjmy státního rozpočtu

⁴⁾ Výnos daně z nemovitostí; příjemcem je ta obec, na jejímž území se nemovitost nachází.
⁵⁾ Daňové příjmy jsou rozdělovány na základě počtu zaměstnanců s místem výkonu práce v obci.

Rozpočtové určení daní

Schéma rozdělení RUD v letech 2013 až 2015 (bez SFDI) dle zákona č. 243/2000 Sb., ve znění platných předpisů



Vysvětlivky

¹⁾ Každý kraj se na procentní část celostátního hrubého výnosu daně podílí procentem stanoveným v příloze č. zákona č. 243/2000 Sb., o RUD, v platném znění

²⁾ Daňové příjmy jsou rozdělovány na základě:
 1. kritéria výměry katastrálních území obce (3 %)
 2. prostého počtu obyvatel v obci (10 %)
 3. násobků postupných přechodů (80 %)
 4. počet dětí a žáků navštěvujících školu zřízenou obcí (7 %)

³⁾ Příjmy státního rozpočtu

⁴⁾ Výnos daně z nemovitostí; příjemcem je ta obec, na jejímž území se nemovitost nachází.

⁵⁾ Daňové příjmy jsou rozdělovány na základě počtu zaměstnanců s místem výkonu práce v obci

Město Doksy - Plnění rozpočtu za období roku 2006-2013 v tis Kč										
Přijmy			Skutečnost roku 2006	Skutečnost roku 2007	Skutečnost roku 2008	Skutečnost roku 2009	Skutečnost roku 2010	Skutečnost roku 2011	Skutečnost roku 2012	Skutečnost roku 2013
OdPa	Pbl	Popis								
	1111	Daň z příjmů FO ZČ	7 524	8 378	8 127	7 267	7 762	7 596	8 059	10 794
	1112	Daň z příjmů FO SVČ	1 857	1 629	1 330	3 384	983	513	704	852
	1113	Daň z příjmů FO z kap.výnosů	458	537	694	406	683	742	891	1 165
	1121	Daň z příjmů PO	8 656	9 751	11 828	8 390	9 726	7 757	8 726	11 224
	1122	Daň z příjmů PO za obce	2 990	3 821	3 162	3 556	2 008	5 952	3 911	5 562
	1211	DPH	13 974	14 772	17 229	13 182	16 540	18 419	17 637	24 345
	1332	Poplatky za znečišťování ovzduší	1			5				
	1334	Odvody za odnětí půdy zem.			1	10	4	3	23	0
	1335	Poplatky za odnětí pozemku	9	172	98	62	3	174	118	53
	1336	Poplatky za vypouštění odpadních vod		2						
	1337	Poplatek za komunální odpad	2 384	2 375	2 400	2 406	2 458	2 370		
	1339	Poplatek za znečišťování ovzduší			25		50		75	0
	1340	Poplatek za provoz,shromažďování a odst.kom.odpadu							2 300	2 875
	1341	Poplatek ze psů	178	169	179	182	172	178	174	175
	1342	Poplatek za láz a rekreační pobyt	1 599	1 721	1 994	1 637	1 800	1 737	1 558	1 738
	1343	Poplatek za užívání veřej.prostranství	110	110	125	123	110	157	235	171
	1344	Poplatek ze vstupného	358	479	488	344	264	332	302	387
	1345	Poplatek z UK	304	267	491	324	474	565	514	620
	1346	Poplatek za povolení k vjezdu	380	398	367	350	612	342	33	630
	1347	Poplatek za provoz VHP	644	720	832	459	694	659	101	57
	1351	Odvod výtěžku z provoz loterií	272	290	462	164	255	237	1 900	2 327
	1355	odvod z VHP 30%							90	240
	1361	Správní poplatky	900	896	1 309	748	1 179	487	225	448
	1511	Daň z nemovitostí	3 591	3 404	3 676	3 799	8 598	8 520	9 070	8 305
	2324	přijaté náhrady a příspěvky						50		
	2449	Ost splátky půjček							1 300	200
	2459	Splátky půjčky od ost.				384	428			
	2460	Přijmy půjčky FRB	1 301	1 102	1 562	1 317	1 828	1 684	1 527	1 535
	4111	Neinvestiční dotace - volby	306	50	425		262	28	250	293
	4112	Neinvestiční dotace ze SR	16 396	3 358	3 451	15 558	5 811	4 979	4 410	3 488
	4113	Neinvestiční transfery z fondů						37		
	4116	Ostatní neinv.dotace ze SR	420	3 837	2 682	494	4 939	8 551	338	994
	4121	Neinvestiční dotace od obcí	554	569	674	500	750	958	1 156	283
	4122	Neinvestiční dotace od krajů	1 307	147	1 446	1 274	1 520	359	1 275	201
	4123	Neinv přijaté transfery od reg rad							192	0
	4129	Ostatní neinv dotace od ÚSC		18		71				
	4131	Převody z fondů HČ	409	1 226	1 156	472				
	4211	Investiční přijaté dotace z VPS	15 000			6 750				
	4213	Investiční dotace ze SFRB				2 578	829		1 897	0
	4216	Ostatní investiční dotace ze SR	9 067	763		471	3 852	4 000	3 568	0
	4223	Investiční přijaté transfery od RRR					8 387	85	10 626	0
	4222	Investiční dotace z KÚ		10 540	2 000	500				67
		Celkem daně a dotace	90 949	71 501	68 213	77 167	82 981	77 471	83 185	79 029
	1012	Přijmy z pronájmu pozemku zem.	91	89	97	89	130	149	159	186
	1039	Ostatní zář lesního hospodářství	398	577	887	359	899	1 140	1 248	727
	2140	Vnitřní obchod, turismus, cest.ruch	142		14	47				20
	2143	Cestovní ruch		25				35		
	2169	Pokuty stavební	32	25	25		61	50	16	100
	2229	Parkovací automaty	303	259	169	246	436	408	394	282
	2310	Přijmy za služby								
	3111	Předškolní zařízení	62	117	53	20	20	38	116	23
	3113	Základní školy	291	56	24	445	78	42	253	158
	3114	Zvláštní škola				42				
	3231	ZUŠ	47	44	50	70	70	17	12	0
	3392	Zájmová činnost v kultuře MěKS			382					
	3612	Bytové hospodářství- příjmy	3 732	1 691	16 747	2 861	1 601	720	119	1 344
	3632	Přijmy z hrobových míst	49	66	42	129	52	53	49	43
	3633	Kap.přijmy z prodeje plyn.zařízení	1 588	2 000	2 000	1 500				
	3639	Přijmy z pronájmu a prodeje maj	9 156	8 206	19 656	12 771	7 845	8 929	19 735	11 611
	3722	Přijmy za služby	362	408	460	322	411	492	536	584
	3749	Pokuty -ochrana životního prostředí	10	16			30	65	1	4
	4316	Domov důchodců - odpisy	100			100				
	4357	Domovy		100	205		100		48	0
	5311	MěP- příjmy z pokut	219	211	207	190	264	262	275	120
	6310	Finanční operace-poplatky, úroky	196	297	1 473	1 285	1 201	695	1 756	1 152
	6402	Finanční vypořádání min.let				7		4		50
	6409	Ostatní činnosti	367	240	123	86	146	144	246	269
		Celkem nedaňové příjmy	17 145	14 427	42 614	20 569	13 344	13 243	24 963	16 673
		Celkem příjmy:	108 094	85 928	110 827	97 736	96 325	90 714	108 148	95 702
	8115	Změna stavu na bankovních účtech	-4 495	3 101	-2 794	-8 574	-8 064	7 353	-9 069	-8 564
	8123	Dlouhodobý úvěr přijatý	6 807			2 165		10 137		3 874
	8901	operace z pen účtů	0	0	0		4 176	0	2 050	-17
	8217	Aktivní likvidita - příjmy					3 130			
	8127	Aktivní likvidita - příjmy	776	500	2 453	3 569	911		8 822	16 413
		Celkem financování	3 088	3 601	-341	-2 840	153	17 490	1 803	11 706
		Celkem rozpočet příjmů	111 182	89 529	110 486	94 896	96 478	108 204	109 951	107 408

Výdaje:										
1031	Pěstební činnost			1051						
1039	Ostatní zář. lesního hospodářství	150	671		150	565	1 010	225	150	
2140	Vnitřní obchod, turismu, propagace	1 779		78	413	409				
2143	Cestovní ruch		515				478	610	365	
2212	Silnice	14 778	6 810	4 378	10 094	18 601	14 330	11 287	10 079	
2221	Dopravní obslužnost	459	482	455	452	475	466	467	501	
2229	Parkovací automaty - opravy	18	52	13	54	580	43	30	222	
2310	Pitná voda- služby	3	1	2	2	2				
2321	Čištění odpadních vod	280	956	1 329	517	1 624	3 793	3 738	1 034	
3111	Předškolní zařízení	1 588	1 652	7 181	2 000	1 548	3 768	4 552	2 620	
3113	Základní školy	19 277	14 751	20 211	10 258	5 508	4 442	5 400	8 241	
3114	Zvláštní škola			2 038	301					
3122	Střední odborné školy		250			30				
3231	ZUŠ	404	367	2 840	342	496	503	520	521	
3315	Fin. příspěvky muzeu	5	5	30	12			12	45	
3316	Vydavatelská činnost			20						
3319	Novoroční ohňostroji	55	57	65	54	59	54	49	51	
3326	Oprava památek	287	192	154	256	144	153	142	186	
3341	Nestavební investice Mě rozhlas	74	21	1 061	1 000	28	44	98	64	
3349	Doksy zpravodaj	31	20	18	20	20	20	20	20	
3392	MěKS Doksy	3 872	4 304	3 004	3 263	4 351	4 243	6 826	4 284	
3399	Fin. příspěvky neziskovým subj.	61	109	23	71	172	68	57	70	
3549	Ostatní zdravotnická péče								10	
3419	Tělovýchovná činnost	1 072	974	655	1 264	839	1 003	991	1 702	
3429	Fin.příspěvky zájmová činnost	60	68	52	40	191	131	134	126	
3523	Fin. příspěvek léčebny ústav	0	0	10		70	0	0	0	
3541	Prevence před drogami příspěvek	10	10	10	10	31	15	100	100	
3543	Fin. příspěvek zdravotné postíž.	105	135	70	82	99	105	100	151	
3612	Bytový fond investice, služby	1 867	2 964	4 566	6 041	2 325	3 356	2 597	3 517	
3631	Veřejné osvětlení, služby, investice	3 104	3 996	2 483	2 656	4 056	3 917	4 255	4 470	
3632	Pohřebnictví, služby	496	557	469	515	639	689	837	554	
3634	TEPLO Doksy, služby			76	219					
3635	Územní plán	135	1 423	159	438	138	13	218	12	
3636	Územní plánování rozvoj	134	238	194	117	1 777	1 935	1 470	1 637	
3639	Komunální služby	1 495	1 588	476	785	3 134	1 427	2 096	2 414	
3722	Sběr a svoz komunálních odpadů	4 763	5 331	5 034	5 358	7 493	6 915	7 162	7 245	
3729	Ostatní služby, monitoring skládky	20	17	88	78	17	16	21	24	
3733	Monitoring vod	15		57	16					
3741	Útulek pro zvířata, fin.příspěvky	73	55	61	35	75	49	66	45	
3745	Péče o vzhled, zeleň, služby, invest.	4 410	3 977	5 449	3 891	4 269	17 250	4 567	5 172	
3749	Ostatní činnosti k ochraně přírody a krajiny	1 000	1 460		1 000	478	698	757	763	
4171	Příspěvek na živobytí		2 209			3 506	6 259			
4172	Doplatek na bydlení		125			308	379			
4173	Mimofádná okamžitá pomoc		32			342	1 030			
4175	Sociální dávky - péče o rodinu	2 533		2 854	2 544					
4176	Sociální dávky - soc. vyloučené	2 956		3 567	3 266					
4179	Dávky soc. výpomoci	0	619	0		0				
4181	Sociální dávky - osoba blízká	3 060		1 954	2 213					
4182	Soc. dávky - zvláštní pomůcky	360	379	341	342					
4186	Soc. dávky - doprava	19	7	18	18					
4222	Veřejně prospěšné práce			392	743					
4316	Domov důchodců - příspěvek	6 296		5 682	6 122					
4318	Ostatní pomoc dětem a mládeži	2								
4319	Sbor pro občanské záležitosti			33						
4323	Fin.příspěvek soc.pomoc dětem	4		3	4					
4329	Ostatní soc.péče dětem		3							
4371	Raná péče					5	9	9	17	
4374	Azylové domy					9				
4350	Domovy pro seniory								1 378	
4357	Domovy		829			177	1 030	598	0	
5212	Ochrana obyvatelstva	18	1	14	17					
5311	MěP, platy, provoz	2 241	2 252	1 982	2 330	2 862	2 817	2 899	3 266	
5319	Ost. zář. prevence bezpečnosti	34		202						
5512	Protipožární ochrana, platy, provoz	5 993	1 050	1 157	1 259	1 037	2 468	1 047	1 159	
6112	Zastupitelstvo, odměny, repre	1 531	1 639	1 372	1 496	2 118	1 748	1 834	1 846	
6114	Volby	85		85		89			130	
6115	Volby do EP			107						
6115	Volby do zastupitelstev územních samosp	87				142		114	0	
6118	Volba prezidenta republiky								130	
6149	Ost VPS					31	27			
6171	MěÚ, platy, OON,provoz, služby	11 165	11 191	10 323	10 644	13 633	12 995	13 195	13 857	
6221	Humanitární zahraniční pomoc				20					
6310	Finanční operace, popl, úroky, daně	3 659	7 205	4 541	4 144	2 788	6 577	2 984	6 150	
6402	Finanční vypořádání min.let	317	374	208	427	100	48	131	66	
6409	Ostatní činnosti	668	493	702	748	458	466	500	495	
	Celkem výdaje	102 908	82 416	99 397	88 141	87 848	106 787	82 715	84 889	
8124	Spátky dlouhodobých úvěrů	7 503	1 628	1 202	2 793	472	775	10 392	541	
8128	Aktivní likvidita - výdaje	776	6 500	4 413	3 971	6 408		-16 004	20 978	
8228	Aktivní likvidita krátkodobá					1 997		-843	1 000	
	Celkem financování	8 279	8 128	5 615	6 764	8 877	775	-6 455	22 519	
	Celkem rozpočet výdajů:	111 187	90 544	105 012	94 905	96 725	107 562	76 260	107 408	
	Saldo příjmů a výdajů po konsolidaci	5 186	3 512	11 430	9 595	8 477	-16 073	25 433	10 813	

12 SEZNAM LITERATURY A JINÝCH ZDROJŮ

- BOERI, T., van Ours, J. (2008). *The Economics of Imperfect Labor Markets*. Princeton : Princeton University Press. 322 pp. ISBN 978-0-691-13735-3.
- FOSSATI, A. PANNELLA G. *Fiscal federalism in the European Union*, 1. vyd. London: Routledge, 1999. ISBN 0-415-20262-0.
- JÍLEK, M. *Fiskální decentralizace, teorie a empirie*. Praha: ASPI - Wolters Kluwer, 2008, s. 428. ISBN 978-80-7357-355-3.
- KOUDELKA, Z.: *Průvodce územní samosprávou po 1.1.2003 včetně úplného znění obecního a krajského zřízení*. 1. vydání. Praha: LINDE PRAHA, a.s. 2003. Stran 237. ISBN 80-7201-403-X.
- MAUSEROVÁ, Renata; RICHTRMOC, Vladimír. *Doksy a Máchův kraj*. Dobřichovice : Kava-Pech, 2003. ISBN 80-85853-604. Kapitola Dějiny-Založení města, s. 12.
- MELION, M.: *Finance územních samospráv*. 1. vydání. Hradec Králové: E.I.A 2000. Stran 213. ISBN 80-85490-79-X.
- PEKOVÁ, J. *Hospodaření a finance územní samosprávy*. 1. vydání. Praha: Management Press, 2004. 375 s. ISBN 80-7261-086-4.
- PEKOVÁ, J. *Finance územní samosprávy*, 1. vydání. Praha: Victoria Publishing. 1995. ISBN 80-7187-024-2.
- PELC, V. *Místní poplatky, úplné znění zákona o místních poplatcích s vysvětlivkami*. 3. vydání. Praha: Linde Praha a. s., 2008. 303 s. ISBN 978-80-7201-690-7.
- PROVAZNÍKOVÁ, R. *Financování měst, obcí a regionů*. 1. vydání. Praha: GRADA Publishing, a.s., 2007. 280 s. ISBN 978-80-247-2097-5.
- PROVAZNÍKOVÁ, R. *Financování měst, obcí a regionů*. 2. vydání. Praha: GRADA Publishing, a.s., 2009. 304 s. ISBN 978-80-247-2789-9.
- PROVAZNÍKOVA, R., *Makroekonomické důsledky fiskální decentralizace a regulace výpůjček nižších vládních úrovní*. In Scientific Papers of the University of Pardubice, Series D, Faculty of Economics and Administration. Pardubice: Univerzita Pardubice, 2004, s. 144-152. ISBN 80-7194-716-4
- STRECKOVÁ Y., *Veřejná ekonomie pro školu a praxi „K metodám objektivizace výše výdajových položek veřejných rozpočtů“*, vydání Computer Press, 226 s. ISBN 8072261126.

SVÁTKOVÁ, Slavomíra. *Bakalářské minimum z daní*. Praha: Trizonia, 1994. 293 s. ISBN 80-85573-24-5.

VANČUROVÁ, A. – LÁCHOVÁ, L. *Daňový systém 2008 aneb učebnice daňového práva*. 9. vydání. Praha: 1. VOX a.s., 2008. 319 s. ISBN 978-80-86324-72-2.

VANČUROVÁ, A. *Daňová správa v ČR*. 1. vydání. Praha: Vysoká škola ekonomická v Praze, 2000. 324 s. ISBN 80-245-0074-4.

ŽEHROVÁ, J. *Finance municipalit*, VŠ skripta, 124 s. ISBN 978-80-213-1418-4

Studie

NHF VŠE, *Analýza financování výkonu státní správy a samosprávy územních samosprávných celků, která poskytne relevantní množství dat pro přípravu nového zákona o rozpočtovém určení daní*, Praha 2009, 628 s.

MFČR, *Závěrečná zpráva Národní ekonomické rady vlády*, Praha, září 2009, 83 s.

MFČR, *Důvodová zpráva MFČR o novele zákona 243/2000 Sb. o rozpočtovém určení daní*, Praha 2009, 24 s.

BUCHANAN, J. M. *An Economic Theory of Clubs*. *Economica*, 1965, č. 32, s. 1 – 14.

CEMR CCRE, *The economic and financial crisis: Impact on local and regional authorities*, 2009, 65 s.

Novinové články

Autor: Ing. Jaroslava Kypetová., Přínosy novely RUD – rozbor faktů.

Obec a finance , vydáno, 18. 02. 2013

Autoři: Eva Gildainová, Ondřej Havlena, Možnosti změn rozpočtového určení výnosů daní obcím. 2006. Deník veřejné správy. 06. 13. 2006.

Internetové zdroje:

Webové stránky města Doksy: <http://www.mesto.doksy.com>

<http://www.dvs.cz/go/clanek.asp?id=6226242>.

ADOLFOVÁ, Z.: *Obec jako samosprávná jednotka, součást státní správy a podnikatel*.

Dostupné z www: http://fse1.ujep.cz/materialy/KFU_huncova_UFNOadolof.pdf

HAMPLOVÁ, J.: *Obec jako subjekt soukromoprávních vztahů I a II*. Dostupné z www: <http://www.hamplova.cz/document.php?docID=50>

HAMPLOVÁ, J.: *Majetek obce a hospodaření s ním*. Dostupné z www:

<http://www.hamplova.cz/document.php?docID=14>

<http://www.penize.cz/29419-male-obce-by-mohly-ziskat-vice-penez>

Změna rozpočtového určení daní. Deník veřejné správy. 10 10, 2007.

<http://www.dvs.cz/go/clanek.asp?id=6288067>

JUDr. Martin Netolický, ROZPOČTOVÉ URČENÍ DANÍ ÚZEMNÍM SAMOSPRÁVNÝM CELKŮM, http://www.upol.cz/fileadmin/user_upload/PF-katedry/spravni-pravo/Ostatni/FinUSC/RozpoctoveUrceni.pdf

www.mfer.cz

www.mfer.cz

Zákony a ústavní předpisy

Ústava č. 1/1993 Sb.

Listina základních práv a svobod – vyhlášena usnesením č 2/1993 Sb., o vyhlášení LZPS jako součásti ústavního pořádku České republiky

Zákon č. 564/1990 Sb., o státní správě a samosprávě ve školství

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

Zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví

Zákon č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník

Zákon č. 47/1992 Sb., občanský zákoník

Zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů

Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích

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

Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů (tzv. „malá rozpočtová pravidla)

Zákon č. 147/2000 Sb., o okresních úřadech, ve znění zákona č. 320/2001 Sb.

Zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností

Zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů

Zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon)

Vyhláška Ministerstva vnitra č. 388/2002 Sb., o stanovení správních obvodů obcí s pověřeným obecním úřadem a správních obvodů obcí s rozšířenou působností

Vyhláška 281/2012 Sb., o podílu jednotlivých obcí na stanovených procentních částech celostátního hrubého výnosu daně z přidané hodnoty a daní z příjmů

Veškeré vyjmenované předpisy ve znění pozdějších předpisů