



Pedagogická
fakulta
Faculty
of Education

Jihočeská univerzita
v Českých Budějovicích
University of South Bohemia
in České Budějovice

Jihočeská univerzita v Českých Budějovicích

Pedagogická fakulta

Katedra společenských věd

Bakalářská práce

Veřejné příjmy, jejich charakteristika, druhy a členění

Vypracoval: Václav Hach

Vedoucí práce: Ing. Josef Mendl

České Budějovice 2013-2014

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem bakalářskou práci na téma Veřejné příjmy, jejich charakteristika, druhy a členění vypracoval samostatně pod vedením Ing. Josefa Mendla a v seznamu literatury uvedl všechny použité literární a odborné zdroje.

Prohlašuji, že v souladu s § 47b zákona č. 111/1998 Sb. v platném znění, souhlasím se zveřejněním své bakalářské práce, a to v nezkrácené podobě elektronickou cestou ve veřejně přístupné části databáze STAG provozované Jihočeskou univerzitou v Českých Budějovicích na jejích internetových stránkách.

V Českých Budějovicích 22. června 2014

.....

Václav Hach

Poděkování

Touto cestou bych chtěl poděkovat vedoucímu práce Ing. Josefu Mendlovi za odborné konzultace a připomínky, díky nimž jsem mohl bakalářskou práci zdárně ukončit.

Dále děkuji paní Doc. Ing. Jitce Pekové CSc. za její odborné publikace, díky nimž jsem mohl zpracovat tuto práci.

Nesmírný dík patří mým rodičům za velkou trpělivost při mém studiu.

ANOTACE

Bakalářská práce na téma: Veřejné příjmy, jejich charakteristika, druhy a členění, má za úkol teoreticky popsat veřejné příjmy, jako součást rozpočtů, popřípadě mimorozpočtových fondů. Vzhledem k tomu, že je práce celá teoretická, popisuje příjmy obecně, bez konkrétních příkladů. Protože se jedná o teoretickou práci, bude použito kompilační metody.

Co se obsahu týká, měla by být rozdělena do tří kapitol. V první z nich se pokusím popsat obecné vymezení a členění veřejných příjmů. V části druhé popíši hlavní rysy financování místní správy po roce 1989. V části poslední zmíním význam jednotlivých druhů veřejných příjmů v místních rozpočtech.

Závěr bakalářské práce zdůrazňuje nezastupitelné místo veřejných příjmů v místních financích při zabezpečení optimální alokace požadovaných veřejných statků na lokální úrovni.

KLÍČOVÁ SLOVA:

veřejné finance

veřejné příjmy

místní správa po roce 1989

příjmy územních rozpočtů

ANNOTATION

The Bachelor thesis of “Public revenues, their characteristics, types and classification“ describes the public revenue, as part of the budget or extra-budgetary funds. Because the work is entire theoretical, describes revenue in general, no specific examples. I will be used a compilation method.

The Bachelor thesis is focused on three main chapters. The first of them describes general definition and classification of public revenue. The second part describes the main characteristics of local government financing after 1989. The last part describes the meaning of the various types of public revenues in local budgets.

The end of the Bachelor thesis emphasizes the substantial role of public revenues in local finances.

KEY WORDS:

public finances

public revenues

local government since 1989

revenues of local budgets

OBSAH

Úvod.....	4
1. VEŘEJNÉ FINANCE.....	5
1.1 FUNKCE VEŘEJNÝCH FINANCÍ.....	5
2. VEŘEJNÉ PŘÍJMY.....	5
2.1 ČLENĚNÍ VEŘEJNÝCH PŘÍJMŮ.....	6
2.1.1 Rozpočtová skladba.....	7
2.1.2 Návrtné a nenávrtné příjmy.....	8
2.1.3 Běžné a kapitálové příjmy.....	9
2.1.3 Obligatorní a fakultativní.....	10
2.1.4 Rozpočtové plánování.....	10
2.1.5 Fiskální a parafiskální.....	11
2.1.6 Příjmy státní nebo územní samosprávy.....	11
3. PŘÍJMY STÁTNÍHO ROZPOČTU.....	12
3.1 DAŇOVÉ PŘÍJMY.....	12
3.1.1 Daňové soustavy.....	14
3.2 NEDAŇOVÉ PŘÍJMY.....	16
4. ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVA PO ROCE 1989.....	16
4.1 REFORMA VEŘEJNÉ SPRÁVY A ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVY.....	17
4.2 ÚZEMNÍ USPOŘÁDÁNÍ STÁTU PO ROCE 1989.....	18
4.3 OBEC JAKO ZÁKLADNÍ ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVNÝ CELEK.....	19
4.3.1 Druhy obcí v České republice.....	19
4.3.2 Postavení a funkce obcí – působnost.....	20
4.3.3 Hlavní město Praha.....	24
4.3.4 Orgány obce a jejich činnost.....	24
5. VLASTNÍ PŘÍJMY ÚZEMNÍCH ROZPOČTŮ.....	27
5.1 DAŇOVÉ PŘÍJMY ÚZEMNÍCH ROZPOČTŮ V ČESKÉ REPUBLICE.....	29
5.1.1 Majetkové daně.....	30
5.1.2 Daně z příjmů.....	30
5.1.3 Daňová pravomoc územní samosprávy v České republice.....	33
5.1.4 Rozdíly v daňovém výnosu mezi obcemi.....	34
5.1.5 Místní poplatky.....	34
5.2 NEDAŇOVÉ PŘÍJMY ÚZEMNÍCH ROZPOČTŮ.....	35
5.2.1 Příjmy z vlastního podnikání.....	35
5.2.2 Uživatelské poplatky.....	36
5.2.3 Příjmy z mimorozpočtových fondů územní samosprávy.....	37
5.2.4 Ostatní nedaňové příjmy územních rozpočtů.....	37
5.3 NENÁVRATNÉ PENĚŽNÍ TRANSFERY - DOTACE.....	37
5.3.1 Mimořádné dotace.....	39
5.3.2 Účelové dotace.....	39
5.4 NÁVRATNÉ ÚVĚROVÉ PŘÍJMY.....	41
5.4.1 Úvěr.....	41
5.4.2 Příjmy z emise cenných papírů.....	42
5.4.3 Směnky.....	43
5.4.4 Finanční leasing.....	43
ZÁVĚR.....	45
ZDROJE.....	46

Úvod

Veřejné příjmy jsou zdrojem krytí veřejných výdajů. Představují vztahy tvorby veřejných rozpočtů a případně i mimorozpočtových fondů v rozpočtové soustavě. Dlouhodobě i v rámci hospodářských cyklů by měl být hlavním cílem rozpočtové politiky vyrovnaný rozpočet. Veřejné příjmy, které do rozpočtů plynou jsou v tomto pojetí omezením.

Veřejná správa souvisí s poskytováním veřejných služeb a zajišťování těchto služeb ve veřejném zájmu. V centralistických státech bývá nositelem veřejné správy pouze stát. V dnešní době je v moderních západních státech veřejná správa rozdělena na státní správu a samosprávu. Státní správa je prováděna přímo státními orgány (např. ministerstva) nebo orgány, na které stát v určitém rozsahu výkon státní správy přenesl (úřady územních samosprávných celků). Samospráva je způsob řízení daných záležitostí podle vlastních rozhodnutí. Její výhodou je blízkost spravovanému subjektu. Při zabezpečování místních (lokálních) záležitostí by měla být efektivnější a levnější. Územní samosprávou jsou obce, jako základní územní samosprávné celky, a kraje, jako vyšší územní samosprávné celky. Zájmovou samosprávou jsou subjekty, které mají společný zájem (advokátní komora, notářská komora, lékařská komora atd.).

Cílem bakalářské práce na téma: Veřejné příjmy, jejich charakteristika, druhy a členění je charakterizovat jednotlivé druhy veřejných příjmů a jejich význam z hlediska financování státní a místní správy. Jedná se o teoretickou práci a bude proto použito kompilační metody. Co se obsahu týká, měla by být rozdělena do tří kapitol. V první z nich se pokusím popsat obecné vymezení a členění veřejných příjmů. V části druhé popíši hlavní rysy financování místní správy po roce 1989. V části poslední zmíním význam jednotlivých druhů veřejných příjmů v místních rozpočtech. Závěr bakalářské práce zdůrazní nezastupitelné místo veřejných příjmů v místních financích při zabezpečení optimální alokace požadovaných veřejných statků na lokální úrovni.

1. VEŘEJNÉ FINANCE

Termínem „veřejné finance“ jsou označovány specifické finanční vztahy a operace probíhající v rámci ekonomického systému mezi orgány a institucemi veřejné správy na straně jedné a ostatními subjekty na straně druhé (tj. občany, domácnostmi, firmami, neziskovými organizacemi apod.).¹ Vztahy mezi orgány a institucemi veřejné správy na straně jedné a ostatními subjekty na straně druhé souvisí s tvorbou, rozdělováním a použitím finančních fondů.

1.1 FUNKCE VEŘEJNÝCH FINANCÍ

- **alokační funkce** jsou činnosti související s produkcí, zabezpečováním a financováním veřejných statků a služeb, určujícím kritériem při řešení dané otázky je kritérium efektivnosti
- **redistribuční funkce** souvisí s otázkou přerozdělování, určujícím kritériem pro řešení těchto otázek je kritérium distribuční spravedlnosti
- **stabilizační funkce** má za úkol využít veřejné finance (příjmové i výdajové strany) k ovlivnění dynamiky hospodářského růstu. Při řešení otázky stabilizační funkce je kritériem stabilita ekonomiky neboli stupeň dosahování programových cílů vlády

Tabulka 1, Cíle optimálního tržního systému, možná selhání a základní fiskální funkce

Cíle	Tržní selhání	Fiskální funkce
efektivnost	mikroekonomická selhání při alokaci	alokační
stabilita	makroekonomická selhání při zabezpečení makroekonomických agregátů	stabilizační
spravedlnost	mimoekonomická selhání při zabezpečení spravedlnosti	redistribuční

Zdroj: B. Hamerlíková, A. Maaytová a kol. – Veřejné finance, str. 18

2. VEŘEJNÉ PŘÍJMY

Veřejné příjmy jsou zdrojem krytí veřejných výdajů, přičemž mají větší vliv na utváření rozpočtové soustavy. Je to dáno tím, že pokud chceme dosáhnout vyrovnaného hospodaření, jsme omezeni právě veřejnými příjmy. V tomto případě hovoříme o veřejných příjmech jako o rozpočtovém omezení. Je tedy jasné, že veřejné příjmy představují vztahy tvorby veřejných rozpočtů či jiných mimorozpočtových fondů. *Veřejné příjmy jsou obecně příjmy plynoucí do veřejných rozpočtů, a to jak do rozpočtu státního, tak rozpočtu krajů a obcí, do parafiskálních fondů, ale také do rozpočtů*

¹ B. Hamerlíková, A. Maaytová a kol. – Veřejné finance, str. 11

*zdravotních pojišťoven (které lze při určitém zjednodušení považovat za veřejné rozpočty).*²

Veřejné příjmy mají za úkol plnění tří základních funkcí, které souvisí s funkcí veřejných financí. K výkonu těchto funkcí je stát vybaven zákonodárnou a výkonnou mocí a s tím souvisejícím vlastní aparát. Tento aparát je tvořen orgány a institucemi veřejné správy, tedy místní i státní.

Obsahem fiskální funkce veřejných příjmů, nebo taktéž rozpočtové či alokační funkce, jsou činnosti související s produkcí, zabezpečováním a financováním veřejných statků a služeb. Určujícím kritériem při řešení dané otázky je kritérium efektivity. Tato funkce je tedy logicky nejdůležitější funkcí veřejných příjmů. Největší objem fiskální funkce tvoří daně, neboli příjmy daňového charakteru (př. i povinné sociální pojištění).

Některé veřejné příjmy plní i funkci redistribuční a stabilizační. Redistribuční funkce souvisí s otázkou přerozdělování. *Například progresivně konstruované daně odčerpávají více finančních prostředků bohatším subjektům. Nicméně přerozdělovací efekt mají i proporcionálně konstruované daně. Velký vliv má i rozpočtové určení daní neboli daňové určení, tj. vymezení svěřených neboli výlučných daní a případně i sdílených daní, které podle rozpočtového určení daní plynou do příslušných veřejných rozpočtů na úrovni státu i jednotlivých úrovních, resp. subjektů územní samosprávy a dochází k přerozdělování mezi územními celky uvnitř státu.*³ Přerozdělování tohoto daňového výnosu prostřednictvím rozpočtového určení daní ovlivňuje jak omezení ústředního rozpočtu, tak i rozpočty územní samosprávy. Redistribuční funkce má za úkol vyřešit, kterým cílovým skupinám a v jakém množství mají být zdroje odebrány a jakým skupinám naopak tyto získané zdroje prostřednictvím soustavy veřejných rozpočtů redistribuovány. V tomto ohledu je nejdůležitějším kritériem kritérium distribuční spravedlnosti.

2.1 ČLENĚNÍ VEŘEJNÝCH PŘÍJMŮ

Závazně veřejné příjmy třídí takzvaná rozpočtová skladba.

² B. Hamerlíková, A. Maaytová a kol. – Veřejné finance, str. 108

³ J. Peková – Veřejné finance : úvod do problematiky, str. 296

2.1.1 Rozpočtová skladba⁴

Rozpočtová skladba je základním třídícím standardem pro peněžní operace veřejných rozpočtů. Rozpočtová skladba umožňuje srovnatelné sledování příjmů, výdajů, salda hospodaření a financování salda v soustavě veřejných rozpočtů České republiky. Rozpočtová skladba neboli rozpočtová klasifikace, je systematické, jednotné a přehledné třídění příjmů a výdajů z různých hledisek. Třídění příjmů a výdajů podle závazné rozpočtové skladby respektuje určité zásady:

- Zásada jednotnosti a závaznosti – rozpočtová skladba je jednotná svou obecnou závazností pro všechny dotčené subjekty, tedy i pro jinak nestátní obce či dobrovolné svazky obcí. Nikdo z okruhu subjektů povinných se jí řídit nemá právo rozpočtovou skladbu přizpůsobit svým potřebám tak, že by opomíjel předepsané třídění,
- Zásada stability třídění – tato zásada je důležitá pro potřeby makroekonomických analýz, pro časovou srovnatelnost obsahu rozpočtů, pro analýzu plnění rozpočtů, analýza např. 3 roky zpět, aby byly možné analýzy provést,
- Zásada kompatibility – zajištění kompatibility s mezinárodními statistickými standardy,
- Zásada srozumitelnosti – rozpočtová skladba třídí srozumitelně příjmy a výdaje veřejných rozpočtů a účelových fondů v celé rozpočtové soustavě a to na základě jasně definovaných hledisek. Přesně definuje jednotlivé položky.

V České republice upravuje zákon č. 218/2000 Sb. o rozpočtových pravidlech vše, co je nutné řešit v rámci právní ochrany hospodaření se státními finančními prostředky a to na všech úrovních státní správy, kam tyto peníze směřují. Jedná se o státní rozpočet, státní fondy, fondy organizačních celků zřízených ústředním orgánem státní správy a státní finanční aktiva. Jiným zákonem č. 250/2000 Sb., tedy zákonem o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, je upravena tvorba, postavení, obsah a funkce rozpočtů územních samosprávných celků – obcí a krajů – a dobrovolných svazků obcí.

Rozpočtová skladba se nepoužívá pro operace Fondu národního majetku, Pozemkového fondu, fondů zdravotních pojišťoven a nevztahuje se také na operace

⁴ Vyhláška MF ČR č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě

příspěvkových organizací. Tyto subjekty a jejich účetnictví je postaveno na výnosově-nákladovém pojetí.

2.1.2 Návratné a nenávratné příjmy

Jedním z nejdůležitějších je členění příjmů z hlediska návratnosti, respektive nenávratnosti.

Nenávratné příjmy

Příjmy nenávratného charakteru tvoří naprostou většinu z příjmů celé rozpočtové soustavy. Nenávratné veřejné příjmy plynou do veřejného rozpočtu nebo do mimorozpočtového (účelového) fondu od různých subjektů (např. daně od občanů, firem, dotace ze státního rozpočtu do rozpočtu obce v rámci přerozdělování v rozpočtové soustavě apod.).⁵ Přijaté peněžní prostředky od těchto zdrojů nemusí vláda vracet. Do kategorie nenávratných veřejných příjmů se řadí daně, dávky, poplatky, příjmy z pronájmu či prodeje státního majetku, podobně z majetku vlastněného obcí nebo krajem. Nenávratné veřejné příjmy mají tedy charakter jak daňový, tak i nedaňový.

Návratné příjmy

Tento typ příjmů lze chápat jako účetní bilanci. Příjmy návratné tudíž čerpá příslušná úroveň státní správy v případě, že se jí nedostává potřebných nenávratných příjmů. Je tedy logické, že příjmy návratné jsou k dispozici pro veřejný rozpočet dočasně, na určitou dobu, a po této době musí být navráceny subjektu, který je půjčil. Typickým příkladem návratných peněžních prostředků je ve veřejných rozpočtech bankovní úvěr od peněžních institucí nebo ještě častěji jsou to prostředky z emise cenných papírů, např. státních pokladničních poukázek, státních fondů, obligací, municipálních obligací apod.

Mezi návratné příjmy se řadí do příjmu státního rozpočtu příjem z emise krátkodobých pokladničních poukázek na krytí časového nesouladu mezi tokem příjmů a tokem výdajů. Krátkodobý bankovní úvěr, který je důležitý pro příjem obcí a je jimi čerpán v případě, že má obec krátkodobý deficit rozpočtu během rozpočtového období. Tento deficit může být způsoben tím, že příjmy, například daňové, neplynou na příjmový účet v časovém souladu a jsou tak tímto hrazeny veřejné potřeby z výdajových účtů veřejného rozpočtu.

⁵ J. Peková – Veřejné finance : úvod do problematiky, str. 297

Vedle těchto krátkodobých veřejných příjmů mohou být i střednědobé a dlouhodobé návratné finanční prostředky. Střednědobé a dlouhodobé návratné prostředky se používají plánovitě na financování kapitálových výdajů, tzn. na financování investic ve veřejném sektoru. *V případě státního rozpočtu jsou to především příjmy z emise střednědobých a dlouhodobých státních dluhopisů, v zemích EU také například zvýhodněné úvěry od EIB⁶. Územní samospráva zpravidla využívá na financování investic bankovní úvěr, případně i finanční prostředky získané z emise municipálních obligací (v ČR tzv. komunálních obligací).*⁷

Využívání návratných finančních zdrojů či prostředků je spojeno s dluhovou službou, což znamená, že musí být splacena nejen jistina, ale i její úrok. Toto samozřejmě zatěžuje hospodaření do budoucna. Využití střednědobých a dlouhodobých návratných zdrojů se používá převážně pro financování veřejných investic, např. dálniční systém, rekonstrukce železniční sítě...

2.1.3 Běžné a kapitálové příjmy

Dalším důležitým členěním je členění veřejných příjmů na příjmy běžné a příjmy kapitálové. Toto členění je důležité pro rozpočtové analýzy, včetně analýzy únosné výše roční dluhové služby a taktéž pro rozpočtové plánování.

Běžné příjmy

Běžné příjmy je skupina každoročně se opakujících příjmů, avšak ne vždy mají stejnou výši. Je tedy jasné, že jsou určeny k financování každoročně se opakujících výdajů a velká část z nich má povahu nárokovaných - taktéž mandatorních či obligatorních - výdajů ze zákona. Tato nárokovatelnost je velmi důležitá nejenom u státního rozpočtu, ale i na úrovni nižší, tedy územní samosprávy. Ta nemá žádnou nebo velmi malou pravomoc uvalovat daně.

Běžné příjmy tvoří největší skupinu veřejných příjmů. Běžné příjmy můžeme dělit na daňové a nedaňové příjmy. Daňové příjmy patří mezi nenávratné veřejné příjmy a jsou objemově největší a rozhodující. Mezi nedaňové příjmy patří jak nenávratné veřejné příjmy běžného rozpočtu (př. užitelské poplatky za smíšené veřejné statky, příjmy z pronájmu majetku, dary...), tak i návratné veřejné příjmy jako např. krátkodobé úvěry a půjčky.

⁶ EIB – Evropská investiční banka - Peníze si spíše půjčuje na kapitálových trzích, než aby čerpala z rozpočtu EU. EIB je nezisková banka a úvěry poskytuje za úrokovou sazbu, které se téměř rovná sazbě, za niž si tyto prostředky půjčuje.

⁷ J. Peková – Veřejné finance – teorie a praxe v ČR, str. 316

Kapitálové příjmy

Tyto příjmy se na rozdíl od příjmů běžných každý rok neopakují a jsou tak tedy spíše jednorázové. Kapitálové příjmy jsou z ekonomického hlediska pouze nedaňového charakteru. Tyto kapitálové příjmy můžeme členit:

- *nenávratné příjmy, například příjmy z prodeje státního a obecního nemovitého majetku, účelově určené dary na financování investic, v případě veřejných rozpočtů územní samosprávy a i kapitálové (investiční) dotace ze státního rozpočtu a z rozpočtů územní samosprávy v rámci přerozdělovacích vazeb v rozpočtové soustavě, přebytek běžného rozpočtu;*
- *návratné veřejné příjmy při čerpání střednědobého a dlouhodobého investičního úvěru nebo příjmů z emise střednědobých a dlouhodobých cenných papírů určených na financování investic.*⁸

2.1.3 Obligatorní a fakultativní

Dále můžeme členit veřejné příjmy dle kritéria závaznosti na obligatorní a fakultativní.

- obligatorní, jinak se nazývají též nárokové nebo mandatorní, tzn. povinné ze zákona. Mezi obligatorní příjmy řadíme především příjmy daňové, neboli příjmy daňového charakteru, ale také například správní poplatky za úkony veřejné správy, které jsou v České republice stanovené sazebníkem v zákonu o správních poplatcích.
- fakultativní příjmy jsou ty, jejichž zavedení a výběr závisí na rozhodnutí příslušného orgánu a to samozřejmě za podmínky, že to zákonné úpravy dovolují. Mezi tyto příjmy řadíme uživatelské poplatky jako ekvivalent za poskytnutý veřejný statek. Tento statek by měl každý uživatel smíšeného veřejného statku zaplatit, chce-li tento statek užívat a nechce-li být černým pasažérem.

2.1.4 Rozpočtové plánování

Veřejné příjmy můžeme třídit také z hlediska rozpočtových analýz a rozpočtového plánování:

- plánovatelné, které se dají odhadnout v rozpočtovém výhledu a
- neplánovatelné, které se naopak nedají odhadnout a nelze s nimi tedy počítat v rozpočtové bilanci. Mají spíše charakter nahodilých veřejných příjmů.

⁸ J. Peková – Veřejné finance : úvod do problematiky, str. 298

2.1.5 Fiskální a parafiskální

Podle toho, do jakého peněžního fondu rozpočtové soustavy veřejné příjmy plynou je můžeme dělit na fiskální a parafiskální.

- fiskální příjmy jsou, jak již bylo zmíněno ty příjmy, které plynou do veřejných rozpočtů a zajišťují jejich zdroje. Z fiskálních příjmů plyne většina do státního rozpočtu a jak již také bylo zmíněno, jejich nejdůležitější částí jsou běžné příjmy a z nich především příjmy daňové.
- mimo fiskálních příjmů se vybírají ještě další různé povinné příspěvky, dávky a poplatky, které jsou sice vybírány podle zákona, ale neplynou přímo do veřejných rozpočtů, ale do mimorozpočtových fondů. Tyto příjmy se nazývají parafiskální. Mezi tyto parafiskální příjmy se v České republice řadí například povinné veřejné zdravotní pojištění, které je odváděno do rozpočtů zdravotních pojišťoven. *Většinou také vyměřovací základ pro stanovení výše povinného veřejného zdravotního pojištění je shodný s vyměřovacím základem u individuální důchodové daně. V některých zemích to jsou i povinné příspěvky na sociální zabezpečení, resp. pojištění, které plynou do parafiskálního fondu sociálního zabezpečení. Jsou placeny ze zákona. V teorii se vedou diskuze o tom, zda mají či nemají daňový charakter. Většinou jsou vypočítávány ze stejného vyměřovacího základu jako v případě daní. Proto se považují za příjmy daňového charakteru (a zahrnují se do souhrnné neboli složené daňové kvóty).*⁹

2.1.6 Příjmy státní nebo územní samosprávy

Taktéž můžeme veřejné příjmy členit podle toho, zda-li plynou státu nebo územní samosprávě. Logicky tedy můžeme říct, že státní plynou do státního rozpočtu nebo do státních mimorozpočtových fondů. Příjmy územní samosprávy jsou tedy ty, které plynou do rozpočtů, případně do mimorozpočtových fondů jednotlivých stupňů územní samosprávy a článků na municipální a regionální úrovni.

Na základě modelu fiskálního federalismu¹⁰ můžeme pohlížet na třídění daní. Daňové příjmy pak můžeme třídit podle rozpočtového určení daní, kdy je zákonem stanoveno, do kterého rozpočtu ta určitá daň plyne.

⁹ J. Peková – Veřejné finance : úvod do problematiky, str. 300

¹⁰ Podle http://finance-verejne.blogspot.cz/2011/01/fiskalni-federalismus_03.html; fiskální federalismus - tento pojem platí pro všechny veřejné rozpočtové soustavy, kde je více než jedna úroveň; zkoumá vztahy uvnitř veřejné rozpočtové soustavy po vertikální i horizontální struktuře; jak optimalizovat fiskální funkce na straně příjmů i výdajů

- Svěřené neboli výlučné daně, které jsou u nás někdy označovány jako rozpočtově určené daně. Celý výnos z těchto daní plyne do daného rozpočtu (buď státního, obecního nebo dalších rozpočtů).
- Sdílené daně se dají chápat jako podíl na státních daních, které jsou rozdělovány podle zákona předem stanoveným způsobem mezi státní rozpočet a rozpočty příslušných úrovní. Těmito příslušnými úrovněmi se chápou články územní samosprávy.

3. PŘÍJMY STÁTNÍHO ROZPOČTU

Jak již bylo zmíněno, nejvýznamnější skupinou příjmů státního rozpočtu jsou běžné příjmy. Většina z nich má pravidelně se opakující charakter. V těchto běžných příjmech tvoří největší skupinu příjmy daňové. **Běžné příjmy** můžeme dělit na daňové a nedaňové příjmy. Daňové příjmy patří mezi nenávratné veřejné příjmy a jsou objemově největší a rozhodující. Mezi nedaňové příjmy patří jak nenávratné veřejné příjmy běžného rozpočtu (př. uživatelské poplatky za smíšené veřejné statky, příjmy z pronájmu majetku, dary...), tak i návratné veřejné příjmy jako např. krátkodobé úvěry a půjčky.

3.1 DAŇOVÉ PŘÍJMY

Historicky vzato jsou daně cenou za veřejné služby (statky), které stát (dříve panovník) a územní samospráva pro různé subjekty zajišťují a financují či spolufinancují. Teprve v moderní době – ve 20. století – se daně staly také nástrojem redistribuce a nástrojem stabilizace ekonomiky.¹¹

Z daňových příjmů je v převážné většině zemí tvořen největší podíl veřejných příjmů státního rozpočtu. Daň je povinná, pravidelně se opakující a zákonem stanovená platba od obyvatelstva a firem do veřejného rozpočtu. Daň je taktéž nenávratnou platbou, která plátcům není v případě správnosti výpočtu vrácena. K navrácení by došlo pouze v případě, kdyby se jednalo o přeplatek na dani. Proti daňovému poplatku taktéž nestojí žádný ekvivalent v podobě konkrétního veřejného statku či peněžního transferu. *Daňová teorie zkoumá funkce daní – fiskální, nedistribuční, stabilizační, regulační a jejich optimální využívání v praxi.¹²*

¹¹ J. Peková – Veřejné finance : úvod do problematiky, str. 301

¹² J. Peková – Veřejné finance – teorie a praxe v ČR, str. 320

Daňové příjmy jsou nástrojem, který dokáže ovlivnit agregátní nabídku a poptávku prostřednictvím ovlivnění soukromé nabídky a poptávky. Jedná se o to, že daně snižují disponibilní důchody¹³ a tím pádem i jejich užití na spotřebu, investice či úspory. Daně jsou dále využívány i k ovlivňování chování subjektů ve smyslu omezování jejich činnosti. Tímto plní funkci regulační. Daně jsou též využívány jako nástroj zjednaní nápravy, jako například ekologické daně, které jsou označovány jako daně nápravné.

Daňová povinnost subjektu je souhrnem všech daní, které je subjekt povinen platit do rozpočtové soustavy ze zákona nebo dalších zvláštních zákonů, př. zákon o veřejném zdravotním pojištění. Musíme tedy vyhodnocovat daňový systém, konstrukci jednotlivých druhů daní a dopady daní nejen na soustavu rozpočtovou, ale i na plátce daní a vliv na jejich disponibilní důchody.

Zákonem je stanovena daňová pravomoc, která určuje, kdo má právo uvalovat daně na subjekty a kdo rozhoduje o konstrukci těchto daní. Vzhledem k tomu, že jsou daně uvalovány zákony, je logické, že má daňovou pravomoc stát, jakožto vykonavatel zákonodárné moci. Obce či regiony, tedy samospráva místní, má velmi omezenou daňovou pravomoc. Mezi tyto místní či regionální daně patří v České republice místní poplatky, které má právo uvalovat obec.

Již bylo zmíněno, že daňové příjmy jsou přerozdělovány v rámci rozpočtové soustavy a to pomocí rozpočtového určení daní neboli daňového určení. Jedná se o vymezení svěřených nebo výlučných daní a případně i vymezení sdílených daní, které plynou do daných veřejných rozpočtů na úrovni státu či na úrovních nižších a dochází tak k přerozdělování mezi územními celky uvnitř státu. Význam přerozdělování daňového výnosu za pomoci rozpočtového určení roste a umožňuje tak, že územní samospráva získává stále více finančních prostředků prostřednictvím předem rozdělených daňových výnosů v rámci soustavy veřejných rozpočtů. Rozpočtové určení daní ovlivňuje omezení ústředního rozpočtu i omezení rozpočtů územní samosprávy.

¹³ Disponibilní důchod - Disponibilní důchod získáme, když od osobního důchodu odečteme přímé daně. Disponibilní důchod je důchod, který mohou domácnosti plně využít k nákupu zboží. Je to důchod, se kterým ve skutečnosti disponují. Úspory jsou tou částí důchodu, která se nespotřebovává. Úspory se tedy rovnají důchodu zmenšenému o spotřebu. Zdroj: http://ekonomie-otazky.studentske.cz/2008/06/disponibiln-dchod-spoteba-spory_22.html

3.1.1 Daňové soustavy

V daňových soustavách jsou zastoupeny různé druhy daní. Těchto více druhů má určité výhody a státu dovoluje ovlivňovat negativní působení daní na chování ekonomických subjektů. V daňových soustavách tak najdeme daně důchodové, daně spotřební, daně majetkové a v posledních letech se staly součástí daňového systému i daně ekologické (v České republice od roku 2008).

Po Velké hospodářské krizi 30. let 20. století se v daňových soustavách akcentovalo postavení daní důchodového typu, zejména progresivních důchodových daní jako tzv. automatického vestavěného stabilizátoru¹⁴. Nicméně krize 70. let 20. století vedla k postupné, ale jisté renesanci nepřímých spotřebních daní, zejména všeobecných, což umožnilo i postupně masové využívání daně z přidané hodnoty. Důvody jsou především fiskální, tzn. Naplnit příjmy rozpočtové soustavy právě daněmi se stabilním výnosem v čase. Je to patrné zejména od začátku 90. let 20. století. K dalšímu posilování významu spotřebních daní v daňovém systému jistě dojde pod vlivem současné globální hospodářské krize. Projevuje se to jak zvyšováním daňového zatížení u specifických spotřebních daní (s cenově málo pružnou poptávkou, tak u DPH¹⁵ – snižování počtu sazeb, v ČR dokonce plánované sjednocení sazeb na jednu vyšší 19% sazbu, resp. až 20% nebo 21% sazbu (v podstatě se licituje, jaká sazba by prošla při schvalování zákona, a už se jako důvod téměř neuvádí v minulosti uváděný důvod – nutnost získat zdroje na krytí transformačních nákladů penzijní reformy, ale otevřeně se připouští, že je to nutné pro snížení schodku SR¹⁶), a to i u základního nezbytného zboží (a služeb), například základních potravin, tzn. zboží s velmi málo cenově pružnou poptávkou.

Majetkové daně jsou od 20. století málo výnosné v rozpočtových soustavách. Tvoří de facto doplněk k ostatním daním.

Už ve 20. letech 20. století vznikaly zdůvodněné návrhy na zařazení ekologických daní do daňových soustav jako nástroj řešení negativních externalit (a jejich racionalizace). V některých zemích mají dlouhou tradici (například ve Skandinávii).¹⁷

¹⁴ Automatický vestavěný stabilizátor je opatření fiskální politiky, které může mít dlouhodobý charakter a působí automaticky proticyklicky po jejich zabudování do systému. Mezi tyto automatické vestavěné stabilizátory patří např. progresivní daně, pojištění v nezaměstnanosti, dávky v nezaměstnanosti systém sociálních dávek apod.

¹⁵ DPH - daň z přidané hodnoty

¹⁶ SR – státního rozpočtu

¹⁷ J. Peková – Veřejné finance – teorie a praxe v ČR, str. 333 - 334

3.1.1.1 Důchodové daně

Důchodové daně jsou z historického hlediska nejmladší v daňových soustavách. Postupně se staly nejvýnosnějším daňovým příjmem. Důchodové daně jsou daně přímé, tzn. daňová povinnost ze zákona dopadá přímo na poplatníka daně. Postupně se u důchodových daní zdůrazňovala nejenom jejich fiskální funkce, ale i funkce přerozdělovací. Přejázelo se na konstrukci progresivních¹⁸ důchodových daní.

Při konstrukci individuálních důchodových daní je část daňového základu nezdaněna. Jedná se o tzv. nezdanitelné minimum. V případě, že je stanovena optimální hranice výše příjmů, daní se pouze příjmy nad touto hranicí. V případě, že je příjem nižší, nedaní se, ale naopak je vyplácena sociální dávka od státu. Tento zvláštní případ individuální důchodové daně se nazývá záporná důchodová daň.

3.1.1.2 Spotřební daně

Spotřební daně jsou klasickým daňovým příjmem, který zdaňuje spotřebu výrobků a služeb. Jsou dva typy spotřební daně. Jednou z nich je univerzální daň z přidané hodnoty, druhou pak specifická spotřební daň, která zdaňuje pouze spotřebu některých výrobků (např. pivo, lihoviny, tabákové výrobky, pohonné hmoty). Nerespektuje důchodovou situaci poplatníka daně. Spotřební daně jsou typické především pro zboží s málo elastickou poptávkou¹⁹ a zboží, jehož spotřeba je nežádoucí (alkohol, cigarety, pohonné hmoty). Klasickým příjmem jsou i cla, jejichž význam v dnešním trendu ekonomické spolupráce mezi zeměmi klesá.

Všeobecné spotřební daně jsou rozhodující skupinou nepřímých spotřebních daní. V posledních desetiletích se přechází na využívání daně z přidané hodnoty (DPH) jako typu spotřební daně. Výhodou daně z přidané hodnoty je, že výnos z ní je poměrně stabilní. Daň z přidané hodnoty se postupně nabaluje na výrobek ve všech článcích výroby a je zahrnut do konečné ceny. Daň platí v ceně výrobku spotřebitelé, ale do rozpočtu ji odvádí zpravidla prodejce.

3.1.1.3 Majetkové daně

Majetkové daně jsou využívány už od starověku. V té době byly v podobě konfiskace majetku, ale i lidí – otroků. Známý jsou jak ze starého Říma, tak i ze starého Egypta. Různou měrou byly majetkové daně využívány i ve středověku, především

¹⁸ *progresivní* - čím vyšší je daňový základ, tím vyšší je procentuální sazba

¹⁹ málo elastická poptávka – poptávka nereaguje na růst ceny, do které se daň započítává

z movitého majetku. K systematictějšímu využívání majetkových daní došlo až v 19. století. Poté se na dlouhá desetiletí staly rozhodujícím a výnosným daňovým příjmem.

Majetkové daně zdaňují bohatství, pevnou veličinu v daném čase. Daňový základ je u majetkových daní jiný, než z čeho se platí daň. Majetkové daně dnes nerespektují zásadu schopnosti platit daň, tudíž nerespektují důchodovou situaci poplatníka daně. Výše daně nezávisí na velikosti příjmu, ze kterého poplatník majetkovou daň platí, proto pro něj může být problém tuto daň zaplatit. To se v některých zemích respektuje třeba úlevou na dani, odkladem placené daně apod. Větší rozsah majetku však zpravidla přináší majiteli vyšší užitek a pozitivně tím ovlivňuje schopnost daň platit.

3.2 NEDAŇOVÉ PŘÍJMY

Nedaňové příjmy tvoří druhou největší skupinu příjmů. Mohou být:

- běžné – neinvestičního charakteru, mohou se v rozdílné výši každoročně opakovat (podíly na zisku, uživatelské poplatky za smíšené veřejné statky, příjmy z pronájmu majetku apod.) nebo mohou být náhodné a neopakující se (přijaté pokuty, dary)
- kapitálové – investičního charakteru, neopakují se každým rokem (příjmy z prodeje nepotřebného majetku)

4. ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVA PO ROCE 1989

Po roce 1989 docházelo k podstatným změnám v soustavě místních a krajských územních orgánů. V roce 1990 byla nejvýznamnější změnou obnova obecního zřízení a na konci 90. let bylo velmi důležité rozhodnutí o krajském zřízení. Reforma územní správy se stala součástí reformy veřejné správy a pro její úspěšný průběh bylo nutné vytvořit řadu ekonomických a legislativních předpokladů. Pro přechod k vybudování demokratické společnosti a transformaci centrálně plánovací ekonomiky na ekonomiku sociálně tržní je tato obnova územní samosprávy zásadní. Úkoly a postavení veřejné správy v České republice se přibližují ke standardům vyspělých demokratických států, především v rámci Evropské unie. Na reformu veřejné správy se dá nahlížet jak z věcné a institucionální stránky, tak z pohledu finančních toků a vazeb, které jsou uskutečňovány v rámci rozpočtové soustavy. Každý subjekt veřejné správy hospodaří podle svého rozpočtu, který je podstatným nástrojem pro realizaci úkolů a činnost jednotlivých subjektů veřejné správy a tím pádem i územní samosprávy.

4.1 REFORMA VEŘEJNÉ SPRÁVY A ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVY

Obnovená územní samospráva se vrátila ke smíšenému modelu, který kombinuje samostatnou působnost (vlastní samosprávu) a působnost přenesenou (výkon státní správy). Po roce 1989 nastalo období reformy veřejné správy a územní samosprávy jako komplexní systémové změny, tedy decentralizace, dekoncentrace, deetatizace a profesionalizace výkonu veřejné správy a územní samosprávy. Tato reforma měla několik cílů:

- obnovu územní samosprávy - tedy obce a později i kraje, které jsou jako nestátní subjekty veřejnoprávními korporacemi - a její oddělení od státní správy a moci,
- rozdělení kompetencí především ve veřejném sektoru na úroveň veřejné správy a územní samosprávy, kde budou respektovány zájmy a preference občanů daného území,
- zvýšení průhlednosti rozhodovacích procesů a jejich přiblížení k občanovi v případech, které se ho týkají,
- zvýšení průhlednosti,
- zkvalitnění a zefektivnění výkonu veřejné správy,
- zvýšení účinnosti odborné veřejné i občanské kontroly,
- snížení rozsahu přerozdělovacích prostředků skrze státní rozpočet především prostřednictvím změn daňového určení.

Reforma veřejné správy a územní samosprávy se soustředila především na:

- zrušení soustavy národních výborů, které byly v ústavě předchozí totalitní státní moci zaneseny jako důležitý orgán státní moci i státní správy,
- změny územního členění a tím pádem i vznik nových správních obvodů,
- vznik dvoustupňové územní samosprávy. Obec se stává samostatným právním a ekonomickým subjektem a základním článkem územní samosprávy, tzv. ZÚSC (základním územním samosprávným celkem). Také se začalo pracovat na obnovení vyššího stupně územní samosprávy, kterým měly být kraje (fungují od roku 2001),
- zajištění ekonomických a legislativních předpokladů pro fungování územní samosprávy,
- vytvoření nové struktury státní správy.

4.2 ÚZEMNÍ USPOŘÁDÁNÍ STÁTU PO ROCE 1989

S rozpadem ČSFR k 31.12. 1992 se změnila i struktura vládních úrovní. Česká republika se tak stala unitárním státem s následující strukturou:

1) republikovou (státní) úrovní, která je zastoupena:

- ústřední vládou,
- ministerstvy a ústředními orgány,
- okresními úřady, okresními detašovanými pracovišti ústředních orgánů a krajskými detašovanými pracovišti ve správních obvodech bývalých krajů²⁰, které jsou na decentralizované úrovni orgánů státní správy

2) samosprávné obce a města

3) od roku 2001 i samosprávné kraje

Česká republika je tedy v současnosti unitárním státem s dvoustupňovou územní samosprávou. Jak již bylo zmíněno, bylo po roce 1989 nejprve obnoveno obecní zřízení a od roku 2001 i zřízení krajské. Stupeň nezávislosti územní samosprávy a její autonomie na státu je upravována zákony a je v České republice ve srovnání s ostatními evropskými zeměmi poměrně vysoká. Mezi nepřímými nástroji, kterými stát ovlivňuje územní samosprávu, jsou významné nástroje veřejných financí.

Základní funkcí územní samosprávy je její samostatná působnost. Do samostatné působnosti patří vše, co není součástí působnosti přenesené. Co se týká rozsahu přenesené působnosti, byly obce po zrušení okresů rozděleny na tři typy:

- 1) v základním rozsahu pro všechny obce na území obce jako správního rozsahu
- 2) v rozsahu pověřeného obecního úřadu, který vykonává přenesenou působnost ve správním obvodu určeném prováděcím právním předpisem na území několika obcí²¹
- 3) v rozsahu obecního úřadu s přenesenou působností, který rovněž vykonává přenesenou působnost ve správním obvodu určeném zvláštním prováděcím předpisem na území několika obcí²²

²⁰ Podle právní úpravy z roku 1960 bylo těchto krajů 7

²¹ Vyhláška MV ČR č. 388/2002 Sb.

²² Vyhláška MV ČR č. 388/2002 Sb.

Na výkon přenesené působnosti obcí a krajů se vztahují příslušné zákony, které vymezují její rozsah. Mezi tyto zákony patří např. zákon o obcích a zákon o krajích, kompetenční zákon a další zákony, usnesení a nařízení vlády. Dále jsou to zákony vztahující se na hospodaření orgánů a institucí, př. zákon o rozpočtových pravidlech, zákon o rozpočtovém určení daní apod.

Smíšený systém místní (neboli územní) správy tvoří územní samospráva se samostatnou a přenesenou působností a dekoncentráty státní správy.

4.3 OBEC JAKO ZÁKLADNÍ ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVNÝ CELEK

Obec je základním subjektem územní samosprávy, tzv. základní územní samosprávný celek (ZÚSC). Vzhledem k probíhající decentralizaci kompetencí a odpovědnosti za zabezpečování různých druhů veřejných statků pro obyvatelstvo ze státu na územní samosprávu je postavení obce stále významnější. Obec je taktéž základní územní jednotkou státu. Obec tvoří obyvatelstvo, které žije na území v hranicích obce a má právo na samosprávu, které je zakotveno v ústavě. V právním smyslu je tedy obec definována třemi základními znaky, kterými jsou:

- území
- občané (Češi s trvalým pobytem a občané s čestným občanstvím obce či města, fyzické osoby s přechodným pobytem, vlastníci nemovitostí, a také právnické osoby a podnikatelé, kteří mají na území obce sídlo nebo provozovnu)
- samospráva veřejných záležitostí na katastrálních územích obce, tzn. působnost

4.3.1 Druhy obcí v České republice

Na úrovni obcí a měst je rozhodující zajištění vlastní samosprávy, tedy plnění samosprávné funkce. V České republice je to takzvaná samostatná působnost. I přesto, že obce a města plní další úkoly za stát v tzv. přenesené působnosti, je prioritní působnost samostatná.

Poněvadž je v České republice velmi rozdrobené osídlení s převahou malých obcí, bylo pro účely dělení výnosu některých daní do rozpočtů obcí v letech 2001 – 2007 vytvořeno 14 velikostních kategorií obcí. Od roku 2008 jsou to pak čtyři kategorie a dále města – Praha, Plzeň, Brno a Ostrava. Rozdrobená sídelní struktura neumožňuje výrazněji zvyšovat alokační efektivnost v lokálním veřejném sektoru za situace omezených zdrojů financování (rozpočtových příjmů). „*Ve většině malých obcí se tak nedaří dosahovat při zabezpečování lokálních veřejných statků tzv. úspor z rozsahu*

umožněném odlišným průběhem fixních a variabilních nákladů a jejich podílů na jednotku produkce veřejného statku.²³ Následkem toho se stát snaží:

- a) omezovat další rozdělení malých obcí na ještě menší sídelní útvary, a tím pádem další drobení již tak rozdrobené sídelní struktury. Dle zákona o obcích se obce budou moci rozdělit pouze v případě, že nově vzniknuvší každá obec nebude mít méně než 1 000 obyvatel a bude mít hranice katastrálního území s minimálně dvěma různými obcemi. K rozdělení obcí (stejně jako k jejich sloučení) musí dostat občan právo se vyjádřit v místním referendu.
- b) motivovat obce k jejich slučování. Jedním z nástrojů, které měly toto podpořit, byla motivace podílu obcí na celostátním výnosu některých daní v závislosti na velikostní kategorii obce. Nicméně se ukázalo, že historické a psychologické důvody zatím převyšují důvody ekonomické.

4.3.2 Postavení a funkce obcí – působnost

Obce plní funkce vymezené zákonem o obcích²⁴:

- 1) vlastní samosprávnou funkci, tzv. samostatnou působnost obce v záležitostech, o kterých může samostatně rozhodovat, tzn. má určité zákonem upravené pravomoci. Obec má právo samostatně rozhodovat v mnoha oblastech veřejné správy – ve věcech územní samosprávy. Obce v České republice vykonávají veřejnou správu a samosprávu v samostatné působnosti, což znamená, že volené zastupitelstvo obce svým rozhodnutím svěřuje vlastní realizaci výkonným orgánům obecního úřadu. Zákon o obcích však zároveň umožňuje, aby v praxi mohla mít rozhodující pravomoc rada obce nebo výkonné orgány městského či magistrátního úřadu. Většinou se toto děje ve velkých městech. Takovýmto příkladem může být hlavní město Praha. Tento postup by se dal označit jako prolínání formalizovaného a manažerského modelu v praxi a nejedná se pouze o zajišťování veřejné správy, resp. samosprávy, ale i o zabezpečování dalších druhů lokálních veřejných statků.
- 2) přenesenou funkci státní správy, tzv. přenesenou působnost. Tuto činnost vykonávají výkonné orgány jednotlivých obcí a jsou v ní pořízeny a kontrolovány orgány státní správy nebo od roku 2001 krajskými úřady. Obecní úřady vykonávají v přenesené působnosti státní správu především v rozsahu

²³ Finance územní samosprávy – Jitka Peková, str. 345

²⁴ Podrobněji zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecních zřízeních), ve znění pozdějších předpisů

vymezeném v zákoně o obcích, popřípadě jinými zákony. V rámci přenesené působnosti zajišťují obce úkoly v rámci částečně decentralizované veřejné správy jako čistý veřejný statek. Zároveň zajišťují veřejné statky nejen pro své občany, ale i pro občany v okolních obcích, takže se jedná o veřejné statky nadlokálního významu.

Jak již bylo zmíněno, pro obec jako základní samosprávný celek je nejpodstatnější plnění samosprávné funkce. V rámci samostatné působnosti vystupuje obec jako:

- veřejnoprávní korporace. To znamená, že je společenstvím občanů s trvalým pobytem a firem se sídlem v hranicích obce. Je jí zákonem svěřeno zabezpečování záležitostí, které jsou v zájmu obce a jejích občanů, a také některých úkolů veřejné správy v zájmu jejích subjektů.
- reprezentant veřejných zájmů. Jedná se o zájmy občanů a ostatních subjektů (především firem) daného územního společenství. Pokud rozhoduje o záležitostech místního veřejného zájmu někdo jiný než obec, je obec v řadě případů ze zákona účastníkem příslušného řízení, např. stavebního. Pokud není přímo účastníkem onoho řízení, má alespoň právo se k připravovanému rozhodnutí alespoň vyjádřit. Jako příklad můžeme uvést vydání stavebního povolení pro stavbu továrny, jejíž produkce bude mít vliv na životní prostředí.
- pečovatel o všestranný sociálně–ekonomický rozvoj svého území a o potřeby občanů všeobecného zájmu, především zabezpečování veřejných statků. V působnosti obce je taktéž vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb občanů v oblasti bydlení, ochrany a zlepšování zdraví, dopravy, výchovy, vzdělání a celkového kulturního rozvoje, ochrany veřejného pořádku a informovanosti občanů.
- zabezpečovatel veřejných statků pro své občany. Může k tomu zřizovat neziskové organizace, tzv. organizační složky obce, příspěvkové organizace a obecně prospěšné společnosti. Tyto neziskové organizace může zakládat společně s jinými subjekty (obcemi) pro další společné zajišťování veřejných statků. Veřejné statky však může zabezpečovat i prostřednictvím veřejné zakázky u soukromých ziskových firem, popřípadě prostřednictvím soukromoprávních neziskových organizací.

- samostatný ekonomický subjekt, tzv. právnická osoba a má tedy i právní subjektivitu. Co se týká právních záležitostí a smluvních vztahů, vystupuje svým vlastním jménem. Jako právní subjekt může vstupovat do smluvních vztahů v rámci zadávání veřejných zakázek, ale nese tím pádem také právní odpovědnost za důsledky svých rozhodnutí.
- vlastník majetku. S tímto vlastním majetkem může dle svého nakládat, ale zároveň o něj musí pečovat, udržovat ho a ochraňovat před zcizením.
- člen různých forem sdružení obcí, například i několika dobrovolných svazků obcí. Toto může být výhodné i vzhledem k zabezpečování lokálních veřejných statků, pokud je produkce hospodárnější.
- zakladatel obecních podniků. Do těchto podniků může vkládat svůj majetek a zakládat je společně s jinými obcemi nebo se soukromými vlastníky. Zároveň tím zabezpečuje polotržní nebo tržní statky, takže v rámci svých podnikatelských aktivit deleguje své zástupce do statutárních orgánů těchto organizací, např. společnosti s ručením omezeným (s.r.o.).
- finanční suverén. Musí mít tedy určitou finanční suverenitu vymezenou zákony o rozpočtových pravidlech²⁵. Tato finanční suverenita dovoluje obci, být alespoň zčásti finančně nezávislá na státu. Jedním z cílů částečně fiskální decentralizace je zvýšení relativní finanční soběstačnosti obcí. Je to spjato i s posílením odpovědnosti za efektivní alokaci finančních prostředků. Jako nestátní subjekt má obec právo hospodařit podle vlastního rozpočtu, popřípadě vytvářet i další peněžní fondy, zpravidla účelové a dále taktéž rozhoduje o použití finančních zdrojů v souladu se zákony upravujícími obecné zásady rozpočtového hospodaření.
- nositel veřejné moci v mezích zákona. Může proto zřídit obecní policii. V rámci samostatné působnosti v souladu s platnými zákony upravuje veřejné záležitosti obecně závaznými vyhláškami.
- schvalovatel územního plánu obce. V územním plánu obce musí být jasně vymezeny zóny – obytné, pro výstavbu, průmyslové, zemědělské atd., čímž z dlouhodobého hlediska ovlivňuje ekonomický rozvoj daného území.
- schvalovatel plánu rozvoje obce. Rozhoduje tedy o dlouhodobých směrech sociálně-ekonomického rozvoje obce. Program rozvoje územního obvodu obce

²⁵ Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů; zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.

by se měl zaměřit na analýzu hospodářského a sociálního rozvoje území obce, vyhodnocování slabých a silných stránek, možností a hrozeb (tzv. SWOT analýzu) a z toho vyplývající další rozvoj území obce.

- partner ostatních obcí v rámci dobrovolných svazků na úrovni mikroregionů.
- hlavní orgán, stanovující priority v rozmístění a rozvoji občanské vybavenosti, infrastruktury a dalších oblastech lokálního veřejného sektoru.
- potenciální ovlivňovatel ekonomického růstu svého území. Těto funkce dosahuje přímo či nepřímo, často ve spolupráci s okolními obcemi mikroregionu. Jedním z nástrojů jak toto ovlivnit jsou například investice do technické infrastruktury – komunikace, vodovody, kanalizace, čističky odpadních vod atd. Pro zvýšení efektivity využití těchto nástrojů pro další sociálně–ekonomický rozvoj je důležité, aby byl nejprve analyzován současný stav. Již bylo zmíněno, že se pro toto užívá SWOT analýzy jako standardní metody regionálního rozvoje. Tato analýza se zaměřuje na slabé a silné stránky daného území, možnosti jeho rozvoje a faktory ohrožující jeho další rozvoj.

Nedílnou součástí všech činností obce je i kontrola, povinný účetní audit a přezkum hospodaření.

V samostatné působnosti obec rozhoduje i o směrech dalšího sociálně–ekonomického rozvoje obce pomocí vytváření podmínek pro podnikání, vytváření nových pracovních míst v soukromém sektoru v obci a dalších pracovních míst v organizacích lokálního veřejného sektoru.

Rozsah přenesené působnosti se v obcích České republiky různí. V rámci přenesené působnosti vydávají obce tzv. nařízení obce, která musí být v souladu s legislativou. Rozsah přenesené působnosti upravuje nejenom zákon o obcích, ale i řada dalších zvláštních zákonů. Přenesenou působnost obec vykonává ve svém vlastním správním obvodu. Přenesenou působnost vykonává obecní úřad. Mezi činnosti přenesené působnosti patří matrika (vedení evidence obyvatel), vydávání stavebního povolení, regulace a výkon práva v oblasti životního prostředí, dopravy atd., vydávání občanských průkazů a cestovních pasů, živnostenských oprávnění, v oblasti sociální činnosti je to výplata dávek státní sociální podpory a v krizovém řízení na úseku integrovaného záchranného systému.

V některých případech mohou obce uzavřít veřejnoprávní smlouvu, na jejímž základě je určena jedna obec, jejíž obecní úřad vykonává některé činnosti v rámci

přenesené působnosti i pro jiné obce.²⁶ K uzavření veřejnoprávní smlouvy je nutný souhlas krajského úřadu. Krajský úřad totiž dohlíží nad výkonem přenesené působnosti v obcích. V některých případech dohlíží na výkon přenesené působnosti i ministerstvo vnitra či další ústřední orgány státní správy. Kontrolor se zaměřuje i na soulad nařízení obce se zákony a ostatními obecně závaznými předpisy.

Obec hospodaří podle vlastního rozpočtu a má povinnost nechat přezkoumat své hospodaření buď prostřednictvím svého příslušného krajského úřadu nebo prostřednictvím auditora.

4.3.3 Hlavní město Praha

Postavení obce má i hlavní město Praha. Nevztahuje se na ni zákon o obcích ani zákon o krajích, ale zvláštní zákon o hlavním městě Praze²⁷. Zákon o hlavním městě Praze upravuje samostatnou i přenesenou působnost, orgány a jejich pravomoci, možnost členění na městské části a jejich orgány a činnost. Zákon taktéž upravuje hospodaření hlavního města Prahy a jejích městských částí. Hlavní město Praha se člení na městské části, které jsou stanoveny statutem, jenž vymezuje názvy městských částí, jejich postavení, správní obvod, právo vystupovat v právních vztazích, sestavovat rozpočet městské části a hospodařit podle něho a vymezuje rozpočtové příjmy. Zastupitelstvo Prahy může svým statutem svěřit městským částem rozhodování o některých majetkoprávních úkonech. Hlavní město Praha hospodaří podle svého rozpočtu a o přezkum může na rozdíl od obcí žádat Ministerstvo financí České republiky nebo stejně jako obce zajistit auditorem. Přezkum hospodaření jednotlivých městských částí provádí magistrát hlavního města nebo auditor. Hlavní město Praha může spolupracovat s jinými kraji a může vstupovat do dobrovolných svazků obcí.

4.3.4 Orgány obce a jejich činnost

a) zastupitelstvo obce

Zastupitelstvo obce je volený kolektivní orgán. Ve městě plní jeho funkci zastupitelstvo města, v městské části města je to zastupitelstvo městské části a v Praze zastupitelstvo hlavního

Tabulka 2, počet zastupitelů obce v závislosti na počet obyvatel

počet obyvatel	zastupitelstvo
do 500	5 - 15 členů
501 - 3000	7 - 15 členů
3001 - 10 000	11 - 25 členů
10 001 - 50 000	15 - 35 členů
50 001 - 150 000	25 - 45 členů
150 001 a více	35 - 55 členů

Zdroj: Finance územní samosprávy

²⁶ Činnosti, o kterých může být uzavřena veřejnoprávní smlouva, vymezuje zákon o obcích, který zároveň upravuje náležitosti takové smlouvy, jako jsou vstup obce do svazku, její postavení v tomto svazku a předmět činnosti svazku.

²⁷ Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze

města Prahy. Počet zastupitelů je závislý na počtu obyvatel a velikosti územního obvodu obce (viz tabulka 2).

Zastupitelstvo obce může rozhodovat ve všech samosprávných záležitostech kromě těch, které patří do rozhodovacích pravomocí vyšších územních samosprávných celků.

V rámci samostatné působnosti (samosprávní funkce) rozhoduje a schvaluje:

- volbu starosty, místostarosty a dalších členů rady
- zřizování a rušení výborů
- program rozvoje obce, územně plánovací dokumentaci
- rozpočet obce a závěrečný účet obce za uplynulé rozpočtové období (kalendářní rok) a rozpočtovou prognózu
- využití trvalých a dočasných peněžních fondů – mimorozpočtových
- výši osobních a věcných nákladů obecního úřadu (v souladu s příslušnými předpisy)
- přijetí nebo převzetí úvěru nebo půjčky, poskytnutí dotace, převzetí dluhu, přistoupení k dluhu, převzetí ručitého závazku, přistoupení k závazku při respektování zákona o obcích a zákona o rozpočtových pravidlech
- poskytnutí půjčky
- emisi komunálních obligací
- založení zřízení nebo zánik neziskových organizací, tedy právnických osob, kdy schvaluje jejich zřizovací listiny
- založení nebo rušení právnických osob – nejčastěji obchodních společností (z nich především akciových společností a společností s ručením omezeným) – schvaluje zakladatelské listiny, společenské smlouvy, zakládací smlouvy, stanovy, účast obce v již založených organizacích, deleguje zástupce obce na valnou hromadu obchodních organizací s majetkovou účastí obce a navrhuje zástupce obce do ostatních orgánů obchodních společností s majetkovou účastí obce
- vklady obce do obchodních společností a nadací
- o vstupu obce do zájmových sdružení a právnických osob
- uzavírání smluv o sdružení
- vstup nebo výstup obce ze svazku obcí
- vklady peněžité i nepeněžité do svazku obcí

- zřizování a rušení obecní policie
- vyhlášení místního referenda
- obecně závazné vyhlášky v rámci samostatné působnosti, které nesmí být v rozporu se zákony a ostatními obecně závaznými předpisy

Zastupitelstvo obce má pravomoc rozhodovat i o majetkových záležitostech:

- nabytí a převodu nemovitostí v majetku obce, včetně bytů a nebytových prostor
- poskytnutí dotací nad 50 000 Kč např. občanským sdružením
- bezúplatný převod movitých věcí a peněz a vzdání se práva a prominutí pohledávek vyšších než 20 000 Kč ročně
- zastavení nemovitých věcí a zřízení věcného břemene
- zastavení movitých věcí nebo práv v hodnotě nad 20 000 Kč
- bezúplatné postoupení pohledávek nad 20 000 Kč
- dohodu o splátkách s lhůtou splatnosti nad 18 měsíců
- peněžitých i nepeněžitých vkladech do obchodních společností
- zřízení práva hospodaření s majetkem
- předání majetku do odborné péče na základě smluv, za příslušnou odměnu, která by měla pokrýt náklady společnosti na péči o svěřený majetek

Rozhoduje-li zastupitelstvo obce o nemovitostech, musí být jeho záměry zveřejněny minimálně 15 dní před zasedáním na úřední desce obce nebo jinak. Toto se týká především prodeje nemovitostí. Vymezení práva hospodaření s majetkem je důležité i v případě vstupu obce do některé z forem sdružování obcí na společné pořízení a využívání majetku ke společnému zabezpečování a financování veřejných statků. Zastupitelstvo má v České republice poměrně velké rozhodovací pravomoci, ale i odpovědnost. Rozhoduje o veřejných záležitostech, o hospodaření s majetkem a s rozpočtovými finančními prostředky. V mezích zákona může některé pravomoci přenést na radu obce.

b) Rada obce

Rada obce je výkonným orgánem obce. V samostatné působnosti je podřízena zastupitelstvu obce. V rámci přenesené působnosti rozhoduje na základě zákona. Počet

členů rady je lichý 5-11, ale nesmí přesahovat jednu třetinu počtu členů zastupitelstva. Nevolí se tedy v případě, že má zastupitelstvo méně než 15 členů. V čele rady obce je starosta, dalšími členy jsou místostarostové a další zvolení členové. Ve statutárních městech a Praze je to pak primátor, náměstci primátora a ostatní členové.

Co se týká pravomocí, které souvisejí s hospodařením obce, rada obce zejména:

- připravuje materiály pro jednání zastupitelstva obce
- zabezpečuje plnění usnesení zastupitelstva obce
- zabezpečuje hospodaření obce, provádí rozpočtová opatření podle usnesení zastupitelstva
- rozhoduje o uzavírání nájemních smluv a smluv o výpůjčce, může však tuto pravomoc svěřit příslušnému odboru obecního úřadu
- plní funkce zakladatele nebo zřizovatele organizačních složek a dalších organizací, které obec zřídila pro zabezpečení veřejných statků s výjimkou obecní policie
- rozhoduje o záležitostech obce jako jediného společníka obchodní společnosti
- ukládá pokuty v samostatné působnosti, tuto pravomoc může svěřit příslušnému odboru obecního úřadu
- vydává nařízení obce v přenesené působnosti na základě zákonného zmocnění
- zřizuje a ruší komise
- zřizuje výkonné orgány obecního úřadu – odbory a oddělení; na návrh tajemníka jmenuje a odvolává vedoucí těchto odborů a oddělení
- schvaluje organizační řád obecního úřadu
- kontroluje plnění úkolů obecním úřadem v rámci samostatné působnosti

5. VLASTNÍ PŘÍJMY ÚZEMNÍCH ROZPOČTŮ

Příjmy územních rozpočtů závazně třídí platná rozpočtová skladba, stejně tak státní rozpočet a mimorozpočtové účelové fondy. Nenávratné příjmy v podrobném členění třídí v České republice třídy 1.-4. rozpočtové skladby. Příjmy rozpočtů obcí (i vyšších stupňů) územní samosprávy by měly být:

- dostatečně výnosné, aby umožnily dosáhnout přiměřené, požadované míry finanční soběstačnosti jednotlivých článků územní samosprávy;

- v určité míře závislé na aktivitě obce či regionu. Toto se týká většinou nedaňových příjmů, které může územní samospráva sama ovlivnit, např. příjmy z pronájmu majetku ve vlastnictví příslušného článku územní samosprávy, příjmy z podnikání ve vedlejší činnosti, uživatelské poplatky za veřejné statky apod.;
- rovnoměrně rozložené z hlediska prostorového i časového a umožnit tak zabezpečovat veřejné statky bez větších disproporcí v přibližně stejné struktuře, kvantitě a kvalitě mezi obcemi, popřípadě mezi kraji;
- plánovatelé nejen v krátkodobém, ale i ve střednědobém a dlouhodobém časovém horizontu. To je důležité pro plánování objemu potřeb v lokálním a regionálním veřejném sektoru, zejména co se týká investičních potřeb;
- administrativně nenáročné na správu a výběr. Aby tedy byly náklady na správu a výběr daní a poplatků minimální.

Nenávratné příjmy územních rozpočtů jsou nejdůležitějším zdrojem financování potřeb lokálního a regionálního veřejného sektoru. Nenávratné příjmy představují finanční vztahy tvorby územních rozpočtů na principu nenávratnosti, neekvivalentnosti a nedobrovolnosti. Tvoří největší část příjmů územních rozpočtů. V běžném

Příjmy veřejných rozpočtů

(v mld. Kč)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
CELKOVÉ PŘÍJMY	1391	1478	1384	1423	1430	1498	1556
Příjmy z provozní činnosti	1377	1461	1355	1401	1418	1486	1545
Daně	716	743	660	691	706	728	754
Daně z příjmů, zisku a kapitálových výnosů	318	331	255	261	257	271	271
Placené fyzickými osobami	151	143	128	131	134	137	142
Placené společnostmi a ostatními podniky	166	188	127	130	123	134	129
Daně z majetku	16	16	14	16	20	21	19
Daně ze zboží a služeb	382	396	391	413	428	436	464
Daň z přidané hodnoty ¹	230	249	248	264	269	273	302
Spotřební daně	139	133	131	138	147	147	143
Sociální příspěvky	522	548	510	517	533	541	545
Příspěvky na sociální zabezpečení	505	530	496	503	519	526	531
Příspěvky zaměstnanců	123	130	114	117	120	122	124
Příspěvky zaměstnavatelů	346	365	338	349	359	365	369
Příspěvky OSVČ nebo nezaměstnaných	33	33	39	35	37	37	36
Ostatní sociální příspěvky	17	18	14	14	14	14	15
Dotace	47	60	80	85	74	112	125
Od mezinárodních organizací	47	60	79	85	73	111	125
Běžné	23	27	33	36	40	41	61
Kapitálové	24	34	46	48	33	70	64
Ostatní příjmy	92	110	106	108	105	106	120
Příjmy z vlastnictví	23	34	34	35	30	29	32
Úroky	7	10	7	7	3	4	2
Dividendy	10	16	19	20	19	17	21
Prodej zboží a služeb	41	43	43	44	48	49	49
Prodej realizovaný na tržním principu	19	19	20	20	22	21	21
Správní poplatky	21	24	23	24	25	27	28
Pokuty, penále a propadnutí	5	4	5	5	4	4	5
Dobrovolné transfery jiné než dotace	13	12	15	16	13	13	14
Ostatní příjmy jinde nezařazené	9	17	9	8	11	11	20
Prodej nefinančních aktiv	14	17	29	22	12	12	12
Fixní aktiva	7	10	9	10	6	6	5
Nevyřádná aktiva	7	8	19	12	6	6	7

Pozn.: 1) Daň z přidané hodnoty je v souladu s metodikou GFS 2001 snížena o odvod do rozpočtu EU.

Zdroj: MF ČR.

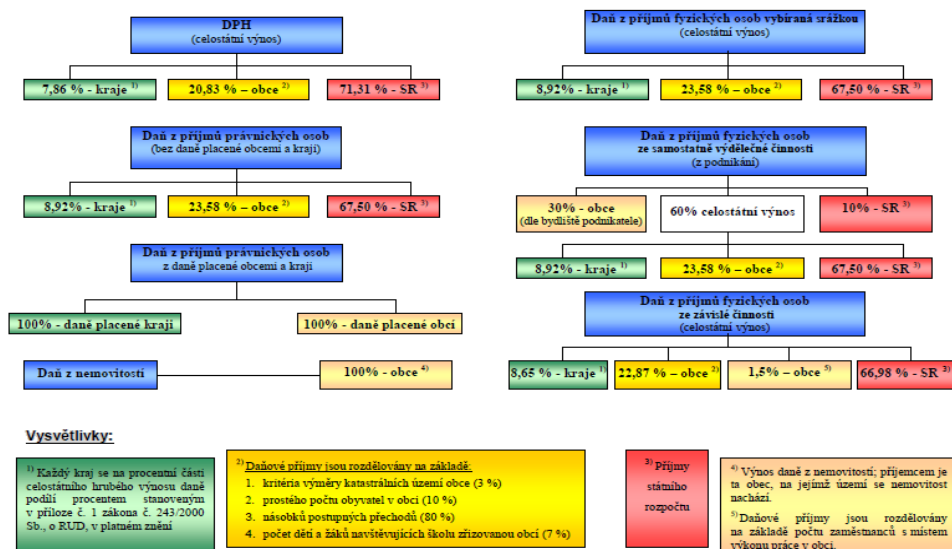
rozpočtovém hospodaření jsou zpravidla rozpočtovým omezením. V posledních desetiletích je tendence posilovat vlastní příjmy územních rozpočtů, tzn. příjmy, o jejichž struktuře i objemu může rozhodovat územní samospráva. Růst vlastních nenávratných příjmů umožňuje zvyšovat míru finanční soběstačnosti jednotlivých článků územní samosprávy, přičemž se objem a struktura nenávratných příjmů mezi obcemi a kraji ČR různí.

5.1 DAŇOVÉ PŘÍJMY ÚZEMNÍCH ROZPOČTŮ V ČESKÉ REPUBLICE

Daňové příjmy rozpočtů obcí byly v období 1948 – 1992 v České republice poměrně malé. Do rozpočtů obcí (dříve národních výborů) plynula část daňového výnosu majetkových daní a část výnosu daní z příjmů jednotlivců, avšak teprve od roku 1993 se podíl daně z příjmů podstatně zvýšil. K výraznější změně došlo k 1.1.1993 v souvislosti se změnou soustavy daní a výraznou změnou daňového určení ve prospěch obcí. Mělo to za následek zvýšení finanční soběstačnosti obcí a měst České republiky.

Do rozpočtu obcí plyne od roku 1993 celý výnos daně z nemovitostí jako svěřená daň. O výnos daně z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti se obce v každém okrese dělily (mezi lety 1993 a 1995) s rozpočtem příslušného okresního úřadu. Od roku 1996 se dělily i s rozpočtem státním. Od roku 1994 se dělí rozpočty obcí se státním rozpočtem také o výnos daně z příjmů právnických osob. Od roku 1996 se tak obce dělí se státním rozpočtem o celou daň z příjmů (tzn. o výnos z daně z příjmů fyzických osob a daně z příjmů právnických osob). Daň z příjmů se tak stala typickou sdílenou daní.

Schéma rozdělení rozpočtového určení daní v letech 2013 až 2015 (bez SFDI, poplatků a pokut)



V roce 2001 přibyla ke sdílené dani z příjmů i daň z přidané hodnoty. Od roku 2002 se na těchto daních podílí i rozpočty krajů. Tradičním příjmem rozpočtů obcí jsou tzv. místní poplatky. Nejsou sice uzákoněny zákonem o soustavě daní, ale zákonem o místních poplatcích, mají však charakter municipálních daní. Tyto poplatky si spravují a vybírají obce samy. Mezi daňové příjmy územních rozpočtů jsou řazeny rozpočtovou skladbou i správní poplatky, které územní samospráva vybírá za úkony státní správy vykonávané v přenesené působnosti.

5.1.1 Majetkové daně

V České republice je takovým typem majetkové daně daň z nemovitostí, upravovaná celostátně platným zákonem. Touto daní se každoročně zdaňuje nemovitý majetek ve vlastnictví, případně majetek, u kterého bylo v minulosti zřízeno tzv. právo hospodaření nebo právo trvalého užívání, tzn. pozemky a stavby. Tato daň je výlučným příjmem obcí. Obce, kterým výnos této daně plyne, mají velmi omezenou daňovou pravomoc, mohou málo ovlivnit výnos této daně. Majetková daň zdaňuje nemovitý majetek ve vlastnictví, tj. pozemky a stavby. Zdaňují se všechny pozemky a všechny stavby mimo případy vyjmuté z předmětu daně a mimo případy osvobozené od placení daně z nemovitosti. Pokud to srovnáme s obdobím před rokem 1993, znamená to podstatné rozšíření předmětu daně a okruhu poplatníků daně z nemovitosti. Taktéž oproti období před rokem 1993 vzrostly sazby u daně z nemovitostí, zejména u některých druhů staveb, čímž se zvýšil výnos majetkové daně v rozpočtech obcí. I přesto je však tato daň málo výnosná a představuje malý podíl v rozpočtech obcí.

5.1.2 Daně z příjmů

V České republice plyne do rozpočtů obcí podíl na výnosu daní z příjmů fyzických i právnických osob. Je-li poplatníkem daně z příjmů právnických osob sama obec, považuje se tato daň za svěřenou daň a plyne celá do rozpočtu obce. Toto platí i pro kraje. Daňový výnos se u daní z příjmů rozděloval po roce 1993 do rozpočtů obcí podle podílu počtu obyvatel obce na celookresním či celostátním počtu obyvatel.

5.1.2.1 Daň z příjmů fyzických osob

Tato daň je univerzálním typem individuální důchodové daně. Předmětem jsou všechny druhy příjmů, včetně příjmů kapitálové povahy (dividendy, úroky...), peněžních i nepeněžních příjmů kromě příjmů, jež nejsou předmětem daně nebo jsou

osvobozeny od placení daně. Výše daně je závislá na velikosti příjmu poplatníka daně (tedy na velikosti základu daně, který je pro účely výpočtu daně upravován) a na sazbě daně. Na výši daně mají vliv odpočitatelné a připočitatelné položky, stanovení výše nezdanitelného minima. U daně z příjmů fyzických osob se využívají klouzavě progresivní sazby až na výjimky zvláštních sazeb daně. U některých druhů příjmů jsou lineárně diferenciované zvláštní sazby daně, tj. daně vybírané srážkou u zdroje příjmů a odváděné plátcem daně).

5.1.2.2 Daň z příjmu právnických osob

Tato daň je od roku 1994 celá v příjmu rozpočtů obcí v případech, kdy jsou plátcem daní přímo obce. V ostatních případech od roku 1996 platí, že příjem obcí z této daně je podílem na celostátním výnosu této daně. Sazby daně z příjmu a odpočitatelné položky jsou každoročně upravovány novelizací zákona o daních z příjmu, aby se nezvyšovalo daňové zatížení. U této daně je v posledních letech snižována lineární sazba daně.

Daňové určení u daně z příjmů se od roku 1993 měnilo. V letech 1993 – 1995 se obce dělily o celookresní výnos daně z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti a funkčních požitků s rozpočtem příslušného okresního úřadu. Jednotlivé obce v okrese dostávaly do svého rozpočtu podíl z výnosu v závislosti na podílu obyvatel obce k celookresnímu počtu obyvatel. V roce 1996 došlo k významné změně daňového určení, a to jak z daně u příjmu fyzických osob, kdy se výnos začal dělit mezi státní rozpočet, rozpočty okresních úřadů a rozpočty obcí, tak u daně z příjmů právnických osob placené jinými poplatníky než obcemi. Výnos se začal dělit mezi státní rozpočet a rozpočty obcí. Daň z rozpočtu se stala typicky sdílenou daní, nicméně daň z příjmů fyzických osob zdaňovaných zvláštní sazbou daně u zdroje příjmů (odváděné plátcem daně) byla celá příjmem státního rozpočtu.

Přestože je výnos daně z příjmů v čase méně stabilní v důsledku proměnlivého základu daně, zasloužil se v rozhodující míře o podstatné zvýšení soběstačnosti obcí v ČR. Velké rozdíly v daňovém výnosu mezi obcemi si vynutily změnu daňového, neboli rozpočtového určení daní. V roce 2001 se změnil podíl rozpočtů obcí na daních z příjmů a sdílenou daní se stala i daň z přidané hodnoty. Tyto daně se od roku 2002 staly sdílenou daní i pro rozpočty kraje. Z důvodu nerovnoměrnosti daňového určení mezi jednotlivými obcemi začalo nové daňové určení více využívat sdílené daně, protože umožňují snižovat rozdíly daně rozdílnou daňovou kapacitou v obcích a krajích.

S touto změnou si polepšilo zhruba 80% obcí. Zejména podíl na DPH jako daně se stabilním výnosem v čase by měl přispět ke stabilitě hospodaření obcí v delším časovém horizontu.

U sdílených daní se rozpočty jednotlivých obcí podílejí na celostátním výnosu příslušné daně. Velikost příslušné daně závisí na podílu počtu obyvatel v dané obci k počtu obyvatel v celém státě a na velikostní kategorii obce, resp. velikostních koeficientech (viz tabulka).

Příloha č. 2 k zákonu č. 243/2000 Sb.

Koeficienty a násobky postupných přechodů

Obce s počtem obyvatel od-do	Koeficient postupných přechodů	Násobek postupných přechodů
0-50	1,0000	1,0000 x počet obyvatel obce
51-2000	1,0700	50 + 1,0700 x počet obyvatel z počtu obyvatel obce přesahujících 50
2001-30000	1,1523	2136,5 + 1,1523 x počet obyvatel z počtu obyvatel obce přesahujících 2000
30001-a více	1,3663	34400,9 + 1,3663 x počet obyvatel z počtu obyvatel obce přesahujících 30000

Příloha č. 3 k zákonu č. 243/2000 Sb.

	Přepočítací koeficient
Hlavní město Praha	4,0641
Plzeň	2,2961
Ostrava	2,2961
Brno	2,2961
Ostatní obce	1,0000

V roce 2002 se na daních z příjmů začaly podílet i rozpočty krajů. Podíl krajů na daňových příjmech je stanoven odlišným procentem. Toto procento se určuje v závislosti na nákladech regionálního veřejného sektoru (tzn. na nákladech organizačních složek a příspěvkových organizací, u nichž jsou kraje zřizovatelem nebo náklady, které musí příspěvkovým organizacím uhradit z rozpočtu kraje.

Příloha č. 1 k zákonu č. 243/2000 Sb.

Procenta, kterými se jednotlivé kraje podílejí na procentní části celostátního hrubého výnosu daně podle § 3 odst. 1 písm. b) až f)

Kraj	Procento
Hlavní město Praha	3,183684
Středočeský	13,774311
Jihočeský	8,607201
Plzeňský	7,248716
Karlovarský	3,772990
Ústecký	8,242502
Liberecký	4,681207
Královéhradecký	6,442233
Pardubický	5,555168
Vysočina	7,338590
Jihomoravský	9,526055
Olomoucký	6,751705
Zlínský	5,251503
Moravskoslezský	9,624135
Úhrn	100,000000

5.1.3 Daňová pravomoc územní samosprávy v České republice

V České republice mají obce minimální pravomoc ovlivňovat daňový výnos. Je to dáno tím, že veškeré daně v rámci daňové soustavy jsou upravovány s celostátní platností. Určují všechny náležitosti příslušné daně, tj. předmět daně, způsob výpočtu základní daně, sazby daně, osvobození od daní, atd. Výnos daně z příjmů nemohou obce a kraje přímo ovlivňovat, protože nemají daňovou pravomoc (kromě daně z nemovitosti). Nepřímo může územní samospráva ovlivnit výnos daně např. vytvořením podmínek pro individuální podnikání, kdy dlouhodobě pronajme nebo i prodá půdu podnikateli pro stavbu budovy podniku a ovlivní tím budoucí výnos nejen majtkové daně, ale i daně z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti. Obce a kraje nemají rovněž daňovou pravomoc k ovlivňování výnosu daně z přidané hodnoty. Správu a výběr všech daní vykonávají finanční úřady. Vybrané daně jsou převáděny

bezhotovostním platebním převodem prostřednictvím peněžního ústavu na příjmový účet příslušného státního rozpočtu.

5.1.4 Rozdíly v daňovém výnosu mezi obcemi

Existují významné rozdíly v daňovém výnosu co se týká daní z nemovitosti. Byť je daň z nemovitosti stabilním příjmem v rozpočtech obcí, je pro ně málo výnosná. Rozdíly ve výnosu z daně z nemovitosti mezi obcemi ovlivňují tyto faktory:

- a) nerovnoměrně rozložený základ daně. Základ daně je odvozován od výměry pozemků a různého způsobu oceňování jednotlivých druhů pozemků a v případě staveb z jejich zastavěné plochy. Dalo by se to shrnout tak, že daňový výnos ovlivňuje struktura pozemku (zemědělská půda, lesní pozemky, atd.), počet staveb a velikost zastavěné plochy.
- b) různé základní sazby daně u jednotlivých pozemků a staveb. Uvalením doplňkové sazby neboli koeficientu může obec, zejména u daně ze staveb, zvýšit výnos daně nebo dokonce daňové zatížení poplatníka daně. Pokud bude chtít obec vytvořit příznivé podmínky pro podnikání, nemusí doplňkové sazby využít, čímž se jí ale samozřejmě nezvýší daňový výnos.
- c) osvobození od daně z nemovitosti.
- d) přepočtení výnosu daně na jednoho obyvatele ovlivňuje i hustota obyvatel.

Jedním z hlavních důvodů úpravy dělení výnosu daně z příjmů fyzických osob a větší využití sdílených daní byl kromě rozdílné daňové kapacity mezi obcemi i způsob a místo výběru daní, tzv. plátcova pokladna u daně z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti.

5.1.5 Místní poplatky

Místní poplatky mají fakultativní charakter. To znamená, že o výběru místních poplatků od fyzických či právnických osob na svém území rozhodují volené orgány obcí (zastupitelstva). Obce místní poplatky vybírají, aby získaly další finanční prostředky do rozpočtu a mohly je použít na financování lokálních veřejných statků. Přestože nepředstavují velký příjem do rozpočtu obcí, jsou vhodným doplňkem a pomáhají snižovat napjatost ve finančním hospodaření obcí. Při jejich výběru musí obec respektovat zákon o správě daní a poplatků. Zákon určuje tyto druhy místních poplatků:

- poplatek ze psů

- poplatek za lázeňský nebo rekreační pobyt
- poplatek za užívání veřejného prostranství
- poplatek ze vstupného
- poplatek z ubytovací kapacity
- poplatek za povolení k vjezdu s motorovým vozidlem do vybraných míst a částí měst
- poplatek za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů
- poplatek za zhodnocení stavebního pozemku možností jeho připojením na stavbu vodovodu nebo kanalizace
- poplatek za provozovaný výherní hrací stroj

U každého poplatku jsou zákonem upraveny základní náležitosti: poplatník, předmět, základ, sazba (pevná, procentní, paušální), osvobození či sleva z poplatku, splatnost a sankce. O všech těchto náležitostech rozhoduje zastupitelstvo obce a veškerá svá rozhodnutí musí zveřejnit obecně závaznou vyhláškou na úřední desce obce. Při porušení obecně závazné vyhlášky může obec uložit pokutu (i opakovaně), podle zákona o správě daní a poplatků v přiměřené výši tak, aby vedla k nápravě prohřešků poplatníka.

Mezi daňové příjmy jsou začleněny i správní poplatky za správní úkony, které územní samospráva vykonává v rámci přenesené působnosti. Podle rozsahu přenesené působnosti orgány obcí provádějí pro různé subjekty úkony jako např. výpisy z matrik, vystavení dokladů a povolení, ověření pravosti dokladů, pravosti podpisů, pravosti razítek atd. Za tyto úkony vybírají správní poplatky. Výše správních poplatků je stanovena zákonem o správních poplatcích. Správní poplatky se platí zpravidla hotově, kolkovými známkami nebo bezhotovostním převodem z účtu poplatníka.

5.2 NEDAŇOVÉ PŘÍJMY ÚZEMNÍCH ROZPOČTŮ

5.2.1 Příjmy z vlastního podnikání

Tyto příjmy jsou ve vyspělých zemích tradičním příjmem rozpočtů územní samosprávy. Nepřesahuje většinou 20 % rozpočtu obce. Příjmy z podnikání umožňují vyrovnávat hospodaření obce. Rozhodování o jejich získání a použití je výhradně

v pravomoci volených orgánů obce, což zvyšuje odpovědnost za hospodaření a má pozitivní vliv na suverenitu obce. Mezi příjmy z podnikání patří:

- zisk municipálních podniků
- podíl na zisku podniků s majetkovým vkladem obce, regionu
- příjmy z pronájmu nebo z prodeje majetku
- příjmy z finančního investování

Co se týká zisku municipálních podniků, podílu na zisku podniků s majetkovým vkladem obce, regionu a příjmů z finančního investování, nemají v České republice velký význam. Za zmínku však stojí příjmy z pronájmu a prodeje majetku. Příjmy z hospodaření s majetkem plynou do rozpočtu obcí od roku 1990. Za nejvýznamnější majetek obcí se považují pozemky. Jejich dlouhodobý pronájem přináší důležité a pravidelné příjmy do rozpočtu obce. Taktéž významný je prodej obecních pozemků, kdy samozřejmě záleží na prodejní ceně. Výše těchto příjmů je ovlivněna nejen množstvím pozemků, ale i poptávkou po nich. Větší obce a města dávaly v uplynulém desetiletí přednost pronájmu a tím pádem i dlouhodobému příjmu. Malé obce naopak preferovaly prodej a některé obce již nemají ve svém vlastnictví nic, co by mohly prodat.

5.2.2 Uživatelské poplatky

Tyto poplatky se platí za různé lokální a regionální smíšené veřejné statky. Poplatek je často ve větší či menší míře dotovaný ať už z daňového výnosu, z výnosu municipálních daní, ale i z nedaňových příjmů, z příjmů z podnikání a dalších příjmů územního rozpočtu. Uživatelské poplatky jsou vlastním příjmem územního rozpočtu, pokud plynou do rozpočtu a ne provozovateli. Patří mezi běžné příjmy, ze kterých se financují běžné výdaje.

Obce využívají uživatelské poplatky za klasické lokální služby. Nejčastěji jde o vodné, stočné, poplatky za odvoz komunálního odpadu. Obce se většinou snaží stanovit uživatelské poplatky ve výši ekonomicky nutných nákladů, které jsou vynaloženy na zajišťování veřejných statků bez ziskové přírážky. Pokud zajišťuje obec veřejné statky smluvně prostřednictvím provozovatele, tak se uživatelské poplatky platí firmě a zisková přírážka je hrazena z výdajů příslušného územního rozpočtu, tedy z prostředků v rozpočtu obce nebo kraje. Pokud veřejné statky zajišťují příspěvkové organizace, platí občané poplatky této organizaci do jejího rozpočtu.

Do územních rozpočtů plynou také příjmy, které mají povahu sankčních pokut. Nedají se příliš dopředu naplánovat a mají tak především doplňkový charakter. Příjmy za přestupky získávají obce v tzv. přestupkovém řízení²⁸. Obce je vyměřují za chování subjektů, které je v rozporu s obecně závaznými předpisy.

5.2.3 Příjmy z mimorozpočtových fondů územní samosprávy

Do územních rozpočtů obce může územní samospráva převést i příjmy z mimorozpočtových, zpravidla účelových peněžních fondů. Jedná se především o fondy mimo vlastní rozpočet (např. z fondů rezerv a rozvoje), které jsou využívány v případech hrozícího schodku hospodaření nebo v případech neplánovaných potřeb.

5.2.4 Ostatní nedaňové příjmy územních rozpočtů

Ostatní nedaňové příjmy můžeme rozdělit na plánované příjmy, mezi které patří příjmy ze sdružování finančních prostředků, a mezi neplánované příjmy, kam lze zařadit třeba dary a výnosy ze sbírek. V České republice jsou tyto příjmy z hlediska výnosu zatím málo významné.

Co se týká příjmů ze sdružování prostředků, je podíl v rozpočtech obcí čím dál větší. Jedná se často o příjem sdružení obcí, které daný spolek zakládaly. Mají charakter běžných příjmů (při financování provozu zařízení zabezpečujících veřejné statky) nebo kapitálových příjmů (na financování investic do společného zabezpečování veřejných statků). V minulosti nepřesáhly příjmy ze sdružování finančních prostředků ani 0,5 % z celkového rozpočtu obcí.

Dary mohou obce získávat od různých subjektů, jednotlivců i firem. Většinou se jedná o účelově poskytnuté finanční prostředky na financování konkrétní potřeby nebo investice. Výnosy z veřejných sbírek jsou určeny na financování běžných provozních potřeb nebo kapitálových investičních potřeb. Dary i výnosy z veřejných sbírek jsou většinou nepravidelné a nestabilní, tudíž i těžko plánovatelné. Charakterově jsou tedy příjmem doplňkovým.

5.3 NENÁVRATNÉ PENĚŽNÍ TRANSFERY - DOTACE

Od roku 1918 se obce i vyšší svazky územní samosprávy potýkaly s problémem nedostatku finančních prostředků. Rozhodující význam pro ně měly mít příjmy z vlastního majetku a přírážky ke státním daním, dále také obecní dávky a poplatky,

²⁸ Přestupkové řízení a pokuty ukládané orgány veřejné správy upravuje zákon č.200/1990 SB., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů

správní poplatky a uživatelské poplatky za smíšené veřejné statky. Vlastní daňové i nedaňové příjmy do rozpočtů obcí a dalších stupňů územní samosprávy však nestačily k financování potřeb veřejného sektoru. Byly tedy doplňovány přiděly ze státního rozpočtu.

V letech 1945 – 1990 tvořily dotace rozhodující část příjmů rozpočtu obcí. Vzhledem k tomu, že soběstačnost obcí v této době nepřekračovala 20 %, byla rozhodovací pravomoc obcí minimální. Stát tedy mohl intenzivně ovlivňovat financování potřeb municipálních orgánů. Je zřejmé, že centralistické pojetí municipálních financí v České republice nerozvíjelo vlastní municipální autonomii v rozhodování a odpovědnosti za zajištění veřejných statků.

Od roku 1990 se klade větší důraz na posilování úlohy územní samosprávy. Jedná se o snahu posílit vlastní finanční prostředky obcí, snížit podíl peněžních transferů z rozpočtové soustavy a zvýšit tak míru finanční soběstačnosti obcí. Respektují se přitom změny v daňovém určení i stávající rozsah lokálního veřejného sektoru. Do územních rozpočtů jsou poskytovány

- běžné dotace na financování provozních, neinvestičních potřeb, které jsou přidělovány formou účelových a neúčelových dotací. Zatímco účelové dotace převažují, neúčelové dotace mají volnější využití, protože o jejich použití rozhodují články územní samosprávy samy;
- kapitálové účelové dotace.

Serióznější soubor kritérií, zejména pro poskytování neúčelových dotací ze státního rozpočtu, zatím chybí. Systém rozdělování neúčelových dotací podle vhodných kritérií by byl přínosem pro zkvalitnění rozpočtové praxe a pro spravedlnost v rozdělování. Zatím jsou v praxi využívána kritéria, která se schvalují při schvalování státního rozpočtu a jsou přílohou k zákonu o státním rozpočtu na daný rok.

Pokud lze najít problémy v dotačních vazbách v České republice, jednalo by se zřejmě o tyto:

- omezení využívání účelových dotací územní samosprávou
- absence soustavy vhodných kritérií pro poskytování neúčelových dotací
- propadnutí nevyužitých dotací
- neodpovědné a neprofesionální rozhodování orgánů obcí o použití dotací

Krajům a obcím jsou poskytovány:

- dotace schválené zákonem o státním rozpočtu. Jedná se o dotace běžné a kapitálové. Tyto dotace musejí být obcím poskytnuty i pokud dojde k neplnění příjmů státního rozpočtu. Jsou stabilním příjmem rozpočtu obce v daném rozpočtovém roce. Parlament může během rozpočtového období schválit úpravu státního rozpočtu a změnit tak velikost těchto dotací;
- dotace z kapitoly všeobecná pokladní správa státního rozpočtu, včetně mimořádných dotací²⁹;
- dotace z rezortních kapitol státního rozpočtu;
- dotace ze státních fondů. Tyto dotace jsou přísně účelové. Nejčastěji jde o účelové dotace ze Státního fondu životního prostředí (SFŽP) na investice s ekologickým aspektem. Velmi časté jsou i dotace ze Státního fondu rozvoje bydlení, např. na podporu bytové výstavby.

5.3.1 Mimořádné dotace

Jedná se o použití rezerv státního rozpočtu podle rozhodnutí vlády na základě zmocnění. Vyplývají z rozpočtových změn zejména mezi resortním rozpočtem a územním rozpočtem. Tyto změny jsou doprovázeny tzv. rozpočtovým opatřením, o kterém by mělo vědět Ministerstvo financí České republiky, aby nedocházelo k duplicitnímu financování stejných potřeb i ze státního rozpočtu.

5.3.2 Účelové dotace

Účelové dotace získávají obce a kraje na financování úkolů v rámci přenesené působnosti, ale i v rámci samostatné působnosti. Účelové dotace slouží k zabezpečování lokálních a regionálních veřejných statků (např. v základním a středním školství, ve veřejném zdravotnictví, v sociální péči atd.). Účelové dotace mohou být běžné a kapitálové. Mezi běžné dotace poskytované ze státního rozpočtu v České republice patří:

- příspěvek k částečné úhradě výdajů spojených s výkonem státní správy přenesené na obce. Výše dotace závisí na rozsahu převedené působnosti obce

²⁹ Jedná se o tyto dotace – účelová individuální dotace, účelová dotace na pozemkové úpravy, účelová dotace na tzv. protiradonová opatření, účelová dotace poskytovaná na zachování památkových rezervací, účelová dotace na dokončování komplexní bytové výstavby a jiné formy státní podpory bydlení, účelová dotace na investice v oblasti požární ochrany, účelová ekologická dotace, dotace na opravy a rekonstrukce vybraných kulturních objektů, dotace na obnovu a rozvoj městské hromadné dopravy

podle počtu obyvatel. Je poskytována v přepočtu na sto obyvatel a lze ji zařadit mezi běžnou neúčelovou dotaci;

- účelová dotace na sociální dávky;
- dotace na správní výdaje systému státní sociální podpory;
- účelová dotace pro sbory požární ochrany a hasičské záchranné sbory, která je převáděna na účet příspěvkové organizace, ale je vedena jako položka v rozpočtu obce. Nevyčerpaná část této dotace zůstává příspěvkové organizaci;
- odvětvové vyrovnávací dotace na financování vybraných veřejných statků na zajištění standardní úrovně:
 - a) na žáka základní, mateřské školy. Výše této dotace je každý rok stanovena finančním přepočtem na jednoho žáka základní a mateřské školy a zpřesňována zákonem o státním rozpočtu. Dotace je doplněna dalšími účelovými dotacemi, na mzdy pracovníků škol, na učební pomůcky a na školní potřeby. Zbytek výdajů musí obec financovat ze svých ostatních příjmů
 - b) na místo (lůžko) v zařízení sociální péče, dotace na místo (lůžko) v domovech důchodců
 - c) dotace na vybraná zdravotnická zařízení. Jedno lůžko v léčebných zařízeních, kterým zdravotní pojišťovny neuhrazují jejich výkony (př. dětské domovy, ozdravovny apod.);
- účelové dotace z kapitoly všeobecná pokladní správa;
- dotace na dopravní obslužnost (v přepočtu na jeden ztrátový kilometr);
- účelové kapitálové dotace na konkrétní investice. Nevyčerpaná část této dotace propadá do státního rozpočtu.

Pro obce a kraje je kromě objemu dotací podstatný i způsob uvolňování dotací ze státního rozpočtu. Běžné dotace jsou uvolňovány ze státního rozpočtu postupně během celého roku. Toto řešení respektuje i příjmy do státního rozpočtu, především daňové, také postupně uvolňované během rozpočtového období. Účelovou individuální kapitálovou dotaci lze čerpat na základě plnění investiční výstavby, na kterou byla poskytnuta.

Jak již bylo zmíněno, je pro hospodaření obcí a krajů podstatné, aby znaly plánovanou výši celostátní dotace už na začátku roku. Podle ní pak počítají při plánování celkových příjmů jejich rozpočtu a mohou si stanovit své rozpočtové

omezení. V praxi může dojít k mírnému časovému posunu, protože výše dotací je schvalována těsně před začátkem rozpočtového období. Vzhledem k tomu, že i daňové příjmy mohou přijít na účet územního rozpočtu v průběhu rozpočtového období, mohou se obce i kraje na začátku rozpočtového období dostat do obtížné finanční situace. Nemají-li své finanční rezervy, musí si půjčovat úvěr a platit z něho úroky.

5.4 NÁVRATNÉ ÚVĚROVÉ PŘÍJMY

Hospodaření obce se může dostat do takového stavu, kdy nemá dostatečné množství nenávratných finančních prostředků ve svém rozpočtu nebo vhodné finanční prostředky ve svých účelových mimorozpočtových fondech. Jedná se o krátkodobý nebo dlouhodobý nedostatek nenávratných finančních prostředků. V tomto případě lze za určitých podmínek nahradit nenávratné finanční prostředky návratnými zdroji, které však budou muset být časem vráceny věřitelům. Návratné příjmy jsou většinou spojeny s úrokovým zatížením, proto je nutné kromě jistiny splácet i úrok, což může mít za následek dlouhodobé zatížení rozpočtu. Mezi návratné příjmy patří úvěr od peněžního ústavu, příjmy z emise obligací a návratné půjčky a finanční výpomoci od ostatních subjektů.

5.4.1 Úvěr

Kvůli využívání návratných úvěrových příjmů v 90. letech rostla výrazným způsobem dynamika místního dluhu. Obce využívaly především střednědobý a dlouhodobý úvěr, města potom i příjmy z emise komunálních obligací na financování investic v lokálním veřejném sektoru. Jako hlavní příčiny vzrůstu zadluženosti se dají považovat:

- finančně nákladné investice v lokálním veřejném sektoru. Protože obce neměly dostatek vlastních finančních prostředků, musely využívat úvěry na financování. Pouze jedna čtvrtina výdajů byla financována z nenávratných účelových dotací.
- obce neměly zkušenosti se zadlužením a nedokázaly si představit tíhu dluhové služby v budoucnu
- úvěr obce získávaly snadno, protože nepředstavovaly rizikového klienta

Obce nejčastěji využívají krátkodobé úvěry, které jim pomáhají překlenout nesoulad mezi tokem příjmů a tokem výdajů rozpočtu během rozpočtového období. Střednědobé úvěry využívají obce k financování investičních akcí, u kterých se

předpokládá návratnost v blízké budoucnosti. Mezi tyto patří např. rekonstrukce bytového fondu a jeho následná privatizace. Střednědobých úvěrů se využívá i na investice v lokálním veřejném sektoru, kdy se návratnost nepředpokládá. Dlouhodobé úvěry (cca 10 – 15 let) jsou využívány na investiční účely. Úvěry pro obce jsou v České republice se zvýhodněnou úrokovou sazbou, která však vychází z diskontní sazby vyhlášené ČNB³⁰.

Využití úvěru schvaluje zastupitelstvo obce a je stvrzeno podepsáním úvěrové smlouvy s peněžním ústavem a schválením umořovacího plánu. U střednědobých a dlouhodobých úvěrů velmi často přesahuje splácení úvěru dané volební období. Je tedy i na dalším zastupitelstvu, aby dokázalo sehnat potřebné finanční prostředky na splácení dluhu. Stát neručí za závazky obcí a krajů a na druhou stranu nemohou jako veřejnoprávní instituce zbankrotovat. Zadluženost obcí tak regulují samy peněžní ústavy na základě poskytování či neposkytování dalších úvěrů. Obce mohou ručit za úvěry různými způsoby. Nejčastěji nemovitým majetkem, budoucími rozpočtovými příjmy (které jsou buď nejisté, nebo v případě, že jsou jisté, není jejich objem velký), třetí osobou nebo ručením cennými papíry z portfolia obce. Využití cenných papírů však není běžné, protože obce většinou nemají dostatek cenných papírů. Je rovněž možné využívat úvěry ze zahraničí, kterých však využívá jenom Praha.

5.4.2 Příjmy z emise cenných papírů

Emise cenných papírů, tzv. komunálních obligací, je stále častější způsob získávání finančních prostředků obcemi, i když je využívají stále omezeně. Tato forma je však nákladná z hlediska bezprostředních nákladů emise a z hlediska výše dluhové služby. Emise je upravována zákonem o dluhopisech³¹. V textu dluhopisu je podstatné uvedení nominální hodnoty a výše úroku. Kurs dluhopisu je cena, za kterou se prodává. Komunální dluhopisy vydávané obcemi jsou převážně veřejně obchodovatelné, ale mohou být i neveřejně obchodovatelné. Výnosy z komunální obligace jsou vypláceny zpravidla jednou za rok. Splácení dluhopisů probíhá nejčastěji jednorázově na konci splatnosti dluhopisu.

Chce-li obec nebo kraj emitovat obligace, musí získat povolení Komise pro cenné papíry. O povolení se žádá písemnou formou, jejíž součástí jsou i emisní podmínky a

³⁰ ČNB – Česká národní banka

³¹ Emise dluhopisů se řídí zákonem č. 530/1992 Sb., o dluhopisech, ve znění pozdějších předpisů

velmi podstatnou částí jsou údaje o rozpočtu, ve kterém jsou uvedeny veškeré informace o hospodaření a obce a jejich schopnostech splácení.

Kromě těchto dvou druhů návratných příjmů, kdy jsou obce zatíženy vysokými splátkami, existuje i způsob, kdy obce získávají finance formou návratné finanční půjčky ze státních fondů nebo státního rozpočtu. Tyto půjčky jsou buď nízké úročené nebo bezúročné. Pravidla pro poskytování a splácení finančních výpomocí a půjček v rámci rozpočtové soustavy upravují zákony o rozpočtových pravidlech. V České republice mají dominantní postavení půjčky ze Státního fondu životního prostředí a Státního fondu rozvoje bydlení. Mimo těchto dvou mají nejvýznamnější postavení bezúročné půjčky ze státního rozpočtu.

5.4.3 Směnky

Směnka je listinný cenný papír vystavený ve prospěch určité osoby. Výstavce směnky činí peněžní slib nebo platební příkaz ve prospěch osoby na směnce vystavené. Směnka je tedy písemným závazkem a nahrazuje hotové peníze při placení po vzájemné dohodě subjektů. Vystavení směnky je jedním z nejrychlejších a nejsnadnějších způsobů, jak obstarat chybějící finanční prostředky. V platebním styku je směnitelná za peníze a v případě nutnosti lze poměrně snadno a rychle soudní cestou vymoci směnečnou sumu ve zkráceném směnečném řízení. Využívání směnky jako platebního instrumentu a její náležitosti upravuje směnečný a šekový zákon³². Inkaso směnek zajišťují peněžní ústavy za příslušný poplatek. Obce využívají směnek pouze v omezeném množství, protože nejsou podnikatelským subjektem. Většinou jsou využívány jako prostředek na překlenutí dočasného nedostatku finančních prostředků. Může se jednat o období, kdy čekají na získání předem dohodnutých finančních prostředků, např. úvěru.

5.4.4 Finanční leasing

Komunální (municipální) leasing je další z možností zajištění financování investiční potřeby. Umožňuje pořídit potřebnou investici plně nebo zcela ze zdrojů leasingové firmy. Nevýhodou tohoto způsobu financování je, že pořízení investice leasingem je poměrně finančně náročné. V praxi to funguje tak, že leasingová společnost zakoupí hmotný majetek, který obec požaduje jako leasingový nájemce. Obec tento hmotný majetek získá do dlouhodobého užívání za leasingové nájemné na

³² Směnečný a šekový zákon č. 191/1950

základně leasingové smlouvy. Nájemné je výdajem územního rozpočtu. Výhodou tohoto způsobu financování investice je:

- rychlost pořízení investice
- pružnost splátkového kalendáře
- možnost pořídit investici i v případě, že obec nemůže využít návratné finanční prostředky (úvěr, emitování obligací nebo návratné bezúročné půjčky)

Po skončení leasingu zpravidla umožňuje leasingová společnost odkoupení předmětu obcí za symbolickou cenu. Většinou se jedná o stroje na čišťení a údržbu komunikací, dopravní techniku (např. autobusy pro veřejnou městskou dopravu), stroje na odvoz a zpracování odpadů, čističky odpadních vod, atd. V případě smlouvy o finančním pronájmu zajišťuje leasingový nájemce (tedy obec) veškeré výdaje na údržbu, opravy a nese i riziko poškození či zničení majetku.

V případě operativního leasingu nese rizika spojená se škodami leasingová společnost. Smluvní doba operativního leasingu však bývá podstatně kratší a majetek je po jejím skončení navrácen leasingové společnosti. Operativní leasing je výhodný v případě, že obec nechce vlastnit majetek, který si půjčuje. Na druhou stranu je jasné, že musí zaplatit větší leasingové nájemné.

ZÁVĚR

Začátek práce teoreticky popisuje příjmy státních a místních rozpočtů, které do nich plynou. Další část popisuje změny ve fungování územní správy po roce 1989, tedy přechodu z centralizovaného na decentralizovaný systém veřejných financí. Zatímco decentralizace redistribuční a stabilizační funkce veřejných financí je velmi omezená, decentralizace alokační funkce je ve velmi pokročilém stádiu. Hlavním úkolem obcí a krajů je zajišťování lokálních a regionálních veřejných statků.

Po vzniku České republiky a změně rozpočtového určení v roce 1996 plynula do rozpočtu obcí část výnosu daně z příjmů jako sdílené daně a daň z nemovitosti jako svěřená daň. Také podíl na dani z příjmu umožnil podstatným způsobem od roku 1993 zvýšit finanční soběstačnost obcí. Protože však nejvýnosnější daňové příjmy a rozhodující podíl u daní sdílených plynou do státního rozpočtu, nejsou obce ani kraje stále finančně soběstačné. V roce 2001 byly posíleny daňové příjmy obcí o podíl na DPH. Kraje jsou stále závislé na dotacích ze státního rozpočtu. Od roku 2008 se posiluje postavení malých obcí ve vztahu k daňovým příjmům.

Přestože míra fiskální decentralizace v České republice za posledních cca 20 let významně pokročila, prochází stále většina veřejných statků státním rozpočtem. Obce a kraje tedy nemají rozhodující slovo a jsou závislé na rozpočtové soustavě a přerozdělovacích procesech. Můžeme říct, že funguje kombinovaný model fiskálního federalismu, kdy má každá úroveň státní správy vyčleněny své příjmy. Jen těžko si lze představit, že by byl v České republice možný decentralizovaný systém bez problému financování jakékoliv úrovně.

ZDROJE

PEKOVÁ, J., Finance územní samosprávy: teorie a praxe v ČR, 1. vydání, Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011, 587 s

PEKOVÁ, J., *Veřejné finance – úvod do problematiky*, 4. aktualizované a rozšířené vydání, Praha: ASPI, 2008, 580 s.

PEKOVÁ, J., Hospodaření a finance územní samosprávy, 1. vydání, Praha: Management Press, 2004, 375 s.

PEKOVÁ, J., Pilný, J., Jetmar, M. Veřejná správa a finance veřejného sektoru, Praha: ASPI, a.s., 2005, 556 s.

PEKOVÁ, J., *Veřejné finance: teorie a praxe v ČR*. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2011. 644 s.

HAMERNÍKOVÁ, B., Maaytová, A. a kol., *Veřejné finance*. Praha: Victoria Publishing, 1996., 182. s.

Vyhláška MF ČR č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě

<http://www.mfcr.cz/>

<http://europa.eu>

<http://finance-verejne.blogspot.cz>

<http://ekonomie-otazky.studentske.cz>