

**JIHOČESKÁ UNIVERZITA  
V ČESKÝCH BUDĚJOVICÍCH**

Ekonomická fakulta

Katedra účetnictví a financí

Studijní program: N 6208 Ekonomika a management

Studijní obor: Účetnictví a finanční řízení podniku

**DOTACE POSKYTOVANÉ OBCÍM ZE STÁTNÍHO  
ROZPOČTU V ČESKÉ REPUBLICE**

Vedoucí diplomové práce

Ing. Milan Jílek, Ph.D.

Autor

Barbora Zdychyncová

**2008**

## **Prohlášení**

Prohlašuji, že svoji diplomovou práci na téma:

**„Dotace poskytované obcím ze státního rozpočtu v České republice“**

jsem vypracovala samostatně pod odborným dohledem vedoucího diplomové práce s použitím pramenů a literatury uvedených v seznamu citované literatury.

Prohlašuji, že v souladu s § 47b zákona č. 111/1998 Sb. v platném znění souhlasím se zveřejněním své diplomové práce, a to v nezkrácené podobě – v úpravě vzniklé vypuštěním vyznačených částí archivovaných Ekonomickou fakultou elektronickou cestou ve veřejně přístupné části databáze STAG provozované Jihočeskou univerzitou v Českých Budějovicích na jejich internetových stránkách.

V Českých Budějovicích dne 30.4.2008

## **Poděkování**

Na tomto místě bych ráda poděkovala vedoucímu diplomové práce Ing. Milanu Jílkovi Ph.D. za odborné vedení, cenné informace a připomínky, které mi během vypracování této práce poskytoval.

# Obsah

<b>1</b>	<b><u>Úvod</u></b> .....	<b>2</b>
<b>2</b>	<b><u>Obec, samostatná a přenesená působnost</u></b> .....	<b>4</b>
<b>3</b>	<b><u>Finanční hospodaření územních samosprávných celků</u></b> .....	<b>6</b>
<b>4</b>	<b><u>Dotace</u></b> .....	<b>10</b>
4.1	Pojem dotace.....	10
4.2	Důvody využívání dotací do územních rozpočtů.....	11
4.3	Druhy dotací.....	14
4.3.1	Účelové dotace.....	14
4.3.2	Všeobecné neúčelové globální dotace.....	16
<b>5</b>	<b><u>Způsob uvolňování dotací</u></b> .....	<b>19</b>
<b>6</b>	<b><u>Evropská charta místní samosprávy</u></b> .....	<b>22</b>
<b>7</b>	<b><u>Dotace poskytované státním rozpočtem v ČR obcím</u></b> .....	<b>23</b>
<b>8</b>	<b><u>Podpora ze státního rozpočtu</u></b> .....	<b>25</b>
<b>9</b>	<b><u>Metodika práce</u></b> .....	<b>27</b>
<b>10</b>	<b><u>Finanční vztahy k rozpočtům obcí</u></b> .....	<b>29</b>
<b>11</b>	<b><u>Dotace poskytované v rámci finančního vztahu státního rozpočtu k rozpočtům obcí</u></b> .....	<b>32</b>
<b>12</b>	<b><u>Dotace poskytované z kapitoly Všeobecná pokladní správa státního rozpočtu</u></b> .....	<b>41</b>
12.1	Dotace na výkon agendy sociálně - právní ochrany dětí.....	41
12.2	Způsob poskytnutí dotace ze státního rozpočtu.....	43
<b>13</b>	<b><u>Dotace poskytované z ostatních kapitol státního rozpočtu</u></b> .....	<b>44</b>
13.1	Neinvestiční účelové dotace.....	44
13.2	Investiční dotace.....	45
13.3	Shrnutí.....	47
<b>14</b>	<b><u>Porovnání vývoje objemu dotací ve sledovaných letech</u></b> .....	<b>50</b>
14.1	Ekonomické postavení územní samosprávy.....	54
14.2	Shrnutí.....	57
<b>15</b>	<b><u>Příspěvek na výkon státní správy</u></b> .....	<b>58</b>
15.1	Vývoj metodiky stanovení příspěvku na výkon státní správy.....	58
15.2	Stanovení a rozdělení příspěvku na výkon státní správy.....	62
15.3	Shrnutí.....	65
<b>16</b>	<b><u>Závěr</u></b> .....	<b>66</b>
	<b><u>Summary</u></b> .....	<b>69</b>
	<b><u>Přehled použité literatury</u></b> .....	<b>70</b>

# **1 Úvod**

Území České republiky se člení na obce, které jsou základními územními samosprávnými celky. Územní samosprávný celky jsou v podstatě společenství občanů, které tvoří územní celek vymezený hranicí obce. Spokojenost občanů je vedle jejich subjektivních pocitů závislá na řadě objektivních faktorů, z nichž za jeden z nejdůležitějších je možné považovat rozvoj daného území.

Mezi základní nástroje regionálního rozvoje patří finanční systém územní samosprávy, rozpočet a peněžní toky v území. Rozhodujícím činitelem, který ovlivňuje hospodářský systém územních samospráv však zůstává stát, který v podstatné míře rozhoduje o příjmové složce konkrétní samosprávy. V našich podmínkách ovlivňuje stát příjmy obcí zejména výnosem z daní a poskytováním dotací. Dotace tvoří druhou nejdůležitější složku příjmů obce. Stát současně ovlivňuje i výdajovou složku obce tím, že na ní přenáší některé své úkoly. Rozsah takto delegovaných úkolů činí z hlediska rozpočtových výdajů 10 až 30 %.

Dotace jsou projevem přerozdělovacích procesů uvnitř rozpočtové soustavy a jsou postulovány jako prvek solidarity mezi stupni veřejné správy. Nutnost dotací je však vždy indikátorem nedostatečného vybavení samosprávy vlastními příjmy, kdy vlastní příjmy územní samosprávy nestačí na financování potřebných výdajů. Dotace je prostředkem, který může napravovat nerovnováhu zapříčiněnou nepoměrem při rozdělování vybraných daní. Podíl dotací v příjmech municipálních rozpočtů je ve vyspělých zemích různý, nicméně tento nástroj přerozdělování financí nalezneme ve všech takovýchto zemích. Naprosto důvodné jsou dotace na činnosti, které jsou v zájmu poskytovatele a kdy právní řád přikazuje příjemci dotace uskutečňování podporované činnosti. Dochází však k efektivnímu využívání dotací při financování ostatních potřeb územní samosprávy?

Dotace jsou v České republice stále významným příjmem územních rozpočtů a je evidentní, že i v budoucnosti tomu nebude jinak. Proto je důležité se touto oblastí zabývat a vyhodnocovat jejich vhodnost a ekonomické účinky jednotlivých druhů.

Cílem mojí diplomové práce je s pomocí teoretických poznatků vymezit finanční vztahy státního rozpočtu k rozpočtům obcí, klasifikovat jednotlivé dotace, charakterizovat důvody jejich poskytování, podmínky jejich získání a použití a vyúčtování těchto dotací. Zejména jsem se zaměřila na analýzu ekonomických účinků poskytování dotací v rámci České republiky. Dále se v mojí diplomové práci zabývám vývojem dotací v jednotlivých stanovených letech a to z hlediska jejich objemu, konstrukce a podílu na rozpočtových příjmech. V roce 2006 byla zavedena nová metodika stanovení příspěvku na výkon státní správy vykonávané územními samosprávami. Z tohoto důvodu jsem se také pokusila o srovnání těchto metodik.

## **2 Obec, samostatná a přenesená působnost**

Česká republika se člení na obce, které jsou základními územními samosprávnými celky, a kraje, které jsou vyššími územními samosprávnými celky. Obec je vždy součástí vyššího územního samosprávného celku<sup>1</sup>. „Územní samosprávné celky jsou územními společenstvími občanů, tvoří územní celek, který je vymezen hranicí území obce“.<sup>2</sup> Obec je veřejnoprávní korporací, má vlastní majetek, vystupuje v právních vztazích svým jménem a nese odpovědnost z těchto vztahů vyplývajících. Pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů, při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem. Postavení obce je stále významnější, což je výsledkem probíhající decentralizace kompetencí a odpovědnosti za zabezpečování různých druhů veřejných statků pro obyvatelstvo ze státu na územní samosprávu.

Obec plní tyto funkce vymezené zákonem o obcích:

- **Vlastní samosprávné funkce**, v ČR tzv. **samostatná působnost** obce v záležitostech, o kterých může samostatně rozhodovat, má určité zákonem upravené pravomoci.
- **Přenesené funkce**, v ČR tzv. **přenesenou působnost**, v rámci vykonávání i výkonu státní správy v tzv. smíšeném modelu místní správy. Vykonávají ji výkonné orgány obcí a jsou v této činnosti podřízeny a kontrolovány orgány státní správy.

Rozhodující je pro obec plnění samosprávné funkce v rámci tzv. samostatné působnosti. Tato působnost obce je pojata jako spravování záležitostí, které jsou v zájmu obce a jejích občanů, a to zejména záležitostí vyhrazených k rozhodování zastupitelstvu obce a rady obce. Výkonným orgánem je obecní (městský) úřad, který se podílí na hospodářské činnosti, má vliv na kvalitní péči o majetek. Obec může vstupovat do smluvních vztahů, rozhoduje o těchto vztazích a za důsledky svého rozhodnutí nese odpovědnost. K plnění svých úkolů může obec zakládat a zřizovat právnické osoby a organizační složky obce jako zařízení bez právní subjektivity, pokud zákon o obcích

---

<sup>1</sup> Ústava České republiky, čl. 99,100

<sup>2</sup> Zákon o obcích č. 128/2000 Sb. §1

nestanoví jinak. Obec zabezpečuje kromě výkonu správy především veřejné statky. Nedílnou součástí všech činností obce je i kontrola, včetně kontroly finanční.

Při přenesené působnosti obec vykonává záležitosti jiného nositele správy – státu tzn. státní správu v přenesené působnosti v rozsahu vymezeném zákonem o obcích. Přenesenou působnost vykonávají obce:

- V základním rozsahu nebo
- V rozsahu pověřeného obecního úřadu nebo
- V rozsahu obecního úřadu s rozšířenou působností.

Na plnění úkolů v přenesené působnosti dostávají obce příspěvek ze státního rozpočtu, které nejsou účelově určené. Tato dotace není úhradou této činnosti, ale pouze příspěvkem. Výše dotací poskytovaných obcím na výkon státní správy je zachycena v zákonu o státním rozpočtu na příslušný kalendářní rok a liší se podle rozsahu přenesené působnosti a počtu obyvatel obce, které se týká. Dále stát přenechává územním samosprávným celkům na tuto činnost výnos správních poplatků.

Dozor nad výkonem samostatné působnosti obcí i nad výkonem přenesené působnosti vykonává od 1. ledna 2003 krajský úřad v přenesené působnosti a Ministerstvo vnitra. Při něm se zjišťuje, zda jsou opatření orgánů obce v souladu se zákony a právními předpisy.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Peková, J., Pilný, J., Veřejná správa a finance veřejného sektoru. Praha: ASPI Publishing, 2002



### **3 Finanční hospodaření územních samosprávných celků**

Pravidla hospodaření obcí a krajů řeší zákon č 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů v platném znění, který upravuje tvorbu, postavení, obsah a funkce rozpočtů územních samosprávných celků (tzn. obcí a krajů), stanoví pravidla hospodaření s finančními prostředky těchto územních samosprávných celků a upravuje zřizování a zakládání právnických osob těchto celků.

Základním nástrojem finančního hospodaření územního samosprávného celku je roční rozpočet a rozpočtový výhled.

**Rozpočet obce** je dle Pekové<sup>4</sup> charakterizován takto:

- **decentralizovaný peněžní fond**, který se tvoří, rozděluje a používá na principu nenávratnosti, neekvivalentnosti a nedobrovolnosti,
- **účetní bilance**, která bilancuje příjmy a výdaje rozpočtu (účetně musí být vyrovnána),
- **rozpočtový plán** na rozpočtové období,
- **nástroj obecní a regionální politiky**, který slouží ke splnění volebních programů.

Příjmy a výdaje územního rozpočtu se třídí podle závazné, tzv. **rozpočtové skladby**. Tato skladba umožňuje třídění rozpočtu na **běžný a kapitálový rozpočet**, resp. běžnou a kapitálovou část rozpočtu, v rámci druhového třídění. Běžný rozpočet je bilance běžných příjmů a běžných výdajů, z nichž většina se pravidelně každoročně opakuje. Investice jednorázové, neopakovatelné se bilancují v kapitálovém rozpočtu.

---

<sup>4</sup>

Peková, J: Hospodaření a finance územní samosprávy. Praha: Management Press 2004 str. 200-201

**Obrázek 1:** Obecné schéma běžného rozpočtu

<b>Příjmy</b>	<b>Výdaje</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• daňové:</li> <li>- svěřené daně</li> <li>- sdílené daně</li> <li>- místní daně</li> <li>- správní poplatky</li> </ul>	- všeobecné veřejné služby
	- veřejný pořádek
	- vzdělání
	- péče o zdraví
	- bydlení
<ul style="list-style-type: none"> <li>• nedaňové:</li> <li>- uživatelské poplatky za služby</li> <li>- příjmy z pronájmu majetku</li> <li>- příjmy od vlastních neziskových organizací</li> <li>- zisk z podnikání</li> <li>- ostatní</li> </ul>	- komunální služby
	- na podnikání
	- ostatní běžné výdaje
	- placené úroky
	- běžné dotace jiným rozpočtům
<ul style="list-style-type: none"> <li>• přijaté transfery:</li> <li>- běžné dotace ze státního rozpočtu</li> <li>- běžné dotace ze státních fondů</li> <li>- od územních rozpočtů</li> <li>- ostatní běžné příjmy (nahodilé, přijaté dary, za sankce apod.)</li> </ul>	
(saldo – přebytek)	(saldo – přebytek)

Zdroj: Peková, 2004

Největší část běžných příjmů tvoří daňové příjmy. Běžný rozpočet by měl být sestavován jako vyrovnaný, resp. přebytkový. Dlouhodobě schodkový běžný rozpočet je nežádoucí a je nutné analyzovat příčiny schodkovosti.

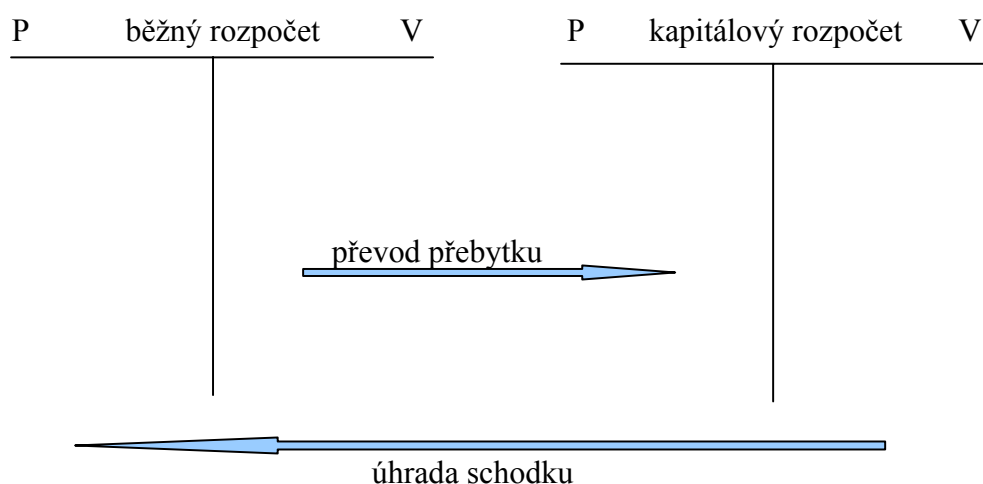
**Obrázek 2:** Obecné schéma kapitálového rozpočtu

Příjmy	Výdaje
- z prodeje majetku	- na investice
- kapitálové přijaté dotace z rozpočtové soustavy	- kapitálové dotace jiným rozpočtům
- příjmy z půjček	- na nákup obligací, akcií
- příjmy z emise vlastních obligací	- poskytované střednědobé a dlouhodobé půjčky
- přebytek běžného rozpočtu	- splátky dříve přijatých půjček
- dary na investice	- krytí deficitu běžného účtu

Zdroj: Peková, 2004

Úprava kapitálového rozpočtu by měla být výjimečná, pouze v případě, že dojde ke škrtům v kapitálových dotacích ze státního rozpočtu a hledají se jiné zdroje.

**Obrázek 3:** Vztah mezi běžným a kapitálovým rozpočtem



Zdroj: Peková, 2004

**Při zpracování ročního rozpočtu se vychází z rozpočtového výhledu. Rozpočtový výhled** je pomocným nástrojem, který má sloužit pro střednědobé finanční plánování na období dvou až pěti let, po období, na které se sestavuje roční výhled. I když je rozpočet hlavním nástrojem finančního plánování a řízení finančních činností územních

samosprávných celků, je jim umožněno, aby si vedle svého rozpočtu zřizovaly i jiné peněžní fondy podle svých potřeb.

## 4 Dotace

### 4.1 Pojem dotace

Dotací se dle zákona o rozpočtových pravidlech rozumí peněžní prostředky státního rozpočtu, státních finančních aktiv nebo Národního fondu poskytnuté právnickým nebo fyzickým osobám na stanovený účel<sup>5</sup>. Dle Pekové<sup>4</sup> představují nenávratné vztahy přerozdělování v rámci rozpočtové soustavy. Nenávratné jsou v tom smyslu, že pokud příjemce splní podmínky, za kterých byly poskytnuty, nevzniká mu vůči státnímu rozpočtu žádný závazek. Dotace z rozpočtové soustavy do územních rozpočtů jsou projevem existence přerozdělovacích procesů uvnitř soustavy veřejných rozpočtů a projevem solidarity.

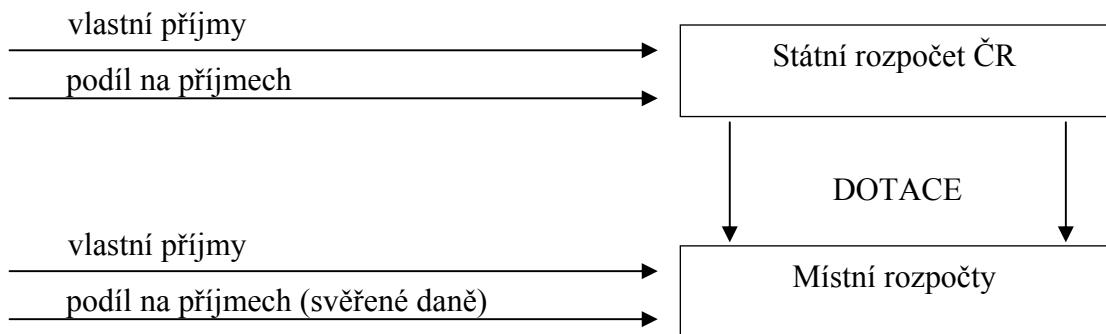
V teorii místních financí jsou zdůrazňovány tyto **požadavky na systém dotačních vazeb**<sup>4</sup>:

- nezávislost v rozhodování o použití dotace příjemcem,
- příjmová dostatečnost,
- spravedlnost v rozdělování a solidarita,
- plánovanost alespoň ve střednědobém horizontu,
- jednoduchost kritérií pro poskytování dotací do územních rozpočtů a jejich střednědobá neměnnost,
- ekonomická efektivnost,
- motivace územní samosprávy na dobrém hospodaření (dotace by neměly být poskytovány na krytí deficitu územního rozpočtu),
- využívání i cílených grantů pro financování vymezených potřeb v rámci tzv. programového financování.

---

5 Zákon č. 218/2000 Sb., O rozpočtových pravidlech

4 Peková, J. Hospodaření a finance územní samosprávy. Praha: Management Press 2004 str. 291 - 292



## 4.2 Důvody využívání dotací do územních rozpočtů

Potřeba dotací je zdůvodněna jednak obecnou podporou obcí, ale i podporou specifických činností, na kterých má stát zájem, které jsou většinou výsledkem přenesení odpovědnosti za zabezpečování veřejných statků ze státu na obce a na vyšší stupně územní samosprávy. Zejména je tomu v zemích, kde se využívá smíšený model územní samosprávy, např. i v ČR. Objem a podíl dotací v příjmech územních rozpočtů ovlivňuje i využívaný fiskální federalismus.

Fiskální federalismus se zabývá optimálním přiřazením příjmů, rozdělením odpovědnosti za zabezpečování a financování veřejných statků mezi jednotlivými články, či úrovněmi fiskálního systému<sup>6</sup>.

Podle rozdělení veřejných příjmů a výdajů mezi jednotlivé rozpočty a podle vazeb mezi rozpočty teorie fiskálního federalismu lze vymezit vertikální a horizontální model.

Vertikální model fiskálního federalismu může mít podobu:

- centralizovaného modelu fiskálního federalismu,
- decentralizovaného modelu fiskálního federalismu,
- kombinovaného modelu fiskálního federalismu.

V ČR se v současné době využívá kombinovaného modelu fiskálního federalismu, který se vyznačuje<sup>7</sup>:

<sup>6</sup> MUSGRAVE, R.A., MUSGRAVEOVÁ, P.B.: Veřejné finance v teorii a praxi. Praha: 1994

<sup>7</sup> PROVAZNÍKOVÁ, R.: Financování měst, obcí a regionů. Praha 2007

- centralizační prvky, kdy většina příjmů plyne do státního rozpočtu a z něho jsou poskytovány dotace ostatním rozpočtům, nebo
- decentralizační prvky, kdy se posiluje postavení územní samosprávy, a proto jsou územním rozpočtům vymezeny větší příjmy a relativně soběstačnost těchto rozpočtů roste.

Kombinovaný model tedy v různé míře centralizuje některé veřejné příjmy do státního rozpočtu a některé decentralizuje do rozpočtů jednotlivých stupňů územní samosprávy. Vlastní daňové a nedaňové příjmy rozpočtů pak právě doplňují dotace z vyššího rozpočtu, zejména ze státního rozpočtu.

Přístup k poskytování dotací:

- vertikální dotování, kdy centrální (vyšší) úroveň rozpočtu poskytne dotace, nižším úrovním vlády,
- horizontální dotování, kdy decentralizovaná úroveň vlády poskytuje dotace (obvykle pouze část dotací) na principu, „bohatší chudšímu“. Při tomto přístupu musí existovat silná solidarita v rámci jedné země.

Prostřednictvím přerozdělovacích procesů formou dotací, i když jejich výše a četnost se snižuje, může stát zmírňovat nerovný výnos v jednotlivých regionech, obcích a umožnit územní samosprávě na celém území státu zabezpečovat základní lokální a regionální veřejné statky ve srovnatelné kvalitě. Zároveň může alespoň v minimální míře ovlivňovat rozhodování územní samosprávy.

Důvody poskytování dotací:

- **zmírnění vertikální fiskální nerovnováhy** – stát si většinou ponechává daně s velkou daňovou základnou, elasticitou a velkým výnosem. Územním samosprávám pak přenechává nedostatečné daňové příjmy, které zpravidla nevytvářejí dostatečné zdroje na pokrytí jejich výdajů. Prostřednictvím dotací je potřeba zabezpečit rovnováhu územních rozpočtů.
- **zabezpečení horizontální fiskální rovnováhy** – dotace je poskytována proto, aby obyvatelstvu v různých obcích či regionech, které platí daně se stejnými sazbami, byly obce a regiony schopny poskytovat podobnou skladbu statků a služeb daného standardu. Distribuce je založena na *rovnosti výstupů – tj. stejné*

výši výdajů na obyvatele (např. v případech, kdy existují **rozdílné náklady** na služby v území). Stejně by měly být i příjmy na obyvatele, aby obce mohly zabezpečit stejnou úroveň služeb. Distribuce je pak založena na *rovnosti vstupů* - např. při **rozdílné fiskální kapacitě**.

Rozdílné náklady na služby a rozdílná fiskální kapacita jsou dány např. rozdíly ve mzdové úrovni nebo ceně půdy, malou hustotou obyvatel, což zvyšuje režijní náklady institucí jako jsou školy nebo naopak velkou hustotou obyvatel, což zvyšuje průměrné náklady služeb jako je likvidace odpadu nebo čištění a údržba ulic.

- **existence a internalizace externalit mezi jednotlivými samosprávnými jednotkami** - dochází-li k přelévání užitku z poskytování lokálního statku mimo obec, takže z něj mají prospěch i občané jiné obce aniž by přispěli k úhradě nákladů na statek, mají obce poskytující statek tendenci vynakládat na tyto statky méně finančních prostředků. Prostřednictvím dotací lze tyto problémy omezit.
- **kompensace speciálního břemene**, kterým je určitá oblast zatížena, či za účelem vyrovnání nerovnoměrného ekonomického rozvoje mezi různými regiony např. rozdíly v ekologických podmínkách.
- **kontrola hospodaření územní samosprávy** ze strany ústřední vlády. Čím větší podíl dotací (zejména účelových) na celkových příjmech územních rozpočtů, tím se zvyšuje kontrola ze strany ústřední vlády.

V poslední desetiletích je snaha **zvyšovat míru finanční soběstačnosti** obcí a **snížovat podíl dotací** ze státního rozpočtu, dosáhnout, aby podíl dotací v celkových příjmech územních rozpočtů stagnoval (spíše rostl podíl svěřených a sdílených daní). Územní samospráva má být tak motivována na dobrém hospodaření, neboť **dotace zpravidla vedou k růstu veřejných výdajů a ke snížení zájmu o efektivní využívání vlastních veřejných příjmů**.



### 4.3 Druhy dotací

Rozlišujeme dvě základní formy dotací<sup>4</sup> :**specifické účelové**, které jsou poskytovány na předem stanovený účel. Příjemce je zodpovědný poskytovateli za jejich užití k danému účelu.**Všeobecné neúčelové dotace**, které obec obdrží také na základě stanoveného kritéria, ale jejich užití je zcela v jejich kompetenci. Forma jejich přidělu může ovlivňovat ekonomický tlak na hospodaření obce.

Jedním hlavních problémů při formování systému dotací je, zda by se dotace měly, či neměly podmiňovat finanční spoluúčasti příjemce dotace. Další otázkou je, zda užití dotace se má ponechat na rozhodnutí příjemce, nebo zda jej má vymežit ten, kdo dotaci poskytuje. Jakýkoli druh dotace navíc může nebo nemusí záviset na finanční kapacitě, popř. na potřebách jejího příjemce.<sup>6</sup>

#### 4.3.1 Účelové dotace

Účelové dotace mohou mít formu:

- paušální fixní částky - **bez spoluúčasti**,
- částky, které jsou podmíněny **spoluúčastí** – rovnocenné či nerovnocenné, s otevřeným koncem či s uzavřeným koncem.<sup>7</sup>

Poskytnutí účelové dotace je vázáno na splnění předem stanovených podmínek. Nesprávně použitá, či nevyužitá část účelové dotace se zpravidla vrací do státního rozpočtu (resp. do toho rozpočtu, případně státního účelového fondu, který účelovou dotaci poskytl). Dotace bez spoluúčasti jsou dotace, které představují pevnou částku, kterou vyšší vládní úroveň poskytne obci na předem určené statky a služby bez ohledu na to, jestli obec vynakládá ještě své finanční prostředky na danou službu. Pokud má dotace formu určitého procentního podílu na celkové vynaložené částce, jde o dotace se spoluúčastí.

Podle charakteru potřeby jsou poskytovány zvláště ve vztahu k **běžným a kapitálovým výdajům**. **Běžné účelové dotace** se poskytují obcím, které zajišťují přenesenu

<sup>4</sup> Peková, J.: Hospodaření a finance územní samosprávy. Praha: Management Press 2004

<sup>6</sup> MUSGRAVE, R.A., MUSGRAVEOVÁ, P. B.: Veřejné finance v teorii a praxi. Praha: str. 431

<sup>7</sup> PROVAZNIKOVÁ, R.: Financování měst, obcí a regionů. Praha: Grada Publishing. 2007 str.86

odpovědnost na zabezpečení požadovaného rozsahu a kvality veřejné služby ze státu na obce a dále na zajistit standardní úroveň veřejných statků, vyrovnání rozdílů v daňové kapacitě. **Kapitálové účelové dotace** jsou zpravidla nepravidelné jak v čase, tak i v prostoru, poskytují se na financování investiční výstavby (např. školy), na investice, které svým významem přesahují danou lokalitu (např. silnice), jednorázové potřeby, které se neopakují v čase. Poskytnutí kapitálové účelové dotace může být ze strany poskytovatele podmíněno využitím i vlastních zdrojů financování na pořízení investice.

#### **Využití:**

- dotace jsou upřednostňovány jako nástroj internalizace externalit,
- slouží k zajištění standardu určitých veřejných statků po celé zemi.

#### **Výhoda:**

- adresnost

#### **Možný problém:**

- podněcuje výdaje na určitý účel a mohou vést i k nadměrným výdajům příjemců,
- měření pozitivních externalit nebo definování minimální úrovně výdajů je velmi obtížné,
- správa účelových dotací může být velmi nákladná, nutnost kontroly jejího použití,
- může dojít ke konfliktu mezi alokačními a redistribučními cíli,
- nemotivuje příjemce dotace k vyšší hospodárnosti při plnění úkolů.

Účelové dotace jsou zpravidla přísně **zúčtovatelné**, nižší vládní úroveň musí prokázat účel, na který byla dotace použita. U účelových dotací vzniká **substituční efekt**, tzn. že dotace umožňují rozšířit či zkvalitnit produkci určitého veřejného statku. Dochází ke změně poptávaného množství v důsledku substituce statku relativně dražšího statkem levnějším, k nahrazení nedotovaných statků statky dotovanými. Poskytování dotací může být vázáno na určitou podmínku.

#### 1) **Podmíněná dotace s** finanční spoluúčastí příjemce dotace

**Výhodou** dotace s finanční spoluúčastí je motivace příjemce dotace na dosažení vlastních příjmů – spoluúčastí a tím dosažení vyšší dotace. **Nevýhodou** je časová ztráta

na zabezpečení potřebné vlastní finanční spoluúčasti pro poskytnutí dotace z ústředního rozpočtu.

- podmíněná rovnocenná dotace – poskytovatel dotace vyžaduje, aby příjemce dotace se stejným podílem podílel na financování potřeby vlastními příjmy,
- podmíněná nerovnocenná dotace – poskytovatel dotace vyžaduje, aby příjemce dotace se podílel větším či menším podílem (v procentech nebo absolutní částkou) na financování potřeby z vlastních příjmů svého rozpočtu

Podmiňování poskytování dotací spoluúčastí příjemce lze hodnotit jako inovační prvek spojený s naší integrací do Evropské unie. Jedná se běžnou praxi dotací ze strukturálních fondů v rámci Evropské unie.

- 2) **Nepodmíněná dotace** je absolutní částka bez požadované finanční spoluúčasti, zpravidla vede k nadměrným požadavkům na výši dotace. V praxi více využívané.

#### 4.3.2 Všeobecné neúčelové globální dotace

Neúčelové dotace jsou nepodmíněné, nejsou poskytovány na předem vymezený účel a za předem vymezených podmínek užití. Jejich použití je omezeno jen tím, zda jsou poskytovány na financování běžných či kapitálových výdajů. Do této skupiny patří i dotace na vyrovnávání schodku hospodaření municipalit.

Neúčelové dotace mohou mít formu:

- paušální fixní částky (bez spoluúčasti),
- dotace vztažené k úsilí příjemce – s otevřeným koncem či s uzavřeným koncem.

Paušální dotace je fixní částka. Dotace vztažené k úsilí příjemce znamená, že je vztažená k tzv. „výnosovému úsilí“ místní správy, tj. čím je vyšší nárůst z místních daní, tím více vláda přispěje. Při poskytování neúčelových dotací vzniká **důchodový efekt**, neboť každá dotace navyšuje rozpočtové omezení příjemce dotace a umožňuje mu rozšířit nebo zkvalitnit produkci různých veřejných statků či zvýšit sociální transfery.

Charakter neúčelových dotací podporuje mnohem intenzivněji pravomoc a odpovědnost orgánů územní samosprávy za jejich hospodaření.<sup>8</sup> V současné době se ustupuje od využívání účelových dotací, a ve větší míře se využívají neúčelové dotace. Využívání neúčelových dotací jako příjmů rozpočtů obcí nesou nebezpečí, že orgány obcí tyto prostředky použijí podle svého vlastního uvážení na financování některých veřejných statků a přitom úmyslně či neúmyslně opominou zajišťování jiných veřejných statků.

### **Kritéria rozdělování neúčelových dotací**

Při poskytování všeobecných dotací se respektují potřeby obcí a jejich rozpočtová omezení. Jelikož jsou dotace nástrojem přerozdělování finančních zdrojů, je třeba respektovat i spravedlnost v tomto směru. Poskytování dotací se uskutečňuje proto na základě splnění určitých kritérií rozdělování, která jsou zakotvena v zákoně o rozpočtových pravidlech a v zákoně o státním rozpočtu na příslušný rok.

Kritéria nejsou jednotná, v praxi se používá kombinace několika kritérií. Jednotlivá kritéria mají různou váhu. Jsou mezi nimi zpravidla:

- počet obyvatel lokality,
- počet obydlí v obci,
- rozloha obce,
- průměrná výška budov,
- délka silniční sítě,
- průměrný příjem obyvatel,
- počet dětí školního věku,
- zadluženost.

Kritéria pro objektivní, spravedlivý distribuční systém dotací by měla respektovat určité zásady:

- měla by být snadno zjistitelná v daném čase v každé obci,
- měla by být objektivně vyjádřená v lehce měřitelných jednotkách bez potřeby dodatečného upravování,
- neměla by být citlivá na vliv municipální politiky,

---

<sup>8</sup> MARKOVÁ,H., Finance obcí, měst a krajů. Praha: Orac,2000. s.103

- neměla by být příliš závislá na cyklických změnách,
- neměla by být příliš detailní, aby soubor kritérií nebyl rozsáhlý, a tím i obtížně kontrolovatelný.

## **5 Způsob uvolňování dotací**

Na hospodaření územní samosprávy má vliv způsob převádění dotací na účet příslušného územního rozpočtu. Způsob převádění finančních prostředků ze státního rozpočtu a ze státních fondů do rozpočtů obcí upravují rozpočtová pravidla a navazující usnesení vlády.

Jedná se o tři základní typy finančních vztahů:

- přímé finanční vztahy mezi státním rozpočtem, resp. příslušnou resortní kapitolou státního rozpočtu a kapitolou Všeobecná pokladní správa a příjemcem dotace,
- zprostředkované finanční vztahy, které jsou ze státního rozpočtu poskytovány do rozpočtů územní samosprávy prostřednictvím krajů,
- vztahy programového financování, kterými jsou poskytovány finanční prostředky od správců programů do příslušných územních rozpočtů jako účastníků cílených programů zejména na financování investic.

Úlohou územní samosprávy je mimo jiné snaha posílit vlastní finanční prostředky obcí, snížit podíl peněžních transferů z rozpočtové soustavy, zvýšit míru finanční soběstačnosti obcí. Do územních rozpočtů jsou poskytovány:

- běžné dotace na financování provozních, neinvestičních potřeb, které jsou obcím přidělovány formou – účelových nebo neúčelových dotací,
- **kapitálové** účelové dotace, kde spravedlnost rozdělování dotací je založena na využití systému kritérií. Důležitý je zde výběr správných kritérií a stanovení vah jednotlivých kritérií. Předpokladem je i dostatek srovnatelných údajů a dlouhodobá stabilita podmínek hospodaření obcí. Zatím jsou využívána kritéria, která jsou odsouhlasena při schvalování státního rozpočtu a jsou přílohou k zákonu o státním rozpočtu na daný rok u dotací v rámci tzv. souhrnného vztahu.

**Problémy dotačních vazeb**, které se vyskytují v České republice:

- využívání především účelových dotací, což nepodporuje zvýšení nezávislosti v rozhodování a prohlubování samostatnosti územní samosprávy,

- absence soustavy vhodných kritérií pro poskytování neúčelových dotací do územních rozpočtů,
- propadávání nevyužitých dotací, což nevyhovuje cílovému plánování, prognózování,
- často neodpovědné, neprofesionální rozhodování orgánů obcí o použití dotací,
- nedochází ke zvyšování alokační efektivity.

Pro municipální hospodaření je důležitý nejen objem dotací, ale i způsob a průběh uvolňování dotací ze státního rozpočtu do municipálních rozpočtů. Dotace ze státního rozpočtu do rozpočtů obcí se poskytují prostřednictvím krajů, v jejichž obvodu leží příslušné obce<sup>7</sup>.



V případě, že o objemu a účelu finančních prostředků určených obcím nebude moci kraj rozhodovat (objem a účel stanoví státní rozpočet), tyto prostředky rozpočtem kraje „protečou“ do rozpočtů obcí. Jedná se zprostředkovaný finanční vztah tzn. **průtokovou dotace**. Pokud krajům bude dána rozhodovací pravomoc rozhodovat o tom, která obec v kraji bude příjemcem prostředků, potom kraj obdrží finanční prostředky od státního rozpočtu formou dotace kraji. Kraj svým rozhodnutím určí příjemce prostředků a poskytne je formou své dotace obcím. Jedná se o tzv. **neprůtokovou dotaci**.

Určitým problémem může být způsob uvolňování dotace během roku, tzn. kdy mohou municipality ve svém rozpočtu s těmito dotacemi počítat. Jsou určité rozdíly mezi běžnými neúčelovými, účelovými dotacemi a kapitálovými dotacemi.

Běžné dotace jsou obcím uvolňovány během roku na jejich příjmový účet měsíčně alikvotními částkami, kapitálové dotace jsou uvolňovány na jejich příjmový účet v závislosti na průběhu investiční výstavby. V České republice průběh řídí a kontroluje příslušný finanční úřad. Preferuje se tedy postupné uvolňování plánované dotace ze státního rozpočtu, na jehož příjmový účet docházejí příjmy, zejména daňové, také postupně během celého rozpočtového období. V praxi je nereálné poskytovat municipalitám celý objem plánované výše dotací na počátku rozpočtového období.

<sup>7</sup> Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech

Důležité však je, aby obce znaly plánovanou výši celoroční dotace ze státního rozpočtu, a aby s ní mohly počítat při plánování celkových příjmů jejich rozpočtu.



## **6 Evropská charta místní samosprávy**

Česká republika ratifikovala Evropskou chartu územní samosprávy, která mimo jiné zaručuje místním společenstvím v rámci hospodářské politiky státu právo na přiměřené vlastní finanční zdroje, se kterými mohou v rámci svých pravomocí nakládat. Dle Charty by finanční systémy, na nichž se zakládají zdroje, které jsou místním společenstvím k dispozici, měly být natolik různorodé a pružné, aby pokud možno stále odpovídaly skutečnému vývoji nákladů na plnění úkolů, které místní společenství mají. S místními orgány musí být řádně projednán způsob přidělených přerozdělovaných zdrojů a pokud je to možné, dotace pro místní orgány by neměly být účelově vázány. Poskytování dotací by nemělo omezovat základní svobodu místních orgánů.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Evropská charta místní samosprávy

## **7 Dotace poskytované státním rozpočtem v ČR**

### **obcím**

a) **schválené zákonem o státním rozpočtu** – tyto dotace musí být ze státního rozpočtu obcím poskytnuty, přestože může dojít k neplnění příjmů státního rozpočtu. Tyto dotace jsou tudíž stabilním příjmem rozpočtu obce v daném rozpočtovém roce. Finanční vztahy pak obsahují následující účelové dotace na běžné výdaje a příspěvky:

- příspěvek na školství,
- dotace na vybraná zdravotnická zařízení,
- příspěvek na výkon státní správy (tento příspěvek byl navýšen o finanční dopady vyplývající z přijetí nových zákonů, jedná se o:
  - Zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách,
  - Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu,
  - Zákon č. 214/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 455/1991 Sb. O živnostenském podnikání,
  - Zákon č. 411/2005 Sb., kterým se mění zákon č. 361/2000 Sb. O provozu na pozemních komunikacích,
  - Zákon č. 134/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí)
- dotace na výkon zřizovatelských funkcí převedených z okresních úřadů obcím.

b) **dotace z kapitoly Všeobecná pokladní správa**

- dotace na financování programů reprodukce majetku obcí,
- další prostředky pro územní samosprávné celky,
- dotace na činnosti vykonávané obcemi s rozšířenou působností v oblasti sociálně-právní ochrany dětí,
- mimořádné dotace. Mezi tyto dotace v uplynulých letech patřily:
- účelová individuální dotace (dotaci je možné čerpat v závislosti na věcném plnění investiční výstavby do výše stanoveného ročního limitu)
- 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,
- účelová dotace na investice v oblasti požární ochrany,
- účelové ekologické dotace,
- dotace na opravy a rekonstrukce vybraných kulturních objektů,
- dotace na obnovu a rozvoj městské hromadné dopravy.

c) **dotace z ostatních kapitol státního rozpočtu**

d) **dotace ze státních účelových fondů** - tyto dotace jsou zpravidla přísně účelové a nelze je použít na jiný účel, než je stanoveno. Správce státního účelového fondu určuje podmínky pro poskytování dotací, způsob čerpání dotací i způsob jejich využití a vyúčtování na konci roku. Nejčastěji se jedná o účelové dotace ze Státního fondu životního prostředí. Poskytnutí kapitálových dotací ze SFŽP je zpravidla podmíněno využitím i vlastních finančních prostředků obcí na financování investice.

**Mimořádné dotace**

Tyto dotace představují použití rezerv státního rozpočtu podle rozhodnutí vlády na základě zmocnění, a to prostřednictvím čerpání finančních prostředků z kapitoly Všeobecná pokladní správa a dále vyplývají z rozpočtových změn, zejména mezi resortním rozpočtem a územním rozpočtem, které jsou doprovázeny, tzv. rozpočtovým opatřením.

Ministerstvo vede centrální evidenci, v níž zpracovává údaje o dotacích poskytovaných ze státního rozpočtu, státních fondů, státních finančních aktiv a Národního fondu. Jejich poskytovatelé jsou povinni do centrální evidence dotací zaznamenávat údaje o nich a o jejich příjemcích.

## 8 Podpora ze státního rozpočtu

Dotace ze státního rozpočtu jsou významným zdrojem příjmů místní správy v celé Evropské unii. Ve většině členských států probíhají rozsáhlé konzultace mezi ústřední a místní správou o výši a rozdělování podílů na dotacích a daních. Následující tabulka ukazuje poměrně malý podíl dotací na příjmech je např. v Dánsku či Švédsku. Tyto údaje jsou však zavádějící, jelikož v těchto zemích dochází k určitému přerozdělování příjmů za účelem vyrovnání, zatímco v ostatních zemích tomuto účelu slouží právě dotace. U dotací je možné pozorovat obecný trend odklonu od předurčených k jednorázovým dotacím, spojených se zvýšením diskreční pravomoci nad jejich využitím.

*Tabulka 1: Podíl účelových a neúčelových dotací na celkových příjmech decentralizovaných úrovní vlády v zemích OECD (2002, v procentech)*

Stát (úroveň)	Účelové	Neúčelové	Stát (úroveň)	Účelové	Neúčelové
Austrálie (státní)	21,9	2,7	Itálie (regionální)	14,8	36,9
Austrálie (místní)	3,1	16,2	Itálie (místní)	41,7	13,5
Rakousko (státní)	37,4	10,0	Korea (místní)	18,0	44,3
Rakousko (místní)	14,3	2,3	Mexiko (státní)	54,4	40,6
Belgie (státní)	9,7	0,8	Nizozemí (místní)	61,7	26,5
Belgie (místní)	23,8	0,9	Norsko (místní)	24,2	29,0
Kanada (provinční)	3,0	15,5	Polsko (místní)	17,9	31,6
Kanada (místní)	48,0	2,2	Portugalsko (místní)	5,7	46,0
ČR (místní)	41,7	-	Španělsko (regionální)	7,0	37,1
Dánsko (místní)	12,5	12,6	Španělsko (místní)	13,1	27,8
Finsko (místní)	3,4	29,4	Švédsko (místní)	7,5	18,5
Francie (místní)	5,7	39,8	Švýcarsko (státní)	28,0	8,5
Německo (zemská)	21,0	-	Švýcarsko (místní)	25,2	5,9
Německo (místní)	50,3	-	Průměr (státní, regionální)	21,9	16,9
Řecko (místní)	82,1	-	Průměr (místní)	26,3	18,2

*Zdroj: OECD Revenue Statistics, 2004*

Obce preferují rozšíření fiskální autonomie prostřednictvím posílení vlastních daňových pravomocí, zatímco představitelé ústředních státní správy upřednostňují zachování vyšší centralizace rozhodování o daňových příjmech i jejich rozdělování. Důvodem je

především obava z nežádoucího růstu rozdílů daňové zátěže mezi jednotlivými obcemi a snaha o zajištění sociální spravedlnosti všem občanům.

## 9 Metodika práce

Cílem práce je analyzovat dotace poskytované obcím ze státního rozpočtu v České republice z hlediska jejich objemu a konstrukce.

Prvním dílčím cílem je vymežit finanční vztahy k rozpočtům obcí, dále pomocí teoretických poznatků klasifikovat a **charakterizovat jednotlivé dotace**, charakterizovat **důvody** jejich poskytování, **podmínky** jejich získání a použití a vyúčtování těchto dotací.

Do analýzy budou zahrnuty:

- dotace poskytované v rámci finančního vztahu státního rozpočtu k rozpočtům obcí.

U těchto dotací bude provedeno posouzení kritérií alokace podle jednotlivých druhů účelových dotací v letech 1998 až 2007. Druh dotace:

- příspěvek na školství,
  - dotace na lůžko ve vybraných zdravotnických zařízeních,
  - dotace na výkon zřizovatelských funkcí převedených z okresních úřadů obcí,
  - příspěvek na výkon státní správy,
  - územně vyrovnávací dotace,
  - dotace na místo v domovech důchodců.
- 
- ostatní dotace z kapitoly Všeobecná pokladní správa
  - dotace z ostatních kapitol státního rozpočtu
- účelové a neúčelové dotace a způsob jejich poskytování územním rozpočtům.

Druhým dílčím cílem je porovnání vývoje objemu dotací ve sledovaných letech

- celkový objem dotací (z toho běžné a kapitálové) a jejich podíl na celkových příjmech v letech 1998 až 2007,
- podíl běžných a kapitálových dotací k celkovému objemu v letech 1998 až 2007,
- propočet dotací na obyvatele podle jednotlivých krajů,
- porovnání výše HDP na obyvatele a objem dotací na obyvatele podle krajů.

Třetím dílčím cílem je charakterizovat příspěvek na výkon státní správy, postup jeho výpočtu, porovnání metodiky výpočtu před rokem 2006 s novou metodikou, která je stanovena dle přílohy č. 9 k zákonu o státním rozpočtu.

Kritéria stanovení příspěvku:

- kritérium velikosti správního obvodu, které se vyjadřuje počtem obyvatel žijících ve správním obvodu,
- kritérium podílu obyvatel správního centra a počtu obyvatel ve správním obvodu.

Pro zpracování jsem použila dokumenty, knihy a odborné publikace, které jsou uvedeny v seznamu literatury. Pro analýzy a zpracování výsledků pak především internetových stránek informačního systému ARIS Ministerstva financí České republiky, státní rozpočty a státní závěrečné účty České republiky, stránky Ministerstva vnitra, Státního statistického úřadu a centrální evidence dotací, dále Metodiky financování obcí v letech 1998 až 2007.

## **10 Finanční vztahy k rozpočtům obcí**

V současné době jsou obcím v České republice poskytovány **dotace schválené rozpočtovým zákonem**, tj. zákonem o státní rozpočtu na příslušný rok, a to v rámci rozpočtových kapitol, které spravují příslušná ministerstva (dotace běžné a investiční). Dotace schválené rozpočtovým zákonem musí být ze státního rozpočtu obcím poskytnuty, přestože může dojít k neplnění příjmů státního rozpočtu. Tyto dotace jsou stabilním příjmem rozpočtu obce v daném rozpočtovém roce. Následující tabulka ukazuje celkový objem finančních vztahů státního rozpočtu k rozpočtům obcí.

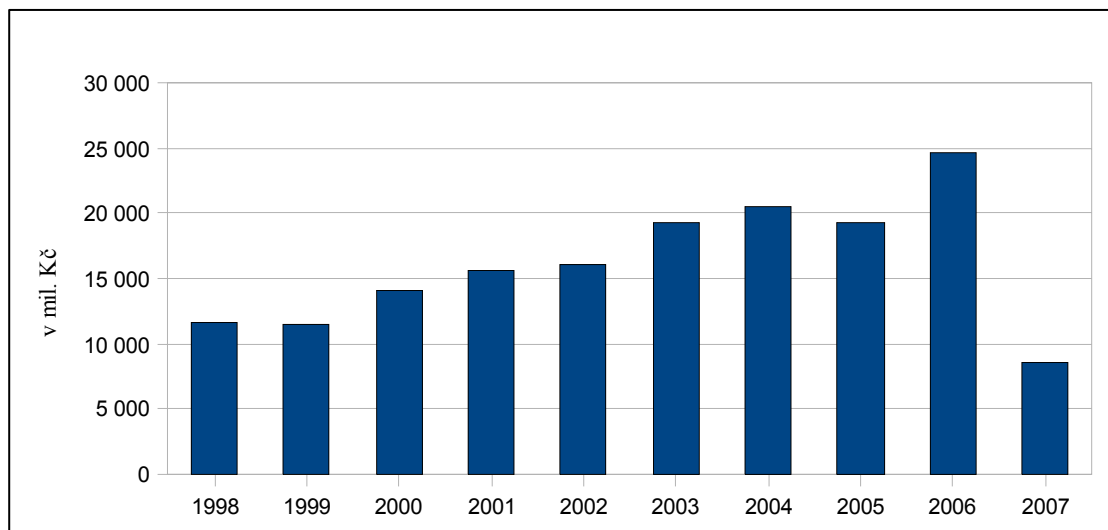
*Tabulka 2: Úhrnná bilance příjmů a výdajů státního rozpočtu (v mil. Kč)*

Úhrnná bilance příjmů a výdajů státního rozpočtu						
Období	Příjmy státního rozpočtu celkem v mil. Kč	Výdaje státního rozpočtu celkem v mil. Kč	Finanční vztahy k rozpočtům			Schodek
			obcí	okresních úřadů	krajů	
1998	537 439	566 736	11 600	10 900		-29 297
1999	574 112	605 127	11 431	9 546		-31 015
2000	592 156	627 336	14 066	9 731		-35 180
2001	636 197	685 177	15 617		903	-48 980
2002	690 400	736 623	16 075		380	-46 223
2003	684 062	795 362	19 301		15 634	-111 300
2004	754 081	869 051	20 580		16 025	-114 970
2005	824 831	908 416	19 227		20 163	-83 585
2006	884 392	958 792	24 679		5 945	-74 400
2007	949 477	1 040 777	8 511		1 123	-91 300

*Zdroj : Zákon o státním rozpočtu v letech 1998 – 2007, MFČR*



**Obrázek 4:** Vývoj objemu dotací obcím ze státního rozpočtu



*Zdroj: Zákon o státním rozpočtu v letech 1998 – 2007, MFČR*

Na rok 1998 byly v zákoně o státním rozpočtu České republiky obsaženy odděleně finanční vztahy k rozpočtům obcí a samostatně finanční vztahy k rozpočtům okresních úřadů. Celkový objem dotací činil 22,5 mld. Kč. Z této celkové sumy připadá na obce 11,6 mld. Kč a na okresní úřady 10,9 mld. Od konce roku 2000 započala první etapa reformy územní veřejné správy. Úkolem této reformy bylo mimo jiné zajistit fiskální dostatečnost jednotlivých úrovní rozpočtů územních samosprávných celků. Do systému orgánů veřejné správy vstoupil nový stupeň, a to krajský orgán se samostatnou působností. Příjmy a výdaje okresních úřadů se staly kapitolou, jejímž správcem bylo Ministerstvo financí. Rok 2003 byl jeden z dalších kroků k dovršení reformy územní veřejné správy, jejímž hlavním cílem bylo dokončení decentralizace výkonu státní správy, a to jak ve správním řízení tak i v hospodářském řízení organizací zabezpečujících služby občanům. Po ukončení činnosti okresních úřadů k 31.12.2002, převodu výkonu státní správy a zřizovatelských funkcí k organizacím, včetně majetku, zejména do působnosti obcí a krajů, měla být tato etapa reformy územní veřejné správy uzavřena. Největší část výkonu státní správy přešla na 205 obcí s rozšířenou působností, a to do jejich přenesené působnosti. Na kraje se z okresních úřadů převedl výkon státní správy jak v přenesené tak do samostatné působnosti. Z okresních úřadů, které byly zřizovateli celkem 659 organizací, bylo 551 převedeno na kraje (tj. zhruba 84 %), 31

obcím a 77 ústředním organům. Finanční prostředky na výkon aktivit převedených z okresních úřadů byly zajištěny ve výši, v jaké tyto výdaje dosud realizoval stát prostřednictvím okresních úřadů. V roce 2003 byly kompetence převedené z okresních úřadů na obce a kraje finančně zabezpečeny nikoliv formou zvýšeného podílu na příslušných daňových titulech, ale dotacemi ze státního rozpočtu.

V roce 2007 došlo k základní změně státního rozpočtu, kde vláda zanesla i významné dopady nově přijatých zákonů v oblasti tzv. mandatorních výdajů. Nadále však zůstává vysoký roční schodek, vyplývající z nesouladu mezi očekávanými příjmy a plánovanými výdaji ve výši 91,3 mld. Kč. Ve vztahu k rozpočtům územně samosprávných celků přetrvává značný rozsah dotací. Podstatným rysem je změna objemu a struktury dotací vlivem řady nově přijatých zákonů nebo jejich novel zejména v sociální oblasti. Od 1.1. 2007 nabyt účinnosti zákon č. 108/2006 Sb. o sociálních službách či zákon č. 111/2006 St., o pomoci v hmotné nouzi. Významnými novelami, které nabyly účinnosti již během roku 2006 a jejichž důsledkem je celá řada nových působností pro územní samosprávné celky, je i změna zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně - právní ochraně dětí.

Nová právní úprava měla vliv především na strukturu dotací ze státního rozpočtu pro územní samosprávné celky pro rok 2007. V návaznosti na zákon č. 108/2006, o sociálních službách, již nejsou od roku 2007 rozpočtovány dotační tituly týkající se financování sociálních služeb, které byly dosud poskytovány z kapitoly Všeobecná pokladní správa státního rozpočtu v rámci finančních vztahů státního rozpočtu k rozpočtům obcí a krajů. Konkrétně se jedná o dotaci na domovy důchodců, dotaci na ústavy sociální péče a o dotaci na výkon zřizovatelských funkcí v oblasti sociálních služeb. Výše uvedené dotační tituly jsou nahrazeny novým dotačním systémem, který je realizován v rámci kapitoly Ministerstva práce a sociálních věcí ČR. Finanční vztah státního rozpočtu za rok 2007 tudíž obsahuje příspěvek na školství, dotace na vybraná zdravotnická zařízení, příspěvek na výkon státní správy a dotace na výkon zřizovatelských funkcí převedených z okresních úřadů obcím.

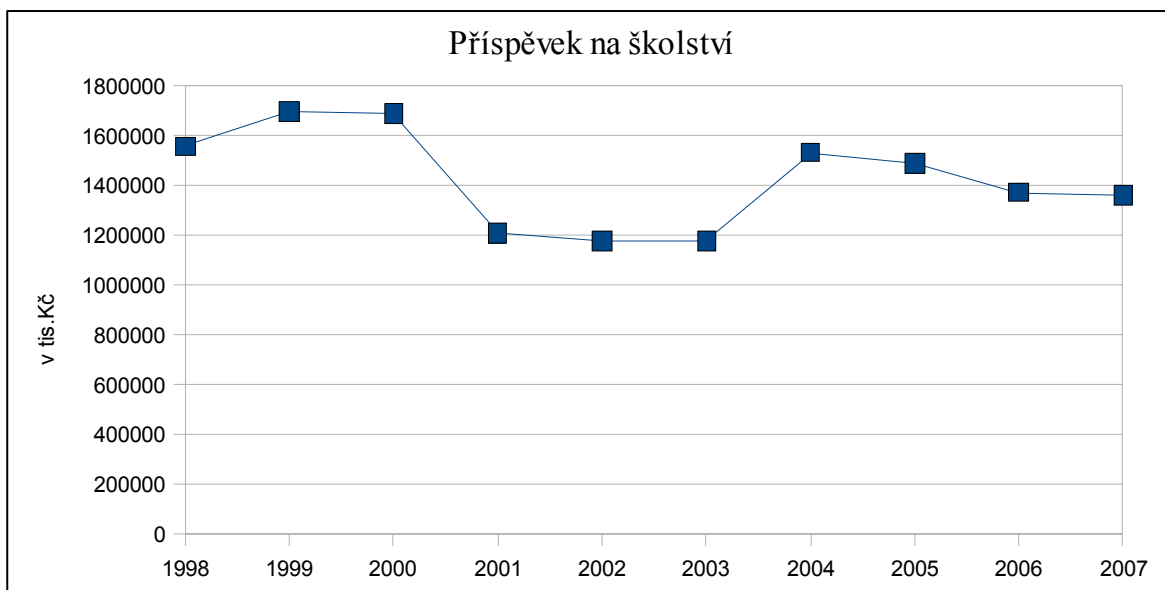
## **11 Dotace poskytované v rámci finančního vztahu státního rozpočtu k rozpočtům obcí**

**Příspěvek na školství** je určen na částečnou úhradu provozních výdajů základních, mateřských, speciálních základních a mateřských škol, víceletých gymnázií (pokud v nich žáci plní povinnou školní docházku), mateřských a základních škol při zdravotnických zařízeních zřizovaných obcemi a hl.m. Prahu a dále pro přípravné stupně speciálních škol zřizovaných obcemi a hl.m. Prahou.

Přímé náklady na provoz školy tj. mzdy učitelů a školní pomůcky byly hrazeny do roku 2004 jako účelové dotace od svých rozpočtů z MŠMT, od roku 2005 je účinný nový školský zákon, který upravuje finanční toky u obecního školství. Kraj rozepisuje a přímo přiděluje dotace školám a školským zařízením zřizovanými obcemi. Tyto prostředky již tedy neprocházejí rozpočty obcí, ale jsou přidělovány konkrétním školským zařízením.

Základem pro výpočet dotace je propočtový ukazatel na žáka, který byl použit pro alokaci příspěvku na školství. Kritériem je počet žáků, který vychází z údajů převzatých z výkazů MŠMT za předcházející školní rok. Při sestavování rozpočtu obec vychází z objemu dotace rozepsané krajem na základě aktualizovaných údajů o počtech žáků. V případě, že školu nebo školské zařízení zřizuje dobrovolný svazek obcí, má rovněž nárok na poskytnutí dotace. Dotace nepodléhá finančnímu vypořádání.

**Obrázek 5:** Vývoj objemu příspěvku na školství



Zdroj: MFČR, přílohy k zákonům o státním rozpočtu v letech 1998 – 2007

Druh dotace	1998	1999	2000	2001	2002
Školství (Kč)	1110,00	1221,00	1221,00	904,00	904,00

Druh dotace	2003	2004	2005	2006	2007
Školství (Kč)	904,00	1221,00	1221,00	1282,00	1320,00

Tabulka ukazuje finanční ukazatel, který je stanoven na jednoho žáka základní a mateřské školy. V roce 1998 výdaje na žáka představovaly částku cca 4 400 Kč, dnes se výdaje pohybují v rozmezí od 7 000 Kč až 11 000 Kč podle typu a místa školy.

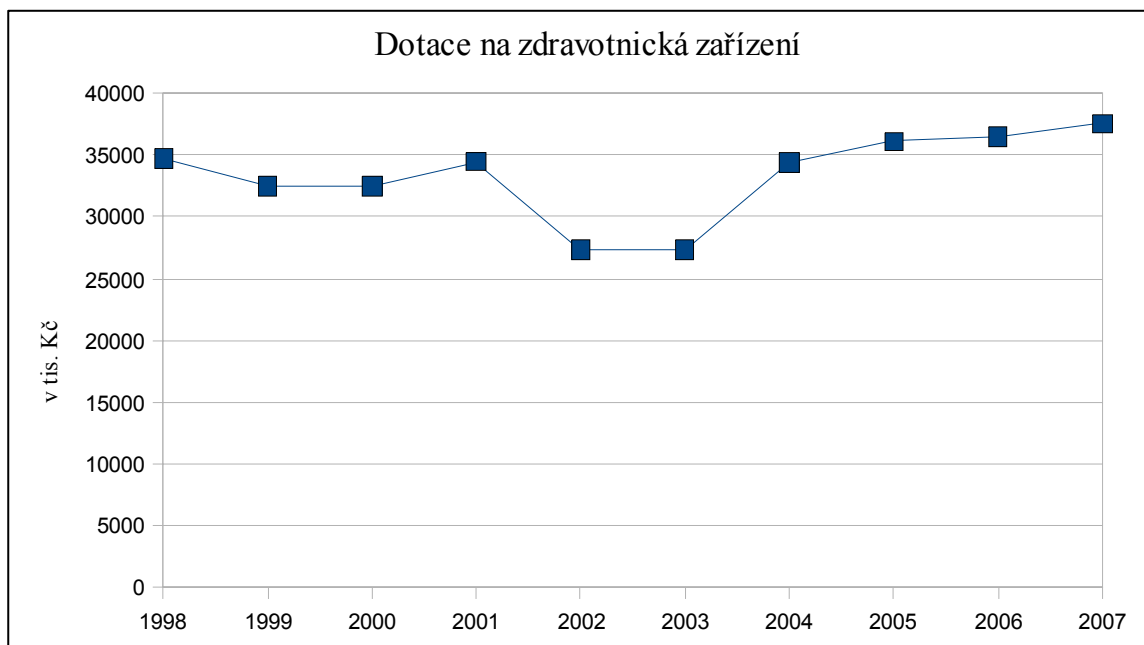
**Dotace na vybraná zdravotnická zařízení** je určena pro zvláštní dětská zařízení jako jsou kojenecké ústavy a dětské domovy. Tyto organizace nejsou příjmově napojeny na soustavu zdravotních pojišťoven a zřizovatelskou funkci u nich vykonává obec. Kapacita těchto zařízení v současnosti činí 428 míst.

Dotace je zúčtovatelná a podléhá finančnímu vypořádání.

Vyúčtování této dotace je provedeno na základě skutečné kapacity zařízení. Skutečnou kapacitou zařízení v počtu ošetrovacích dnů se rozumí součet denních stavů

provozních míst, tj. počet míst x 365 (366) minus počet dnů vyřazení míst z provozu. Jednotlivé obce pak provedou vyúčtování dotací za jednotlivá zařízení.

**Obrázek 6:** Vývoj objemu dotace na zdravotnická zařízení



Zdroj: MFČR, přílohy k zákonům o státním rozpočtu v letech 1998 - 2007

Druh dotace	1998	1999	2000	2001	2002
<b>Vybraná zdr. zařízení (Kč)</b>	63 000,00	63 000,00	63 000,00	63 000,00	63 000,00

Druh dotace	2003	2004	2005	2006	2007
<b>Vybraná zdr. zařízení (Kč)</b>	63 000,00	77 848,00	81 356,00	85 335,00	87 726,00

Tabulka ukazuje finanční ukazatel, který je stanoven na jedno lůžko v léčebném zařízení, kterým zdravotní pojišťovny neuhrazují jejich výkony. Zvýšení příspěvku zohledňuje tu skutečnost, že se jedná o zdravotnická zařízení s nadregionální, někdy i celorepublikovou působností.

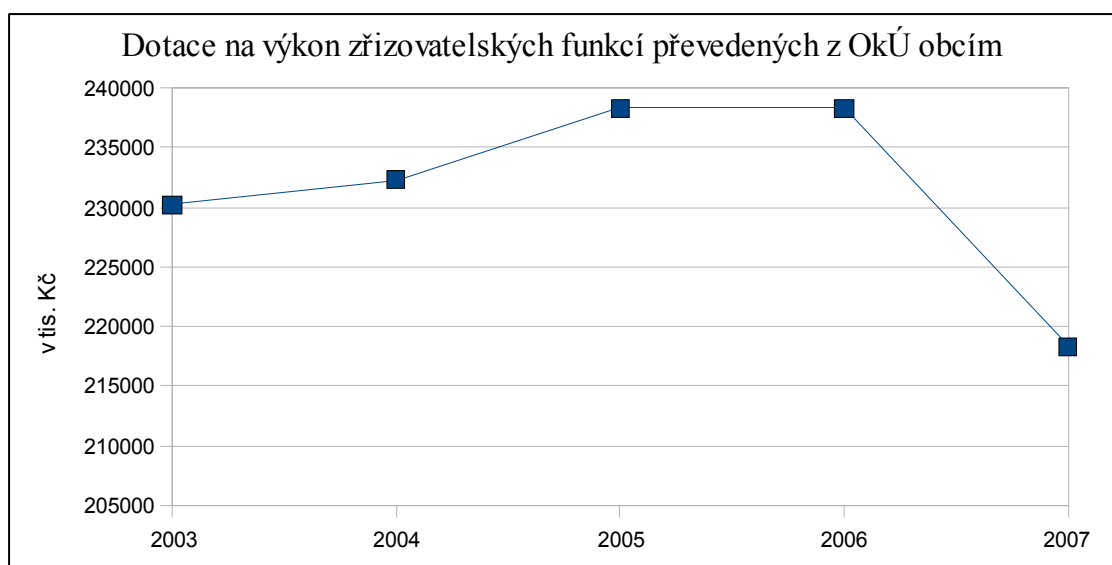
**Dotace na výkon zřizovatelských funkcí převedených z okresních úřadů obcím** je určena obcím, které převzaly od okresních úřadů zřizovatelské funkce organizací.

Jedná se o 31 organizací, z nichž 4 zabezpečují sociální služby, 3 zdravotnické služby a 24 jsou organizace z odvětví kultury, především knihovny a divadla. Dotace je určena na úhradu provozních výdajů těchto zařízení. Postup pro stanovení výše příspěvku na výkon státní správy jednotlivým obcím vychází ze dvou základních vzorců. Obcím náleží příspěvek, jehož výše je závislá:

1. na rozsahu přenesené působnosti k výkonu státní správy,
2. na velikosti správního obvodu vyjádřené počtem obyvatel,
3. na podílu velikosti správního centra a velikosti správního obvodu.

Dotace nepodléhá finančnímu vypořádání.

**Obrázek 7:** Vývoj objemu dotací na výkon zřizovatelských funkcí převedených z OkÚ obcím



Zdroj: MFČR, přílohy k zákonům o státním rozpočtu v letech 1998 - 2007

**Příspěvek na výkon státní správy** je určen na částečnou úhradu výdajů spojených s výkonem státní správy prováděné obcemi v přenesené působnosti. Do objemu příspěvku za rok 2004 byl promítnut i vliv dobilancování převodů v rámci reformy veřejné správy. Pro rok 2004 byla do příspěvku zapracována 5 % valorizace příspěvku. V návaznosti na změny v oblasti státní sociální podpory byla v průběhu roku 2004 agenda státní sociální podpory převedena od obcí s rozšířenou působností na úřady práce, které jsou organizační složkou Ministerstva práce a sociálních věcí. Na základě toho byl snížen

finanční vztah státního rozpočtu k rozpočtům obcí s rozšířenou působností v alikvotní částce ve výši 0,7 mld. Kč.

Použitím nové metodiky v roce 2006 dochází ke sjednocení výpočtu příspěvku pro všechny typy působností obcí. Pro rok 2006 byly do příspěvku zapracována 2,5 % valorizace příspěvku.

V roce 2007 byl příspěvek na výkon státní správy obcím valorizován o 5 %. Navýšení je rozdílné pro jednotlivé úrovně státní správy, což by mělo přispět ke zmírnění rozdílů v krytí nákladů na výkon státní správy zejména mezi obcemi s rozšířenou působností a ostatními obcemi. I přes zmíněnou valorizaci by v roce 2007 došlo k poklesu výše příspěvku u pěti obcí s rozšířenou působností ve srovnání s objemem, který by tyto obce obdržely při použití metodiky výpočtu příspěvku používané v loňském roce. U těchto obcí je v rámci systému propočtu zavedena mimořádná kompenzace, jejímž smyslem je dorovnat pokles objemu příspěvku do úrovně roku 2006 (při vyloučení vlivu změn velikosti správních obvodů). Za tohoto předpokladu žádná obec neměla v roce 2007 příspěvek na výkon státní správy nižší než v roce 2006. Celková kompenzace činila 8,2 mil. Kč.

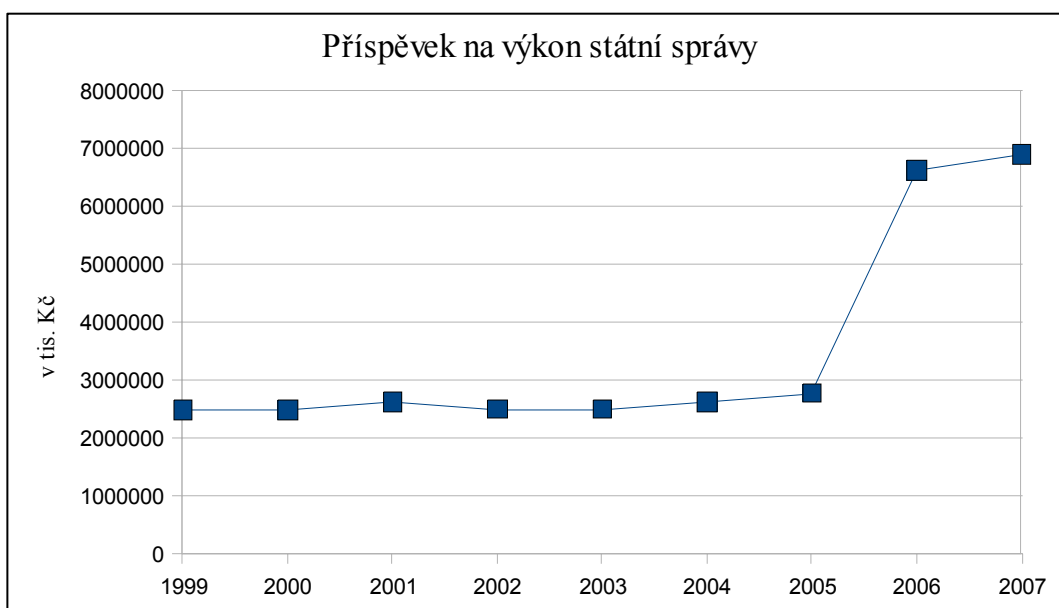
Postavení hl. m. Prahy při výkonu státní správy je specifické, neboť hl.m. Praha vykonává jak státní správu, která podle zákona přísluší obcím, tak i státní správu, jejíž výkon zajišťují kraje. Příspěvek na výkon státní správy pro hl. m. Prahu je stanoven jako součet příspěvku vypočteného použitím pevné sazby na 100 obyvatel hl. m. Prahy (působnost obce) a příspěvku odvozeného od počtu funkčních míst převedených na hl. m. Prahu v průběhu reformy veřejné správy (působnost kraje). Objem příspěvku pro hl. m. Prahu ve funkci obce i kraje byl rovněž valorizován o 5 % oproti roku 2006. Příspěvek na výkon státní správy pro hl. m. Prahu v sobě zahrnuje rovněž prostředky určené pro jednotky Sborů dobrovolných hasičů obcí ve výši 180 tis. Kč.

Příspěvek na výkon státní správy pro obce a hl. m. Prahu byl navýšen rovněž o finanční dopady vyplývající z přijetí nových zákonů tj.

- Zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách,
- Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu,

- Zákon č. 214/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání,
- Zákon č. 411/2005 Sb., kterým se mění zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích,
- Zákon č. 134/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 359/1999 Sb., o sociálně - právní ochraně dětí.

**Obrázek 8:** Vývoj objemu příspěvku na výkon zřizovatelských funkcí převedených z OkÚ obcím



Zdroj: MFČR, přílohy k zákonům o státním rozpočtu v letech 1998 - 2007

Ve srovnání s rokem 2006 dochází v podobě finančních vztahů státního rozpočtu k rozpočtům obcí a hl. m. Prahy ke dvěma zásadním změnám. V rámci finančních vztahů k rozpočtům obcí a hl.m. Prahy již nejsou rozpočtovány dotace na domovy důchodců, dotace na ústavy sociální péče a dotace na výkon zřizovatelských funkcí v sociální oblasti převedených z okresních úřadů obcím. Od roku 2007 jsou dotace určené na zajišťování výkonu sociálních služeb poskytovány Ministerstvem práce a sociálních věcí.

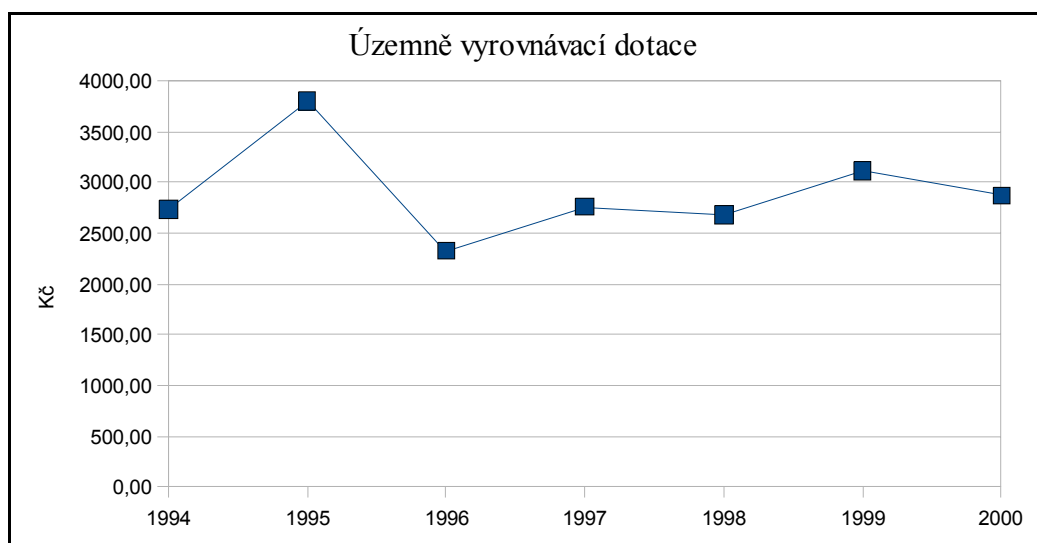
Další důležitá změna je v návaznosti přijetí zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, kdy od 1.1.2007 byl dosavadní systém dávek sociální péče, jejichž nárok je podmíněn sociální potřebností, nahrazen dávkami pomoci v hmotné nouzi. Od roku



2007 jsou jak nové dávky pomoci v hmotné nouzi, tak dávky pro zdravotně postižené uvolňovány obcím z kapitoly Ministerstva práce a sociálních věcí, a proto již nebudou rozpočtovány v rámci finančních vztahů státního rozpočtu k rozpočtům obcí a hl.m. Prahy.

Do konce roku 2000 byla poskytována ze státního rozpočtu **územně vyrovnávací dotace** jednotlivým okresům a v nich obcím v různé výši. Jejich prostřednictvím se měly odstranit rozdíly mezi okresy, v nich i mezi obcemi, s ohledem na *rozdílný výnos svěřených a sdílených daní, tzv. daňová výtěžnost na jednoho obyvatele*, a to ve srovnání s průměrem v České republice. Tato dotace byla navrhována těm okresům, v nichž výnos daně z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti nedosáhl republikového průměru na jednoho obyvatele (do roku 1995 byla odvozena z výnosu všech daní bez magistrátních úřadů tj. v roce 1994 – 2730,90 Kč; v roce 1995 – 3 800,40 Kč).

**Obrázek 9:** Vývoj územně vyrovnávací dotace



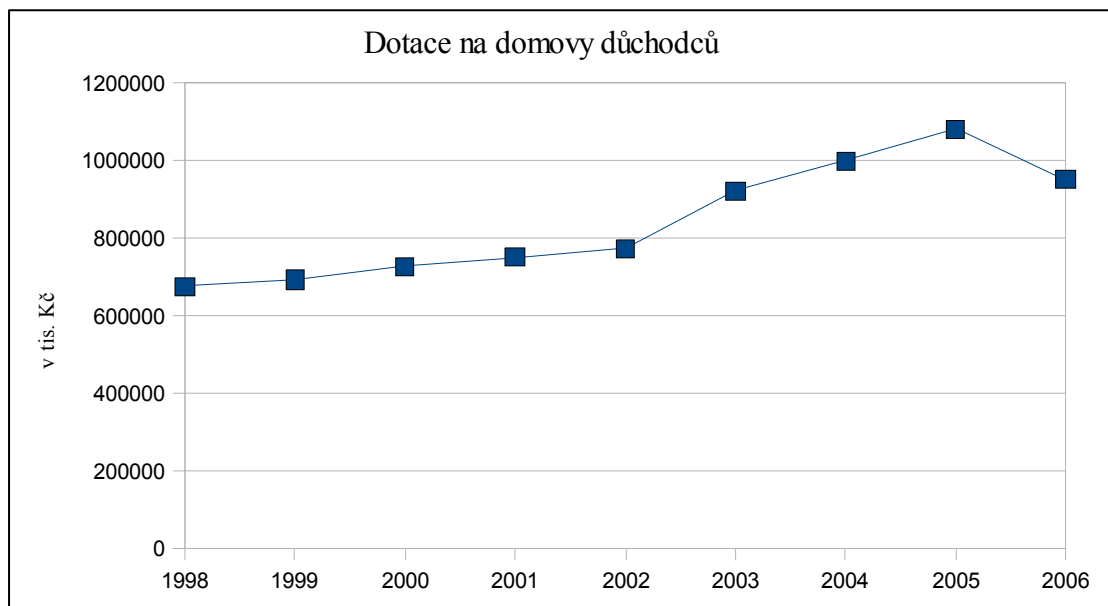
*Zdroj: MFČR, přílohy k zákonům o státním rozpočtu v letech 1994 - 2000*

Tato dotace byla zrušena v souvislosti se změnou rozpočtového určení daní na rok 2001, podle kterého většina obcí získala vyšší daňové příjmy pocházející z podílu na státních daních, zejména podílu na DPH. Dotace nepodléhala finančnímu vypořádání.

**Dotace na místo v domovech důchodců**, jejichž zřizovateli, jsou obce. Dotace je určena na financování výdajů v domovech důchodců. Dotace plně nepokrývá provozní výdaje, jedná se o příspěvek.

Dotace je zúčtovatelná a podléhá finančnímu vypořádání.

**Obrázek 10:** Vývoj objemu dotace na domovy důchodců



Zdroj: MFČR, přílohy k zákonům o státním rozpočtu v letech 1998 – 2007

Druh dotace	1998	1999	2000	2001	2002
<b>Domovy důchodců (Kč)</b>	50 500,00	50 500,00	51 716,00	51 716,00	51 716,00

Druh dotace	2003	2004	2005	2006
<b>Domovy důchodců (Kč)</b>	60 472,00	63 608,00	66 785,00	70 050,00

Další dotace, které byly v minulosti poskytovány, byly účelové dotace na Hasičské záchranné sbory a na dopravní obslužnost. Dotace na Hasičské záchranné sbory byla určena na úhradu neinvestičních výdajů Hasičských záchranných sborů a na pokrytí nákladů sboru dobrovolných hasičů vybraných obcí spojených s jejich rozvojem a se zásahy mimo jejich územní obvod. Dotace na dopravní obslužnost vyrovnávala

částečně prokazatelné ztráty pravidelné autobusové dopravy. Dotace byly zúčtovatelné a podléhaly finančnímu vypořádání.

## **12 Dotace poskytované z kapitoly Všeobecná pokladní správa státního rozpočtu**

Dotace poskytované z kapitoly Všeobecná pokladní správa státního rozpočtu, jsou dotace, které nelze předem přesně rozdělit do příslušných území. Příjemcům se uvolňují na základě splnění předem stanovených podmínek a v závislosti na naplňování příjmů státního rozpočtu. V této kapitole jsou rozpočtovány dotace na strategii prevence kriminality na místní úrovni, dotace na financování provozu ochranných systémů podzemních dopravních staveb, na správní výdaje spojené s výplatou dávek státní sociální podpory a výdaje na reprodukci majetku. Významnou položkou v rámci ostatních dotací z kapitoly Všeobecná pokladní správa v ukazateli „Další prostředky pro územní samosprávné celky“, která je určena pro obce, je nově zaváděná „Dotace na činnosti vykonávané obcemi s rozšířenou působností v oblasti sociálně - právní ochrany dětí“.

*Tabulka 3: Dotace z kapitoly Všeobecná pokladní správa*

Dotace územním samosprávným celkům z kapitoly Všeobecná pokladní správa v roce 2007 (v tis. Kč)		
	Obce	Celkem
Dotace na činnosti vykonávané obcemi s rozšířenou působností v oblasti sociálně- právní ochrany	605 000,00	697 000,00
Prevence kriminality na místní úrovni	80 000,00	80 000,00
Financování provozu ochranných systémů podzemních dopravních staveb	45 000,00	45 000,00

*Zdroj: MFČR, ARISweb*

### **12.1 Dotace na výkon agendy sociálně - právní ochrany dětí**

Dotace se poskytuje obcím s rozšířenou působností na náklady vzniklé v souvislosti s výkonem sociálně - právní ochrany. Jedná se o dotaci účelovou, neinvestiční, která je určena ke krytí výdajů vzniklých v souvislosti s výkonem činností v oblasti sociálně -

právní ochrany dětí. Výdaje hrazené z této dotace musí přímo souviset s povinnostmi plynoucími ze zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně právní - ochraně dětí. Účel, na který je dotace poskytována a podmínky pro její použití vyplývají z Rozhodnutí o poskytnutí dotace. Především se jedná o následující výdaje:

- mzdy pracovníků vykonávajících agendu sociálně - právní ochrany dětí,
- pojistné na veřejné zdravotní pojištění a pojistné na sociální zabezpečení pracovníků,
- výdaje na stravování pracovníků,
- jízdní výdaje vzniklé v souvislosti s plněním výkonu SPOD,
- služby telekomunikací,
- výdaje na spotřebu energií,
- poštovné, nájemné,
- výdaje na nákup odborné literatury,
- výdaje na pořízení mobilních telefonů a fotoaparátů,
- výdaje na kancelářské potřeby a zařízení.

Tato dotace je poskytována jako neinvestiční, z čehož plyne, že nesmí být použita ke krytí výdajů na pořízení a technické zhodnocení dlouhodobého hmotného a nehmotného majetku tj. nemůže být použita k nákupu dlouhodobého hmotného majetku v hodnotě nad 40 000 Kč, dlouhodobého nehmotného majetku v hodnotě nad 60 000 Kč a k technickému zhodnocení tohoto majetku. Jedná se o průtokovou dotaci, která je obcím poskytována prostřednictvím krajů, v jejichž obvodu leží příslušná obec.

Účtování obce se řídí platnou rozpočtovou skladbou. Kraj bude účtovat přijetí dotace na položku 4111- Neinvestiční přijaté dotace z všeobecné pokladní správy státního rozpočtu s plusem a její zaslání jednotlivým obcím s rozšířenou působností na položek 4111 – Neinvestiční přijaté dotace z všeobecné pokladní správy státního rozpočtu s mínusem. Obce zaúčtují přijetí dotace jako neinvestiční přijatou dotaci z všeobecné pokladní správy státního rozpočtu na položku 4111 a výdaje budou sledovat pod účelovým znakem 98 216 Sociálně právní ochrana dětí na položkách třídy 5 druhového třídění platné rozpočtové skladby

## 12.2 Způsob poskytnutí dotace ze státního rozpočtu

Výše poskytnuté dotace vychází z koeficientu počtu případů evidovaných obecními úřady obcí s rozšířenou působností ve vztahu k celostátnímu statistickému průměru počtu případů na jednoho pracovníka a z průměrného ocenění nákladů na jednoho pracovníka.

počet případů evidovaných obecními úřady obcí s rozšířenou působností		
celostátní statistický průměr počtu případů na jednoho pracovníka	X	průměrné ocenění nákladů na jednoho pracovníka

Pro rok 2007 činí normativ 369 případů na jedno funkční místo. Dotace na jedno takto odvozené funkční místo pro rok 2007 činila 479 768,00 Kč.

Dotace je uvolňována ve čtvrtletních zálohách, přičemž prostředky příslušného čtvrtletí mohou být použity i v následujícím čtvrtletí. Celou dotaci uvolňovanou po čtvrtletích je třeba považovat za celoroční limit. Tato předmětná účelová dotace podléhá finančnímu vypořádání.

## **13 Dotace poskytované z ostatních kapitol státního rozpočtu**

Dotace pro obce u ostatních kapitol státního rozpočtu byly schváleny pro rok 2007 v celkovém objemu 38 785 699 tis. Kč. Vlivem přesunů některých dotačních titulů z kapitoly Všeobecná pokladní správa se kapitolou s největším objemem dotací určených pro obce stala od roku 2007 kapitola Ministerstva práce a sociálních věcí. V daném objemu neinvestičních dotací určených v rozpočtu této kapitoly pro obce a hl. m. Prahu v celkové výši 25 551 606 tis. Kč byly zahrnuty zejména prostředky na dávky pomoci v hmotné nouzi, dávky zdravotně postižených a příspěvek na péči. Tuto výplatu dávek příjemcům obce zprostředkovávají.

### **13.1 Neinvestiční účelové dotace**

Neinvestiční účelové dotace obcí s rozšířenou působností jsou poskytovány z kapitoly 313 – Ministerstva práce a sociálních věcí státního rozpočtu. Zde se poskytují dávky:

- **na sociální péče pro těžce zdravotně postižené.** Jedná se o jednorázové příspěvky na opatření zvláštních pomůcek, příspěvek na úpravu bytu, příspěvky na zakoupení, celkovou opravu a zvláštní úpravu motorového vozidla, příspěvek na provoz motorového vozidla, příspěvek na individuální dopravu, příspěvek na úhradu užívání bezbariérového bytu, garáže a příspěvek úplně nebo prakticky nevidomým občanům,
- **dávky pomoci v hmotné nouzi** – příspěvek na živobytí, doplatek na bydlení a mimořádná okamžitá pomoc,
- **ostatní dávky** – dávky pro těžce zdravotně postižené občany a ostatní dávky pomoci v nouzi,
- **příspěvek na péči** - příspěvek je poskytován přímo osobám, které pomoc potřebují. Člověk může z příspěvku hradit profesionální sociální službu nebo jej použít k pokrytí nezbytných nákladů při zajištění péče v rodině.

O poskytnutí dotace a její výše na příslušný kalendářní rok rozhoduje poskytovatel na základě žádosti příjemce dotace s vyčíslenými požadavky. Poskytovatel pak dotaci uvolňuje a poukazuje zpravidla měsíčně během kalendářního roku (formou záloh) maximálně do výše dotace, která je uvedena v „Rozhodnutí“. Dotace se poukazují příjemcům z účtu poskytovatele bankovním převodem prostřednictvím krajů Poskytnuté finanční prostředky dotace může příjemce použít pouze v daném kalendářním roce a na vymezený účel.

Objemově významné jsou rovněž neinvestiční dotace z kapitoly Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy, které jsou rozpočtovány ve výši 8 008 194 tis. Kč. Část těchto účelových prostředků zahrnuje přímé náklady na vzdělání, dotace na soukromé školy, projekty romské komunity, podporu odborného vzdělání, státní informační politiku. Investiční oblast je pak zaměřena především na výstavbu o obnovu sportovních zařízení.

## **13.2 Investiční dotace**

Největší část investičních dotací obcí z ostatních kapitol státního rozpočtu tvoří kapitola Ministerstva pro místní rozvoj (rok 2007 činil 1 547 689 tis. Kč) a dále kapitola Ministerstva průmyslu a obchodu (rok 2007 činil 1 050 000 tis. Kč.)

Z kapitoly Ministerstva pro místní rozvoj se investiční prostředky použijí především na výstavbu nájemních bytů a technické infrastruktury ve vlastnictví obcí. Další prostředky směřují na podporu regionálního rozvoje, na řešení ochrany majetku obcí před povodní, na příspěvky a dotace k hypotečním úvěrům na bytovou výstavbu a na obnovu místních komunikací.

Z kapitoly Ministerstva průmyslu a obchodu jsou dotace určeny na výstavbu a technickou obnovu inženýrských sítí průmyslových zón – vybudování plynovodu, kanalizace, komunikací. Tyto investice by měly napomoci ke zkvalitnění investičního prostředí a zvyšují konkurenceschopnost České republiky při získávání zahraničních i domácích přímých investic. Dotace jsou získávány dále z kapitol Ministerstva životního prostředí, Ministerstva zemědělství, Ministerstva kultury a Ministerstva zdravotnictví.



U investičních dotací z kapitol Všeobecná pokladní správa či z dalších kapitol existují daná kritéria a podmínky pro čerpání prostředků. V případě investičních dotací žadatel obvykle stojí před rozhodnutím, zda nejprve připravit úplně všechny podklady a pak žádat nebo požádat tak trochu „dopředu“.

Tzv. porcování medvěda představuje velmi nesystémovou součást rozpočtového procesu. Samospráva ani ostatní potenciální příjemci nemají žádnou jistotu, zda dotaci získají či nezískají. Současný systém dotačních vztahů mezi státní správou a samosprávou nepředstavuje nejefektivnější využívání veřejných prostředků. Všechna ministerstva, mimorozpočtové fondy mají přímý vztah s rozpočty obcí, což není považováno za nejšťastnější. Řešením by mohlo být rozdělování investičních dotací krajům, které by následně dle shromážděných projektů vybíraly ty nejvhodnější. Vypořádání se státním rozpočtem by prováděly pouze kraje, a to na základě podkladů od podpořených obcí.

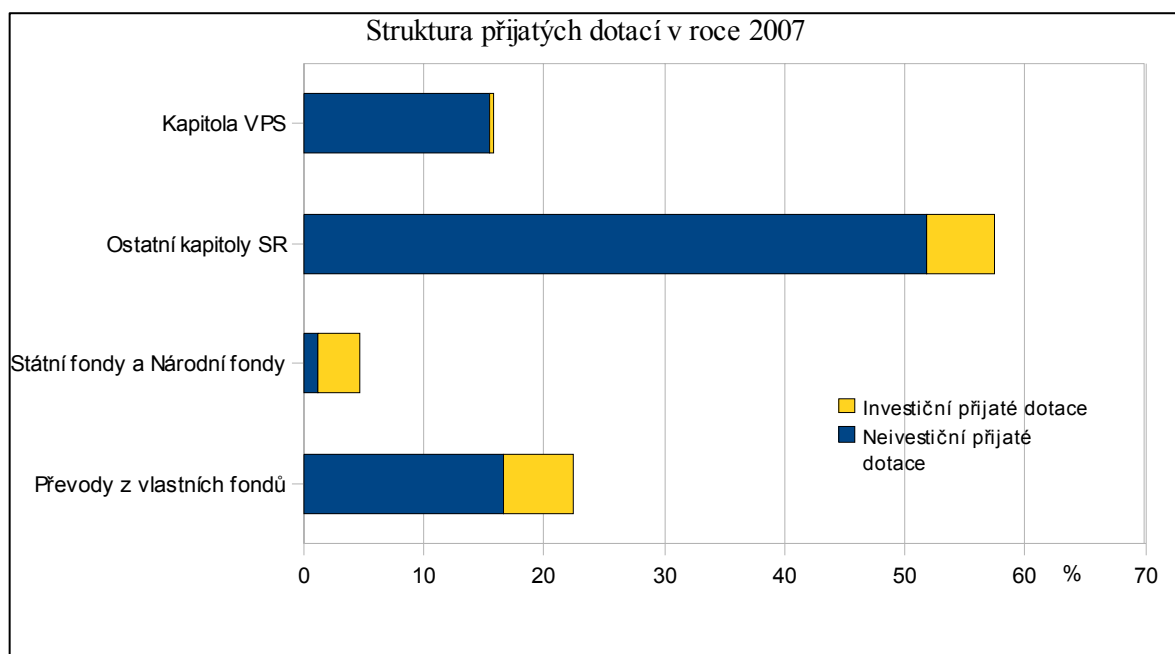
Následující tabulka ukazuje váhu jednotlivých kapitol v roce 2007.

**Tabulka 4:** Podíl dotací v druhovém členění rozpočtové skladby

Balance příjmů a výdajů státního rozpočtu v druhovém členění rozpočtové skladby za rok 2007		
Kapitola	podíl dotací	
	neinvestiční	investiční
Ministerstvo práce a sociálních věcí	68%	3%
Ministerstvo pro místní rozvoj	2%	31%
Ministerstvo zemědělství		11%
Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy	23%	3%
Všeobecná pokladní správa	3%	25%
Ministerstvo vnitra		1%
Ministerstvo pro životní prostředí		17%
Ministerstvo průmyslu a obchodu		1%
Ministerstvo zdravotnictví		1%
Kapitoly s podílem do 1 %	4%	7%

Zdroj: MFČR, ARISweb

**Obrázek 11:** Struktura přijatých dotací v roce 2007



Zdroj: MFČR, ARISweb

### 13.3 Shrnutí

Nárokové dotace poskytované v rámci finančního vztahu státního rozpočtu k rozpočtům obcí jsou svázané s určitou veřejnou službou, kterou daná obec vykonává. Především je to dotace na veřejné služby, jejichž výkon přenesl na obec stát – přenesený výkon státní správy. Z hlediska financování přenesených činností by měly být obcím poskytnuty dotace na krytí veškerých nákladů s tím spojených. Stávající systém je realizován formou příspěvku, tj. nejsou pokryty náklady plně, ale jen částečně a zbytek úhrady těchto nákladů je obcím poskytován prostřednictvím rozpočtového určení daní. Ze zjištěných údajů vyplývá, že tento systém kombinace příspěvku a daní je značně nepřehledný. Nicméně financování pouze prostřednictvím daní, které by celý systém značně zjednodušilo, není možný z důvodu, že většina obcí vykonává přenesené činnosti i na území jiných obcí.

Dotace na **financování školství** je poskytována na jednoho žáka bez ohledu na jeho bydliště. Tímto způsobem dotování se zohledňují i případy, kdy malé obce nemají

vlastní školy. Dotační vztah pak musí být doplněn smluvní dohodou mezi obcemi. Obdobný problém nastává u provozování zařízení, u nichž je zřizovatelem jedna obec, ale služby jsou poskytovány širšímu území (**dotace na ústavy sociální péče, na domovy důchodců, na vybraná zdravotnická zařízení**). Objektem dotace je zde jedno místo, přičemž i zde se ukazuje, že poskytnutá dotace nepokrývá celkové náklady obcí na tato zařízení. Obec přes poskytnutou dotaci musí část prostředků poskytnout se svých zdrojů.

Dotace na sociální dávky jsou spojeny s přenosem státní správy na obce v souvislosti s vyplácením sociálních dávek. Tyto dotace plně obcím pokrývají vyplácení sociálních dávek.

Významnou skutečností, která má dopad na finanční hospodaření územních samosprávných celků v následujících letech, je přijetí celé řady nových právních norem. Zejména jde o legislativu upravující sociální oblast. Nová právní úprava má vliv na strukturu dotací ze státního rozpočtu pro územní samosprávné celky. Dochází k nahrazení současného systému dávek sociální péče dávkami pomoci v hmotné nouzi. Tyto dávky budou s dávkami pro zdravotně postižené uvolňovány nově z kapitoly MPSV, které bude zodpovědné za veškerou metodickou činnost a problematiku finančního zajišťování sociální péče. Dále došlo k vytvoření nového dotačního titulu „Dotace na činnosti vykonávané obcemi s rozšířenou působností v oblasti sociálně – právní ochrany dětí.

Druhou část tvoří dotace, o které se obce musí ucházet u orgánů státu – **nenárokové dotace**. U těchto dotací jejich získání závisí na řadě okolností (objem prostředků státu, vlastní zdroje obcí, množství požadavků, zadluženost obce, ale i zřejmě lobování). Dotace zde představují státem podporované aktivity obcí, které mají převážně investiční charakter.

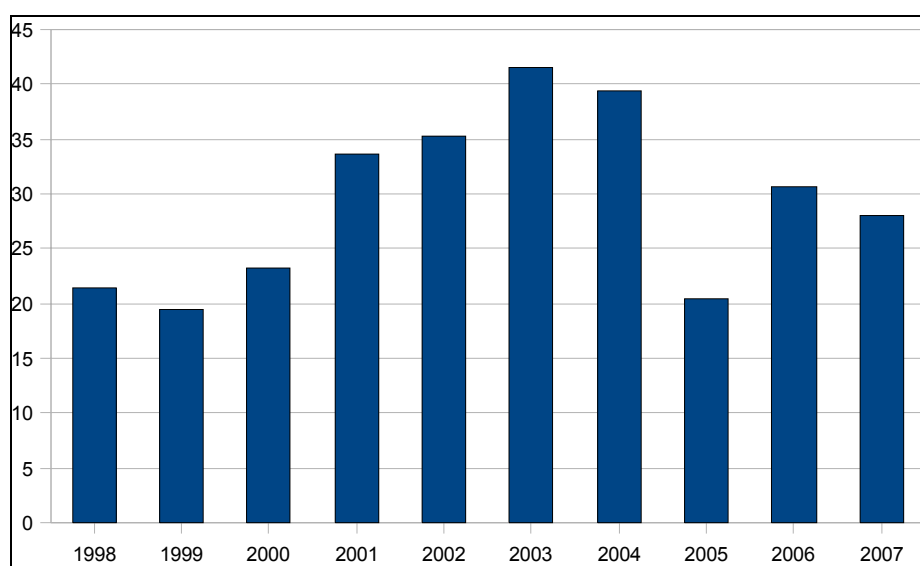
Realizace dotovaných projektů je spojena s řadou povinností, jako je např. výběrové řízení na dodavatele u větších projektů, předkládání informací o průběhu projektu, hodnotících zpráv po ukončení projektu. Forma těchto dotací vybízí k zamýšlení nad jejich funkcí. Nebylo by vhodnější tyto prostředky rozdělit mezi obce přímo, bez

potřeby vytváření administrativního procesu spojeného se žádostmi, rozhodováním o poskytnutí dotace a kontrolou použití těchto prostředků?

## **14 Porovnání vývoje objemu dotací ve sledovaných letech**

Podíl dotací na celkových příjmech obcí představuje zhruba čtvrtinu celkových příjmů obcí. Jejich vývoj je nerovnoměrný a je také patrný z obrázku č. 13. S převodem řady kompetencí na obce v rámci reformy územní veřejné správy se jejich podíl od roku 2001 zvyšuje. Dále je třeba konstatovat, že nové rozpočtové určení daní od roku 2001 přináší obcím podstatné navýšení příjmů. Tento nárůst byl kompenzován snížením dotací obcím. Ze souhrnných čísel se může však zdát, že dotace nadále rostou. Narůstají jen prostředky na sociální dávky vyplácené obcemi, což jsou peníze, které rozpočtem pouze protečou k občanovi. Dalším důvodem jejich růstu jsou mimořádné dotace obcí, které byly obcím vypláceny na likvidaci povodňových škod. Výrazný pokles nastává v roce 2005, kde příčinou je již zmiňovaná změna přerozdělování finančních prostředků.

*Obrázek 12: Vývoj podílu dotací na celkových příjmech obcí*

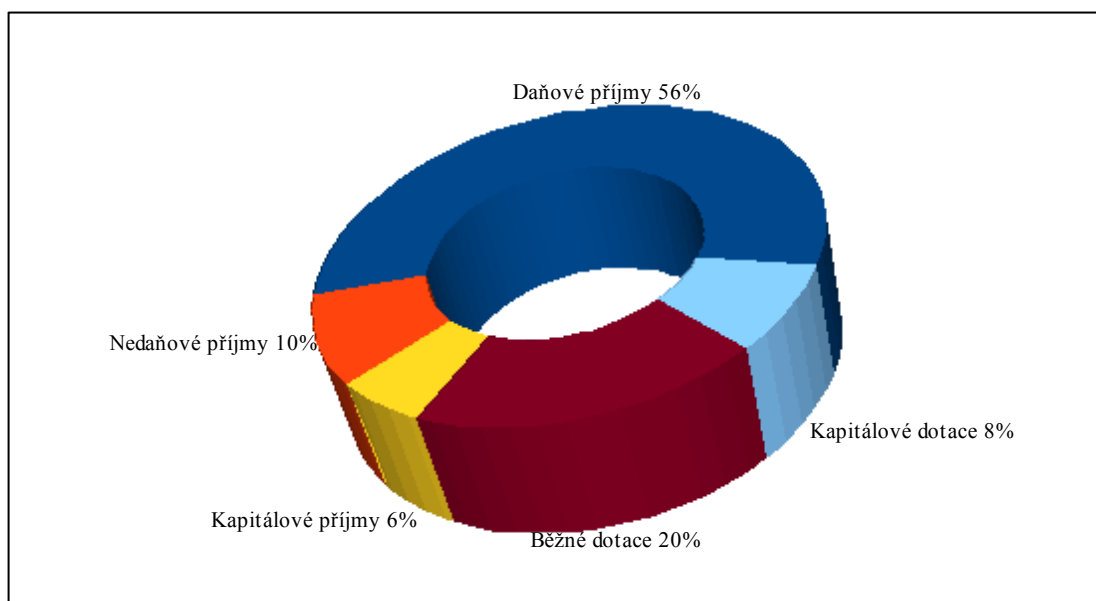


*Zdroj: MFČR, Bilance příjmů a výdajů obcí, krajů a DSO*

Základním zdrojem příjmů pro rok 2005 obcí zůstávají stále daňové příjmy, které tvoří více než polovinu 56 % celkových příjmů obcí. Nedaňové příjmy se podílejí na příjmech obcí 10 % a kapitálové příjmy 6 % . Vlastní příjmy obcí tvoří téměř tři čtvrtiny

rozpočtu obcí. Druhou objemově nejvýznamnější položkou jsou dotace ze státního rozpočtu, které se na celkových příjmech podílejí 28 %, z toho tvoří 72 % dotace běžné a 28 % dotace kapitálové.

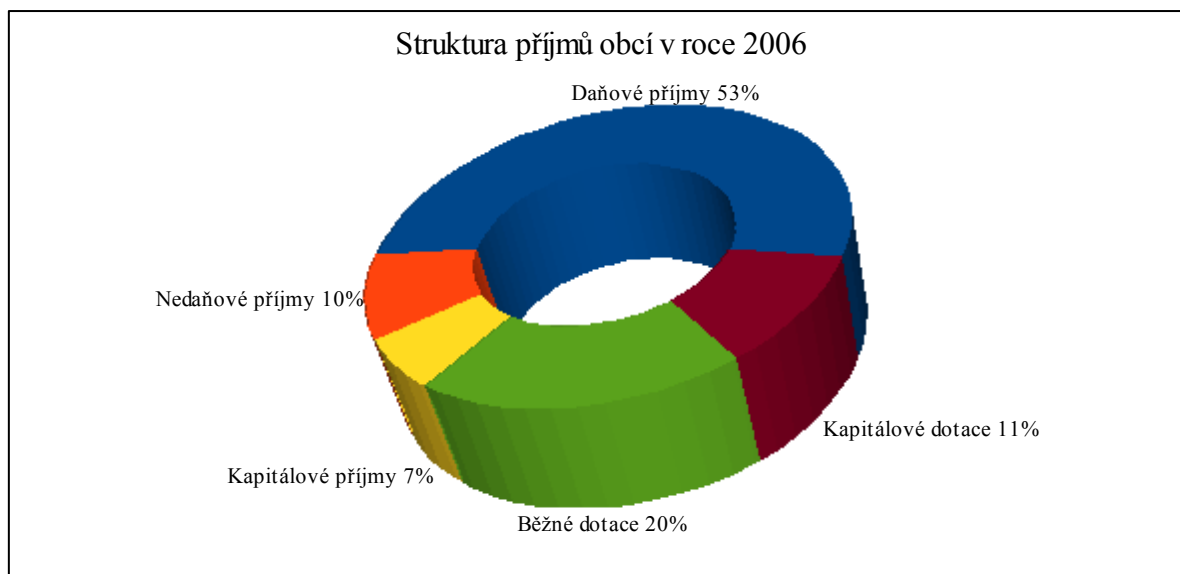
**Obrázek 13:** *Struktura příjmů obcí v roce 2005*



*Zdroj: MFČR, Bilance příjmů a výdajů obcí a DSO, 2005*

Celkové příjmy obcí dosáhly v roce 2006 částky 245,6 mld. Kč, což je o 17,1 mld. Kč více než v roce 2005. Nárůst je způsoben vyšším čerpáním dotací z kapitol státního rozpočtu. Základním zdrojem nadále zůstávají daňové příjmy, které tvoří více než polovinu (53 %) jejich celkových příjmů. Dotace představují 31 % celkových příjmů. Dle údajů ze Státního závěrečného účtu územních rozpočtů za rok 2006 došlo k poklesu daňových příjmů obcí na jejich celkových příjmech o 3,2 %. Na vývoji daňových příjmů obcí se odrazily zejména změny u daně z příjmů fyzických osob v souvislosti se společným zdaněním manželů, jejíž výběr v roce 2006 pokles pod úroveň roku 2005. Územním samosprávám tak klesají daňové příjmy, které vytvářejí nedostatečné zdroje na pokrytí výdajů. Dochází tak růstu objemu dotací. Tento dopad posílil tendence k provedení změn rozpočtového určení daní zejména z hlediska malých obcí a otevřely se otázky vhodnosti či opodstatněnosti stávajícího systému.

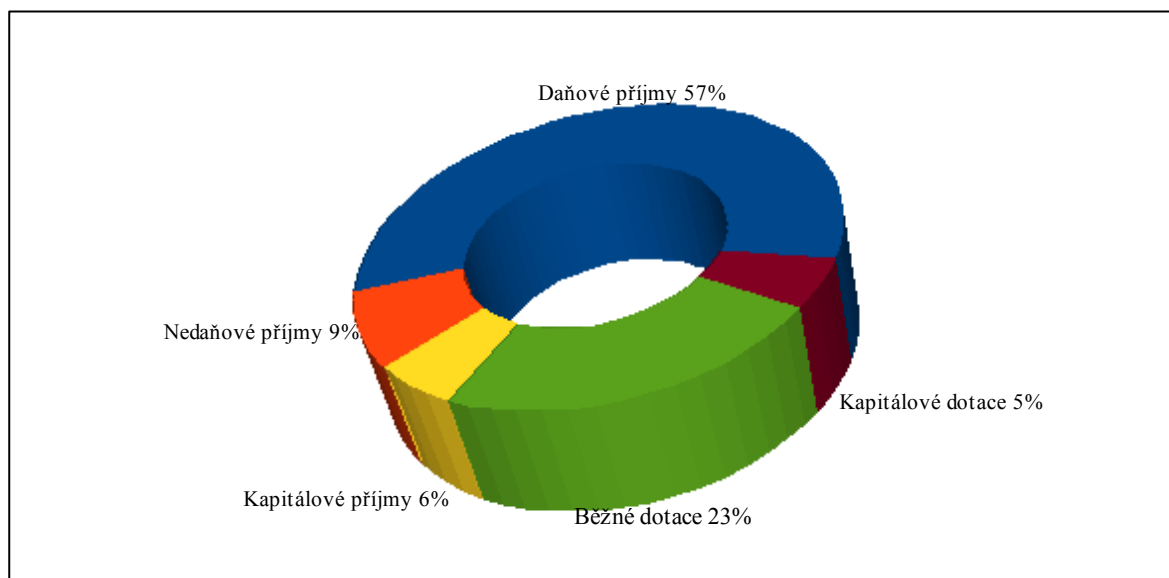
**Obrázek 14:** Struktura příjmů obcí v roce 2006



Zdroj: MFČR, *Bilance příjmů a výdajů obcí a DSO, 2006*

V roce 2007 zůstávají i nadále významným příjmem rozpočtů dotace. Jejich celkový objem z různých veřejných rozpočtů budou činit 81,7 % běžné dotace a 18,3 % kapitálové dotace. Dotace ze státního rozpočtu určené obcím pro rok 2007 byly v celkovém objemu 52,6 mld. Kč tj. 21,2 %.

**Obrázek 15:** Struktura příjmů obcí v roce 2007



Zdroj: MFČR, *Bilance příjmů a výdajů obcí a DSO, 2007*

*Tabulka 5: Podíly běžných a kapitálových dotací v letech 1998 - 2007*

Podíly běžných a kapitálových dotací v letech 1998 – 2007								
Ukazatel	1998		1999		2000		2001	
	mld. Kč	%	mld. Kč	%	mld. Kč	%	mld. Kč	%
Dotace běžné	19,9	67,2	21,6	65,9	26,7	70,4	47,2	76,4
Dotace kapitálové	9,7	32,8	11,2	34,1	11,2	29,6	14,6	23,6
Dotace celkem	29,6	100,0	32,8	100,0	37,9	100,0	61,8	100,0

Ukazatel	2002		2003		2004		2005	
	mld. Kč	%	mld. Kč	%	mld. Kč	%	mld. Kč	%
Dotace běžné	55,9	76,3	81,3	80,0	80,0	45,3	45,3	71,7
Dotace kapitálové	17,4	23,7	20,3	20,0	20,0	17,9	17,9	28,3
Dotace celkem	73,3	100,0	101,6	100,0	100,0	63,2	63,2	100,0

Ukazatel	2006		2007	
	mld. Kč	%	mld. Kč	%
Dotace běžné	49,8	66,0	57,2	81,7
Dotace kapitálové	25,6	34,0	12,8	18,3
Dotace celkem	75,4	100,0	70,0	100,0

*Zdroj: MFČR, ARISweb*

Proporce mezi běžnými a kapitálovými dotacemi plynoucí do rozpočtu obcí ukazuje tabulka 3. V České republice tvoří zhruba 2/3 dotace běžné a zbývající třetina připadá na dotace kapitálové. Jejich konkrétní podíly v jednotlivých obcích jsou však velmi rozdílné, právě z titulu nenárokovatelnosti většiny kapitálových dotací.

Současný systém poskytování dotací obcím má řadu výhod, ale i nevýhod. Nedostatky vyplývají ze složitosti stávajícího systému. Podmínky poskytování dotací jsou netransparentní, zejména při přidělování nenárokovaných a kapitálových dotací. Zkušenosti z praxe potvrzují hypotézy o silném lobbyismu, či využívání politických konexí a vyjednávacích schopnostech obcí pro získání dotace. Ke zvýšení transparentnosti by přispělo zevšeobecnění kritérií pro běžné dotace, či přijetí jednoznačných pravidel pro výběr investičních projektů.



Většina účelových dotací financuje opakující se výdaje spojené s delegováním zajištění některých služeb pouze částečně. Účelové dotace plně pokrývají pouze výdaje na sociální dávky. To na jedné straně motivuje obce k dobrému managementu výdajů, na druhou stranu přidělování řady účelových dotací na obyvatele (na lůžko) demotivuje obce k akumulaci nevyužitých kapacit nebo k příliš vysokému stavu zaměstnanců.

## 14.1 Ekonomické postavení územní samosprávy

Následující kapitola hledá odpověď na to, zda se ekonomický vývoj promítá do jednotlivých krajů stejnoměrně. Srovnání regionů v tabulce 4 znázorňuje podíl dotací na celkových příjmech územní samosprávy regionů. Ukazatel podílu dotací na celkových příjmech rozpočtů územní samosprávy vykazuje značnou rozdílnost mezi regiony. U Zlínského kraje tvoří dotace více než 50 % celkových příjmů, zatímco u Prahy pouze necelých 30 %, v Plzeňském kraji 35 %.

**Tabulka 6:** Podíl dotací na celkových příjmech (v %)

Poř.	Kraj	2006
1	Zlínský	50,1
2	Olomoucký	48,4
3	Ústecký	46,2
4	Moravskoslezský	44,7
5	Jihomoravský	44,6
6	Pardubický	44,5
7	Vysočina	44,0
8	Královohradecký	42,8
9	Jihočeský	41,8
10	Středočeský	41,6
11	Liberecký	41,0
12	Karlovarský	40,9
13	Plzeňský	34,7
14	Praha	28,3
	Průměr ČR	42,4

Zdroj: Český statistický úřad, 2006, vlastní propočty

Tabulka 7 ukazuje pořadí regionů z hlediska výše dotací v přepočtu na obyvatele. Rozdíly mezi regiony ve výši tohoto ukazatele jsou poměrně malé. Z porovnání tabulek 6 a 7 vyplývá, že zatímco regiony Karlovarský, Plzeňský a Praha vykazují nižší podíl dotací na celkových příjmech než činí průměr za celou Českou republiku, v přepočtu výše dotací na obyvatele je tento průměr téměř vyrovnaný.

*Tabulka 7: Objem dotací (v tis. Kč na obyvatele)*

Poř.	Kraj	2006
1	Olomoucký	16,3
2	Zlínský	16,3
3	Jihomoravský	16,2
4	Ústecký	16,2
5	Vysočina	15,6
6	Moravskoslezský	15,2
7	Jihočeský	14,7
8	Pardubický	14,4
9	Karlovarský	14,2
10	Liberecký	14,1
11	Královohradecký	14,0
12	Praha	13,6
13	Středočeský	13,4
14	Plzeňský	12,2
	Průměr ČR	14,7

*Zdroj: Český statistický úřad, 2006, vlastní propočty*

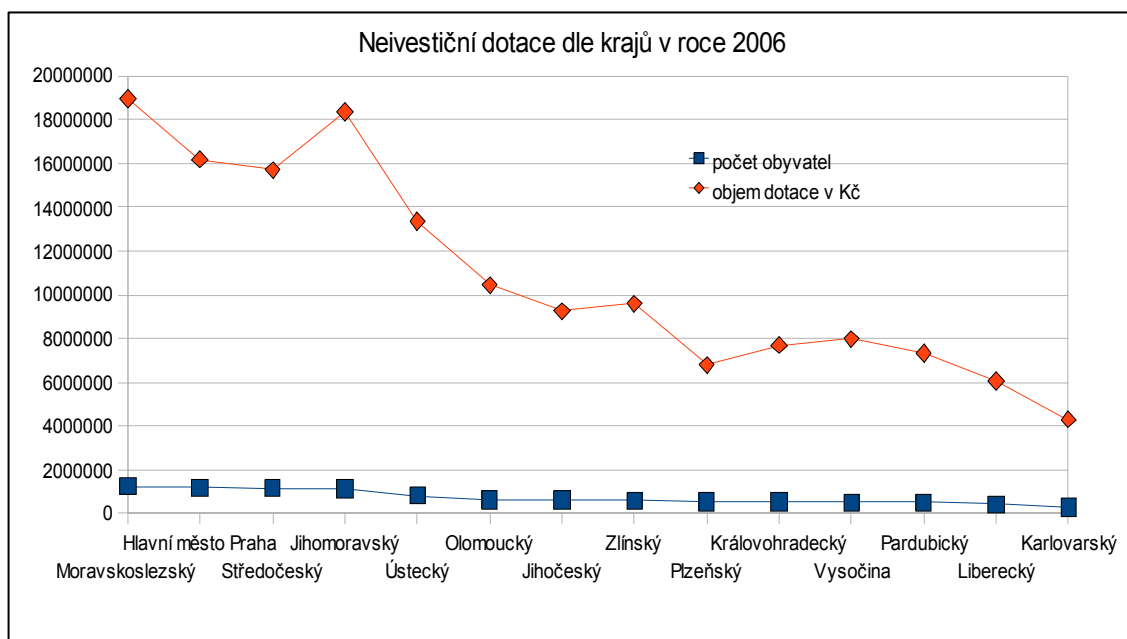
Porovnáváme-li objem dotací na obyvatele a výši HDP na obyvatele (tabulky 6 a 8), je zřejmé, že ve většině případů vyšší dotace do územních rozpočtů kompenzují nižší úroveň HDP regionu. Nejvýraznějším příkladem je Praha. Kraj Jihočeský se nachází právě v průměru jak HDP na obyvatele, tak i průměru objemu dotací. Kraj Vysočina tvoří výjimku, dosáhl 9. místo v HDP na obyvatele a přitom zaujal 5. místo v pořadí objemu dotací.

**Tabulka 8: HDP na obyvatele (v %)**

Poř.	Kraj	2006
1	Praha	210,6
2	Plzeňský	93,6
3	Jihomoravský	90,9
4	Středočeský	90,4
5	Jihočeský	90,1
6	Královohradecký	86,9
7	Moravskoslezský	85,9
8	Liberecký	84,7
9	Vysočina	84,3
10	Pardubický	81,7
11	Zlínský	80,8
12	Ústecký	80,7
13	Karlovarský	76,3
14	Olomoucký	74,3
	ČR celkem	100

Zdroj: Český statistický úřad, 2006, vlastní propoččet

**Obrázek 16: Objem neinvestiční dotace dle krajů v roce 2006**



Zdroj: Český statistický úřad, 2006, vlastní propoččet

Neinvestiční dotace slouží především na veřejné služby, které jsou vykonávány i pro obyvatele jiných obcí, než je dotace zaslána. Ukazuje se, že kraje s větším počtem obyvatel (Moravskoslezský, Středočeský), dostávají odpovídající, větší objem dotací než např. kraj Pardubický, Liberecký či Karlovarský s menším počtem obyvatel.

## **14.2 Shrnutí**

Regiony se mezi sebou liší v mnoha aspektech, např. rozlohou, počtem obyvatel, nebo ekonomickou úrovní. Odlišují se také tím, jak velkými rozpočty územní samospráva disponuje. Z uvedených propočtů lze konstatovat, že existuje určitá souvislost mezi ekonomickou úrovní daného kraje a objemem dotací, které jsou poskytovány ze státního rozpočtu. Kraje, které vykazují vysoké procento růstu HDP mají 30 % podílu dotací na svých celkových příjmech. Naopak kraje s nízkým růstem HDP dosahují až 50% podíl. Z výše uvedeného je evidentní, že stát podporuje více rozvojové oblasti.

## **15 Příspěvek na výkon státní správy**

Reforma veřejné správy představovala komplexní změnu celého systému veřejné správy a významný posun v její decentralizaci. Měla za úkol odstranit nedostatky ve výkonu veřejné správy, vytvořit podmínky pro její přehledné a jednotné územní uspořádání, založit součinnost správních orgánů na jednotlivých stupních a co nejvíce se přiblížit občanům. Při zrušení okresních úřadů bylo nutné přenést jejich kompetence převážně na územní samosprávné celky, tj. obce s rozšířenou působností a kraje, co mimo jiné představuje, také zabezpečení finančních prostředků a vytvoření materiálních podmínek pro výkon přenášených činností.

### **15.1 Vývoj metodiky stanovení příspěvku na výkon státní správy**

Metodika stanovení příspěvku na výkon státní správy se v průběhu doby 1998 – 2007 značně měnila.

Postup pro stanovení výše příspěvku na osobní a věcné výdaje spojené s výkonem státní správy jednotlivých obcí v každém kraji byl do roku 2002 stanoven násobkem pevné sazby příspěvku na každých 100 obyvatel trvale bydlících na území, v němž obecní úřad vykonával státní správu, a jedné setiny celkového počtu obyvatel území. V letech 2003 – 2005 se příspěvek stanovoval na základě pevně stanovené sazby na 100 obyvatel podle jednotlivých působností, kromě obcí s rozšířenou působností, kde byla výše stanovena podle počtu funkčních míst převedených z okresních úřadů. Průběhu let 2003 a 2004 nastala situace, že celková výše příspěvku na výkon státní správy v přenesené působnosti nedostatečně kryla náklady, které byly na výkon státní správy vynakládány.

Tabulka 9: Příspěvek na výkon státní správy

Příspěvek na výkon státní správy - OBCE (údaje v Kč na 100 obyv.)									
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
obec	1 100	1 210	1 230	1 230	1 230	1 230	1 292	1 372	nová metodika
obec s působností matričního úřadu	2 200	2 420	2 420	3 120	3 120	3 120	3 276	3 464	
obec s působností stavebního úřadu	6 550	7 205	7 210	7 210	7 210	7 210	7 571	8 005	
obec s pověřeným obecním úřadem	10 500	11 550	11 550	11 550	11 550	11 550	12 128	12 820	
obec s působností okresního úřadu	7 550	8 305	8 305	11 010	11 010	10 655	11 188	11 829	
obec s rozšířenou působností *)						333 995	350 695	368 230	
nárůst příspěvků v %		10%	0%	0%	0%	0%	5%	5%	2,5%

Zdroj: Zákon o státním rozpočtu na jednotlivé roky, ČSÚ, vlastní propočty

Příjmy a výdaje spojené s přeneseným výkonem státní správy, lze vyjádřit jako míru spolufinancování činností spojených s výkonem státní správy ve tvaru poměru Příjmy/Výdaje. **Příjmy** jsou souhrnem všech příjmů územních samospráv plynoucích z výkonu přenesené působnosti a **Výdaje** jsou souhrn výdajů, které územní samosprávy na tyto činnosti vynakládají.

**Příjmy** jsou uvažovány vždy za zúčtovací období jednoho roku a je potřebné je rozlišovat v následující struktuře  $P = {}^{SR}P$  a  ${}^{SP}P$ , kde  ${}^{SR}P$  jsou příjmy ze státního rozpočtu vypláceny formou příspěvku na přenesenou působnost a  ${}^{SP}P$  jsou příjmy získané výběrem správních poplatků nebo sankcí, tj. z činností přímo související s výkonem přenesené působnosti. Dále je nezbytné definovat rozklad celkových příjmů podle rozsahu přenesené působnosti, čímž se definuje typ úřadu:

obec s rozšířenou působností	$P^{III}$
obec s pověřeným úřadem	$P^{II}$
obec se stavebním úřadem	$P^S$
obec s matričním úřadem	$P^M$
obec se základní přenesenou působností	$P^O$

**Výdaje** lze popsat zcela analogicky, přičemž mezi výdaji na přenesenou působnost je započítána alikvotní část výdajů na úředníky podle druhového třídění rozpočtové skladby, vyjma výdajů na pořízení nemovitého majetku tj. budov a pozemků. Výdaje jsou tudíž velice úzce vázány na počty úředníků, kteří vykonávají uložený rozsah přenesené působnosti v rámci svého správního obvodu SO vyjádřeného počtem obyvatel, pro které je konkrétní rozsah přenesené působnosti vykonáván jako veřejná služba zabezpečovaná samosprávou pro stát.

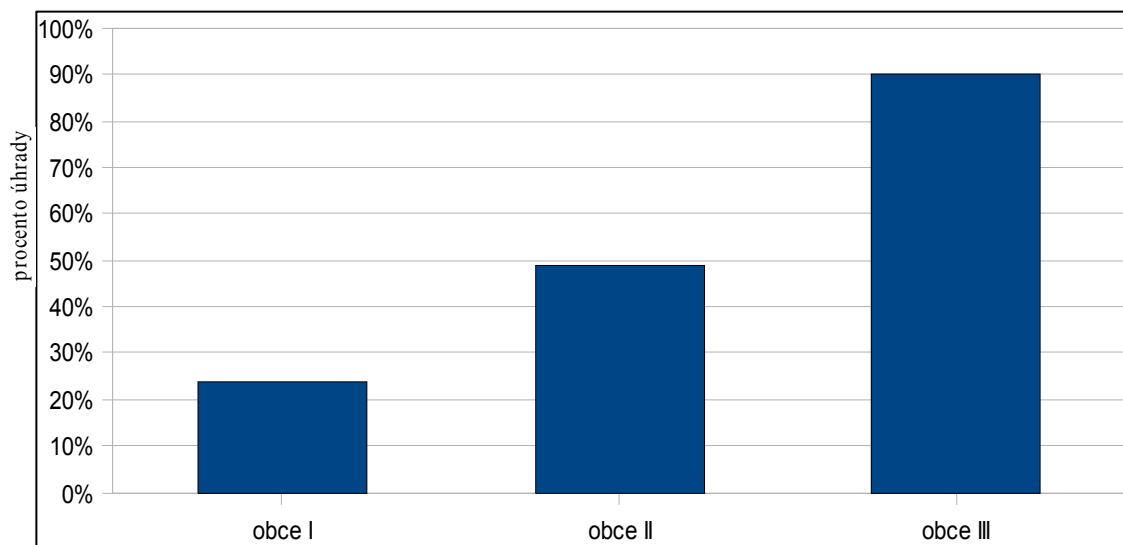
Z následující tabulky a grafu vyplynulo, že čím má obec větší správní obvod, tím větší má také průměrné příjmy na tisíc obyvatel a to velmi významně.

**Tabulka 10.** Průměrné výdaje a příjmy související s výkonem státní správy

Průměrné výdaje a příjmy na 1000 obyvatel související s výkonem státní správy v roce 2003				
typ obce		obce I	obce II	obce III
počet subjektů v dané kategorii		5855	183	205
prům.výdaje na 1000 obyv. v tis.		469	611	954
prům.příjmy na 1000 obyv. v tis.	celkové	111	300	862
	správní popl.	58	81	198
	procento vlastních příjmů	52%	27%	23%
průměrná úhrada výdajů		24%	49%	90%

Zdroj: Maršík, J, *Metodika pro stanovení výše příspěvku*

**Obrázek 17.** Průměrná úhrada výdajů příjmy související s výkonem státní správy v roce 2003



*Zdroj: Maršík, J, Metodika pro stanovení výše příspěvku,*

Nová metodiky pro stanovení výše příspěvku na výkon státní správy vychází z analýzy nákladů u jednotlivých typů samospráv, které vykonávají určitý rozsah přenesené působnosti počínaje všeobecnou působností, kterou disponují všechny obce přes matriky, stavební úřady, pověřené úřady, úřady s rozšířenou působností až po statutární města s funkcí odvolacího orgánu a krajské úřady.

Jako základní ukazatel pro spravedlivější redistribuci příspěvku mezi jednotlivými typy působnosti samospráv byl vybrán podíl průměrných příjmů a výdajů vázaných na zabezpečení vykonávání souvisejících činností. V rámci určitého typu působnosti je poskytování příspěvku odvozeno danými kritérii. Jedním z kritérií po stanovení výše příspěvku je **počet obyvatel správního centra** a druhým je **počet obyvatel ve správním obvodu**.

Koncepce tohoto modelu umožňuje jeho nastavení tak, že odstraňování vzniklých disparit se bude realizovat postupně, podle finančních možností státního rozpočtu a na vrub nezbytné valorizace celkového objemu finančních prostředků na příspěvek na výkon státní správy, kterou je nezbytné pravidelně provádět.



## 15.2 Stanovení a rozdělení příspěvku na výkon státní správy

Stanovení příspěvku lze vyjádřit v následujících krocích:

- stanovení celkové výše objemu finančních prostředků na výkon státní správy vychází z návrhu velikosti příspěvku pro přenesený výkon státní správy v roce 2006 a analýz výdajů a příjmů územních samospráv v roce 2003 a 2004.

$$\text{Matematický zápis: } {}_{06}\mathbf{P} = (\mathbf{1} + \mathbf{X}) \times {}_{05}\mathbf{P} \quad (1)$$

$X$  = procento navýšení celkového objemu finančních prostředků na příspěvky, stanovené na základě politických dohod v rámci možností státního rozpočtu,  
 ${}_{06}\mathbf{P}$  a  ${}_{05}\mathbf{P}$  = objem finančních prostředků na výkon přenesené působnosti v roce 2006 a 2005.

Konkrétní výše příspěvku, která je dána vztahem

$${}_{06}\mathbf{P} = \mathbf{P}^{\mathbf{O}} + \mathbf{P}^{\mathbf{M}} + \mathbf{P}^{\mathbf{S}} + \mathbf{P}^{\mathbf{II}} + \mathbf{P}^{\mathbf{III}} + \mathbf{P}^{\mathbf{K}} + \mathbf{P}^{\mathbf{Pj}}$$

je závislá na úrovni navýšení příspěvku  $P$  podle vztahu (1) a pro zvolené úrovně navýšení jsou uvedeny v následující tabulce

**Tabulka 11:** Rozdělení příspěvku na výkon státní správy

Rozdělení příspěvku na výkon státní správy územním samosprávám podle jednotlivých působností tis. Kč			
2005			
působnost	podíl		příspěvek
	celkem	obce	
základní působnost (O)		2,00%	124 080,00
matriční úřad ( M)		5,00%	315 623,00
stavební úřad (S)		11,00%	723 951,00
pověřený úřad (II)		18,00%	1 159 407,00
úřad s rozšířenou působností( III)		64,00%	4 106 771,00
celkem obce	84,36%	100,00%	6 429 832,00
krajské úřady (K)	15,64%		1 192 260,00
obce a kraje celkem	100,00%		7 622 090,00
hl. město Praha (P)			436 980,00

Zdroj: MVČR, územní veřejná správa web

**Tabulka 12:** Rozdělení příspěvku na výkon státní správy

Rozdělení příspěvku na výkon státní správy územním samosprávám podle jednotlivých působnostní tis. Kč			
2006			
působnost	podíly jako v r. 2005		příspěvek celkem
	celkem	obce	navýšení
základní působnost (O)	84,80%	2,00%	128 055,00
matriční úřad ( M)		5,00%	326 893,00
stavební úřad (S)		11,00%	750 667,00
pověřený úřad (II)		18,00%	1 188 940,00
úřad s rozšířenou působností (III)		64,00%	4 196 023,00
celkem obce		100,00%	6 590 578,00
krajské úřady (K)	15,20%		1 222 064,00
obce a kraje celkem	100,00%		7 812 642,00
hl. město Praha (P)			447 900,00
Celkem			8 260 540,00
Navýšení ve SR			201 477,00

Zdroj: MVČR, územní veřejná správa web

Celkový objem příspěvku byl pro rok 2007 valorizován o 5 % a navýšení je rozdílné pro jednotlivé úrovně výkonu státní správy. Důvodem je zmírňování rozdílu v krytí nákladů na výkon státní správy. I přes zmíněnou valorizaci došlo v roce 2007 k poklesu výše příspěvku u pěti obcí s rozšířenou působností ve srovnání s objemem, který by tyto obce obdržely při použití metodiky používané v roce 2006. U těchto obcí byla poskytnuta mimořádná kompenzace jejíž výše je uvedena v následující tabulce.

**Tabulka 13 :** Obce s rozšířenou působností s mimořádným příspěvkem

Obec	Výše příspěvku
Jablunkov	1 824 798,00
Jeseníky	2 927 519,00
Rakovník	1 606 558,00
Slaný	986 597,00
Ústí nad Labem	822 803,00

Zdroj: MFČR, Zákon o státním rozpočtu

- stanovení způsobu rozdělení příspěvku

Jedním z kritériem rozdělení příspěvku je závislost velikosti příspěvku na velikosti správního obvodu SO vyjádřeného v počtu obyvatel, které se již osvědčilo při stanovení počtu funkčních míst na obce s rozšířenou působností a druhým kritériem je podíl velikosti centra a příslušného správního obvodu C/SO, opět vyjádřeno v počtu obyvatel. Druhé kritérium je zavedeno proto, aby částečně kompenzovalo finanční náklady na výkon přenesené působnosti pro občany obcí, na které obec vykonávající tuto působnost nedostává podíl na daňových výnosech. Z těchto daňových výnosů, tedy z tzv. vlastních příjmů, by měla obec vykonávající státní správu v přenesené působnosti podle deklarované konstrukce příspěvku finančně dokrýt náklady spojené s tímto výkonem.

Celkový objem finančních prostředků schválený ve státním rozpočtu na příspěvek je rozdělen na dvě části. Část  $P_{so}$ , která je dále rozdělována na jednotlivé samosprávy (obce, kraje) podle kritéria velikosti správního obvodu, a část  $P_c$ , která je rozdělována novým kritériem centrum-správní obvod pouze na obce. Výše příspěvku se stanoví jako součet částek vypočtených podle vzorce 1 a vzorce 2.

$$\text{Vzorec 1} \quad P_{so} = B/(A + SO^{-2}) \times SO$$

$$\text{Vzorec 2} \quad P_c = C \times (1 - C/SO) \times SO$$

Výše příspěvku je závislá:

- **na rozsahu přenesené působnosti k výkonu státní správy**, což vyjadřují hodnoty koeficientů „A“, „B“, „C“, které jsou stanoveny v závislosti na rozsahu přenesené působnosti k výkonu státní správy a na celkovém objemu finančních prostředků pro daný rozsah působnosti. Velikost koeficientů pro jednotlivé typy obcí s přeneseným rozsahem působnosti je uveden v tabulce 10. Příspěvky se podle rozsahu působnosti obce sčítají, výsledná částka se zaokrouhluje na celé Kč.

**Tabulka 14** : Hodnoty koeficientů rozsahu přenesené působnosti

Rozsah působnosti	A	B	C
Obce	51,616236510	1209803,434	0,000000
Obce s působností matričního úřadu	188,155031500	71113407,495	4966,297328
obce s působností stavebního úřadu	52,364250420	5552016,681	9156,306432
obce s pověřeným obecním úřadem	62,839435300	10101030,220	11615,940540
obce s rozšířenou působností	3,256188813	4606707,284	28644,376090

Zdroj : Příloha č. 9 k zákonu č.360/2007 o státním rozpočtu České republiky

- **Na velikosti správního obvodu (SO) vyjádřené počtem obyvatel**, u obcí, jejichž správní obvod je menší než 300 obyvatel, je pro účely výpočtu příspěvku podle vzorce 1 stanoven správní obvod na 300 obyvatel, u obcí s rozšířenou působností, jejíž správní obvod je menší než 15 tis. obyvatel, je pro účely výpočtu příspěvku podle vzorce 1 stanoven správní obvod na 15 tis. obyvatel.
- **Na podílu velikosti správního centra a velikosti správního obvodu**, kde velikost správního centra je vyjádřena počtem trvale bydlících obyvatel obce.

### 15.3 Shrnutí

Metodika stanovení výše příspěvku na výkon státní správy se v průběhu doby měnila. Do roku 2002 byly částky příspěvku stanoveny pouze na základě sazby na 100 obyvatel. V letech 2003 - 2005 se příspěvek stanovoval na základě pevně stanovené sazby na 100 obyvatel. podle jednotlivých působností. Pověřené úřady dostávaly příspěvek podle počtu obyvatel a obce s rozšířenou působností na základě mzdových nákladů na pracovníka. Nová metodika platná od roku 2006 přináší tři metodické změny, kterými dochází jednotnému způsob stanovení příspěvku pro jednotlivé kategorie obcí. Nová kritéria vycházejí především z počtu obyvatel, která kompenzují částečně náklady obci vykonávající státní správu pro okolní obce a dále dochází k odstraňování disproporcí vzniklých v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů.

## **16 Závěr**

V rozpočtech obcí se v letech 1998 až 2007 podíl dotací ze státního rozpočtu na celkových příjmech pohyboval od 20 % - 40 %. Lze konstatovat, že tento vývoj je nerovnoměrný, jelikož v roce 2001 došlo ke změně rozpočtového určení daní a z tohoto důvodu klesá objem dotací obcí ze státního rozpočtu. Současně však došlo ke změně výplaty sociálních dávek, které byly v rámci zrušení okresních úřadů delegovány na obce, čímž došlo k nárůstu dotací. Dotace tak stále představují svým objemem výrazný podíl příjmů územních rozpočtů. Z provedených analýz bylo dále potvrzeno, že dotacemi jsou stále více podporovány oblasti České republiky s nižším ekonomickým růstem.

Systém dotací územním samosprávným celkům ze státního rozpočtu v České republice obecně zahrnuje dvě skupiny dotací - **dotace nárokové**, které jsou poskytovány na veřejné služby, jejichž výkon přenesl na obec stát – přenesený výkon státní správy a - **dotace nenárokové resp. investiční**, které jsou poskytovány na individuální záměr konkrétní obce.

Nárokové dotace, poskytované v rámci finančního vztahu státního rozpočtu k rozpočtům obcí jsou svázané s určitou přenesenou veřejnou službou, kterou daná obec „je povinna“ vykonávat. Nárokové dotace tvoří přibližně 80 % dotací. Z hlediska financování přenesených služeb by měly být obcím poskytnuty dotace na krytí veškerých nákladů s tím spojených. Stávající systém je realizován formou příspěvku, tj. nejsou pokryty náklady plně, ale jen částečně a zbytek úhrady těchto nákladů je obcím poskytován prostřednictvím rozpočtového určení daní. Ze zjištěných údajů vyplývá, že tento systém kombinace příspěvku a daní je značně nepřehledný a generuje obcím nadměrné administrativní náklady. Způsob financování pouze prostřednictvím daňových výnosů by sice celý systém zjednodušil a snížil by administrativní náklady, nicméně tento způsob by byl možný pouze za předpokladu, že každá obec by výkon přenesených činností prováděla pouze v rámci svého území, což by v konečném důsledku bylo neefektivní.

Např. dotace na **financování školství** je poskytována na jednoho žáka bez ohledu na jeho bydliště tzn., že příspěvek ve formě dotace plyne obci, která dané školské zařízení provozuje. Tento příspěvek však nepokrývá celkové náklady na tohoto žáka. Zbytek nákladů je tedy nutné hradit z rozpočtu obce tj. obce, kde má žák bydliště. Dotační vztah pak musí být doplněn smluvní dohodou mezi jednotlivými obcemi. Obdobný problém nastává u provozování zařízení, u nichž je zřizovatelem jedna obec, ale služby jsou poskytovány širšímu území (**dotace na ústavy sociální péče, na domovy důchodců, na vybraná zdravotnická zařízení**). Objektem dotace je zde jedno místo, přičemž i zde se ukazuje, že poskytnutá dotace nepokrývá celkové náklady obcí na tato zařízení. Obec přes poskytnutou dotaci musí část prostředků poskytnout se svých zdrojů.

Zvláštním typem dotace je dotace na sociální dávky. Tento druh dotace je spojen s přenosem státní správy na obce v souvislosti s vyplácením sociálních dávek. U tohoto typu nárokové dotace nedochází k výše uvedeným rozdílům mezi příjmy a výdaji. Vzhledem k tomu, že náklady na sociální dávky jsou jednoznačně určeny. Tyto dotace plně obcím pokrývají vyplácení sociálních dávek.

Významnou skutečností, která má dopad na finanční hospodaření územních samosprávných celků v rámci dotací na sociální dávky bylo přijetí celé řady nových právních norem v průběhu roku 2006. Tyto právní normy byly poprvé uplatněny za rok 2007. Nová právní úprava má vliv na strukturu dotací ze státního rozpočtu pro územní samosprávný celky. Dochází k nahrazení současného systému dávek sociální péče dávkami pomoci v hmotné nouzi. Tyto dávky jsou nově s dávkami pro zdravotně postižené uvolňovány z kapitoly MPSV, které bude zodpovědné za veškerou metodickou činnost a problematiku finančního zajišťování sociální péče. Dále došlo k vytvoření nového dotačního titulu „Dotace na činnosti vykonávané obcemi s rozšířenou působností v oblasti sociálně – právní ochrany dětí“. Kritériem pro výpočet dotace se stává počet případů, řešených příslušným orgánem sociálně-právní ochrany dětí. Uvedená dotace podléhá finančnímu vypořádání. U obcí tak nevzniká žádná motivace ke snižování řešených případů, což by v budoucnu mohlo vést k nadhodnoceným objemům dotací.

Druhou část dotací tvoří dotace **investiční**. Vývoj těchto dotací se vyznačuje velkou nerovnoměrností, která je dána především vývojem státního rozpočtu a tedy možností poskytovat dané prostředky. Na druhé straně je výše těchto dotací ovlivněna aktuální činností a potřebou dané obce. Z tohoto důvodu srovnání poskytnutých individuálních dotací v jednotlivých letech nemá vypovídací schopnost a její vývoj nelze s dostatečnou mírou jistoty predikovat. Provedená analýza ukazuje, že investiční dotace tvoří až 34 % objemu všech poskytnutých dotací. Mezi faktory, které mají vliv na získání dotace, patří především dobře sestavený rozpočet obce (zejména při spolufinancování investice), lidský faktor a dále legislativní a politické aspekty. Dle mého názoru je systém těchto dotací nevyhovující z několika důvodů. Prvním důvodem je časová náročnost, kdy vede dlouhá cesta k získání dotace ze státního rozpočtu přes vypracování projektu, odsouhlasení návrhu až po finální připsání peněžních prostředků na účet obce. Z tohoto důvodu je nutné, aby obce plánovaly své investice ze značným časovým předstihem. Druhým důvodem je, že o přidělení dotace je rozhodováno na centrální úrovni tj. lidmi, kteří těžko znají problematiku dané lokality. Dané projekty jsou pak vypracovávány tak, aby co nejlépe odpovídaly požadavkům schvalování, nikoliv potřebám obce. Důsledkem často bývají nadhodnocené projekty, které mají v důsledku negativní dopad na samotný rozpočet obce. Řešením by mohlo být rozdělení investičních prostředků krajům, které by následně dle shromážděných projektů vybíraly ty nejpotřebnější. Změna v přidělování dotací na konkrétní akci by mohla zprůhlednit jejich využívání a vést k jejich vyšší účinnosti. Vypořádání se státním rozpočtem by pak prováděly pouze kraje, a to na základě podkladů poskytnutých od dotovaných obcí.

## **Summary**

The territory of the Czech Republic has been divided into communities which are the basic territorial municipalities. Citizens' contentment depends on several objective factors, among which the territorial development can be considered one of the most important.

The financial system, budget and cash-flow of a municipality are the basic tools of regional development. The community income is influenced by the state especially with tax yields and grants. The community expenses are also influenced, when the state delegates some of its tasks to the community.

Grants are means of reducing the non-stability caused by dividing taxes. In community budgets from 1998-2007 the share of grants from the state budget in common incomes was 20 - 40%.

The grant system in the Czech Republic includes two groups of grants – claimed grants for public services, and individual (investment) grants for individual intentions of a community. Claimed grants are given for certain public services which the community is obliged to achieve. These grants make up about 80% of all grants.

Investment grants are developing with great disproportion, which is mostly caused by the development of state budget. On the other hand, the grant level is influenced by the topical activities and community needs. The analysis shows that the investment grants amounts to 34% of all given grants.

Grants are very important incomes for territorial budgets in the Czech Republic. It is evident, that this will be the case in the future as well. For this reason, it is important to inquire into them and evaluate their purpose and effects



## **Přehled použité literatury**

- [1] Ústava České republiky [online] Dostupná na WWW:  
<<http://www.psp.cz/docs/laws/constitution.html>>
- [2] Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích
- [3] PEKOVÁ, J., PILNÝ, J., Veřejná správa a finance veřejného sektoru. Praha: ASPI Publishing ,2002. 443 s. ISBN – 8086395-21-9
- [4] PEKOVÁ, J: Hospodaření a finance územní samosprávy. Praha: Management Press, 2003. 376 s. ISBN 80-7261-086-4
- [5] Zákon č. 218/2000 Sb., O rozpočtových pravidlech
- [6] MUSGRAVE, R.A., MUSGRAVEOVÁ, P.B.: Veřejné finance v teorii a praxi. Praha: Management Press, 1994. ISBN 80-85603-76-4
- [7] PROVAZNÍKOVÁ, R.: Financování měst, obcí a regionů. Praha Grada Publishing. 2007
- [8] MARKOVÁ, H., Finance obcí, měst a krajů. Praha: Orac, 2000. 190s. ISBN 80-86199-23-1
- [9] Evropská charta místní samosprávy [online] Dostupná na WWW: <  
<http://www.obce.cz/mmr/vestniky/vestnik98-03/9803v02.html>>
- [10] MARŠÍK, J.: Návrh metodiky pro stanovení výše příspěvku na výkon státní správy vykonávané územními samosprávami. In: Regionální politika, úloha euroregionů, rozvoj kooperace, financování obcí a IT ve státní správě. Praha Oeconomica, 2005. s. 86-100. ISBN 80-245-0956-3.
- [11] Metodiky financování obcí MFČR v letech 1998 až 2007 [online]- Dostupné na WWW <[http://www.denik.obce.cz/go/dokumenty/Z\\_mf/](http://www.denik.obce.cz/go/dokumenty/Z_mf/)>
- [12] Ministerstvo financí České republiky [online]- Dostupné na WWW  
<[http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/zakon\\_o\\_sr.html](http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/zakon_o_sr.html)>
- [13] Ministerstvo financí České republiky [online]- Dostupné na WWW

<<http://wwwinfo.mvcr.cz/aris/>>

[14] Ministerstvo vnitra České republiky, odbor území veřejná správa [online]-  
Dostupné na WWW:<http://www.mvcr.cz/sprava/reforma/prispev07/index.html>

## **Seznam obrázků**

**Obrázek 1:** Obecné schéma běžného rozpočtu

**Obrázek 2:** Obecné schéma kapitálového rozpočtu

**Obrázek 3:** Vztah mezi běžným a kapitálovým rozpočtem

**Obrázek 4:** Vývoj objemu dotací obcím ze státního rozpočtu

**Obrázek 5:** Vývoj objemu příspěvku na školství

**Obrázek 6:** Vývoj objemu dotace na zdravotnická zařízení

**Obrázek 7:** Vývoj objemu dotací na výkon zřizovatelských funkcí převedených z OkÚ obcím

**Obrázek 8:** Vývoj objemu příspěvku na výkon zřizovatelských funkcí převedených z OkÚ obcím

**Obrázek 9:** Vývoj územně vyrovnávací dotace

**Obrázek 10:** Vývoj objemu dotace na domovy důchodců

**Obrázek 11:** Struktura přijatých dotací v roce 2007

**Obrázek 12:** Vývoj podílu dotací na celkových příjmech obcí

**Obrázek 13:** Struktura příjmů obcí v roce 2005

**Obrázek 14:** Struktura příjmů obcí v roce 2006

**Obrázek 15:** Struktura příjmů obcí v roce 2007

**Obrázek 16:** Objem neinvestiční dotace dle krajů v roce 2006

**Obrázek 17:** Průměrná úhrada výdajů příjmy související s výkonem státní správy v roce 2003

## **Seznam tabulek**

**Tabulka 1:** Podíl účelových a neúčelových dotací na celkových příjmech decentralizovaných úrovní vlády v zemích OECD (2002, v procentech)

**Tabulka 2:** Úhrnná bilance příjmů a výdajů státního rozpočtu (v mil. Kč)

**Tabulka 3:** Dotace z kapitoly Všeobecná pokladní správa

**Tabulka 4:** Podíl dotací v druhovém členění rozpočtové skladby

**Tabulka 5:** Podíly běžných a kapitálových dotací v letech 1998 – 2007

**Tabulka 6:** Podíl dotací na celkových příjmech (v %)

**Tabulka 7:** Objem dotací (v tis. Kč na obyvatele)

**Tabulka 8:** HDP na obyvatele (v %)

**Tabulka 9:** Příspěvek na výkon státní správy

**Tabulka 10:** Průměrné výdaje a příjmy související s výkonem státní správy

**Tabulka 11:** Rozdělení příspěvku na výkon státní správy

**Tabulka 12:** Rozdělení příspěvku na výkon státní správy

**Tabulka 13:** Obce s rozšířenou působností s mimořádným příspěvkem

**Tabulka 14:** Hodnoty koeficientů rozsahu přenesené působnosti

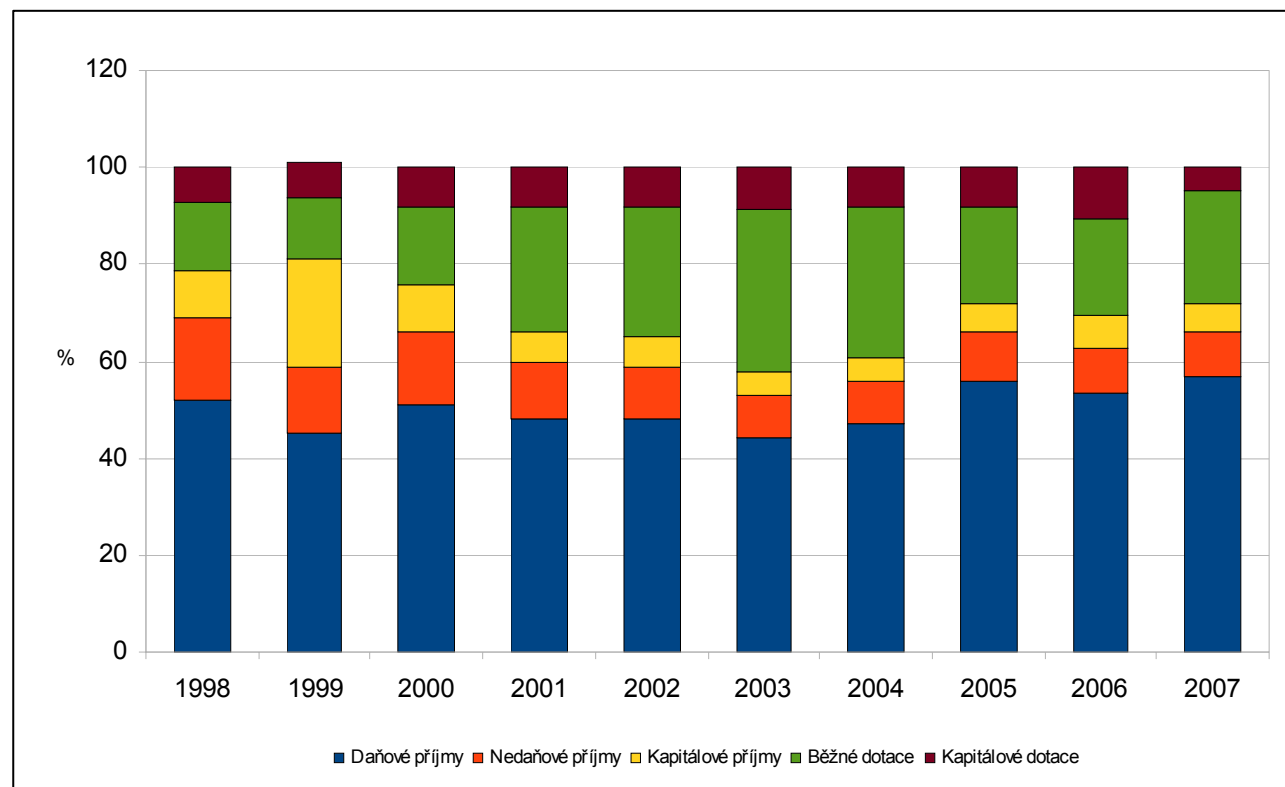
## **Seznam příloh**

**Příloha 1:** Vývoj příjmů obcí v České republice v letech 1998 – 2007

**Příloha 2:** Vývoj objemu účelových dotací obcí ze státního rozpočtu v letech 1998 – 2007

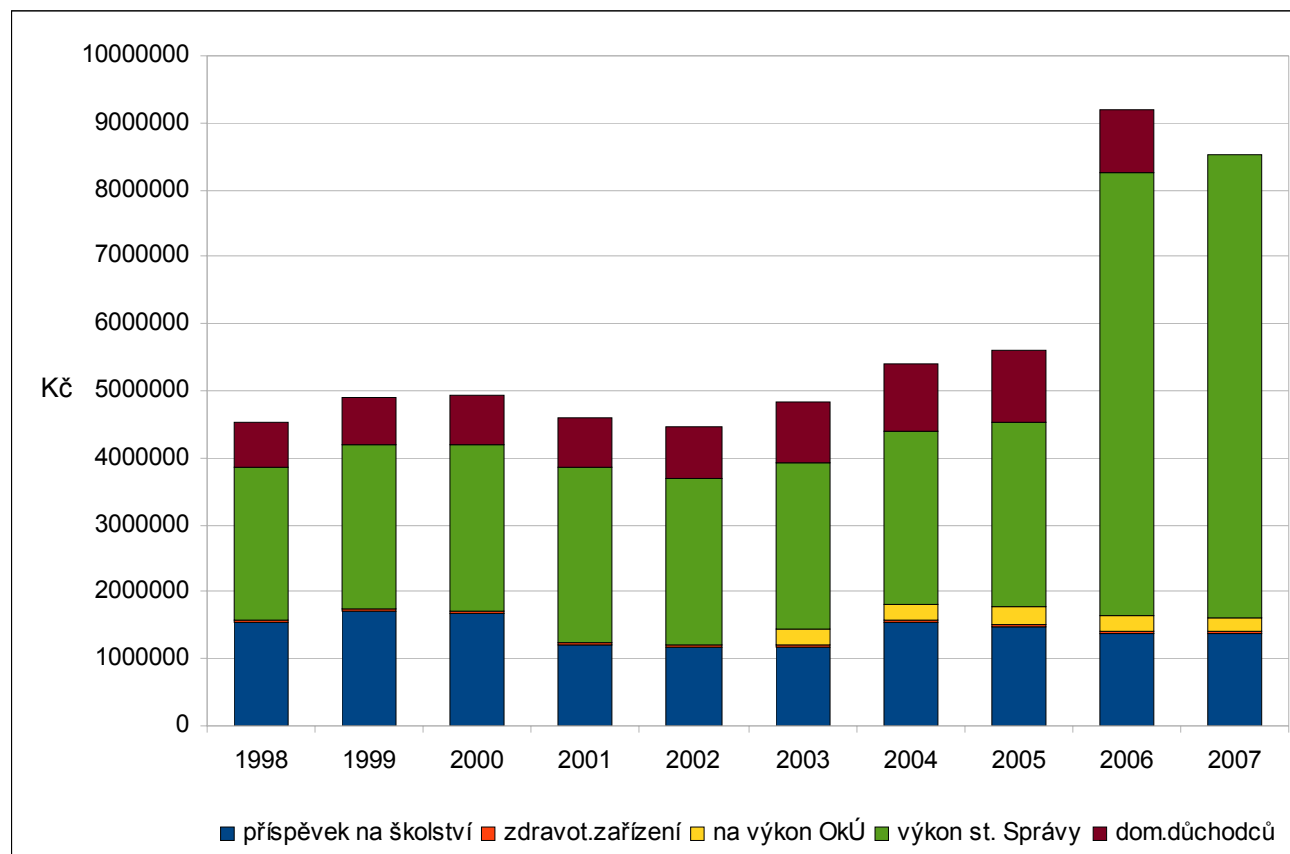
**Příloha 3:** Vývoj podílu běžných a kapitálových dotací ze státního rozpočtu v letech 1998 - 2007

*Příloha 1: Vývoj příjmů obcí v České republice v letech 1998 – 2007*



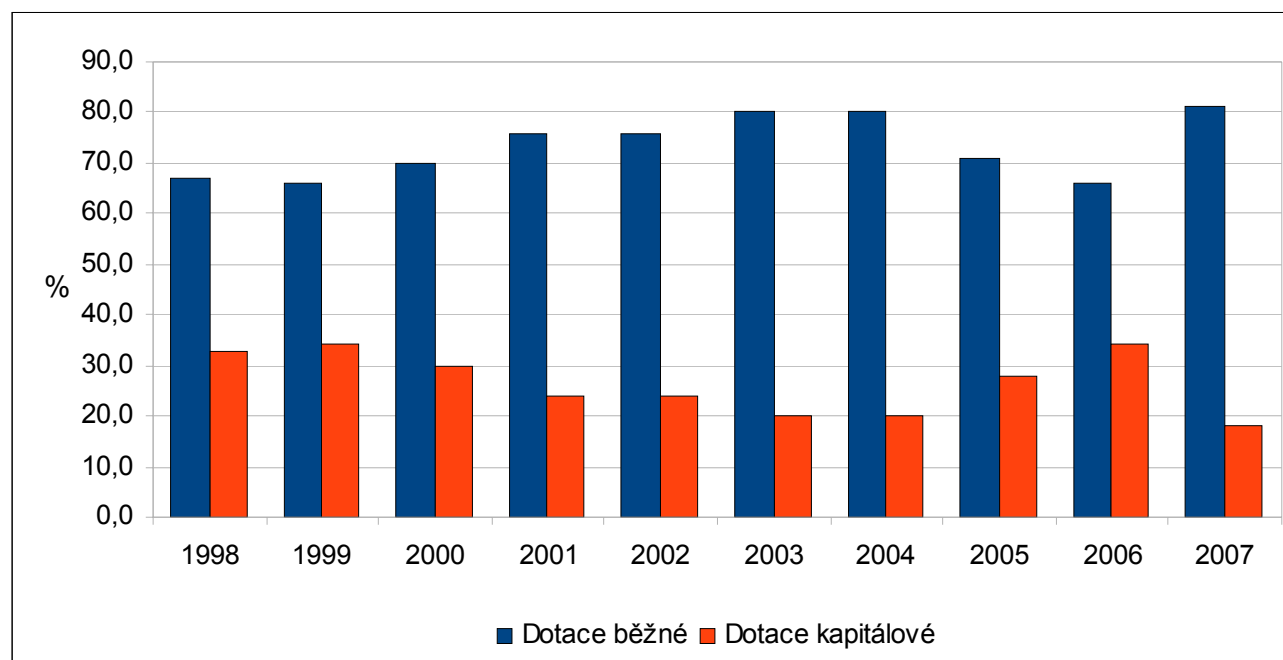
*Zdroj: MVČR, ARISweb*

*Příloha 2: Vývoj podílu běžných a kap. Dotací ze státního rozpočtu v letech 1998 -2007*



*Zdroj: MVČR, ARISweb*

*Příloha 3: Podíly běžných a kapitálových dotací v letech 1998 -2007*



*Zdroj: MVČR, ARISweb*