

Technická univerzita v Liberci
Hospodářská fakulta

Studijní program : 6208 – ekonomika a management

Studijní obor : Podniková ekonomika

Aktuální problémy veřejných financí České republiky

Actual problems of public finance of Czech Republic

DP – PE – KFÚ – 2005 07

Petr Čech

Vedoucí práce : Prof. Ing. Václav Bakule, DrSc. (KFÚ)

Konzultant : doc. Ing. Václav Urbánek, CSc. (Katedra VF VŠE Praha)

Počet stran : 105

Počet příloh : 0

19. května 2005

Prohlášení :

By jsem seznámen s tím, že na mou diplomovou práci se plně vztahuje zákon č. 121/2000 Sb. o právu autorském, zejména § 60 - školní dílo.

Beru na vědomí, že Technická univerzita v Liberci (TUL) nezasahuje do mých autorských práv užitím mé diplomové práce pro vnitřní potřebu TUL.

Užiji-li diplomovou práci nebo poskytnu-li licenci k jejímu využití, jsem si vědom povinnosti informovat o této skutečnosti TUL; v tomto případě má TUL právo ode mne požadovat úhradu nákladů, které vynaložila na vytvoření díla, až do jejich skutečné výše.

Diplomovou práci jsem vypracoval samostatně s použitím uvedené literatury a na základě konzultací s vedoucím diplomové práce a konzultantem.

V Liberci dne:.....

Podpis:

Resume :

Public sector and public finance exist mostly thanks to the fact that the market isn't able to guarantee all necessary functions leading to the reaching of economic and social goals of the contemporary democratic society. It is caused mostly by the existence of market failures and needs of some social equality. In our time the necessity of a reform of public finance is more and more obvious. The main reason is the increasing public, state and municipal debt. It will bring changes in the structure of incomes and expenses of particular budgets. The contemporary system is untenable in the future and it leads to increasing indebtedness of next generations of people. That's why my work is dealing with the contemporary composition of the incomes and expenses of the aggrieved budgets and of their qualitative development in the last seven years. The goal of my work is to demonstrate the complete intricacy of today's system of public finance.

Resume :

Veřejný sektor a veřejné finance existují především díky faktu, že trh není sám o sobě schopen zabezpečit všechny potřebné funkce nutných pro dosažení ekonomických a sociálních cílů soudobé demokratické společnosti. To je zapříčiněno především existencí tržních selhání a potřeby určité sociální rovnoprávnosti. V dnešní době se stále více projevuje nutnost reformy veřejných financí, zejména z důvodu stále narůstajícího veřejného, státního a municipálního dluhu. To sebou přinese změny ve struktuře příjmů a výdajů jednotlivých rozpočtů. Současný systém je do budoucna neudržitelný a vede ke stále vyššímu zadlužení příštích generací. Proto se ve své práci zabírám současnou skladbou příjmů a výdajů dotčených rozpočtů a dále jejich kvantitativním vývojem v posledních sedmi letech. Účelem mé práce je ukázat na celkovou složitost a neprůhlednost dnešního systému veřejných financí.

Klíčová slova :

Municipální dluh
Municipalita
Municipální rozpočet
Rozpočtová skladba
Státní dluh
Státní rozpočet
Veřejný dluh
Veřejný statek
Veřejné příjmy
Veřejné výdaje
Veřejné finance
Veřejná rozpočtová soustava

Obsah :

Úvod.....	11
1. Obecné vymezení veřejných financí.....	12
1.1 Úvod do veřejných financí.....	12
1.2 Ekonomická analýza veřejných statků.....	14
1.3 Federální, státní a místní finance.....	16
1.3.1 Fiskální federalismus.....	17
1.3.2 Využití fiskálních funkcí v rámci různých úrovní vlády.....	19
2. Státní rozpočet.....	27
2.1 Pojem státního rozpočtu.....	27
2.2 Funkce státního rozpočtu.....	28
2.3 Rozpočtová soustava.....	29
2.4 Rozpočtové zásady a rozpočtový proces.....	31
2.5 Rozpočtová skladba.....	33
2.6 Příjmy veřejných rozpočtů.....	35
2.6.1 Vymezení příjmů veřejných rozpočtů.....	35
2.6.2 Nástin kvantitativního vývoje příjmů státního rozpočtu.....	38
2.7 Veřejné výdaje.....	43
2.7.1 Faktory, které ovlivňují růst výdajů.....	43
2.7.2 Problematika efektivnosti veřejných výdajů.....	44
2.7.3 Nástin kvantitativního vývoje výdajů státního rozpočtu.....	45
3. Municipální rozpočty.....	50
3.1 principy municipálního finančního systému.....	50
3.2 Municipální rozpočet a jeho struktura.....	51
3.3 Příjmy municipálního rozpočtu.....	52
3.3.1 Svěřené daně a vlastní municipální daně.....	53
3.3.2 Vlastní nedaňové příjmy municipálních rozpočtů.....	53
3.3.3 Nenávratné peněžní transfery.....	55
3.3.4 ostatní příjmy municipálních rozpočtů.....	56
3.3.5 Nástin kvantitativního vývoje příjmů municipálních rozpočtů.....	57
3.4. Výdaje municipálních rozpočtů.....	61

3.4.1 Obecné vymezení výdajů municipálních rozpočtů.....	61
3.4.2 Nástin kvantitativního vývoje výdajů municipálních rozpočtů.....	64
4. K vývoji veřejného, státního a municipálního dluhu.....	69
4.1. Veřejný dluh.....	69
4.1.1 Rozpočtový deficit.....	69
4.1.2 Veřejný dluh.....	72
4.1.3 Vzájemný vztah deficitu a veřejného dluhu.....	72
4.2 Státní dluh.....	74
4.2.1 Cíle a kritéria řízení státního dluhu.....	74
4.2.2 Právní úprava řízení státního dluhu.....	79
4.2.3 Vývoj státního dluhu.....	81
4.2.4 Dluhová strategie a řízení rizik.....	84
4.2.5 Státní dluh České republiky k 31.12.2004.....	86
4.3 Municipální dluh.....	88
4.3.1 Regulace zadluženosti obcí a krajů.....	88
4.3.2 Definice a výpočet ukazatele dluhové služby.....	89
4.3.3 hodnocení dluhové služby.....	90
5. Specifikace aktuálních problémů veřejných financí ČR.....	93
Závěr.....	99

Seznam zkratk a symbolů :

ČR – Česká republika

ČNB – Česká národní banka

DPH – daň z přidané hodnoty

EIB – Evropská investiční banka

FNM – Fond národního majetku

HDP – hrubý domácí produkt

MF – Ministerstvo financí

OECD – Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj

PF – Pozemkový fond

ROPO – rozpočtové a příspěvkové organizace

SDD – státní dlouhodobé dluhopisy

Úvod :

Tématem mojí práce je aktuální problematika veřejných financí v České republice. Někomu by se mohlo zdát, že veřejné finance jsou jakýsi abstraktní pojem, opak je však pravdou. Veřejné finance jsou podle mého názoru mezičlánkem ve vztahu mezi státem a občanem. Pod tímto pojmem se skrývá mnoho práv a povinností, které vůči sobě tyto dva subjekty mají. Reprezentují neustálý koloběh finančních prostředků, který je z mého pohledu až příliš složitý, z čehož pramení i většina problémů a rizik. Každý občan tak s touto oblastí přichází do styku a díky tomu, že má na jeho život, a to nejen ekonomický, silný vliv, mělo by být v jeho vlastním zájmu se o ni zajímat.

V první kapitole se pokusím vymezit základní pojmy a nástroje veřejných financí. Ve druhé a třetí části se budu již blíže zajímat o státní a municipální rozpočty. Jejich příjmy a výdaje. Co do nich vstupuje, princip jejich vytváření a rizika s tím spojená. Ve čtvrté části se pokusím analyzovat vývoj veřejného, státního a municipálního dluhu. Jednotlivé deficity spolu úzce souvisí a proto je podle mého názoru není možno izolovat. V poslední kapitole se pokusím nastínit a specifikovat aktuální problémy, které veřejné finance České republiky mají a určitým způsobem je i zdůvodnit.

1. Obecné vymezení veřejných financí :

1.1 Úvod do veřejných financí :

Hned na úvod je třeba vymezit si některé pojmy, které budou v následujícím textu zmiňovány, neboť k jejich analýze jsou často používány různé postupy či metody. Často dochází k prolínání dvou tématických okruhů – veřejných financí a veřejného sektoru. Veřejné finance jsou pojmem modernějším, kterým lze označit finanční vztahy a operace, které se uskutečňují v rámci ekonomického systému, na jedné straně mezi orgány a institucemi veřejné správy a ostatními subjekty na straně druhé. Těmito ostatními subjekty jsou myšleny firmy, domácnosti, občané apod. To, že byla přesunuta pozornost od financí státních k municipálním, úzce souvisí s trendem přesunování kompetencí státní správy do úrovně místní. Mezi těmito dvěma úrovněmi dochází ke specifickým vztahům, jejichž náplní je zejména veřejné zabezpečení určitých statků, dále financování různých transferů majících sociální charakter a v neposlední řadě také stimulace ekonomických subjektů vedoucí k určitému chování. Aby tyto výše zmíněné činnosti mohly být profinancovány slouží tzv. fiskální systém. Tento pojem v sobě ukrývá koloběh finančních prostředků v rámci tzv. veřejné rozpočtové soustavy. Účelem fiskálního systému je vytvoření dostatečného objemu veřejných příjmů v rámci různých veřejných rozpočtů, které následně slouží k profinancování tzv. veřejných výdajů. Nejvýnosnějším a také nejrozšířenějším zdrojem veřejných příjmů jsou zcela jistě daně. Výše zmiňované prvky veřejných financí nejsou pouze statickými veličinami, ale jsou přímo či nepřímo ovlivňovány tzv. rozpočtovou a fiskální politikou v rámci tzv. rozpočtového procesu.

V úvodu jsem zmínil odlišnost dvou pojmů – veřejného sektoru a veřejných financí. Pokud tedy veřejné finance chápeme jako čistě finanční operace, vztahy a nástroje, pak veřejným sektorem rozumíme určitou část národního hospodářství. Veřejný sektor tedy je produktem veřejného financování a určitým motorem udržujícím koloběh prostředků veřejných financí v chodu. Tento sektor zahrnuje organizace a instituce, které se zabývají poskytováním určitých statků nebo redistribucí. Charakteristickým rysem těchto institucí je fakt, že jsou financovány úplně, nebo částečně z veřejných prostředků a jsou napojeny na veřejnou rozpočtovou soustavu a fiskální systém. Veřejný sektor odlišuje od soukromého především jeho zaměření na realizaci cílů, které nejsou předmětem zájmu sektoru

soukromého, nebo jsou tyto aktivity uskutečňovány přímo v tzv. veřejném zájmu. Velice, svým charakterem, blízkým, i když odlišným, je sektor neziskový nestátní, který je však financován převážně ze soukromých prostředků.

Nejčastěji zmiňovaným argumentem pro podílení státu na ekonomickém životě jsou tržní selhání. Na druhé straně je však nutno zmínit i možnost selhání vlády. O tržním selhání můžeme mluvit v případě, že podmínky, které jsou nutné pro tržně efektivní řešení, jsou nějakým způsobem porušovány, nebo v krajním případě neexistují vůbec. To znamená především to, že není dosahováno efektivní alokace zdrojů nebo v jiném případě ekonomické ukazatele dosahují nežádoucích hodnot. Příčiny tržního selhání můžeme rozdělit do následujících třech skupin :

- Mikroekonomické příčiny selhání trhu :

V tomto případě dochází z různých důvodů k porušení zásad optimální alokace zdrojů. To může znamenat buď, že není produkováno maximální množství statků, že nemají optimální strukturu, nebo nejsou tyto statky produkovány s minimálními náklady.

- Makroekonomické příčiny :

Tyto příčiny souvisí s dosažením stability ekonomického systému. K nejdůležitějším makroekonomickým cílům patří produkt, zaměstnanost, stabilita cenové hladiny a stabilita měnového kurzu. Trh pak může vést k nestabilnímu vývoji výše uvedených veličin. Stát má pak tzv. stabilizační funkci. Jde v podstatě o uplatnění veřejných příjmů a výdajů k ovlivnění některé těchto veličin.

- Mimoekonomické příčiny:

Do této skupiny lze zařadit příčiny související s dosažením spravedlnosti při rozdělování důchodů a bohatství. Názory blíže specifikující tuto spravedlnost jsou však různé.

Jak jsem již uvedl výše, v ekonomické realitě existují i důvody proti veřejnému financování veřejného sektoru. Tím nejsilnějším je tzv. selhání vlády. To může mít mnoho příčin, jako například špatný odhad dopadů opatření státu, velice omezená možnost kontroly důsledků těchto opatření a další specifika politických procesů provázejících rozhodování o vládních opatřeních.

1.2 Ekonomická analýza veřejných statků :

Ve prospěch veřejného financování, jsou vedle tržního selhání, brány v úvahu i veřejné statky, nebo-li statky kolektivní spotřeby. Pokud se tyto statky vyskytnou, a my chceme dosáhnout efektivní alokace, je nutno realizovat tzv. alokační fiskální funkci. Veřejné statky patří mezi statky ekonomické, což znamená, že jsou předmětem různých alokací a distribucí. Ekonomické statky mohou být buď plně dělitelné, nebo nedělitelné. V prvním případě je jejich celková spotřeba součtem spotřeb jednotlivých spotřebitelů, zatímco v případě nedělitelných statků se celková spotřeba rovná spotřebě každého jednotlivce. Veřejné statky patří do skupiny první, tedy mezi statky nedělitelné. U těchto statků je neefektivní, obtížné, ne-li nemožné vyloučit neplaticího spotřebitele prostřednictvím cenového systému. Jsou tak protikladem k plně dělitelným a vylučitelným statkům, které blíže specifikujeme pojmem čistě soukromé.

Veřejné statky můžeme dále charakterizovat například podle příslušnosti do určitého spotřebitelského společenství, která vznikají na následujících principech : geografickém, technickém a právním. Když například z některého statku těží všichni obyvatelé určitého státu a ne pouze jeho občané, jde o tzv. geografický princip. O technickém principu mluvíme například v souvislosti s nutností vlastnit televizní přijímač, abychom se mohli zapojit do daného spotřebitelského společenství. A v poslední řadě v případě právního principu je spotřeba určitých statků omezena pouze na určitá individua. Spotřebitelské společenství pak nazýváme vhodnějším pojmem – klub, kam se sdružují jedinci s podobnými preferencemi. Mají přitom různé cíle, jako například sdílení nákladů na zbezpečení nedělitelných statků. Dalším důvodem může být touha těžit z úspor z rozsahu.

Výše zmíněné statky představují dva krajní případy ekonomických statků. Lépe je lze definovat přidáním přívlastku – čistý. Mluvíme pak o čistém soukromém a čistém veřejném statku. Přesná definice ekonomických statků je však stále častým tématem debat. Zmínil bych zde však typologii podle R.A. Musgrave a P.B. Musgraveové . Ti je roztřídili do čtyřech skupin, a to :

- s rivalitní spotřebou a s možností vyloučení ze spotřeby,
- s rivalitní spotřebou a s neproveditelným vyloučením,

- s nerivalitní spotřebou, ale s možností vyloučení,
- s nerivalitní spotřebou a s neproveditelným vyloučením ze spotřeby.

Další analýza je pro mou práci nadbytečná, zmínil bych však, že dalšími ekonomy, kteří se zabývali problematikou ekonomických statků byli například J. E. Stiglitz, P. M. Jackson a další. Je ale nutno uvést, že všichni zmínění autoři brali jako východisko Samuelsonovy základní charakteristiky, které zde zmiňovat nebudu.

Efektivní zabezpečení veřejných statků je jedním z hlavních problémů veřejných financí. Praktickým aspektem tohoto efektivního zabezpečení je, jakým způsobem rozhodnout mezi veřejným a soukromým zabezpečením statků, mezi jejich soukromou a veřejnou produkcí, dále pak o optimální nabídce a její optimální struktuře a v neposlední řadě pak o optimálním rozložení daňového zatížení mezi jednotlivými spotřebiteli v rámci jejich daného společenství.

Pro pochopení mechanismu dosahování optima za podmínek dílčí a všeobecné rovnováhy v ekonomice, ve které se vyskytují nejen soukromé, ale i veřejné statky je třeba znovu zopakovat, co od sebe tyto statky odlišuje, a to zejména z hlediska dosažení rovnováhy. Rovnováha soukromého statku je nastolena nalezením rovnovážné tržní ceny, kdy je celkové poptávané množství rovno celkovému množství nabízeného. V druhém případě je rovnováha veřejného statku nastolena za situace, kdy se celková ochota zaplatit za výstup veřejného statku rovná ceně, za kterou je producent toto množství svého výstupu nabídnout. Komplikací při optimalizaci způsobuje skutečnost, že zatímco spotřeba veřejného statku je pro každého spotřebitele stejná, tak užitek z jeho spotřeby již stejný není. Ideální by proto bylo kdyby každý spotřebitel zaplatil jakýsi funkční příspěvek rovnající se jeho meznímu užítku ze spotřeby tohoto statku.

Na otázku, zda je efektivnější soukromé nebo veřejné zabezpečení statků, není proto lehká odpověď. Důležité je také položit si otázku, proč nemůže soukromý sektor efektivně zabezpečit nabídku veřejných statků. Podle P. A. Samuelsona jsou jejich přínosy natolik rozptýleny mezi obyvatele, že žádná firma nemá ekonomický stimul k jejich produkci. J. E. Stiglitz však upozorňuje, že některé veřejné statky mohou být poskytovány i soukromým sektorem, protože mohou být vybírány poplatky za jejich spotřebu. Co však soukromý sektor zajišťovat nebude, je jejich optimální produkce. Pak můžeme mluvit o určitém vyloučení ze

spotřeby, avšak díky vysokým transakčním nákladům je efektivnější zajistit nabídku v rámci veřejného sektoru.

Veřejné zabezpečení veřejných statků můžeme definovat jako financování produkce a poskytování těchto statků, které mohou být zabezpečovány organizacemi veřejného sektoru. To znamená, že veřejné statky mohou být financovány veřejně, ale produkovány v soukromém sektoru, a to na základě smlouvy mezi soukromými firmami a orgány veřejné správy. Veřejné zabezpečení může být však uplatněno i v případě některých soukromých statků z důsledku vysokých mezních nákladů, které jsou spojeny se zvýšením počtu spotřebitelů. V případě těchto statků ale vždy hrozí nebezpečí výskytu tzv. černého pasažéra, nežádoucí uniformita nabídky na rozdíl od statků soukromých a celospolečenské ztráty.

1.3 Federální, státní a místní finance :

V této kapitole se zaměřím na vysvětlení podstaty pojmu fiskální federalismus a na problematiku využití fiskálních funkcí na různých vládních úrovních. Osvětlení této problematiky je podle mého názoru důležité pro další vývoj méj práce. Neboť ve druhé kapitole se budu zevrubněji zabývat problematikou rozpočtu státního, ve třetí pak rozpočty municipálními.

Obecně je možno vymezit čtyři vládní úrovně, to však neznamena, že se vyskytují ve všech zemích. To závisí především na vnitřním státoprávním uspořádání, jestli jde o stát federální či unitární. Rozlišujeme několik úrovní veřejné vlády, jako kombinace všech vládních jednotek.

- Nadnárodní autorita : ta řídí vládní výdajové programy zdanění uvnitř národního teritoria. Mají tak zejména koordinační funkci v oblasti finanční a hospodářské politiky na základě dohod zainteresovaných zemí.
- Ústřední vlády : ve federálních zemích se jedná o vlády federální. Ob však mají své vládní odbory, úřady, ale též decentralizované regionální administrativní jednotky.
- Státní, republikové, zemské či regionální vlády : jsou považovány za mezistupeň vládní úrovně v závislosti na rozdělení pravomoci a odpovědnosti.

- Municipální vlády : jedná se o úroveň měst a obcí, představují tak základní stupeň územní samosprávy. Ty jsou ve vztahu ke svému regionu vybaveny určitými nezávislými pravomocemi, zejména co se týče zabezpečování veřejných statků.

Na všech výše vyjmenovaných vládních úrovních je praktickým i teoretickým problémem zajistit paretovsky efektivní zabezpečování veřejných statků, což můžeme chápat jako hospodárné a účelné vynakládání veřejných prostředků. V unitárních státech je rozpočtová soustava, na rozdíl od států federálních, jednodušší.

1.3.1 Fiskální federalismus :

Tímto pojmem označujeme vertikální a horizontální strukturu rozpočtové soustavy a vnitřní vztahy tohoto víceúrovňového systému. Zachycuje také optimální přiřazení příjmů výdajů jednotlivým článkům rozpočtové soustavy a optimalizaci finančních vztahů mezi nimi. Fiskální federalismus tedy vztahujeme k vícestupňovitému uspořádání rozpočtové soustavy, která by měla mít nejméně dvě, častěji však více, úrovně veřejných rozpočtů. Tento pojem dále souvisí s :

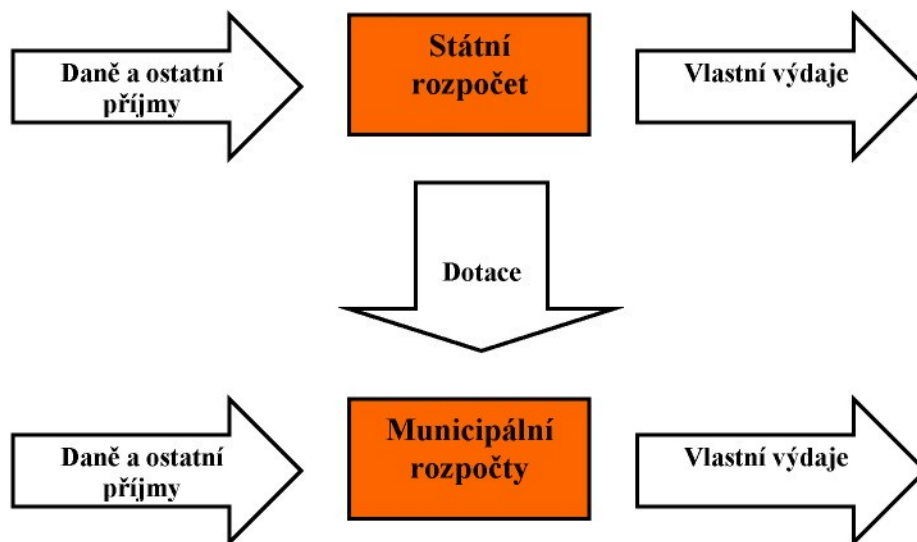
- Vertikální a horizontální strukturou různých vládních úrovní, které používají svůj rozpočet jako jeden z nejdůležitějších nástrojů své veřejné politiky. Vertikální struktura je tvořena ústředními vládami – regionálními a municipálními, mezi kterými dochází k vzájemným oboustranným vztahům. Na druhou stranu strukturu horizontální tvoří vládní úrovně svým charakterem stejné.
- Rozdílným využitím jednotlivých fiskálních funkcí jednotlivými úrovněmi vlády.
- Rozdělením kompetencí, čímž rozumíme určitou samostatnost v rozhodování související s rozvojem veřejného sektoru.
- Stanovením daňových pravomocí na jednotlivých vládních úrovních
- Daňovým určením, což znamená přiřazení jednotlivých druhů daní příslušným rozpočtovým úrovním.
- Využíváním transferů mezi rozpočty a optimalizací jejich výše.

Dalším významným trendem veřejného financování je fiskální decentralizace, díky níž se zvyšuje význam veřejných rozpočtů na nižších vládních úrovních. Postupně se posilují jejich pravomoci o odpovědnosti plynoucí ze zabezpečování a financování veřejných statků.

Proto se pomocí decentralizace v daňovém určení posilují jejich vlastní příjmy a dále dochází k omezování přerozdělovacích procesů v rozpočtové soustavě. Fiskální decentralizace vlastně znamená, že autority nižší úrovně rozhodují o poskytování služeb veřejného sektoru s ohledem na lokální zvláštnosti, ovšem na základě obecně platných pravidel. Z pohledu hospodárnosti by měly tyto autority nést odpovědnost za financování podstatné části nákladů veřejných služeb a to zejména prostřednictvím vlastní příjmové základny rozpočtů.

V rámci fiskální decentralizace jde však také o rozdělení pravomoci v získávání příjmů, a to především co se zdanění a daňového určení týče. To znamená vymezení celostátně vybíraných daní, které ale budou tvořit příjem těchto nižších vládních úrovní. Nazýváme je daněmi svěřenými. Tento typ fiskálního federalismu je založen na vertikálním modelu, který se někdy označuje jako model nezávislého „vrstveného dortu“. Dalším typem fiskálního federalismu je model tzv. „kooperativní“, který je založen na společném federálním zákonodárství a to také ve finanční oblasti. Ve většině zemí se používá model kombinovaný, stejně jako v České republice.

Schéma č.1 : Kombinovaný model fiskálního federalismu



1.3.2 Využití fiskálních funkcí v rámci různých úrovní vlády :

Využití těchto funkcí úzce souvisí s vymezenými funkcemi jednotlivých vládních úrovní dané země. Tou první, kterou budu dále popisovat, je funkce **alokační**, která je využívána na různých stupních řízení, pod vlivem lokálních zájmů a preferencí. Na rozdíl od ní je však využití dalších dvou funkcí, **redistribuční** a **stabilizační**, možné zejména na úrovni centrální, na nižších úrovních řízení je jejich využití omezené.

a) Prostorový aspekt alokační funkce :

Podstatou alokační funkce veřejných financí je hospodárné a účelné zajišťování veřejných statků z hlediska paretovské efektivnosti. Hlavní otázkou je, na jaké úrovni tyto veřejné statky zabezpečovat, aby byly splněny výše zmíněné cíle. Tedy zda mají být veřejné statky zabezpečovány, ale též financovány centralizovaně či decentralizovaně. Řešení této otázky je tedy spojeno s **analýzou prospěchu**, tedy kdo má z veřejného financování a zabezpečování veřejných statků prospěch. Tyto statky by měly být zajišťovány v souladu s preferencemi obyvatel, kteří prostřednictvím placených daní hradí náklady s nimi spojené. Z analýzy prospěchu vyplývá závěr, že na celostátní úrovni by měly být zajišťovány a financovány ty statky, z nichž mají určitý prospěch všichni obyvatelé státu. Na druhou stranu veřejné statky, z nichž mají užitek pouze obyvatelé určitého regionu, by měly být zajišťovány regionální vládní úrovní a financovány prostřednictvím jejího rozpočtu. A do třetice, veřejné statky, které přinášejí užitek pouze omezenému okruhu lidí určité municipality, by měly být financovány a zajišťovány touto municipální vládní úrovní. Charakter užitku je tedy z lokálního hlediska omezen. Pro hospodárné a účelné použití finančních prostředků z veřejných rozpočtů je důležité stanovit :

- Optimální velikost fiskálního společenství,
- Optimální objem veřejného statku,
- Optimální strukturu veřejných statků.

Při určování optimální velikosti fiskální jednotky pro zabezpečení a financování veřejných statků se obecně prosazuje snaha o zajištění minimálního daňového zatížení ve vztahu k jejich danému objemu. Náklady veřejného statku na jednoho uživatele se s rostoucím počtem uživatelů snižují, čímž vznikají úspory ze sdílených nákladů. Rozhodování o optimální velikosti společenství je však znesnadňováno několika faktory :

- Rozdíly v zálibách jednotlivců : Preferenční křivky jednotlivců nejsou stejné.
- Rozdíly v příjmech jednotlivců : Zde hraje významnou úlohu zejména důchodová elasticita poptávky.
- Existence přetížených statků : A to zejména na municipální vládní úrovni.
- Možnost úspor z rozsahu.
- Přelévání užítu mezi jednotlivými fiskálními jednotkami.

Každý konkrétní veřejný statek by měl být zabezpečován tou vládní úrovní, která ho je schopna zajistit v duchu paretoovské efektivnosti, to znamená hospodárně a s maximálním užítkem. Podmínkou však je konkurenční prostředí a určitý rozsah, kvalita struktura veřejných statků. Jejich uživatel si pak na základě svých preferencí volí určitou fiskální jednotku a následně má možnost se přestěhovat do takové obce, která mu požadovanou strukturu veřejných statků požadované úrovně je schopna zabezpečit. Tato výše zmíněná mobilita uživatelů veřejných statků tak vytváří prostor pro získání vyššího efektu plynoucího z decentralizace, především lokálních veřejných statků. Naopak při centralizaci zajišťování veřejných statků dochází ke ztrátám efektu z centralizace. Rozsah těchto ztrát je závislý především :

- Na rozdílnosti v poptávce ve fiskálních společenstvích, to znamená, čím jsou tyto, například municipality, menší, tím jsou menší i ztráty pro všechny.
- Nepřímo úměrně na cenové elasticitě poptávky. Znamená to, že čím bude poptávková křivka strmější, tedy poptávka méně elastická, tím bude větší i ztráta efektu z centralizace. Některé výzkumy v praxi ukázaly, že u lokálních veřejných statků je poptávka cenově velmi neelastická.

Jednotlivé obce si na základě zjištěných preferencí obyvatel v zajišťování veřejných statků konkurují, což vede k nejefektivnějšímu zabezpečování právě těch preferovaných veřejných statků. Prostředky veřejných rozpočtů pak nejsou díky tomu nevhodně vynakládány na ostatní nepreferované statky. Uživatelé zmiňovaných statků by se potom mohli stěhovat do municipalit, které by jim byly schopny zabezpečovat jimi preferované veřejné statky, ze kterých mají užitek. Tento mechanismus však předpokládá zejména splnění reálných předpokladů pro migraci obyvatelstva, což je v praxi velice obtížné. Překážkou může být například nedostatek bytů, nemožnost najít podobnou práci a mnoho dalších faktorů.

Většinou proto existuje pouze omezený počet vzájemně si konkurujících obcí. V opačném případě se do municipalit, které pro své obyvatele zabezpečují rozsáhlé veřejné statky, stěhují lidé z municipalit jiných, kde je jejich nabídka omezená. Rozsah úrovně těchto statků se však současně kapitalizuje do cenové hladiny. Je tedy zřejmé, že výhodou zabezpečování veřejných statků municipalitami je větší adaptabilita na místní preference, nevýhodou pak mohou být vyšší transakční náklady a také někdy značně výrazné rozdíly v jejich kvalitě v různých municipalitách.

Na úrovni municipalit jde o zabezpečení přibližně čtyř typů veřejných statků, které však nelze vždy přesně rozlišovat :

- Poručnické (upřednostněné) statky : jsou statky, jejichž spotřeba nezávisí čistě na vůli obyvatel, ale stát v jejich případě prostřednictvím určitého příkazového systému zajistí, aby je spotřebovávali. Stát pak v mnoha případech přenáší tuto pravomoc přímo na municipality. Ústřední vláda si ale ponechává možnost kontrolovat jejich rozsah a kvalitu, aby nedocházelo k výrazným rozdílům mezi jednotlivými regiony. Jedná se například o oblast školství, zdravotnictví apod.
- Národní veřejné statky : mají většinou povahu čistě veřejných statků. Jedná se například o zabezpečování výstavby a údržby silnic, o regulaci vodních toků apod. Což znamená, že z nich mají prospěch i obyvatelé ostatních regionů. Toto jejich specifikum znamená, že se na jejich zabezpečení musí podílet i jiné finanční zdroje než ty, které jsou vybírány od obyvatel dané municipality.
- Místní (lokální) veřejné statky : jejich zabezpečování tvoří vlastní náplň činnosti municipální vlády, slouží zejména místnímu obyvatelstvu podle jeho zájmů a preferencí. Může se jednat jak o čisté veřejné statky (místní policie, hasiči, místní komunikace a osvětlení), tak o smíšené (zásobování pitnou vodou, kanalizace, svoz odpadu atd.)
- Poplatkové služby : v jejich případě lze přesně měřit spotřebu jednotlivců díky stanovenému uživatelskému poplatku. Tyto statky mohou být zajišťovány též prostřednictvím zakázky u veřejného sektoru.

Centralizovaným způsobem jsou naopak financovány a zabezpečovány veřejné statky :

- Z nichž plyne užitek obyvatelstvu celého státu (jako například obrana atd.)

- U kterých je zapotřebí zajistit standardní úroveň pro všechny obyvatele. Zde se jedná zejména o veřejné statky, které mají povahu statků poručnických.

b) Prostorový aspekt redistribuční funkce :

Redistribuční funkce může být na jednotlivých vládních úrovních využita pouze za předpokladu určité daňové pravomoci těchto úrovní. To znamená, že mají pravomoc volit progresivní daně a dále například pravomoc co se týče rozhodování týkající se předmětu zdanění a jaké sazby daní v tom případě použít. Tato poslední pravomoc však v sobě skrývá riziko vzniku daňové konkurence mezi jednotlivými regiony. Nestejné zdanění různých vrstev obyvatel může vést až k migraci znevýhodňované vrstvy do jiného regionu, kde bude zatížena nižší daňovou povinností. Z tohoto důvodu také mají municipality pouze velmi omezenou daňovou pravomoc, aby se tak zamezilo výraznější daňové konkurenci.

Využití redistribuční funkce veřejných financí na regionální, zejména pak na municipální, úrovni je velmi omezené stejně jako její decentralizace. Rozhodující úlohu v redistribuci má proto ústřední vláda. K tomu využívá ústřední, tedy státní, rozpočet. Redistribuci finančních prostředků dochází ale též mezi veřejnými rozpočty na jednotlivých vládních úrovních, což má dopomoci ke spravedlivějšímu rozdělování prostředků mezi jednotlivými regiony a municipalitami, u nichž je daňová kapacita z různých důvodů rozdílná. K této redistribuci dochází nepřímo prostřednictvím daňového určení, které vlastně vymezuje, které daně budou součástí příjmů ústředního rozpočtu a které rozpočtů nižších. Daňové určení se tak stává významným nástrojem při prosazování snah o centralizaci či decentralizaci. V souvislosti s fiskální decentralizací je velmi často opravováno daňové určení tím způsobem, aby stále větší část daní plynula do nižších veřejných rozpočtů a to v několika možných formách :

- Jednak může celý daňový výnos plynout do nižšího veřejného rozpočtu. Tyto daně pak nazýváme municipálními nebo lépe svěřenými.
- Nebo se může jednat o daně tzv. sdílené, což znamená rozdělení daňového výnosu mezi rozpočet ústřední a municipální.
- Poslední možností jsou přírážky ke státním daním, většinou se jedná o přírážky k daním spotřebním typu akcízu, například na alkohol, tabák apod.

V praxi se jeví jednodušší vymezit daně, jejichž výnos poplyne do ústředního rozpočtu než daně, na jejichž výnosech se podílejí též rozpočty municipalit. Na daňové určení se v teorii kladou tyto požadavky :

- Progresivní daně by neměly být využívány municipálními rozpočty z důvodu rizika nežádoucí migrace pracovních sil a kapitálu. Tyto daně by měly proto být centralizovány především do ústředního rozpočtu. Neboť mají funkci vestavěného stabilizátoru a využívají sekalo prostředek redistribuce.
- Municipální rozpočty by měly využívat jako svůj zdroj příjmů zejména daně z imobilního základu, protože ty jsou příjmem stabilnějším. Jedná se hlavně daně majetkové, jako například daň z nemovitosti.
- Zdanění přírodních zdrojů by mělo být centralizováno do ústředních rozpočtů, protože sou nerovnoměrně rozloženy a decentralizované zdanění tak odporuje zásadě spravedlnosti.
- Naopak decentralizovány by měly být místní daně a poplatky, u nichž nebezpečí nespravedlnosti nehrozí a daňoví poplatníci mají přehled, jaké veřejné potřeby jsou prostřednictvím výnosu z těchto daní financovány.
- V případě nepřímých spotřebních daní je jejich výnos většinou příjmem ústředních rozpočtů.

V současnosti však dochází k určitým odchylkám od výše uvedených pravidel, a to především z důvodu stále rostoucí role územní samosprávy. Tento trend má za následek zvyšování soběstačnosti těchto nižších veřejných rozpočtů, čehož nelze dosáhnout bez využití důchodových daní. Municipální rozpočty se tak stávají významným nástrojem lokální veřejné politiky. Tyto rozpočty však nikdy zcela soběstačné být nemohou. Míra jejich soběstačnosti se v každé zemi liší, ale v průměru se pohybuje kolem hodnoty 50 %. Přerozdělovací procesy v rámci soustavy veřejných rozpočtů mají několik příčin, které můžeme shrnout do několika bodů :

- Daňové určení, daňová pravomoc : daně, jejichž výnosnost je nejvyšší, plynou do ústředního rozpočtu. Sem patří daně spotřební a důchodové. Municipalitám pak zbývá pouze omezená pravomoc.
- Povaha a pružnost municipálních daní

- Nerovnoměrně a neracionálně rozložená příjmová základna : to je často důsledkem dlouhodobého vývoje municipalit, ale též důsledkem geografických a přírodních vlivů.
- Vymezení rozsahu veřejných statků : za jejichž zajištění jsou municipality zodpovědné.
- Zabezpečení standardní úrovně některých veřejných statků : v tomto případě je nutné určit právě tu standardní úroveň.
- Externality : jejich význam spočívá v tom, že výhody, z nich plynoucí, mají i lidé z jiného regionu, kteří na danou službu ani nepřispívají.
- Horizontální vyrovnaní finanční situace : tedy spravedlivější rozdělování příjmů veřejných rozpočtů.
- Vliv a kontrola ústřední vlády

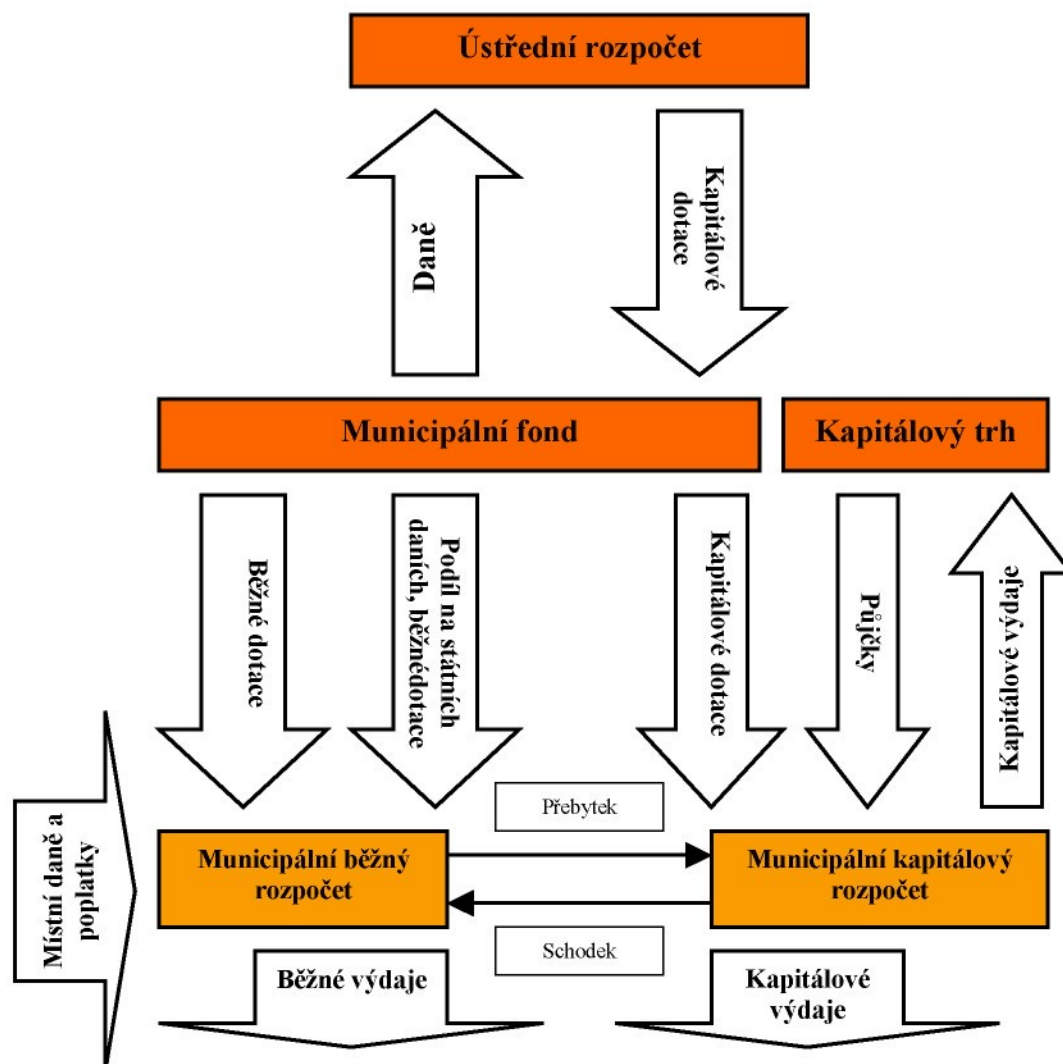
Ke zmiňované redistribuci finančních prostředků v rámci rozpočtové soustavy dochází přímo prostřednictvím peněžních transferů formou specifických nebo všeobecných dotací. Jejich podrobnější charakteristikou se budu zabývat ve třetí kapitole. Na tomto místě bych se o nich zmínil pouze stručně.

- Specifické (účelové) dotace : ty jsou municipalitám poskytovány na předem vymezený účel. Nevyčerpané dotace se musí zpravidla vracet zpět do státního rozpočtu. Podle potřeby jsou poskytovány na běžné a kapitálové výdaje. Mohou mít dále formu podmíněné dotace rovnocenné či nerovnocenné, čímž dochází vedle stanovení účelu též ke stanovení určitých podmínek, například jakým procentem se budou na úhradě příslušných nákladů podílet vlastními příjmy i samotné municipality.
 - a) Rovnocenné podmíněné specifické dotace : v jejich případě je přesně stanoven rovnocenný podíl jednotlivých vládních úrovní na financování potřeb veřejné ekonomiky.
 - b) Nerovnocenná podmíněná specifická : dotace je do veřejného rozpočtu poskytována vládní úrovní v pevné výši, bez ohledu podílu vlastních příjmů municipality na financování.
- Všeobecné dotace : ty jsou zpravidla nepodmíněné, to znamená, že nejsou poskytovány na předem stanovený účel a za předem stanovených podmínek.

Municipalita je tedy může použít podle svého uvážení, jako kdyby to byly její vlastní daňové příjmy. To sebou však nese řadu rizik, spojených například s jejich neadekvátním využitím.

V posledních letech se však prosazují snahy omezovat účelové specifické dotace a více využívat dotace všeobecné. To souvisí s posilováním samostatnosti a odpovědnosti orgánů územní samosprávy v rozhodování a řízení. Tato snaha o zvyšování soběstačnosti municipalit se promítá také do zvýšení počtu daní plynoucích do jejich rozpočtů.

Schéma č.2 : Vztahy mezi ústředním a municipálním rozpočtem



c) Prostorový aspekt stabilizační funkce :

Využití této funkce na nižší než ústřední vládní úrovni je velmi omezené. A to především proto, že stabilizační funkce má makroekonomický rozměr. I přesto se snaží municipality řešit problém nezaměstnanosti ve svém regionu svou cestou, dále se snaží vytvářet příznivé podmínky pro vstup zahraničních investorů na své území, což může mít právě vliv též na vývoj místní nezaměstnanosti. V praxi ale vzniká riziko, že vládní a municipální úroveň státní správy budou mít rozdílné cíle z hlediska využití této stabilizační funkce.

2. Státní rozpočet jako segment veřejných financí :

2.1 Pojem státního rozpočtu :

Pojem státní rozpočet je přímo spojován s hospodařením státu, proto je obecně vhodnější hovořit o rozpočtu veřejném jako o finanční bilanci, kterou využívá příslušný stupeň veřejné vlády za účelem zajištění potřeb veřejné ekonomiky. Pod pojmem veřejný rozpočet tak vlastně chápeme soustavu rozpočtů všech vládních úrovní. Pokud se zaměříme pouze na rozpočet ústřední vlády, můžeme mluvit o vládních financích či rozpočtu, lépe však o rozpočtu státním. Ten je samostatnou ekonomickou kategorií představující jednotu daní, dotací a jiných transferů, státních půjček apod. Můžeme na něj pohlížet jako na :

- a) **Peněžní fond** : je to centralizovaný peněžní fond, který je vytvářen, rozdělován a používán především za využití nenávratného a neekvivalentního způsobu rozdělování. Státní rozpočet je toková veličina, což znamená, že v průběhu rozpočtového období do něj přicházejí příjmy a zároveň se postupně financují potřeby prostřednictvím výdajů.
- b) **Bilanci** : Tak chápeme státní rozpočet z účetního hlediska. Přitom ale nejde pouze o jeden přehled, ale o celou řadu přehledů a účtů. V mnoha zemích se sestavuje ve dvojím průřezu. Běžné příjmy a výdaje, které se většinou opakují a týkají se rozpočtového období, jsou zahrnovány do tzv. běžného rozpočtu, ten je sestavován jako vyrovnaný. Případné saldo se vyrovnává prostřednictvím kapitálového rozpočtu, do kterého plynou nedaňové, jednorázové a mimořádné příjmy a jsou z něj hrazeny kapitálové výdaje, které mají především investiční povahu. Běžné příjmy jsou brány jako výsledek tvorby a rozdělení produktu příslušného rozpočtového období, na druhou stranu příjmy kapitálové se vztahují i k několika obdobím minulým. U příjmů je situace analogická. V této souvislosti někdy hovoříme o sestavování řádného rozpočtu, který je bilancí řádných příjmů a výdajů, a rozpočtu mimořádného, kdy mimořádné výdaje, např. velké investice, jsou kryty mimořádnými příjmy, např. státními půjčkami. U státního rozpočtu je důležité jeho rozpočtové saldo, tedy do jaké míry jsou výdaje kryty příjmy. Běžný rozpočet je vyrovnaný, pokud se příjmy rovnají výdajům, přebytkový, pokud jsou větší a schodkový, jsou-li menší. Kapitálový rozpočet je vyrovnaný, pokud je velikost výdajů stejná jako velikost příjmů, včetně salda běžného rozpočtu. Dále pak může být analogicky s běžným rozpočtem přebytkový nebo schodkový. Vyrovnanost celkového státního rozpočtu lze hodnotit ve dvou úrovních :

- jako vztah běžných příjmů k celkovým rozpočtovým výdajům,
- nebo jako na vztah řádných příjmů k celkovým rozpočtovým výdajům.

Pokud běžné příjmy státního rozpočtu jsou menší než celkové výdaje, stát musí krýt část výdajů pomocí návratných finančních prostředků, čímž vzrůstá jeho dluh.

V opačném případě může stát použít vzniklý přebytek ke splácení dluhu.

- c) **Zákon** : Návrh státního rozpočtu je schvalován zákonodárci proto nabývá formy rozpočtového zákona. V praxi je ale velice těžké během rozpočtového období jeho plánovanou bilanci dodržet. A protože má státní rozpočet povahu zákona, musí ministerstvo financí podávat zákonodárnému sboru průběžné zprávy o jeho plnění. Případné změny v plnění státního rozpočtu jsou po té analyzovány a opět schvalovány formou zákona.
- d) **Nástroj fiskální politiky** : Státní rozpočet je také využíván jako významný nástroj fiskální politiky vlády. To souvisí s využíváním stabilizační funkce veřejných financí.

2.2 Funkce státního rozpočtu :

Samotná podstata a význam státního rozpočtu se projevují právě v jeho funkcích, o kterých bylo pojednáno již v předchozí kapitole, tedy funkci alokační, nedistribuční a stabilizační.

- a) **Alokační funkce** : je funkcí nejstarší a je vlastně projevem postavení státu jako produkčního subjektu, kdy stát právě prostřednictvím státního rozpočtu alokuje zdroje do produkce různých veřejných statků, které mají netržní či polotržní charakter. Což znamená, že tyto statky jsou obyvatelstvu poskytovány zdarma nebo za částečnou úplatu. To však v praxi neznamená, že stát tyto statky musí nutně vyrábět, může je například nakupovat od soukromého sektoru. Zdrojem pro krytí s tím spojených nákladů jsou daně, a to zejména důchodové a spotřební. Ve vyspělých zemích se pohybuje podíl výdajů na alokační činnosti mezi 30 až 35 % z celkových výdajů státních rozpočtů. Dlouhodobě však alokační výdaje stagnují nebo klesají, neboť se s postupem času zvyšuje podíl jiných subjektů na úhradě nákladů na veřejné statky.
- b) **Redistribuční funkce** : se spojuje s přerozdělováním části hrubého domácího produktu, jedná se o opětovné rozdělování důchodů a bohatství s cílem zmírnit důchodové a sociální nerovnosti ve společnosti. Redistribuce se provádí prostřednictvím :
- Progresivních důchodových, ale též majetkových daní,

- Transferů, formou dotací subjektům s nižšími příjmy,
- Vyššího zdanění luxusního zboží.

Podíl výdajů na redistribuční činnost se pohybuje mezi 30 až 60 % z celkových výdajů státních rozpočtů. Významné postavení mají v těchto výdajích sociální transfery, včetně podpor v nezaměstnanosti.

- c) **Stabilizační funkce státního rozpočtu** : ta se začala více projevovat především v souvislosti se světovou hospodářskou krizí. Stát může jejím prostřednictvím pozitivně působit na stabilizaci ekonomiky. Především co se týče otázek hospodářského růstu, zaměstnanosti, inflace a platební bilance.

2.3 Rozpočtová soustava :

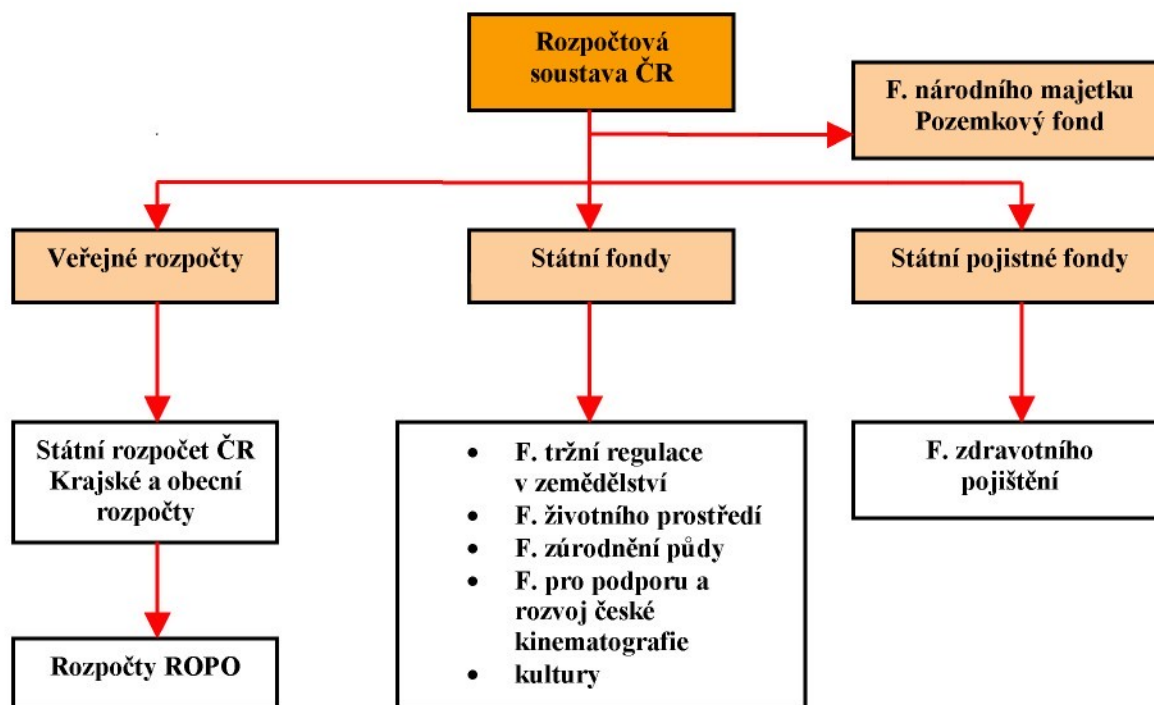
Pojem rozpočtová soustava označuje soustavu rozpočtových orgánů a institucí, které se starají o tvorbu, rozdělování a užití veřejných rozpočtů. Mezi těmito institucemi mají významné postavení ministerstvo financí, finanční úřady, dále finanční útvary státní správy na municipální úrovni a jiné municipální samosprávné vládní autority. Členitost těchto orgánů je především závislá na státoprávním uspořádání země. Rozpočtová soustava může být různě členitá, což je způsobeno mnoha faktory. Tím nejdůležitějším je velikost a forma uspořádání státu.

Do této soustavy řadíme vedle soustavy veřejných rozpočtů i veřejnoprávní mimorozpočtové státní účelové fondy. Ty jsou zřizovány zákonem, který též vymezuje jejich zdroje a účel jejich použití. Tyto fondy hospodaří s veřejnými prostředky, poskytují za předem vymezených podmínek dotace různým subjektům, někdy i formou bezúročných půjček. Přebytky těchto fondů nepropadají zpět do státního rozpočtu, ale je možno je převést do následujícího rozpočtového roku. Některé tyto fondy mohou čerpat úvěry nebo emitovat cenné papíry, pokud nejsou schopny krýt své běžné potřeby z vlastních finančních zdrojů.. Jejich hospodaření je schvalováno společně se státním rozpočtem a je kontrolováno parlamentem. V současnosti naše rozpočtová soustava zahrnuje:

- Státní rozpočet ČR,
- Krajské rozpočty,

- Rozpočty municipalit, tedy měst a obcí,
- Státní účelové peněžní fondy a fondy zdravotních pojišťoven,
- Rozpočty rozpočtových a příspěvkových organizací a municipálních organizací, tedy podniků (ROPO)

Schéma č.3 : Rozpočtová soustava ČR



Specifické postavení v rámci mimorozpočtových fondů zaujímají v České republice Fond národního majetku (FNM) a Pozemkový fond (PF). Jejich zřízení bylo vyvoláno procesem privatizace státního majetku během období transformace. Z privatizace pak čerpají tyto fondy své příjmy. Pro své specifické postavení nejsou tyto fondy zahrnovány do soustavy veřejných rozpočtů. V České republice jsou dále od roku 1992 zřizovány mimorozpočtové fondy typu vládních agentur, které mají za cíl podporovat zemědělství a malé a střední podnikání. Jsou zakládány příslušnými ministerstvy ve formě akciových společností. Mezi tyto agentury například patří Česká exportní banka a Podpůrný garanční rolnický a lesnický fond.

2.4 Rozpočtové zásady a rozpočtový proces :

Při sestavování státního rozpočtu se v praxi dodržují určité rozpočtové zásady, které mají pomoci ke zkvalitnění využívání státního rozpočtu jako nástroje fiskální, nebo-li rozpočtové politiky. Jsou to :

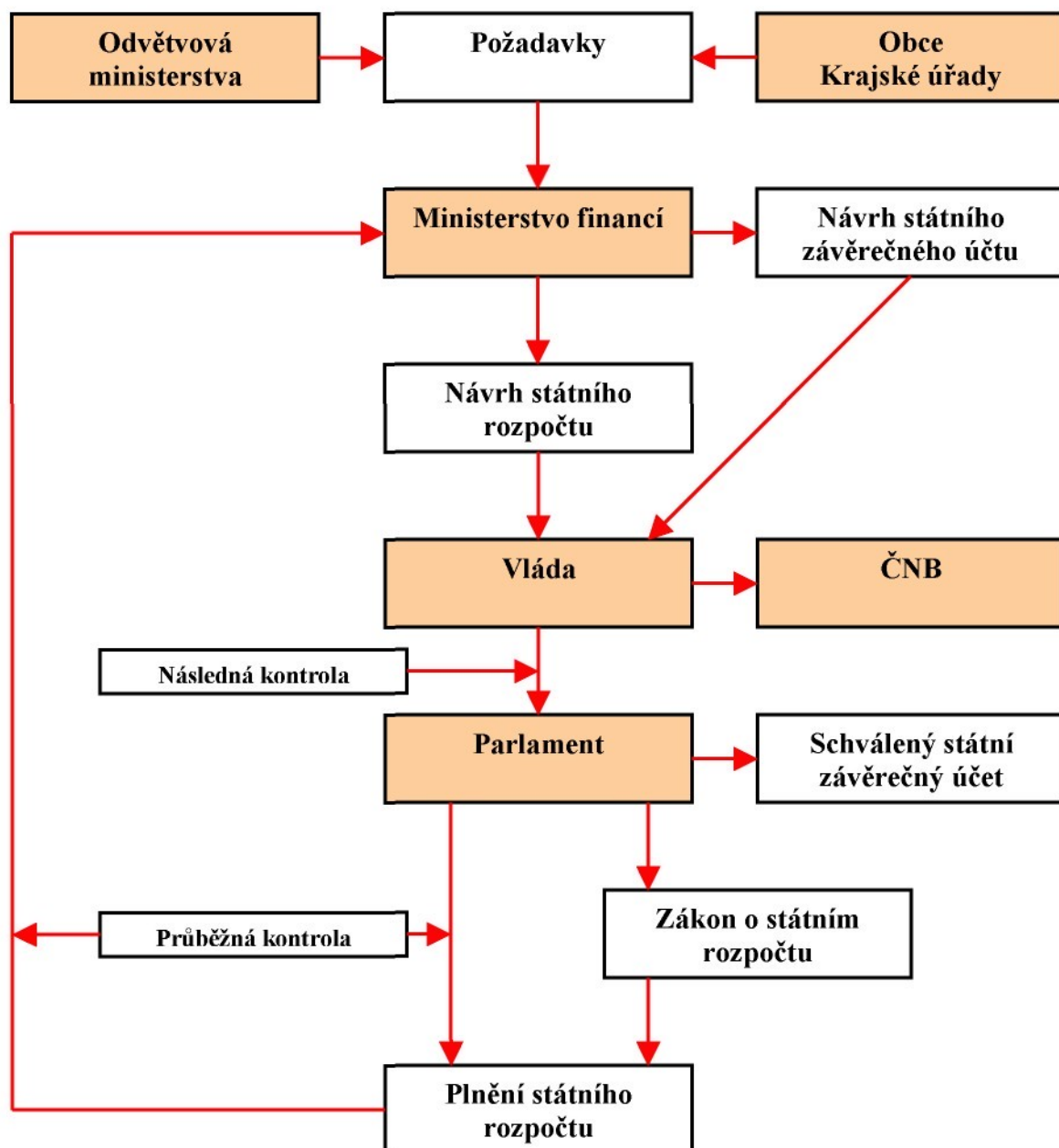
- Zásada každoročního sestavování a schvalování rozpočtu : rozpočtové období se nemusí shodovat s kalendářním rokem.
- Zásada reálnosti a pravdivosti : ta by měla zabránit zkreslování údajů v rozpočtu.
- Zásada úplnosti a jednotnosti rozpočtu : je vyvolána potřebou souhrnných analýz o vývoji příjmů a výdajů soustavy veřejných rozpočtů.
- Zásada dlouhodobé vyrovnanosti státního rozpočtu : umožňuje fiskální politice využívání krátkodobých deficitů či přebytků podle její potřeby.
- Zásada publicity : jedná se o informovanost široké veřejnosti.

Rozpočtový proces je činnost orgánů finanční soustavy stanovená státem, která je spojená se sestavováním návrhu příslušného veřejného rozpočtu, s jeho projednáváním a schvalováním, s jeho realizací v průběhu rozpočtového období a kontrolu jeho plnění. Rozpočtové období trvá většinou jeden rok. Můžeme vymezit následující etapy rozpočtového procesu :

- a) Sestavování návrhu :** práce spojené se sestavováním návrhu veřejného rozpočtu většinou začínají minimálně půl roku před začátkem nového rozpočtového období. Návrh ústředního rozpočtu sestavuje ministerstvo financí, na nižších vládních úrovních je návrh sestavován například finančním odborem municipálního orgánu. Sestavení návrhu je nejsložitější etapou rozpočtového procesu, pokud má být rozpočet reálným finančním plánem. Návrh se projednává ve vládě.
- b) Schvalování :** Dále je návrh projednáván a schvalován parlamentem. Schválený rozpočet se pak stává rozpočtovým zákonem. Při vlastním schvalování je věnována zvláštní pozornost jak příjmům, tak výdajům. To vše může být dlouhodobou záležitostí, zejména pokud je návrh rozpočtu vrácen k přepracování. Pokud se nepodaří návrh schválit do začátku rozpočtového období, pak se až do jeho schválení hospodaří podle tzv. rozpočtového provizoria.

- c) **Plnění :** za vlastní realizaci rozpočtu většinou odpovídají ty orgány rozpočtové soustavy, které sestavovaly jeho návrh. Pokladní plnění již zabezpečují peněžní ústavy, v případě ústředních rozpočtů to jsou ústřední cedulové banky, v ČR je to Česká národní banka. V České republice je platební styk silně centralizován, čemuž se podřizuje též rozpočtová soustava. Všechny příjmy a výdaje státního rozpočtu se realizují na jednom běžném účtu v zúčtovacím centru centrální cedulové banky. Jedná se o clearingový účet tzv. Státní pokladny. Každá peněžní transakce, která se týká státního rozpočtu, představuje přesun příslušné částky na clearingovém účtu a zároveň účetní přesun na jednom z účtů státního rozpočtu. Státní rozpočet je technicky obsluhován institucí **Státní pokladny**. Ta řídí rozpočtovou likviditu, v případě nedostatku peněžních prostředků volí konkrétní dluhové nástroje, to znamená, že řídí dluhovou službu. Dále pak zabezpečuje dlouhodobý přístup a kredibilitu státu na kapitálových trzích a minimalizaci vlivu operací spojených s řízením dluhu. Zabezpečuje skutečné provedení emise státních dluhopisů a eviduje státní finanční aktiva a pasiva. Účetní plnění státního rozpočtu se může odlišovat od plnění pokladního, především na konci rozpočtového období. Během jeho plnění v rámci rozpočtového období může dojít k saldu v důsledku časového nesouladu mezi příjmy a výdaji.
- d) **Kontrola plnění veřejného rozpočtu :** Můžeme rozlišit kontrolu průběžnou a následnou. Během rozpočtového období se průběžně kontroluje pokladní plnění veřejného rozpočtu, a to nejen příslušnou bankou, ale též orgány zodpovědnými za realizaci rozpočtu. Po skončení rozpočtového období nastává etapa následné kontroly plnění veřejného rozpočtu, která je prováděna ministerstvem financí. Při průběžné i následné kontrole v zákonodárném sboru se projevuje zpětná vazba voličů prostřednictvím zvolených zástupců.

Schéma č.4 : Rozpočtový proces



2.5 Rozpočtová skladba :

Rozpočtovou skladbou rozumíme systematické, jednotné, přehledné a závazné třídění rozpočtových příjmů a výdajů podle určitých hledisek, což umožňuje zabezpečit přehlednost a jednotnost v rámci rozpočtové soustavy, porovnávat jednotlivé rozpočty mezi

sebou a analyzovat jejich příjmy a výdaje v čase i v prostoru, dále zajistit potřebné informace a využívat je ve finanční politice. Rozpočtová skladba využívá tři hledisek :

- Organizační členění na kapitoly a dále pak v jejich rámci na jednotlivé organizace.
- Odvětvové členění, to znamená podle hlavních odvětví na rozpočtové oddíly, které můžeme dále členit na paragrafy, a ty se mohou ještě seskupovat do rozpočtových skupin.
- Členění podle ekonomických druhů příjmů a výdajů, dále členěných do položek a jejich seskupení.

Výše zmiňované třídění příjmů a výdajů veřejného rozpočtu se drží následujících zásad :

- Zásadu jednotnosti, kdy je v rámci rozpočtové soustavy uplatňována jednotná rozpočtová skladba.
- Zásadu závaznosti, tedy závazné třídění celého veřejného rozpočtu, závazné je i vzájemné propojení údajů rozpočtové skladby.
- Zásadu odvětvové shody příjmů a výdajů, kdy každý příjem a výdaj je začleněn organizačně i odvětvově v rozpočtové skladbě na stejné místo.
- Zásadu stability třídění rozpočtů, která je důležitá též pro časovou srovnatelnost obsahu rozpočtů, tedy pro analýzu plnění.

Přesuny mezi jednotlivými druhy příjmů a výdajů rozpočtu nazýváme rozpočtovým opatřením, které zahrnuje

- Přesuny rozpočtových prostředků mezi jednotlivými druhy příjmů a výdajů.
- Povolené překročení rozpočtu podřízené organizace, na které pak většinou musí nadřízený rozpočet poskytnout další dotaci.
- Vázání rozpočtových prostředků.

2.6 Příjmy veřejných rozpočtů :

2.6.1 Vymezení příjmů veřejných rozpočtů :

Veřejné příjmy jsou základním zdrojem krytí veřejných výdajů, Vztahují se k tvorbě veřejných rozpočtů, případně jiných státních účelových fondů v rozpočtové soustavě. Příjmy veřejných rozpočtů můžeme členit podle mnoha hledisek. Tím nejvýznamnějším je **hledisko návratnosti** :

- Nenávratné příjmy : to jsou příjmy, které plynou do veřejných rozpočtů na dané vládní úrovni od různých subjektů (občané, firmy apod.) nebo z ostatních veřejných rozpočtů formou dotací a vláda nemusí přijaté prostředky těmto subjektům vracet. Mezi typické nenávratné příjmy patří daně, dávky, poplatky, odvody, cla, apod.
- Návratné příjmy : tato skupina v sobě zahrnuje příjmy, které má daná vládní úroveň k dispozici od ekonomických subjektů pro svůj rozpočet pouze dočasně, na dobu určitou a po uplynutí této doby je musí těmto subjektům vrátit. Takovým typickým příkladem jsou bankovní úvěry od peněžních institucí nebo peněžní prostředky získané prostřednictvím emise cenných papírů, například státních pokladničních poukázek, bondů, obligací apod.

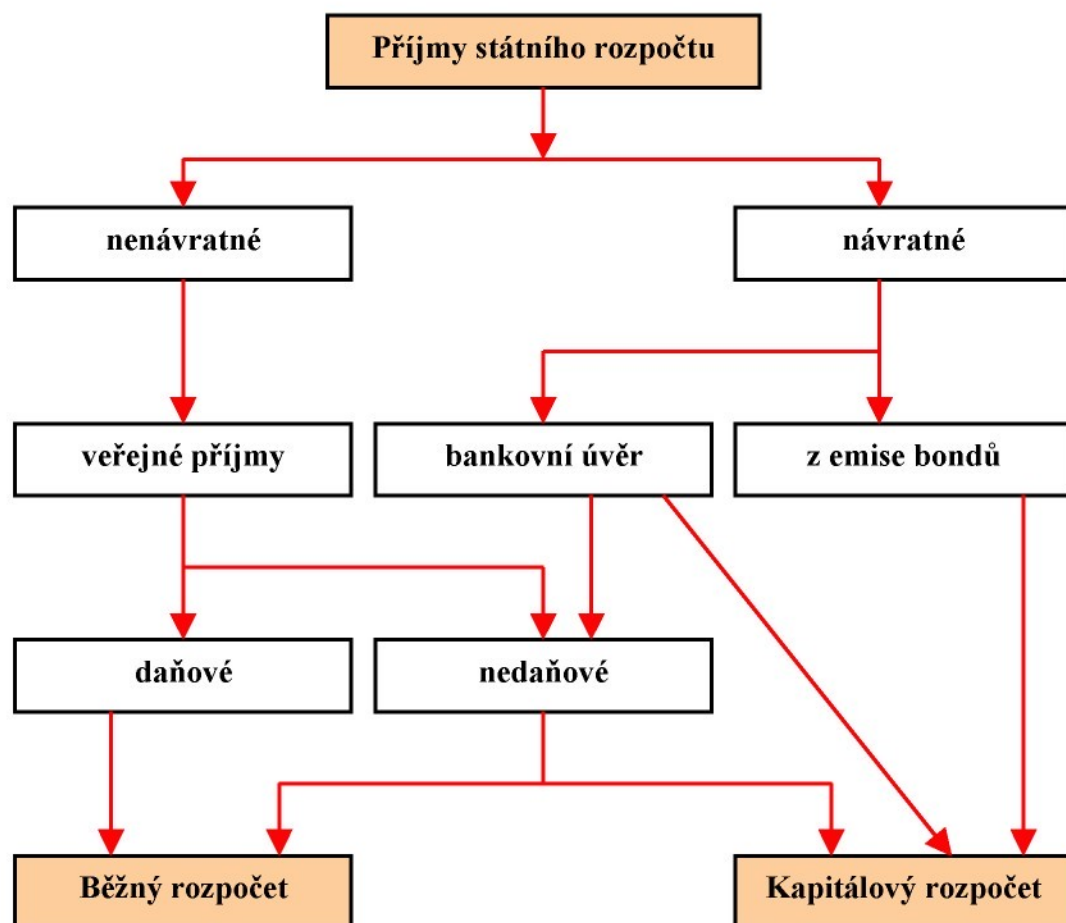
Většina příjmů veřejných rozpočtů má nenávratný charakter. Běžně však v praxi slouží jako příjem veřejného rozpočtu též krátkodobý bankovní úvěr, jehož účelem je pokrýt krátkodobý deficit tohoto rozpočtu v průběhu rozpočtového období. To je většinou způsobeno časovým nesouladem mezi tím, jak plynou příjmy, především daňové, na příjmový účet veřejného rozpočtu a jak jsou výdajového účtu hrazeny veřejné potřeby. V případě státního rozpočtu je tento deficit eliminován vydáváním krátkodobých státních pokladničních poukázek. Příjmem veřejného rozpočtu však může být i dlouhodobý bankovní úvěr, častěji to však jsou prostředky získané z výnosu emise státních dlouhodobých či střednědobých cenných papírů, tedy bondů, které jsou následně využívány na financování dlouhodobých investičních potřeb.

Dalším důležitým kritériem členění je **časové hledisko**. Podle něj členíme veřejné příjmy na běžné a kapitálové. Běžné příjmy jsou určeny pro financování běžných výdajů, nepostačují však k pokrytí kapitálových a investičních výdajů. To je velmi důležité především na úrovni municipalit.

- Běžné příjmy : ty můžeme dále členit na :

- a) Daňové příjmy,
- b) Nedaňové příjmy : ty mohou mít jak návratná tak nenávratný charakter.
- Kapitálové příjmy : mají nedaňový charakter a mohou být dále členěny na :
 - a) Nenávratné : u státního rozpočtu se například jedná o příjmy z prodeje státního majetku, státních aktiv.
 - b) Návratné : při čerpání střednědobého a dlouhodobého úvěru nebo z emise bondů.

Schéma č.5 : Příjmy státního rozpočtu



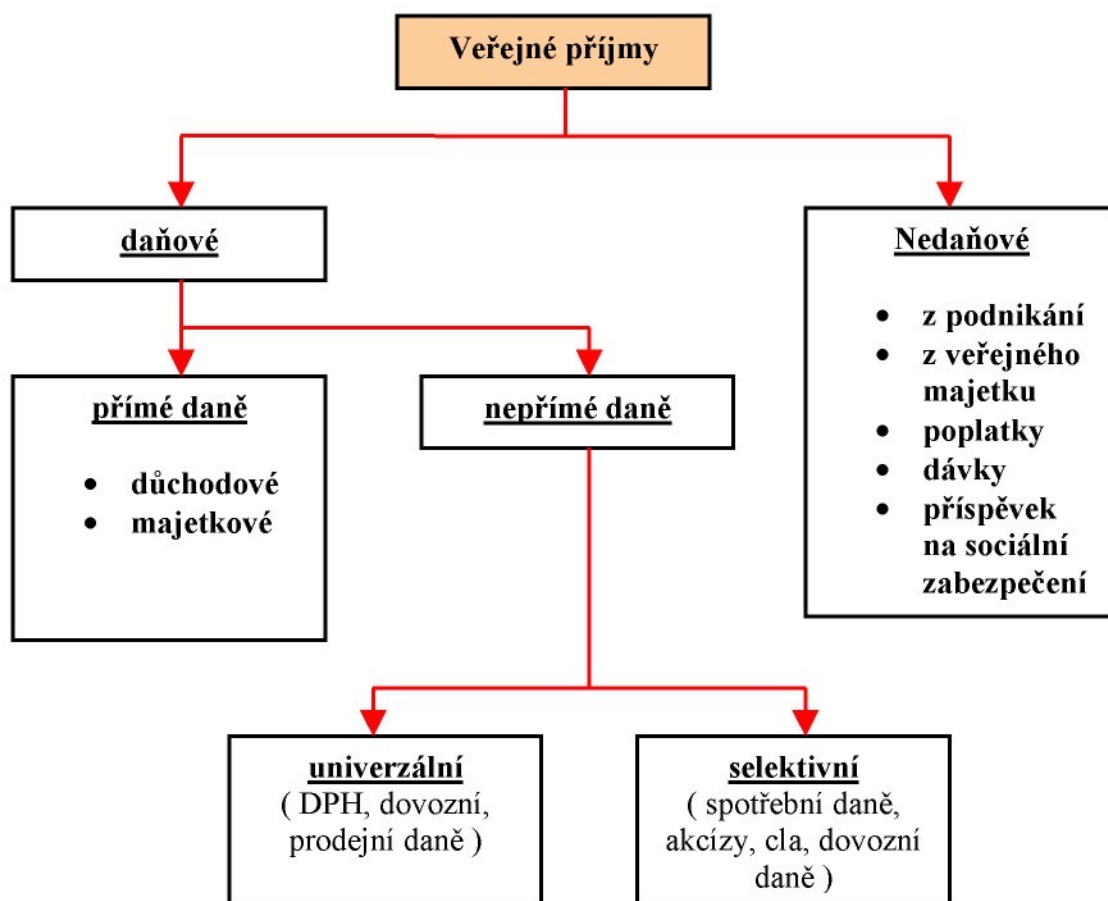
Významné je též členění příjmů veřejného rozpočtu podle kritéria míry závaznosti na :

- Obligatorní : například mezi ně patří daňové příjmy, které jsou ze zákona vynucené.

- Fakultativní : do této skupiny patří příjmy nedaňové, tedy dobrovolné, jejichž zavedení a výběr závisí na rozhodnutí příslušné vládní autority. Za protihodnotu těmto příjmům lze považovat poskytnutý veřejný statek.

Dále můžeme členit příjmy veřejných rozpočtů na příjmy daňové a nedaňové.

Schéma č.6 : Veřejné příjmy



Dále můžeme příjmy dělit podle **daňové pravomoci**, tedy podle toho, kdo má ze zákona právo tyto daně vybírat. Členíme je na státní a municipální. Dále podle **daňového určení**, jedna skupina daní plyne do státního rozpočtu, do další patří daně svěřené, to

znamená, že municipalita má na jejich výnosu určitý podíl, a poslední skupinu tvoří daně municipální, u nichž má municipalita daňovou pravomoc rozhodnout o jejich výběru.

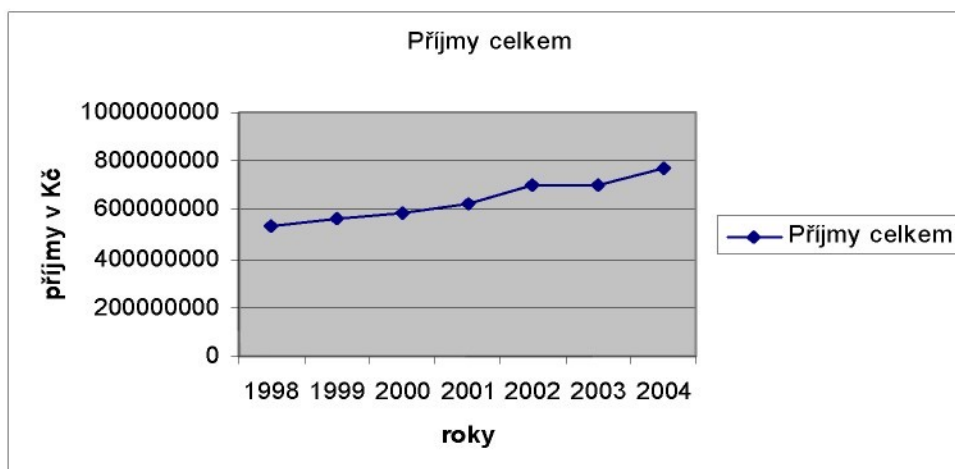
Daňové příjmy v sobě zahrnují daně, zpravidla jsou však do těchto příjmů zahrnovány též povinné příspěvky na sociální zabezpečení a cla. Daňové příjmy reprezentují rozhodující část příjmů veřejných rozpočtů, ze kterých jsou financovány veřejné potřeby. V současnosti tvoří téměř 94 % příjmů státního rozpočtu. Můžeme říct, že daň je vlastně nuceným břemenem, který stát uvaluje na daňové subjekty, aby tak získal zdroje nutné pro financování veřejných výdajů. U každé daně zákon stanovuje subjekt daně, tedy plátce daně, objekt nebo-li předmět daně, osvobození od daně, případně slevy na dani, nezdanitelné minimum z daňového základu, způsob placení daně a místo jejího výběru. Z hlediska výnosu jsou nejvýznamnější individuální důchodové daně, daň z přidané hodnoty a příspěvky na sociální zabezpečení. Hlavním důvodem pro samotnou existenci daní je důvod fiskální, protože jsou zdrojem financování alokačních, nedistribučních a stabilizačních výdajů veřejných rozpočtů.

Druhou velkou skupinu veřejných příjmů tvoří příjmy nedaňové. Sem patří především příjmy se státního či veřejného podnikání. Tyto příjmy jsou vlastně uživatelské poplatky za veřejné statky a jsou tak jejich cenou. Další skupinou jsou příjmy z podnikání s majetkem, jako například příjmy z pronájmu či prodeje majetku. Poslední skupinou jsou poplatky za úkony, to jsou jednorázové platby za úkony, které provádějí státní orgány. Výše těchto poplatků je zpravidla závazná. Mezi tyto poplatky se řadí i poplatky místní.

2.6.2 Nástin kvantitativního vývoje příjmů státního rozpočtu v letech 1998 – 2004 :

Z následujícího grafu je patrné, že se celkové příjmy státního rozpočtu mezi lety 1998 až 2004 neustále zvyšovaly. Výjimkou je pouze rok 2003, kdy došlo k jejich nepatrnému poklesu oproti roku předešlému. Celkové příjmy jsou tvořeny příjmy daňovými, nedaňovými, kapitálovými a přijatými dotacemi.

Graf č.1 : Vývoj celkových příjmů mezi lety 1998 - 2004



Z následující tabulky je zřejmé, že podíl **daňových příjmů** se v letech 1998 – 2004 pohyboval kolem hodnoty 95 %. Výjimkou je pouze rok 2002, kdy podíl těchto příjmů činil pouze 89,12 %. Daňové příjmy tak soustavně tvoří převážnou část z celkových příjmů státního rozpočtu. Druhou skupinou jsou **příjmy nedaňové**, jejichž podíl byl největší v roce 2002 – 6,8 %, naopak nejmenší byl v roce 2000 – 2,55 %. Velice malou měrou se na celkových příjmech podílejí též **kapitálové příjmy**, jejich podíl v žádném roce ani zdaleka nepřesáhl 1 %. Od roku 1998 jejich podíl rostl až do roku 2002. Po té došlo k poklesu. V roce 2004 se trend však opět otočil a došlo k růstu jejich podílu o 0,124 %. Posledním zdrojem příjmu státního rozpočtu jsou **přijaté dotace**, u kterých též nelze sledovat jednotný trend.

Tabulka č.1 : Podíl jednotlivých skupin příjmů na příjmech celkových (v %)

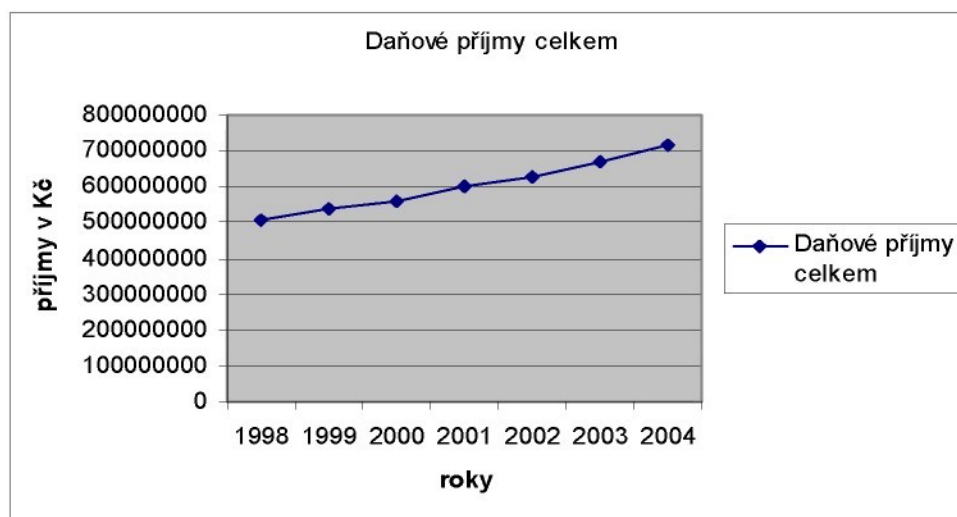
	daňové	nedaňové	kapitálové	přijaté dotace
1998	94,83	3,54	0,0393	1,6
1999	95,22	2,82	0,0495	1,9
2000	95,44	2,55	0,0624	1,95
2001	95,64	4,15	0,0816	0,129
2002	89,12	6,8	0,205	3,9
2003	95,52	3,33	0,073	1,07
2004	93,34	4,1	0,124	2,44

a) Daňové příjmy státního rozpočtu :

U daňových příjmů můžeme sledovat mezi lety 1998 – 2004 rostoucí trend. Není tomu tak ovšem u všech položek. U **daní za zboží a služby v tuzemsku** došlo v roce 2001

k poklesu oproti roku předchozímu, stejně tak tomu bylo v případě **daní a poplatků z vybraných činností a služeb** a u **daní a cel za zboží a služby ze zahraničí**. U sdílených daní tento pokles souvisel s reformou státní správy, kdy byl nově vytvořeným krajům určen podíl 3,1 % na jejich výnosech.

Graf č.2 : Vývoj Daňových příjmů státního rozpočtu v letech 1998 - 2004



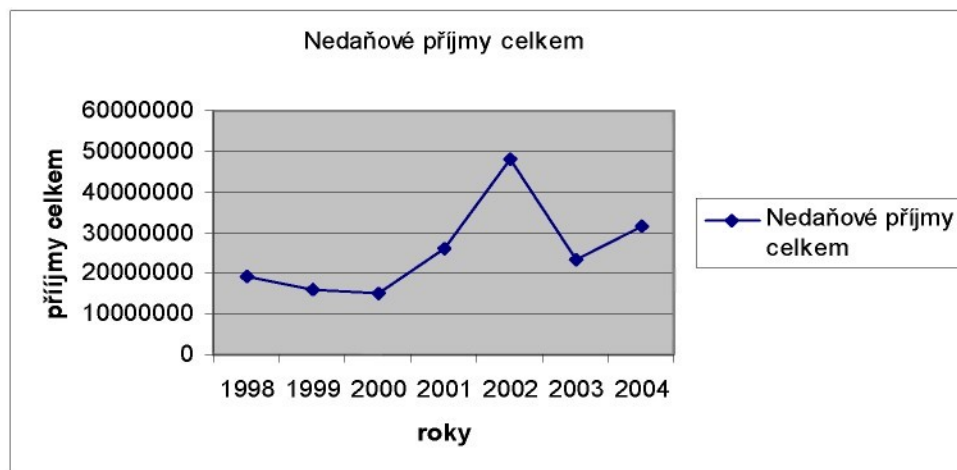
Tabulka č.2 : Jednotlivé daňové příjmy (v mil.)

b) Nedaňové příjmy státního rozpočtu :

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Daně z příjmů, zisků a kapitálových výnosů	86440,7	87007	147464,6	159023,4	172898,7	18708,4
Daně ze zboží a služeb v tuzemsku	211424,6	216786,4	186983,5	186987,1	198418	223177,7
Daně a poplatky z vybraných činností a služeb	12195,8	12129,7	5674,4	5740,1	4674,3	4768,2
Daně a cla za zboží a služby ze zahraničí	12049,8	13611,7	10015,4	9774,6	10251,7	4903,3
Majetkové daně	6824,4	5974,2	6420,9	7857,8	8772,8	10379,5
Pojistné na soc. zabezp., příspěvek na st. pol. zaměstnanosti a veřejné zdravotní pojištění	210887,6	222176,1	242320,2	258512,7	272365,8	293303,9
Ostatní daňové příjmy	321,2	1811,5	46,4	136	939,4	757,3
Daňové příjmy celkem	540144,2	559496,9	598925,5	628031,7	668320,9	714998,4

Nedaňové příjmy dosáhly své maximální hodnoty v roce 2002. V tomto roce došlo k velkému nárůstu u položky **přijaté splátky půjčených prostředků**. Ostatní položky žádnou enormní odchylku nevykázaly.

Graf č.3 : Vývoj nedaňových příjmů státního rozpočtu v letech 1998 - 2004



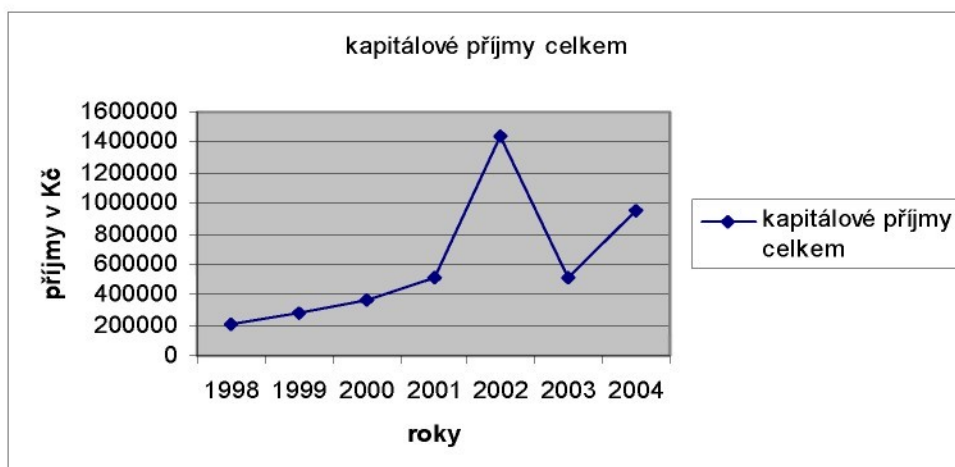
Tabulka č.3 : Nedaňové příjmy v letech 1999 – 2004 (v mil.) :

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Příjmy z vlastní činnosti a odvody přebytků org. s přímým vztahem	6371,9	4951,3	10591,9	17414,5	12985,7	15056,8
Přijaté sankční platby a vratky transferů	2845	2897,3	3093,1	3845,7	3262,1	4609,3
Příjmy z prodeje nekap. majetku a ost. nedaň. příjmy	1863,5	2727,5	3741,7	3433,5	3584,5	3402,4
Přijaté splátky půjčených prostředků	4932,1	4358,6	8544,7	23206,2	3491,6	8398,4
Nedaňové příjmy celkem	16012,6	14934,7	25971,5	47899,9	23324	31466,9

c) Kapitálové příjmy státního rozpočtu :

Vývoj kapitálových příjmů je obdobný jako v případě příjmů nedaňových. Opět se u nich projevuje růstový trend mezi lety 1999 až 2002, přičemž svého maxima ve sledovaném období dosáhly také v roce 2002, po té došlo k jejich poklesu. V roce 2004 však došlo opět k růstu.

Graf č.4 : Vývoj kapitálových příjmů v letech 1998 - 2004



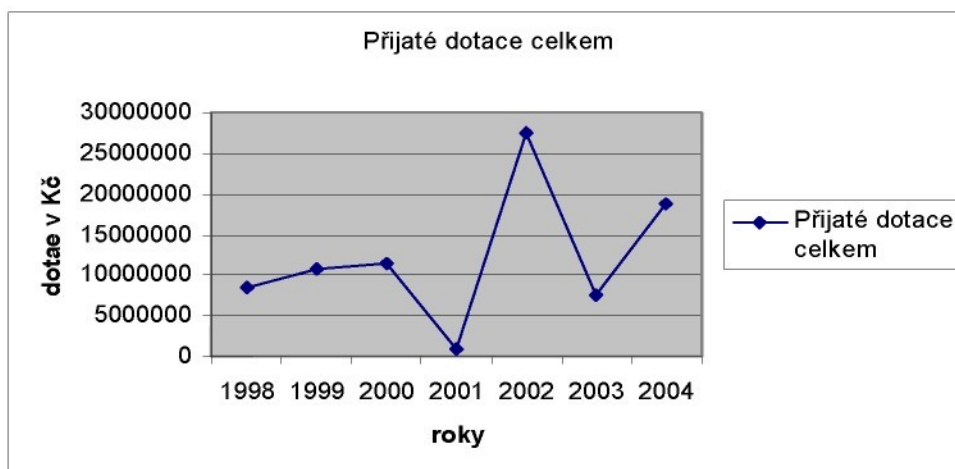
Tabulka č.4 : Kapitálové příjmy (v mil.)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Příjmy z prodeje dlouhod. majetku a ostatní kapitálové příjmy	280,9	365,6	510,5	1444,3	510,6	929,8
Příjmy z prodeje akcií a majetkových podílů	0	0	0,405	0,317	0,179	21,7
Kapitálové příjmy celkem	280,9	365,6	510,9	1444,6	510,8	951,4

d) Přijaté dotace :

U přijatých dotací nelze žádný souvislý trend vysledovat, protože se vývoj jejich hodnot v jednotlivých letech značně odlišuje. Nejvyšší hodnoty dosáhly v roce 2002, což souviselo s nápravou povodňových škod.

Graf č.5 : Vývoj přijatých dotací v letech 1998 - 2004



Tabulka č.5 : Přijaté dotace (v mil.)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Neinvestiční přijaté dotace	10834,9	11407,5	807,8	24939,2	5383,5	17818,5
Investiční přijaté dotace	2,744	2,846	0	2651,6	2125,8	972,2
Přijaté dotace celkem	10837,6	11410,4	807,8	27590,8	7509,4	18790,7

2.7 Veřejné výdaje :

Veřejné výdaje patří mezi nástroje, jejichž pomocí vláda stanovuje proporce mezi soukromým a veřejným sektorem. Na ústřední úrovni mezi ně řadíme vládní výdaje a transferové platby. Vládní výdaje souvisejí s realizací základních funkcí vlády na všech jejích úrovních. Jedná se o výdaje na nákup statků a služeb nebo na jejich přímou produkci v rámci veřejného sektoru. Transfery mají souvislost se zabezpečením nedistribuční fiskální funkce, je to vlastně jednostranný pohyb prostředků z rozpočtů k jednotlivcům. Aby je bylo možno mezi sebou porovnávat, je nutno používat při jejich klasifikaci jednotnou metodiku. Takovou je metodika Mezinárodního měnového fondu (MMF), podle které jsou dvě možnosti jejich klasifikace :

- Funkční klasifikace : zde jsou kritériem členění veřejných výdajů základní odvětví, do kterých tyto výdaje plynou.
- Ekonomická klasifikace : ta vychází z aktivit, pomocí kterých vláda naplňuje své funkce

2.7.1 Faktory, které ovlivňují růst výdajů :

Veřejné výdaje nejsou fixní veličinou, protože na jejich velikost působí řada faktorů. Mezi hlavní příčiny jejich růstu patří :

- Demografické změny : tyto změny ovlivňují velikost veřejných výdajů dvěma způsoby. Jednak dochází k absolutnímu zvyšování počtu obyvatelstva, v případě ČR tomu tak není ani díky přílivu imigrantů, a jednak dochází ke změně demografické struktury obyvatelstva. Současným trendem je zvyšující se počet obyvatel patřící do poproduktivní věkové skupiny. Tato skupina je velice náročná na veřejné výdaje.

- Technologické změny : ty ovlivňují podíl veřejných statků v efektivní skladbě celkového produktu. Ke změně produktu pak dochází prostřednictvím změn výrobních procesů.
- Inflace : vede k následnému zvyšování nákladů na veřejné statky. Příčinou růstu nákladů ve veřejném sektoru je růst mezd. Pro částečné vyloučení jejího vlivu je vhodné porovnávat veřejné výdaje ve stálých cenách.
- Demonstrační efekt : ten vyplývá z faktu, že obyvatelé jednoho státu porovnávají svou životní úroveň a míru poskytování veřejných statků a služeb vůči zemím ostatním. To se pak odráží ve vyšších nárocích na velikost veřejných výdajů.
- Politické a sociální vlivy : v praxi se často uvádí, že tento faktor je jedním z nejdůležitějších činitelů růstu veřejných výdajů. V souvislosti s tímto faktorem se často zmiňuje pojem **fiskální iluze**, pod ním rozumíme skutečnost, že průměrný občan nezná strukturu daňové soustavy a neví, na co jsou vybrané prostředky používány.

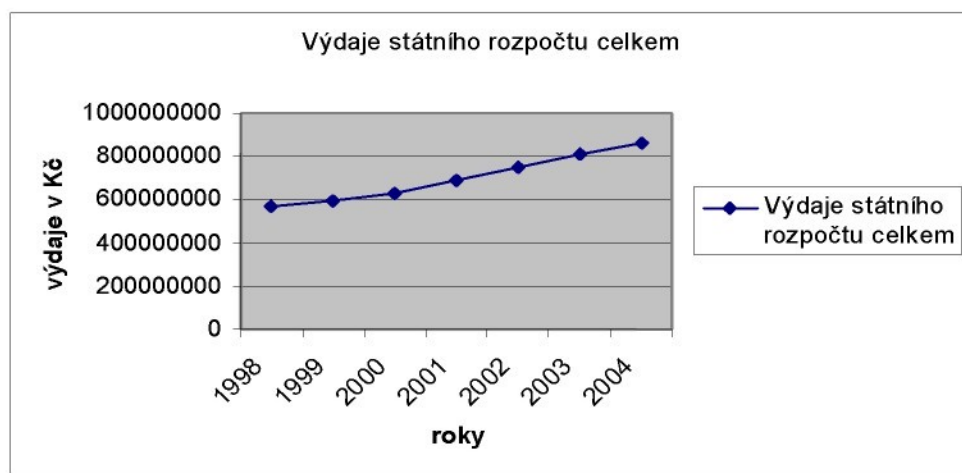
2.7.2 Problematika efektivnosti veřejných výdajů :

Co se efektivnosti veřejného sektoru týče, nejsou názory ekonomů jednotné, podle některých je vhodnější hovořit spíše o neefektivnosti. Můžeme však rozlišit její dvě složky, a to účelnost a hospodárnost. Účelností označujeme schopnost dosáhnout určitého cíle. Hospodárnost sleduje, s jakými náklady je možno tohoto cíle dosáhnout. Veřejný sektor se potýká s problémem neefektivnosti z důvodu neoprávněného zařazení určitého projektu do veřejného sektoru a dále z důvodů alokační a produkční neefektivnosti. V rámci veřejného sektoru je potřeba brát v úvahu také jeho vliv na ekonomické a společenské okolí. Nalezení optimálního rozpočtu je spojováno s řadou problémů. Jedním z nich je například nemožnost ocenění veřejných statků a externalit. To proto, že veřejné statky jsou v zásadě statky netržní, a proto nejsme schopni určit výši výdaje, který je potřeba na jeho poskytnutí.

2.7.3 Nástin kvantitativního vývoje výdajů státního rozpočtu v letech 1998 – 2004

Pokud se podíváme na vývoj výdajů státního rozpočtu, vidíme jistou analogii s vývojem příjmů v témže období. U výdajů však nedošlo k poklesu v roce 2003, jako tomu bylo v případě příjmů.

Graf č.6 : Vývoj výdajů státního rozpočtu v letech 1998 - 2004



Tabulky č.6 : Celkové příjmy a výdaje státního rozpočtu v letech 1998 – 2004

Příjmy celkem	
1998	537410550,5
1999	567275409,4
2000	586275530,4
2001	626215614,1
2002	704697067,7
2003	699665054,3
2004	769207444,3

Výdaje státního rozpočtu celkem	
1998	566741126,5
1999	596909065,2
2000	632268251,5
2001	693920300,3
2002	750982696,8
2003	808718393,5
2004	862891674,9

Tabulka č.7 : Podíl jednotlivých výdajů na výdajích celkových (v %)

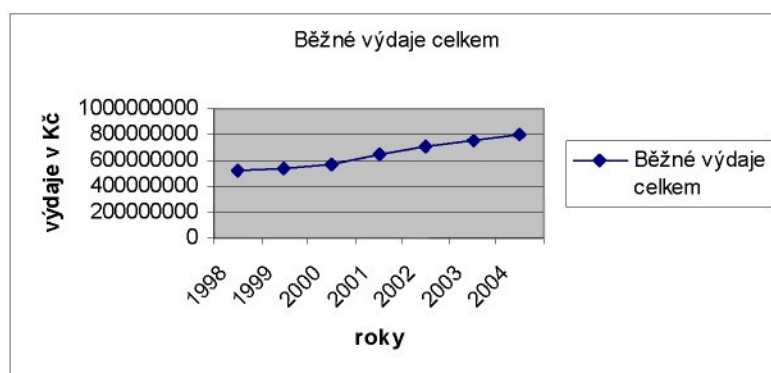
	běžné	kapitálové	financování
1998	91,08	8,92	5,18
1999	90,11	9,9	4,96
2000	90,37	9,6	7,3
2001	92,86	7,14	9,75
2002	93,37	6,62	6,1
2003	92,96	7,04	13,48
2004	92,27	7,73	10,86

Z předcházející tabulky je zřejmé, že největší část výdajů státního rozpočtu je tvořena výdaji běžnými. V posledních letech jejich podíl kolísá kolem hodnoty 92 %. Během posledních třech let došlo k jejich mírnému poklesu, v rámci výdajů celkových. Tomu odpovídá naopak růst kapitálových výdajů během stejného období.

a) Běžné výdaje :

V případě běžných výdajů můžeme sledovat jednoznačně rostoucí trend během uplynulého období. To však ani zdaleka neplatí u všech položek, které jsou jejich součástí. Například v případě **neinvestičních nákupů a transferů podnikatelským subjektům** došlo v roce 2003 k poklesu oproti roku 2002. Tento pokles podle mého názoru úzce souvisel s nutností náhrady povodňových škod z roku 2002. U jiných položek, jako například u **neinvestičních transferů do zahraničí a neinvestičních půjčených prostředků**, se hodnoty v jednotlivých letech svým vývojem odlišují a nelze u nich sledovat jednoznačný společný trend.

Graf č.7 : Vývoj běžných výdajů státního rozpočtu v letech 1998 – 2004



Tabulka č.8 : Běžné výdaje celkem (v mil.)

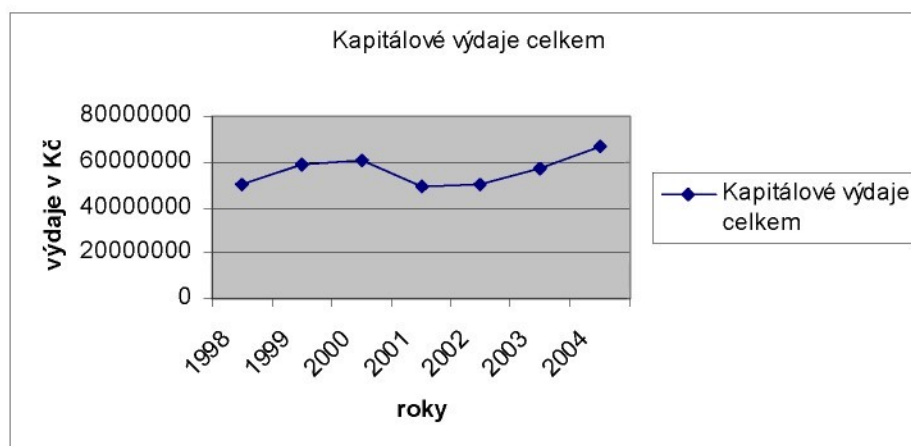
	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Výdaje na platy, ostatní platby za provedenou práci a pojistné	52390,9	52376,8	60229	64895,7	78792,8	80425,9
Neinvestiční nákupy a související výdaje	124538,6	129294	146896,4	162310,8	97431,7	95379
neinvestiční transfery podnikatelským subjektům a nezisk. org	33617,6	37550,7	58544,5	75476,2	58454,2	55905,5
Neinvestiční transfery a některé další platby rozpočtům	123655,2	128866	138428,7	145009,8	187818	211654,8
Neinvestiční transfery obyvatelstvu	245932,8	266295	286728,1	308031,1	322174,4	332614,7
Neinvestiční transfery do zahraničí	2427,7	2744,7	3389,2	2981,3	2156,7	18323,7
Neinvestiční půjčené prostředky	7114,1	4019,2	9458,6	5104,6	3642,4	1320,3
Neinvestiční převody Národnímu fondu	/	/	80	120,7	149,4	98,5
Ostatní neinvestiční výdaje	592,4	2595,7	836,2	1914,8	1154,6	457,1
Běžné výdaje celkem	537878,6	571365,7	644361,7	700949,5	751775,1	796179,5

Jak vidíme z předcházející tabulky, mezi běžné výdaje patří, na rozdíl od výdajů kapitálových, výdaje neinvestiční povahy jako například transfery obyvatelstvu a podnikatelským subjektům, půjčené prostředky atd.

b) Kapitálové výdaje :

U kapitálových výdajů docházelo v letech 1998 – 2000 k jejich růstu, po té k jejich většímu poklesu. Od roku 2001 však opět jejich vývoj pokračuje v rostoucím trendu. Jednotlivé jejich položky se vyvíjejí ve sledovaném období dosti střídavě a nelze u nich z mého pohledu sledovat jednotný trend.

Graf č.8 : Vývoj kapitálových výdajů státního rozpočtu v letech 1998 - 2004

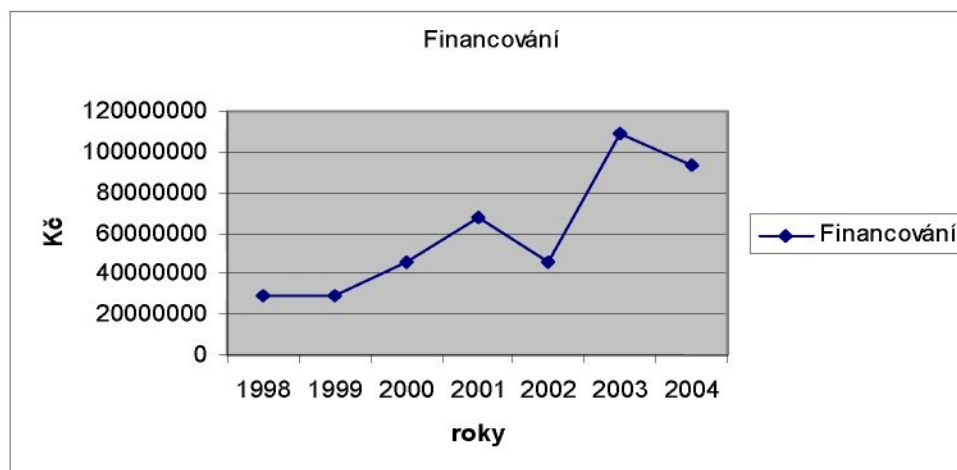


Tabulka č.9 : Kapitálové výdaje (v mil.) :

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Investiční nákupy a související výdaje	20002	24191,5	23284,8	19632,7	21627,2	17973,6
Nákup akcií a majetkových podílů	0	46	63,2	128,5	73,7	60,3
Investiční transfery	38423,2	35498	25441,7	29688,4	34131,6	48484,2
Investiční půjčené prostředky	609,2	570,2	742,2	255,8	950,7	185,9
Investiční převody Národnímu fondu	/	/	/	/	160	8
Ostatní kapitálové výdaje	0,04832	596,7	26,6	27,9	0	0,005
Kapitálové výdaje celkem	59030,5	60902,6	49558,6	49733,2	56943,3	66712,2

c) Financování :

Graf č.8 : Vývoj financování v letech 1998 – 2004



Tabulka č.10 : Financování celkem (v mil.)

	2001	2002	2003	2004
Financování z tuzemska celkem	67704,6	43865,9	99963,8	37954,2
Financování ze zahraničí celkem	0	1849,6	9089,5	55730
Financování celkem	67704,6	45715,6	109053,3	93684,2

Tento ukazatel ukazuje na nutnost financování rozpočtového schodku, tedy rozdílu příjmů a výdajů z cizích zdrojů. Jeho hodnota by se měla shodovat s výší rozpočtového

deficitu v jednotlivých letech. Z následujícího grafu vyplývá, že schodek státního rozpočtu od roku 1998 rostl, a to až do roku 2001. V roce 2002 došlo k jeho poklesu. Bohužel tento nastolený trend nepokračoval a schodek rozpočtu v roce 2003 opět rapidně vzrostl. V minulém roce došlo k jeho mírnému poklesu.

3. Municipální rozpočty jako segment veřejných financí :

Postavení municipálního rozpočtu v systému veřejných financí a problematice fiskálního decentralismu jsem již věnoval v předešlých kapitolách. Municipality zajišťují mnoho úkolů, mezi ty nejdůležitější patří ty, které mají ekonomickou povahu. Municipality se podílejí na zabezpečování veřejných potřeb prostřednictvím daného veřejného rozpočtu. V praxi ale neexistuje žádný ideální systém jejich financování. Financování municipalit má v každé zemi svá specifika.

3.1 Principy municipálního finančního systému :

Principy tohoto systému financování se vymezují různě, můžu je však shrnout do následujících bodů :

- a) Konzistence : To znamená, že municipální finanční systém by měl být v souladu s celkovým systémem veřejných financí. Měl by respektovat trend fiskální decentralizace a využívat jednotlivé funkce veřejných financí v souladu s cíly fiskální politiky. Municipální systém zdanění by měl respektovat obecně platné daňové zásady.
- b) Určitý stupeň municipální autonomie a soběstačnosti : V současnosti dochází k posilování významu místní územní samosprávy, čemuž odpovídá i využívání fiskální decentralizace. Municipality však zcela nezávislé na ústřední vládě být nemohou, už jenom proto, že jim tato ústřední vláda poskytuje ze svého rozpočtu značnou část prostředků a musí si zachovat určitou možnost kontroly jejich používání. Významným nástrojem této kontroly je dotační systém. Proto se municipality snaží podíl příjmů z dotací ve svém rozpočtu snižovat současně se snahou o zvýšení hospodárnosti a efektivity při využívání zdrojů celé rozpočtové soustavy.
- c) Průhlednost : Z předchozího odstavce vyplývá, že pokud daná municipalita usiluje o vyšší finanční spravedlnost, vede to někdy nutně i ke zvýšení municipálního daňového břemene. Systém financování by proto měl být průhledný, jednoduchý a pochopitelný z toho důvodu, že se následně daňoví poplatníci zajímají, k jakému

účelu jsou vybrané finanční prostředky využívány. Tedy jaký prospěch jim z tohoto zdanění plyne.

- d) Stabilita : Finanční systém municipalit by měl být stabilní v delším časovém období, nemělo by proto docházet k častým změnám v daňovém určení a daňových sazeb, čímž by měl být municipalitám zabezpečován stabilní daňový výnos.
- e) Účinnost municipálního finančního systému : Ta přímo souvisí s efektivním využíváním především alokační funkce veřejných financí. Tento systém by pak měl ovlivňovat efektivní alokaci zdrojů vedle veřejné ekonomiky též sektoru soukromém.
- f) Administrativní náročnost municipálního systému : To znamená, že by měly být minimalizovány především náklady na výběr a správu příjmů, protože právě o ně se tak snižují možné výdaje.

3.2 Municipální rozpočet a jeho struktura :

Municipální rozpočet je decentralizovaný peněžní fond a je tak důležitým nástrojem při prosazování lokálních zájmů a preferencí místních obyvatel, financování potřeb municipální veřejné ekonomiky a dále k realizaci koncepce místní územní samosprávy. Z účetního hlediska je, stejně jako rozpočet státní, bilancí příjmů a výdajů, který se opět sestavuje ve dojím průřezu – jako běžný a kapitálový rozpočet. Proto je i rozpočtový proces velice podobný případu rozpočtu státního. Municipální rozpočet obsahuje příjmy a výdaje související s činností samosprávy, finanční vztahy k veřejné ekonomice, k podnikatelským subjektům a v neposlední řadě též ke státnímu rozpočtu. Příjmy a výdaje jsou tříděny podle různých hledisek, já zde uvedu tři :

- Organizační hledisko : Podle tohoto hlediska členíme municipální rozpočet do jednotlivých kapitol, což koresponduje s členěním rozpočtu státního. Některé kapitoly jsou však součástí pouze rozpočtu státního a některé pouze municipálního. Díky tomuto členění je zřejmé, kdo je odpovědný za plnění příjmů a výdajů podle resortu, ve kterém působí.

- Odvětvové hledisko : To umožňuje sledovat původ příjmu a dále je i zřejmé, kdo má z daného výdaje užitek. Příjmy a výdaje dále členíme na jednotlivé skupiny, oddíly a paragrafy.
- Druhové hledisko : Umožňuje sledovat ekonomický druh příjmů a výdajů, které dále členíme podle položek a do seskupení těchto položek. Teprve díky tomuto hledisku odlišujeme příjmy od výdajů municipálního rozpočtu.

Třídění příjmů a výdajů dle závazné rozpočtové skladby respektuje následující zásady :

- Zásada jednotnosti : Znamená fakt, že se v rámci rozpočtové soustavy uplatňuje jednotná rozpočtová skladba.
- Zásada závaznosti : Tedy závazné třídění celého municipálního rozpočtu, kdy každý údaj má své jednoznačně určité místo.
- Zásada odvětvové shody příjmů a výdajů : Každý příjem a výdaj je tak zařazen odvětvově i organizačně do rozpočtové skladby na stejné místo.
- Zásada stability třídění rozpočtů : To je důležité nejen pro potřeby makroekonomických analýz, ale též pro časovou srovnatelnost obsahu rozpočtu.

Během rozpočtového období může na municipální úrovni dojít ke změnám rozpočtu, pokud například vznikne potřeba uhradit potřebu, která není rozpočtem zajištěna. Tu je možno uhradit změnou rozpočtu, použitím prostředků z mimorozpočtových zdrojů, nebo pomocí rozpočtového opatření. Tím mohou být přesuny rozpočtových prostředků mezi jednotlivými druhy příjmů a výdajů, povolené překročení rozpočtu podřízené organizace nebo v poslední řadě vázání rozpočtových prostředků.

3.3 Příjmy municipálního rozpočtu :

Jak jsem již uvedl, v současnosti se stále více prosazuje názor o nutnosti zvyšování míry soběstačnosti municipálních rozpočtů, proto by měly příjmy mít následující vlastnosti :

- Měly by být dostatečně výnosné, aby se tak zvýšila míra ekonomické soběstačnosti municipalit
- Měly by být závislé na municipální aktivitě, to znamená, že by měla municipalita mít možnost je ovlivnit, jedná se například příjmy z jejich podnikání o uživatelské poplatky za veřejné služby apod.
- Měly by být územně rozloženy co možná nejrovnoměrněji
- Dále by měly být předem plánovatelé při sestavování municipálního rozpočtu.
- Důležitou vlastností by měla být též jejich administrativní nenáročnost.

Veřejné příjmy jsou tím nejdůležitějším zdrojem sloužícím ke krytí potřeb veřejné ekonomiky na municipální úrovni. Jsou zpravidla nenávratným zdrojem a v případě, že je uplatňována politika vyrovnaného rozpočtu, jsou tak rozpočtovým omezením. Běžné příjmy se každoročně opakují a jsou určeny k financování běžných výdajů na veřejné statky, které se každý rok opakují. Nestačí však k pokrytí výdajů kapitálových. Ty mají různé vlastnosti a zpravidla se pravidelně neopakují. Mají dlouhodobý charakter, protože musí finančně zabezpečit především investiční potřeby.

3.3.1 Svěřené a vlastní municipální daně :

Tyto daně plynou do municipálních rozpočtů na základě tzv. daňového určení. S ním je spojena zejména daňová pravomoc, to znamená, kdo má právo danou daň vybírat a spravovat, nebo lépe, kdo stanovuje rozsah daňové základny a sazby daně. Větší pravomoc náleží municipalitám v případě daní municipálních. Daňové určení může určit za příjem municipálního rozpočtu i některé daně, které jsou vybírány celostátně. V tomto případě je daňová pravomoc municipalit prakticky nulová. Tyto zmiňované daně nazýváme svěřené či sdílené. I na úrovni municipalit je nutné respektovat při stanovování okruhu municipální daně daňové zásady, které jsem vyjmenoval a stručně popsal na začátku této kapitoly. Na municipální úrovni je z nich nejdůležitější zásada prospěchu ze zdanění. Ve finančním zákoně je většinou obsažena určitá omezení týkající se daňových sazeb. Někdy je stanovena maximální možná sazba, kterou nesmějí municipality při svém rozhodování překročit, jindy zase určité pásmo daňové sazby.

Aby se omezila možnost daňové konkurence mezi municipalitami, omezuje se jejich pravomoc co se týče stanovení předmětu daně, daňového základu a sazby daní. Tyto daňové náležitosti jsou stanoveny v příslušných daňových zákonech a tím pádem mají celostátní působnost. Takto postavené daně, které plynou podle daňového určení do municipálních rozpočtů, se označují jako daně svěřené či sdílené.

Daňová soustava je koncipována způsobem, který zajišťuje, že zdanění jednotným způsobem dopadá na daňové subjekty bez ohledu na typ vlastnictví, odvětví nebo sektor ekonomiky. Významným rysem daňové soustavy je dosáhnout co možná neutrálnějšího působení daní, což znamená, že by takto nastavené daně neměly ovlivňovat rozhodování ekonomických subjektů v otázce alokace finančních prostředků, kapitálu apod. Dalším trendem je i přechod na převážně univerzální typy daní. Univerzálnost chápeme tak, že příslušná daň souhrnně zdaňuje různé dílčí základy daně. Dále to pak jsou tzv. daňové kvóty, tedy podíly na daních. V daňové soustavě se využívají jak přímé, tak nepřímé daně, přičemž v současné době se zvyšuje úloha právě daní nepřímých. Daňový výnos pro veřejné rozpočty ovlivňuje především způsob, jakým je stanoven základ daně a daňová sazba.

Do municipálních rozpočtů plyne podstatná část výnosu daně z příjmu fyzických osob a to i přes fakt, že se musí o výnos daně z příjmů ze závislé činnosti dělit s krajskými úřady a výnos daně z příjmů fyzických osob zdaňovaných zvláštní sazbou daně plyne do státního rozpočtu. Dále do municipálních rozpočtů plyne část výnosu z daně z příjmů právnických osob a celý výnos daně z nemovitostí. Ostatní majetkové daně plynou do rozpočtu státního. Stále však má municipální vládní úroveň pouze minimální pravomoc při ovlivňování daňového výnosu. A to proto, že všechny daně v rámci naší daňové soustavy jsou upravovány zákony, které mají celostátní platnost. Pouze u tzv. místních poplatků je pravomoc obcí větší a to zejména ve smyslu jejich zavedení.

3.3.2 Vlastní nedaňové příjmy municipálních rozpočtů :

1) Příjmy z vlastního podnikání municipalit :

- Zisky municipálních podniků : o jejich výši rozhoduje především počet a velikost municipálních podniků, charakter jejich činnosti a výše ceny za služby, které tyto

podniky zajišťují. Tyto zisky jsou však spíše výjimečným a nepravidelným zdrojem municipálních rozpočtů.

- Příjmy z pronájmu či prodeje municipálního majetku : ty jsou ovlivňovány především typem majetku a poptávkou po něm, což se promítá ve výši možného nájemného i v případné prodejní ceně. Nejdůležitějším municipálním majetkem je zpravidla půda.
- Příjmy z obchodování s cennými papíry : nejsou významným ani stabilním příjmem municipálního rozpočtu.
- Příjmy rozpočtu ve formě podílu na zisku : ty jsou podmíněny majetkovou účastí municipality na podnikání jiných subjektů. Tento druh podnikání však souvisí s určitým rizikem, protože daný podnikatelský subjekt může vykázat též ztrátu.

2) Uživatelské poplatky :

Poplatky jsou důležitým zdrojem municipálních rozpočtů, patří mezi běžné příjmy, které kryjí běžné výdaje municipalit, které souvisí se zabezpečováním veřejných služeb pro obyvatelstvo. Pak se jedná o tzv. uživatelské poplatky za lokální veřejné služby. Využívání uživatelských poplatků jako ceny za spotřebu smíšených veřejných statků uživatelem je však podmíněno charakterem těchto statků. Předpokladem tohoto způsobu úhrady je možnost téměř přesného měření jejich spotřeby.

3) Příjmy z vlastní správní činnosti :

- Poplatky za správní úkony : tyto poplatky kryjí náklady spojené s poskytováním těchto úkonů. Jejich výše je většinou stanovena zákonem, což znamená, že municipální orgány mají jen omezenou pravomoc ve stanovování jejich druhů a výše.
- Místní poplatky : tyto poplatky mají fakultativní charakter, což znamená, že je na samotných municipalitách, zda a jaké poplatky budou od fyzických či

právnických osob vybírat. Municipality však nemá úplnou volnost co se týče stanovování jejich výše, protože místní poplatky a jejich náležitosti upravuje zákon o místních poplatcích. Konkrétní výše místních poplatků musí být zveřejněna obecně závaznou vyhláškou na úřední desce dané municipality.

4) Pokuty sankční povahy :

Do municipálních rozpočtů plynou i některé druhy pokut sankční povahy, může se jednat například o pokuty za znečišťování ovzduší, za neoprávněné uložení odpadů atd.

5) Příjmy z mimorozpočtových fondů municipalit :

Mezi nedaňové příjmy municipalit můžeme též řadit příjmy, které do municipálního rozpočtu plynou z jiných peněžních fondů dané municipality. Může se jednat například o příjmy z fondu rezerv a rozvoje, které byly v minulosti tvořeny z přebytků běžného rozpočtu a z dalších zdrojů.

3.3.3 Nenávratné peněžní transfery :

Mezi objemově nejvýznamnější peněžní transfery, které plynou do municipálních rozpočtů, jsou dotace z rozpočtové soustavy. Tyto transfery jsou projevem existence přerozdělovacích procesů v rámci veřejné rozpočtové soustavy. Tyto nenávratné peněžní transfery mohou být municipalitám poskytovány různými způsoby, a to jako :

- **Specifické účelové dotace :** ty jsou municipalitám poskytovány na předem vymezený účel. Podle charakteru potřeby jsou poskytovány zvláště ke vztahu k běžným či kapitálovým výdajům, tedy zvláště do běžného a do kapitálového rozpočtu. Tyto dotace mohou mít formu dotace rovnocenné nebo nerovnocenné. Podmíněné specifické dotace umožňují vyšší vládní úrovni intenzivněji zasahovat do rozhodování dané municipality, čímž oslabují jejich vlastní odpovědnost a pravomoc v rozhodování o objemu a struktuře veřejných statků. Nejde však pouze o stanovení účelu, jakým musí být tyto dotace využity, ale zároveň mohou být stanoveny též podmínky, týkající se podílu na úhradě příslušných nákladů z vlastních zdrojů municipality. V případě rovnocenné podmíněné dotace je tento podíl poloviční. O problematice

těchto příjmů jsem se již zmiňoval v předešlé kapitole v části týkající se veřejných příjmů, proto se jejich bližší charakteristikou na tomto místě nebudu zabývat.

- Všeobecné neúčelové globální dotace : tyto dotace jsou svým charakterem nepodmíněné, což znamená, že nejsou poskytovány na předem stanovený účel a za předem vymezených podmínek. Do této skupiny patří i dotace na vyrovnaní schodku v hospodaření municipalit. Proto mohou tyto dotace municipality používat, jako by to byly jejich vlastní daňové příjmy. Určité omezení však panuje ve věci, zda jsou poskytnuty na financování běžných či kapitálových výdajů. Svým charakterem tedy tyto dotace podporují s mnohem větší intenzitou pravomoc a odpovědnost orgánů územní samosprávy z hospodaření.

3.3.4 ostatní příjmy municipálních rozpočtů :

Mezi tyto příjmy můžeme řadit :

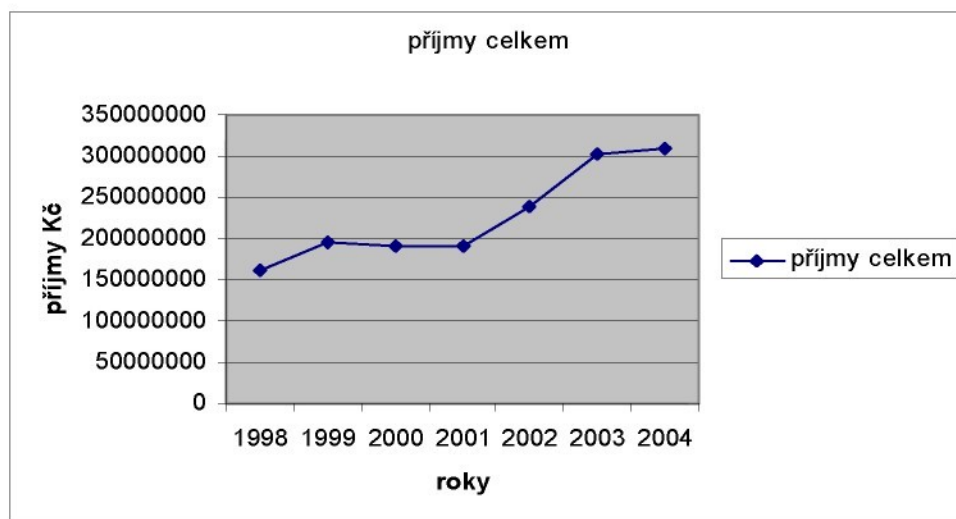
- Návratné příjmy : mezi tyto příjmy patří úvěr od peněžního ústavu, návratné půjčky a finanční výpomoci od jiných subjektů a v neposlední řadě též příjmy z emise obligací a dalších cenných papírů. Nejvýznamnější místo mezi návratnými příjmy zaujímají právě bankovní úvěry a příjmy z emise cenných papírů. Tyto příjmy jsou však spojeny s určitým úrokovým zatížením, které následně ovlivňuje municipální hospodaření. Tento vliv závisí především na míře efektivnosti alokovaných návratných zdrojů. O placené úroky se snižují běžné municipální výdaje.
- Příjmy ze sdružování peněžních prostředků : tyto příjmy tvoří pouze malou část z celkových municipálních příjmů. Tato forma financování je zpravidla svým charakterem účelová a spočívá v písemné dohodě více municipalit, které tím sdruží své prostředky na financování společných potřeb. Tyto sdružené prostředky vždy plynou do rozpočtu pouze jedné municipality, která je garantem zabezpečení společných potřeb a jejich financování. Toto sdružování ta vede k dosažení vyšší efektivnosti při používání municipálních zdrojů. Podmínkou tohoto způsobu financování je proto také i společné využívání veřejných služeb zainteresovanými municipalitami.

- Dary a výnosy z veřejných sbírek : municipality mohou do svých rozpočtů dostávat též dary od jednotlivců nebo firem, které však netvoří žádné významné procento z celkových municipálních příjmů. Dalším zdrojem pak můžou ještě být i výnosy z veřejných sbírek. Oba tyto druhy příjmů jsou většinou nepravidelné a nestabilní.

3.3.5 Nástin kvantitativního vývoje příjmů municipálních rozpočtů v letech 1998 – 04 :

Z následujícího grafu a tabulky je patrné, že příjmy municipálních rozpočtů mezi lety 1998 až 2004 soustavně rostly. Pouze v roce 2000 nastal jejich mírný pokles. Od roku 1998 do roku 2004 vzrostla jejich hodnota téměř dvojnásobně. Posloupnost údajů z jednotlivých bilancí příjmů a výdajů municipálních rozpočtů, je bohužel narušena v letech 2000 a 2001, neboť na internetových stránkách Ministerstva financí jsou zveřejněny pro tyto dva roky shodné bilance příjmů a výdajů.

Graf č.9 : Vývoj celkových příjmů municipálních rozpočtů v letech 1998 – 2004



Tabulka č.11 : Celkové příjmy municipálních rozpočtů v letech 1998 – 2004

příjmy celkem	
1998	161800755,2
1999	194837010,8
2000	190274149,3
2001	190274149,3
2002	239597943,3
2003	301893879,3
2004	309059610,3

Tabulka č.12 :Podíl jednotlivých příjmů na příjmech celkových (v %)

	daňové	nedaňové	kapitálové	přijaté dotace
1998	51,5	15,3	8,25	25,0
1999	44,7	13,12	19,0	23,3
2000	50,4	13,7	8,7	27,3
2001	50,4	13,7	8,7	27,3
2002	45,8	10,1	4,9	39,2
2003	39,4	7,9	4,1	48,6
2004	41,6	8,4	3,7	46,2

V této tabulce je zachycen vývoj procentuelního podílu jednotlivých položek na celkových příjmech. Nejvíce zastoupeny jsou **příjmy daňové**. Jejich podíl od roku 1998 klesá, vyjma let 2000 a 2004, kdy došlo k jeho růstu. Můžeme říct že trendem posledních let je pokles podílu daňových příjmů na příjmech celkových. Stejně tak je tomu u **příjmů nedaňových a kapitálových**. Rozdíl je pouze v roce 2004, kdy došlo k mírnému poklesu těchto příjmů. Opačný vývoj hodnot panuje u **přijatých dotací**. Až na roky 1999 a 2004 docházelo k růstu jejich podílu na celkových příjmech. Objem přijatých dotací se za sledované roky takřka zdvojnásobil.

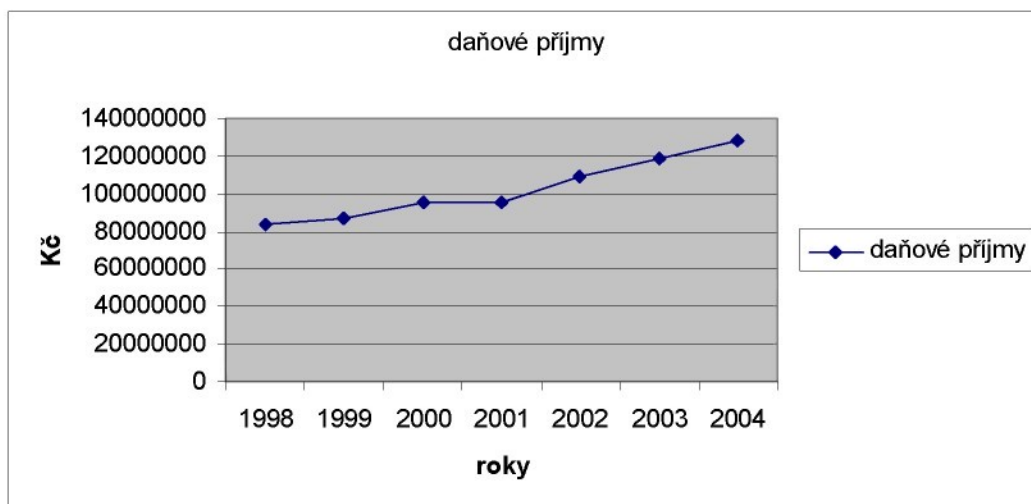
a) Daňové příjmy municipálních rozpočtů :

Objem daňových příjmů se ve sledovaných letech neustále zvyšoval, lze tedy u nich pozorovat jasnou rostoucí tendenci vývoje. Položka DPH byla do daňových příjmů zařazena teprve v roce 2002, což souvisí s reformou rozpočtového určení daní. U všech jednotlivých položek daňových příjmů lze sledovat rostoucí trend vývoje kromě **Ostatních daňových příjmů**, jejichž hodnoty se vyvíjejí nepravidelně.

Tabulka č.13 : Daňové příjmy (v mil.)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Daně z příjmu fyzických osob	58581,2	60078,1	63500,8	63500,8	32264,4	34387,3	38114,0
Daně z příjmu právnických osob	16232,2	18773,4	23470,2	23470,2	28823,4	31635,0	34287,5
Daň z přidané hodnoty	/	/	/	/	36045,2	38727,4	41393,7
Daně a poplatky z vybraných činností a služeb	4383,4	3902,1	4363,9	4363,9	8001,4	9306,2	9984,5
Daň z nemovitostí	4108,3	4247,6	4436,5	4436,5	4571,1	4827,9	4919,4
Ostatní daňové příjmy	12,8	7,99	18,9	18,9	13,4	5,1	5,9
Daňové příjmy celkem	83320,3	87012,8	95806,7	95806,7	109719,4	118890,7	128706,4

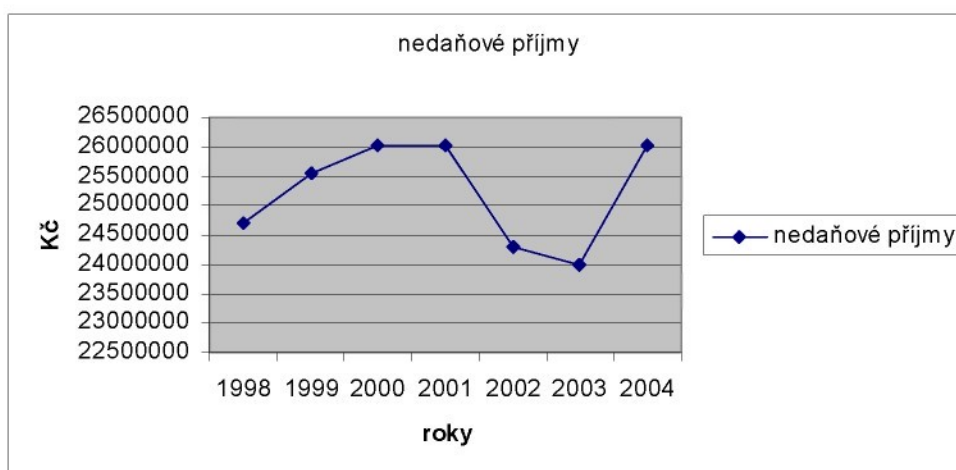
Graf č.10 : Vývoj daňových příjmů municipálních rozpočtů v letech 1998 – 2004



b) Nedaňové příjmy :

V letech 1998 až 2001 je možno pozorovat rostoucí trend vývoje nedaňových příjmů municipálních rozpočtů. V následujících dvou letech, tedy v roce 2002 a 2003 došlo k jejich poklesu. V posledním sledovaném roce se jejich objem vrátil zhruba na úroveň roku 2001.

Graf č.11 : Vývoj nedaňových příjmů municipálních rozpočtů v letech 1998 - 2004



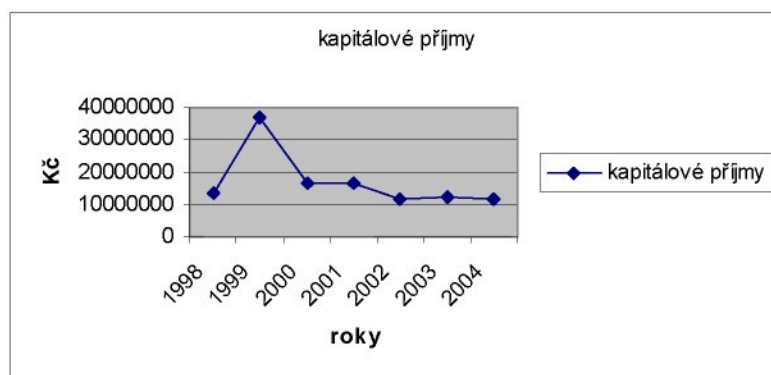
Tabulka č.14 : Nedaňové příjmy (v mil.)

nedaňové příjmy	
1998	24708253,91
1999	25555200,6
2000	26029956,16
2001	26029956,16
2002	24288707,56
2003	23975783,51
2004	26011496,92

c) Kapitálové příjmy :

Vývoj kapitálových příjmů nebyl opět zcela jednoznačný. Nejvyššího objemu dosáhly hned v roce 1999. Kdy byly více než dvojnásobné oproti roku 1998. Tento rok byl z tohoto pohledu extrémní. Potom již nastal jejich pokles až do roku 2002. Po té opět mírně vzrostly a v následujícím roce klesly.

Graf č.12 : Vývoj kapitálových příjmů municipálních rozpočtů v letech 1998 - 2004



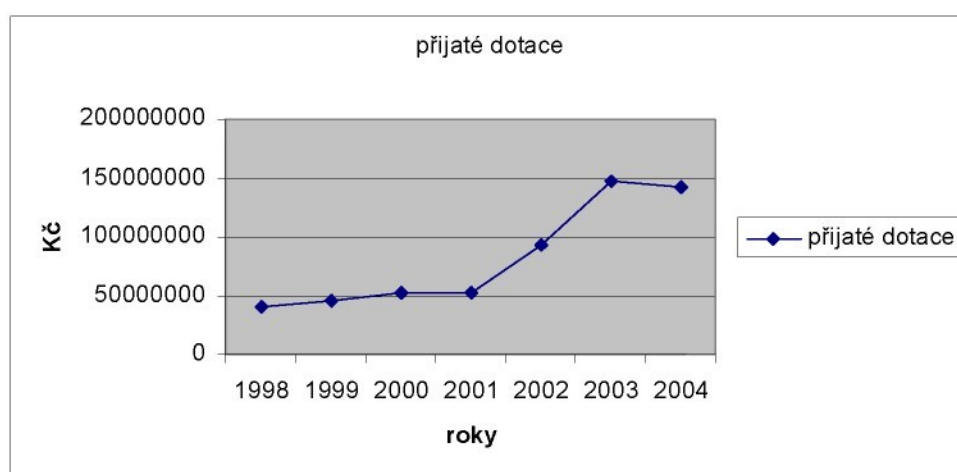
Tabulka č.15 : Kapitálové příjmy (v mil.)

kapitálové příjmy	
1998	13342449,64
1999	36940243,73
2000	16571859,43
2001	16571859,43
2002	11626370,26
2003	12267086,25
2004	11464113,75

d) Přijaté dotace :

Ve vývoji přijatých dotací do municipálních rozpočtů v letech 1998 – 2003 je zřetelná rostoucí tendence. Až v roce 2004 došlo k mírnému poklesu jejich objemu. Největší nárůst nastal mezi lety 2001 a 2003, kdy jejich objem vzrostl přibližně třikrát. Současný vývoj příjmů municipálních rozpočtů však nenaznačuje, že by jejich objem v příštích letech nějakým způsobem rapidně klesl. Muselo by dojít k navýšení vlastních příjmů municipalit minimálně ve stejném objemu, který by vyrovnal snížení přijatých dotací.

Graf č.13 : Vývoj přijatých dotací do municipálních rozpočtů v letech 1998 – 2004



Tabulka č.16 : Přijaté dotace (v mil.) :

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Neinvestiční přijaté dotace	28698,4	31501,5	36809,0	36809,0	75906,8	121085,5	117294,9
Investiční přijaté dotace	11731,9	13828,0	15056,5	15056,5	18110,5	25637,9	25582,6
Přijaté dotace celkem	40430,4	45329,5	51865,6	51865,6	94017,3	146723,4	142877,6

3.4 Výdaje municipálních rozpočtů :

3.4.1 Obecné vymezení výdajů municipálních rozpočtů :

Municipální vládní úroveň má významné postavení v procesu zabezpečování veřejných služeb pro obyvatelstvo, to je také její hlavní a rozhodující funkcí. Podíl výdajů municipálních rozpočtů na celkových výdajích rozpočtové soustavy je různý a je závislý na

rozsahu odpovědnosti municipalit za zajišťování veřejných služeb. V důsledku zvyšování autonomie a odpovědnosti municipalit, a také v důsledku růstu veřejného sektoru jako celku, se objem výdajů municipálních rozpočtů neustále zvyšuje.

Výdaje municipálních rozpočtů můžeme členit podle mnoha hledisek :

- Z ekonomického hlediska : Výdaje členíme na **běžné** a **kapitálové**. Běžnými výdaji jsou financovány běžné potřeby v příslušném rozpočtovém roce. Na druhou stranu výdaje kapitálové slouží k financování dlouhodobých, především investičních potřeb, které přesahují jedno rozpočtové období.
- Podle rozpočtové klasifikace : Podrobné členění běžných a kapitálových výdajů je upraveno rozpočtovou skladbou. Pak tyto výdaje dále dělíme na organizační, odvětvové a druhové.
- Výdaje na infrastrukturu, výdaje na investice : Toto je další možnost členění municipálních výdajů. **Výdaje na ekonomickou infrastrukturu** jsou určené na výrobní účely, především pro municipální podniky, které zabezpečují určité veřejné služby. Dalším typem jsou **výdaje na sociální infrastrukturu**, které zahrnují výdaje na vzdělání a péči o zdraví, na sociální peněžní transfery, na podpory a další dávky v nezaměstnanosti apod.
- Členění výdajů z hlediska funkcí veřejných financí : Podle tohoto systému třídění se jedná o výdaje na alokační, nedistribuční a stabilizační činnosti.

Prostřednictvím výdajů municipálních rozpočtů jsou také financovány **čisté a smíšené veřejné statky**. Rozsah výdajů na čisté veřejné statky by měl být pokryt výnosem svěřených a municipálních daní. Sem patří výdaje na veřejné osvětlení, na veřejné komunikace, chodníky, veřejnou zeleň atd. Další velkou skupinou jsou výdaje na zabezpečení smíšených veřejných statků pro obyvatelstvo dané municipality. Tyto veřejné statky jsou nedělitelné v kvalitě, je však možno určit podíl jednotlivce na jejich spotřebě. Mezi tyto výdaje patří úhrada nákladů v oblasti vzdělání a dále například financování různých výdajových programů, zejména sociálního charakteru.

Při zabezpečování veřejných statků na municipální úrovni je nutno řešit tyto problémy :

- Zda zajistit tyto statky obyvatelům prostřednictvím soukromých firem nebo, za tímto účelem zřízených, municipálních podniků.
- Zda požadovat úhradu za spotřebu těchto statků, a to buď částečnou nebo v ekonomicky nutné výši na neziskovém základě.
- Zda uživatelský poplatek případně poplyne do municipálního rozpočtu nebo přímo provozovateli veřejného statku

V poslední době dochází při zajišťování především smíšených veřejných statků stále častěji k úzké spolupráci mezi municipálním a soukromým sektorem na principu partnerství. V praxi může docházet k různým variantám partnerských vztahů, ale vždy na základě písemné smlouvy. Proto se tedy vždy jedná o smluvní vztah. Vždy si však municipalita ponechává právo rozhodovat o struktuře, kvantitě a kvalitě zajišťovaných veřejných statků. Mezi výhody těchto partnerských vztahů můžeme zahrnout ekonomickou a vyšší účinnost, vyšší hospodárnost, možnost přístupu municipality k novým finančním prostředkům, dále pak přenesení určitého stupně rizika na soukromý sektor a také v neposlední řadě zlepšení přístupu k uživateli veřejných služeb.

V realitě České republiky slouží výdaje municipálních rozpočtů k financování lokálních potřeb veřejné ekonomiky. Pro zjednodušení můžeme výdaje rozdělit do pěti skupin:

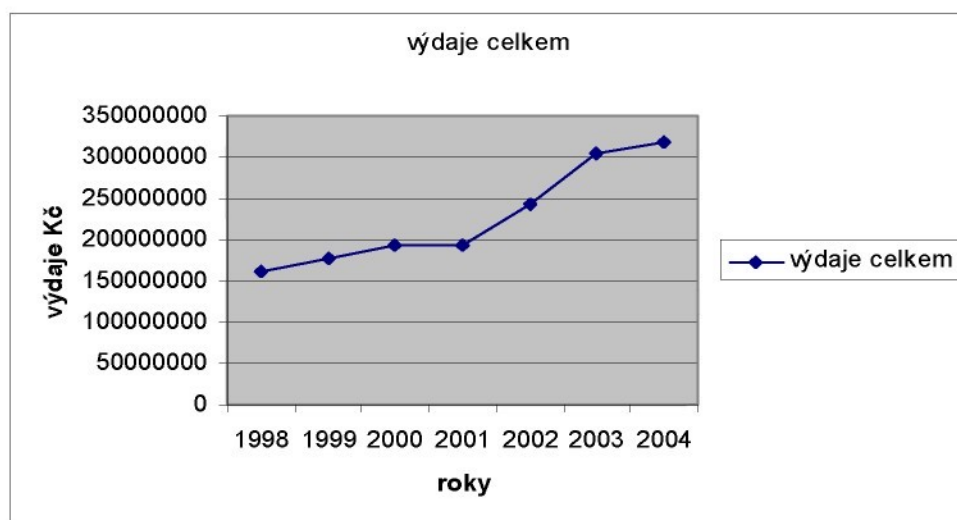
- Výdaje na vlastní činnost municipality a jí zřízených organizací : Jedná se tedy především o výdaje na financování rozpočtových a příspěvkových organizací.
- Výdaje formy nenávratných dotací : Může se jednat o dotace vznikajícím soukromým podnikatelům na podporu podnikání.
- Výdaje z titulu uzavřených smluv : To souvisí s nutným splácením úvěrů a půjček, včetně úroků.

- Výdaje, které souvisí s účastí municipality na finančním trhu : A to jak v případě vlastní emise obligací, tak i v případě nákupu cenných papírů vydaných jinými emitenty.
- Výdaje ve formě příspěvků při sdružování finančních prostředků : Jedná se o výdaje určené k pořízení společných investic, financování provozu společných zařízení atd.

3.4.2 Nástin kvantitativního vývoje výdajů municipálních rozpočtů v letech 1998 – 2004 :

V následujícím grafu a tabulce se zřetelně projevuje růstový trend výdajů municipálních výdajů. Tento vývoj je analogický případu příjmů těchto rozpočtů. Za sledované období let 1998 až 2004 se výdaje prakticky zdvojnásobily.

Graf č.14 : Vývoj výdajů municipálních rozpočtů v letech 1998 - 2004



Tabulka č.17 : Celkové výdaje municipálních rozpočtů v letech 1998 - 2004

výdaje celkem	
1998	160346380,4
1999	176351628,2
2000	192729081,1
2001	192729081,1
2002	243883736,5
2003	304842049,1
2004	317805233,9

Tabulka č.18 : Podíl jednotlivých výdajů na výdajích celkových (v %)

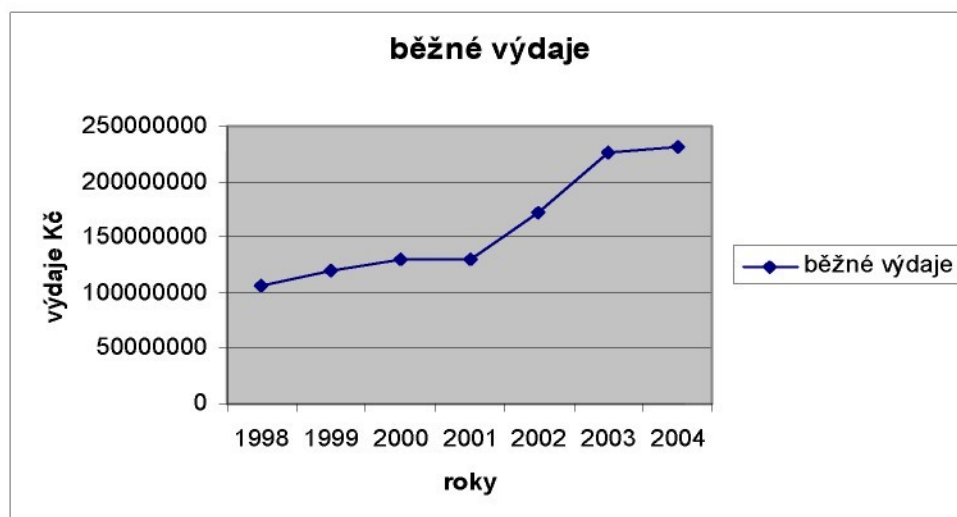
	běžné	kapitálové	financování
1998	66,7	33,3	0,9
1999	67,8	32,2	10,5
2000	67,4	32,6	1,2
2001	67,4	32,6	1,2
2002	71,0	29,0	1,7
2003	74,2	25,8	1,0
2004	72,7	27,3	2,8

Z předchozí tabulky je jasné vidět, že podíl běžných výdajů se neustále zvyšoval, vyjma let 2000 a 2001. Můžeme však říci, že ve sledovaném období dosahoval hodnoty zhruba 70 %. Opačný vývoj můžeme sledovat u výdajů kapitálových. Ty naopak klesaly, jejich podíl byl přibližně 30 %. Nutnost financování schodku municipálních rozpočtů byla nejvyšší v roce 1999, čímž se budu zabývat ještě dále. V posledním sledovaném roce podíl financování na celkových výdajích vzrostl takřka trojnásobně.

a) Běžné výdaje municipálních rozpočtů :

Ve sledovaných letech 1998 – 2004 se tyto výdaje soustavně zvyšovaly. V letech 2001 až 2003 rychleji, v posledním sledovaném roce se jejich nárůst zpomalil. Za sledovaných 7 let jejich objem vzrostl více jak dvojnásobně.

Graf č.15 : Vývoj běžných výdajů municipálních rozpočtů v letech 1998 – 2004



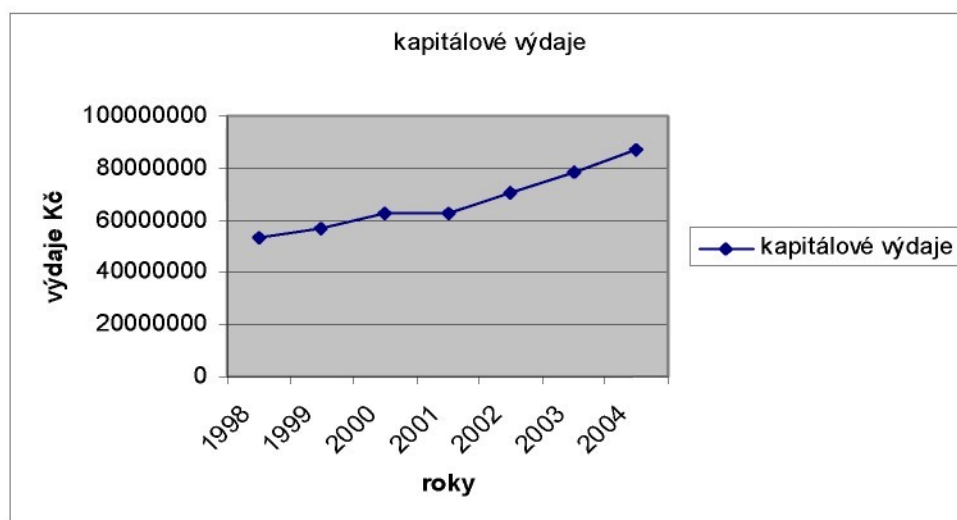
Tabulka č.19 : Běžné výdaje (v tis.)

běžné výdaje	
1998	106937230,8
1999	119509186,7
2000	129815302
2001	129815302
2002	173054467,8
2003	226178476,2
2004	230972601,7

b) Kapitálové výdaje :

Vývoj kapitálové složky municipálních výdajů je velice podobný vývoji výdajů běžných. Ve sledovaných letech jejich objem postupně narůstal. Jejich růst však nebyl tak výrazný jako u běžných výdajů. Jejich objem se zvýšil zhruba 1,5 krát.

Graf č.16 : Vývoj kapitálových výdajů municipálních rozpočtů v letech 1998 - 2004



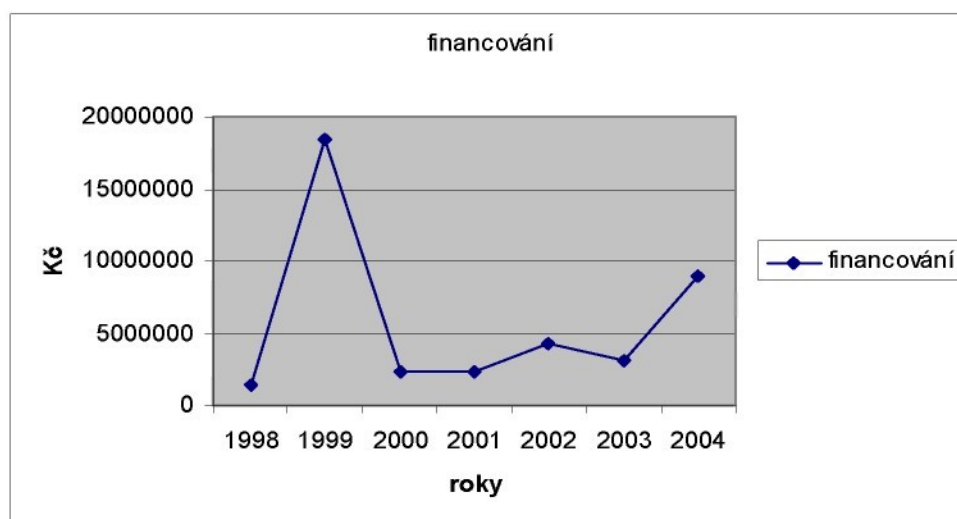
Tabulka č.20 : Kapitálové výdaje (v tis.)

kapitálové výdaje	
1998	53409149,58
1999	56842441,48
2000	62913779,13
2001	62913779,13
2002	70829268,74
2003	78663572,92
2004	86832632,24

c) Financování :

Ve vývoji financování municipálních rozpočtů již jednotný trend pozorovat nelze. V roce 1999 můžeme pozorovat prudký nárůst jeho podílu na výdajích těchto rozpočtů. To souvisí podle mého názoru z nutnosti nápravy povodňových škod z roku 1998. V roce 2000 se podíl financování vrátil na obvyklou úroveň. V minulém roce však došlo opět k prudkému nárůstu schodku municipálních rozpočtů a tedy ke zvýšení potřeby financování. Tento trend bude podle mého názoru pokračovat i v následujícím období z důvodu nedostatku vlastních zdrojů municipálních rozpočtů.

Graf č.17 : Vývoj financování municipálních rozpočtů v letech 1998 - 2004



Tabulka č.21 : Objem financování municipálních rozpočtů v letech 1998 - 2004

financování	
1998	1447847,03
1999	18497666,77
2000	2349414,99
2001	2349414,99
2002	4285850,68
2003	3085742,96
2004	8953106,28

4. K vývoji veřejného, státního a municipálního dluhu :

4.1 Veřejný dluh :

V současné době je velice aktuální problematika fiskální nerovnováhy, což, jednoduše řečeno, znamená nesoulad mezi rozpočtovými příjmy a výdaji. Pokud vláda utrácí více, než je sama schopna vybrat od subjektů soukromého sektoru, vzniká problém, jakým způsobem tento rozdíl financovat. Zmíněnou fiskální nerovnováhou se označuje existence pohledávek vůči budoucím daňovým příjmům, kdy dochází k přerozdělování zdrojů, které ještě nebyly vytvořeny. Tato nerovnováha se projevuje dvěmi základními způsoby – rozpočtovým deficitem a veřejným dluhem. Politici častěji větší pozornost věnují deficitu rozpočtovému než veřejnému dluhu. K tomu dochází hlavně proto, že problém rozpočtového deficitu je více konkrétní, stále se opakuje a je též veřejně kontrolovaný. Je u něj zřejmé, kdo za něj zodpovídá, protože se vztahuje přímo k vládě. Na druhou stranu dluhový problém je viditelný méně a je proto i více složitější. Dále zde není zcela jasné, kdo za jeho vznik zodpovídá.

4.1.1 Rozpočtový deficit :

Jak již bylo řečeno, obecně si pod pojmem deficit představíme fakt, že rozpočtové příjmy jsou v daném období nižší než celkové výdaje. Odborněji řečeno deficit představuje rozdíl mezi celkovými hotovostními výdaji včetně úroků a celkovými hotovostními příjmy (a to jak daňovými tak nedaňovými) s vyloučením příjmů úvěrových. Rozpočtový deficit reprezentuje tokový přístup k veřejným financím, to znamená, že v sobě odráží pohyb tokových veličin. Neodráží tak celkový stav veřejných financí, ale pouze prostředků, které procházejí státním rozpočtem. Vypovídací hodnota ukazatele deficitu má však několik omezení :

- 1) Jedná se pouze o tokový pohled - daleko významnější je vývoj stavových veličin (velikost národního bohatství, majetku státu apod.)
- 2) Tento ukazatel v sobě zahrnuje pouze rozpočtové transakce, mnoho finančních operací se však uskutečňuje mimo rozpočet, což je otázka vyrovnanosti hospodaření parafiskálních fondů a dalších institucí (zde nacházíme příčinu aktuálně “objeveného” skrytého dluhu v ČR...)

- 3) Jedná se pouze o hotovostní operace, což znamená že v obě neodráží vládní pohledávky ani závazky. Nepostihuje např. zadlužení formou převzatých garancí za úvěry soukromých subjektů, nebo vládní dluhové operace.

Pokud se na vznik deficitu podíváme z rozpočtového hlediska, tak jeho vznik znamená, že stát jako ekonomický subjekt spotřebovává v rozpočtovém roce více, než je schopen sám vytvořit, což znamená, že z tohoto pohledu je deficit známkou špatného vládního finančního hospodaření. Z pohledu fiskálního je deficit důsledkem expanzivní fiskální politiky vlády. S posledním hlediskem souvisí i dva hlavní druhy rozpočtového deficitu: aktivní a pasivní.

- Aktivní, neboli strukturální deficit, je způsoben určitým rozhodnutím vlády, to znamená, že jde o záměrné rozhodnutí uskutečněné v rámci fiskální politiky.
- Naproti tomu pasivní, neboli cyklický deficit, vzniká v důsledku vlivu exogenních faktorů, které jsou nezávislé na vládních záměrech. Klasickým příkladem je vliv, který má kolísání tempa hospodářského růstu, kdy při zpomalení tempa hospodářství země dochází k poklesu daňových příjmů do státního rozpočtu. Možnost korigovat za nepříznivého hospodářského vývoje vzniklý pasivní deficit strukturálním, neboli aktivním přebytkem není reálná a vzniku celkového rozpočtového deficitu se touto cestou nelze vyhnout.

Ať jsou již příčiny rozpočtového deficitu jakékoliv, jeho důsledky jsou jak rozpočtové, tak i makroekonomické. Rozpočtové důsledky v krátkém období mohou být pozitivní, protože umožňují změkčení vládního rozpočtového omezení za působení silných exogenních faktorů během rozpočtového období nebo v případě efektivních veřejných výdajových programů. V dlouhém období ale vláda musí deficit nějakým způsobem obsluhovat. V případě makroekonomických důsledků, které deficit má se však jednotlivé ekonomické školy ve svých názorech zásadně liší. Můžeme tak rozlišit tři základní pohledy na tuto problematiku.

- Neoklasický přístup: hodnocení makroekonomických důsledků deficitu je negativní a proto jsou odmítány.
- Keynesiánský přístup: hodnotí tyto důsledky aktivního deficitu pozitivně, a proto ho v určitých případech doporučuje.

- Neoricardiánský přístup : ten naopak popírá makroekonomické důsledky deficitu, a proto je vůči němu neutrální.

Tyto teoretické názory, které jsou svým obsahem značně protichůdné existují vedle sebe již dlouhou dobu, aniž by byl některý z nich na základě konkrétní ekonomické zkušenosti potvrzen, nebo vyvrácen.

Možnosti financování rozpočtového deficitu :

Jakmile skončí vládní hospodaření v určitém období rozpočtovým deficitem (ať již jde o deficit cyklický či strukturální), musí vláda toto pasivní rozpočtové saldo nějakým způsobem financovat. Jestliže nebereme v úvahu možnost vyrovnat deficit pomocí státních finančních aktiv (např. prostřednictvím výnosů z privatizace), existují dvě základní možnosti krytí deficitu. Tou první je dluhové financování deficitu a druhou možností je emisní financování deficitu.

1) Dluhové financování :

Při dluhovém financování jednotlivci, firmy a hlavně komerční banky, nakupují státní cenné papíry. Takto získané prostředky pak mohou být použity k financování vládních potřeb stejně jako daňové příjmy. Tím se ovšem sníží reálná spotřeba soukromých subjektů o daný úvěr vládě. Což znamená, že o co více nakoupí stát nad objem disponibilních zdrojů, o to více je nutné snížit reálnou spotřebu soukromého sektoru, popřípadě si vláda musí půjčit v zahraničí.

Jestliže vznikne veřejný dluh, a to ať již byl způsoben půjčkou z domácích zdrojů či ze zahraničí, je nutno tento dluh obsluhovat. Základním a nepříjemným důsledkem růstu dluhu jsou úroky, které se každoročně objevují ve státním rozpočtu jako nutný výdaj.

2) Emisní financování :

Tento způsob financování je zvláštním případem krytí rozpočtového deficitu. Centrální banka poskytuje buďto přímý úvěr nebo nakoupí státní dluhopisy přímo od státu. Nákup státních dluhopisů je ale vzhledem k rostoucí monetární bázi legislativou omezeno. Pokud centrální banka cenné papíry nakupuje, způsobuje tím změnu monetární báze a dochází

ke krytí deficitu úvěrovou emisí. Dochází ke zvýšení peněz v oběhu, což má makroekonomické důsledky jak na agregátní cenovou hladinu, tak na pohyb úrokových sazeb.

4.1.2 Veřejný dluh :

Na rozdíl od případu rozpočtového deficitu je definování druhého fenoménu fiskální nerovnováhy, tzn. veřejného dluhu, přesnější:

Jde o souhrn pohledávek ostatních ekonomických subjektů vůči státu bez ohledu na to, jestli tyto pohledávky vznikly cestou státního rozpočtu nebo jinak. Pro veřejný charakter dluhu není podstatné, jak vznikl, ale způsob jeho úhrady. Je tak zřejmé, že veřejný dluh představuje pohledávku vůči současným i budoucím daňovým platbám obyvatelstva. Podle Mezinárodního měnového fondu je veřejný dluh chápán jako celkové saldo finančních aktiv a pasiv státu, a to včetně salda eventuálních mimorozpočtových fondů.

Hrubý veřejný dluh v sobě zahrnuje celkový objem závazků vládního sektoru, bez ohledu na pohledávky státu. Čistý a hrubý veřejný dluh se u řady zemí výrazně liší. Existují země jako (Švédsko, Norsko), kdy i přesto, že podíl hrubého veřejného dluhu na HDP se pohybuje kolem 50 %, podíl čistého veřejného dluhu je záporný, země tedy vykazuje aktivní saldo.

Ve velké většině případů má veřejný dluh formu vládních dluhopisů - obligací, které jsou nakupovány jednotlivými ekonomickými subjekty uvnitř země nebo i v zahraničí. Ve většině zemí představují největší objem obligace střednědobé, i když postupem času roste i váha obligací krátkodobých, díky čemuž logicky dochází k poklesu splatnosti veřejného dluhu. V souvislosti s touto problematikou se sleduje především vývoj podílu hrubého veřejného dluhu na HDP.

4.1.3 Vzájemný vztah deficitu a veřejného dluhu :

Tento vztah byl původně chápán spíše v jednosměrné kauzální závislosti. Různí autoři tvrdili, že rozpočtový deficit je příčinou veřejného dluhu a veřejný dluh je tedy důsledkem rozpočtových deficitů. Dále pak tito autoři hovoří o veřejném dluhu jako o součtu minulých rozpočtových deficitů. Moderní pohled na fiskální nerovnováhu však ukazuje, že tato tvrzení jsou v několika aspektech nepřesná. A to především proto, že existují různé možnosti krytí rozpočtové deficitu tzn., že rozpočtový deficit se nemusí promítat přímo do

dluhu. Jedná se například o dlouhodobou fonetizaci dluhu (jako v případě Brazílie, Argentiny, Peru a dalších zemí) nebo může být dluh kryt prodejem státních aktiv (tímto způsobem byla také kryta část našeho dluhu).

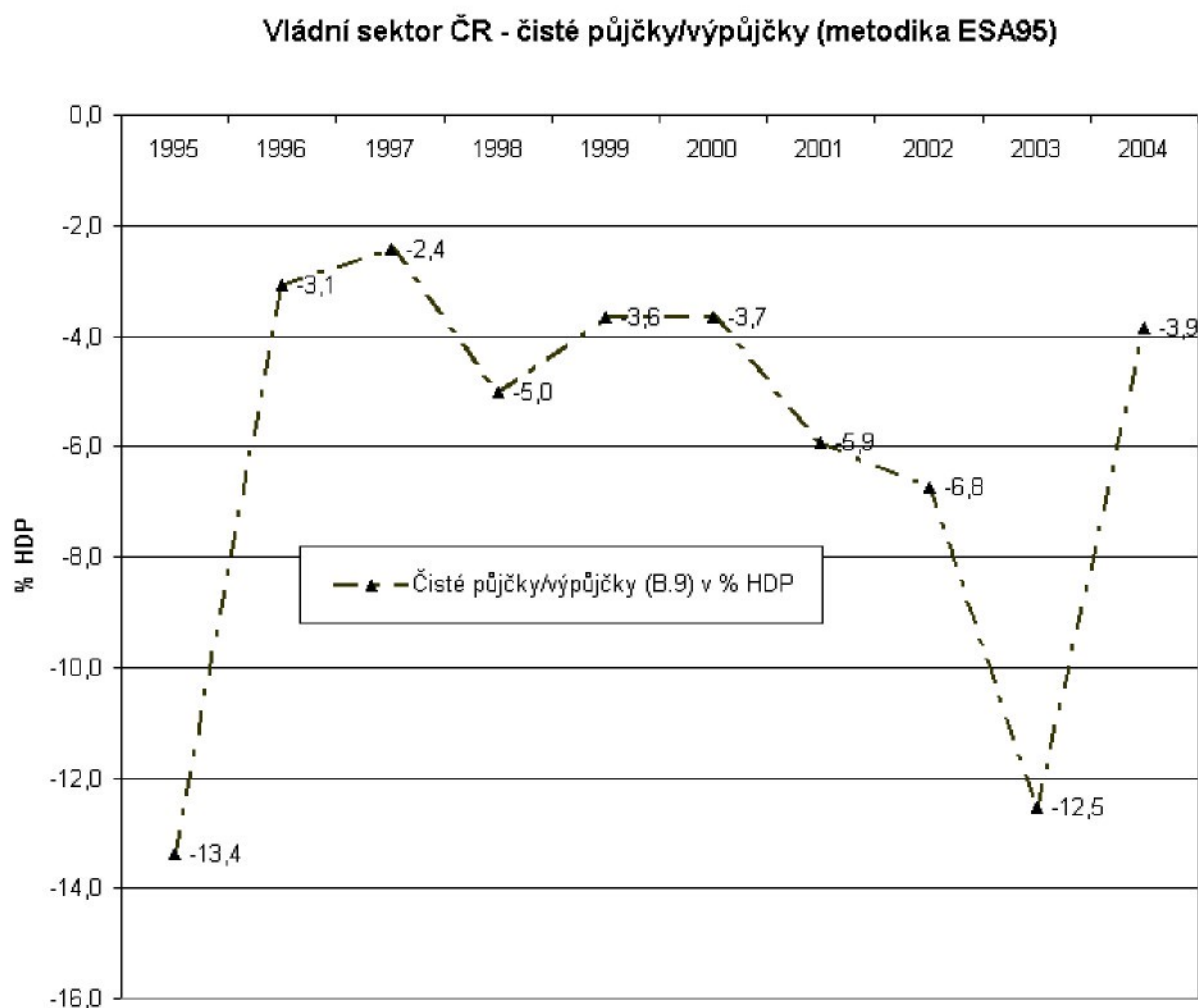
Mohou také existovat určité mimorozpočtové příčiny vedoucí ke vzniku veřejného dluhu, kdy např. stát na sebe převezme závazky jiných subjektů a je zodpovědný za jejich správu. Země tedy má veřejný dluh i v případě, že mu nepředchází řada deficitů. Typickým příkladem tohoto postupu je náš stát, kterému po zavedení tržního mechanismu vznikla spousta závazků pramenících z činnosti státních podniků a organizací. Reálná změna objemu veřejného dluhu tedy nezávisí pouze na přírůstcích, které jsou způsobeny rozpočtovými deficity.

S ohledem na současný vývoj se odborníci shodují, že je nutné rozšířit pojetí souvislosti rozpočtového deficitu a veřejného dluhu na oboustranně kauzální vztah, ve kterém veřejný dluh může být vážnou příčinou rozpočtového deficitu. Důvodem je fakt, že úroky z veřejného dluhu vstupují do výdajové strany rozpočtu, a tak dochází k zpětnému propojení rozpočtového a dluhového problému.

Velmi významnou kategorií je zde tzv. primární deficit. Z hlediska úrokových výdajů se v ekonomické praxi rozlišuje celkový a primární deficit. Celkový deficit vyjadřuje rozdíl mezi celkovými příjmy a výdaji bez ohledu na jejich charakter. Úroky placené z veřejného dluhu se zahrnují do rozpočtových výdajů a zvyšují celkový deficit. Tyto úroky jsou však důsledkem vlivů minulých období, a proto se k hodnocení fiskální politiky stávajícího období používá primární deficit, při jehož výpočtu se úroky z veřejného dluhu nezahrnují do výdajové strany rozpočtu. Z hlediska rozpočtu je pak veřejný dluh exogenní veličinou, která má negativní fiskální účinek, a proto není jeho výše vládou ovlivnitelná.

V roce 2004 rekordně poklesl deficit veřejných rozpočtů na 3,9% HDP, zatímco vládní dluh činil 37,4 % HDP, což vyplývá z údajů zveřejněných Českým statistickým úřadem. Schodek byl v roce 2004 v důsledku úsporné rozpočtové politiky vlády nejnižší od roku 2000. Na tento výsledek mělo také vliv převedení téměř 29 mld. Kč do rezervních fondů.

Graf č.18 : Deficit vládního sektoru v metodice ESA 95 v letech 1995 – 2004



4.2 Státní dluh :

4.2.1 Cíle a kritéria řízení státního dluhu :

Hlavním cílem, který politika Ministerstva financí při řízení státního dluhu má, je zajištění výpůjčních potřeb centrální vlády a jejich platebních závazků při dosahování co možná nejnižších nákladů dluhové služby ve střednědobém a dlouhodobém časovém horizontu a při ucházejícím stupni rizika. S uskutečňováním hlavního cíle souvisí i cíle další, které se vyznačují aktivní rolí při rozvíjení všech součástí tržní infrastruktury, které zabezpečují rozvoj domácích finančních zdrojů, pokud však nejsou v rozporu s hlavním cílem. Stejně jako u většiny vyspělých zemí mezi cíle dluhové politiky nepatří například podpora měnové politiky nebo spoření domácností.

Aby mohlo Ministerstvo financí tyto obecně definované standardní cíle uskutečnit v praxi, je nutné komunikovat jednak s veřejností, ale také s finančním trhem. Ministerstvo tyto cíle následně upřesňuje. Výsledkem jsou základní kvantitativní kritéria, která jsou formulována v rámci dluhové strategie a odrážejí porovnání mezi riziky a očekávanými náklady dluhového portfolia.

Mezi prvními byla v roce 2000 zveřejněna kritéria, která souvisí s vyhlášením nové emisní strategie MF. Především se jednalo o cíl postupného snížení podílu státních pokladničních poukázek na obchodovatelném dluhu z hranice přesahující 60% směrem k hranici jedné třetiny, což znamená zvyšování podílu poměru nominálního objemu střednědobých a dlouhodobých dluhopisů vzhledem k objemu státních pokladničních poukázek směrem k úrovni 2:1. Současně s tímto kritériem byl vyhlášen záměr dalšího snižování podílu neobchodovatelného státního dluhu, který ke konci roku 1999 dosahoval úrovně přibližně 9% celkového státního dluhu. Dále pak byl vyhlášen záměr spočívající v prodlužování doby do splatnosti a durace státního dluhu, který byl logickým důsledkem snižování podílu státních pokladničních poukázek v dluhovém portfoliu.

V souvislosti se zahájením derivátových operací ve 4. čtvrtletí roku 2002 bylo rozhodnuto, že bude zveřejňováno cílové pásmo pro modifikovanou duraci dluhového portfolia na každý následující rok. Toto první pásmo bylo vyhlášeno v listopadu roku 2002 na rok následující o velikosti 3 až 4 roky. Ministerstvo financí stanovuje a zveřejňuje hranice tohoto pásma vždy na každý následující kalendářní rok, tak aby docházelo ke zvyšování transparentnosti a zodpovědnosti politiky dluhového managementu.

Komunikace MF v oblasti strategických cílů se neustále vyvíjí a je považována za jeden z hlavních prostředků, který vede k posilování kredibility dluhového managementu. Její další zintenzivnění a explicitnější formalizace je jedním z hlavních cílů samostatného oddělení Řízení státního dluhu, který bude záviset především na postupném budování jeho kapacit v oblasti kvantitativního modelového rámce a možnostech formulovat benchmarkový systém aktivního řízení dluhového portfolia. V následující tabulce uvádím přehled doposud zveřejněných kvantitativních kritérií a jejich plnění.

Tabulka č. 22 : Kvantitativní kritéria včetně jejich plnění

Kritérium	Cíl	Datum vyhlášení	Horizont plnění	Dosažení/Plnění
Refinanční riziko				
Podíl SPP v rámci obchodovatelného státního dluhu	0,333 ¹	01.12.1999	Střednědobý postupný pokles podílu*	Prosinec 2003: 0,335
Státní dluh splatný do 1 roku v rámci celkového státního dluhu	25–30 % ²	9.12.2003	Střednědobý postupný pokles podílu*	Září 2004: 28,7%
Státní dluh splatný do 1 roku v rámci celkového státního dluhu	24 % a méně	6.12.2004	Konec roku 2005	
Státní dluh splatný do 1 roku v rámci celkového státního dluhu	20 % a méně	7.6.2004	Konečný limitní cíl do konce roku 2006	
Průměrná doba do splatnosti státního dluhu	5,5 - 6,5 let	6.12.2004	Konec roku 2005	
Úrokové riziko				
Modifikovaná durace státního dluhu včetně derivátových operací	3-4 roky	29.11.2002	Do konce roku 2003	Prosinec 2003: 3,3 let
Modifikovaná durace státního dluhu včetně derivátových operací	3,3-4,3 let	9.12.2003	Do konce roku 2004	Prosinec 2004: 3,9 let
Modifikovaná durace státního dluhu včetně derivátových operací	3,2-4,2 let	6.12.2004	Do konce roku 2005	

¹ od 1.1.2004 již není vyhlášeným cílem řízení státního dluhu

² střednědobý cíl

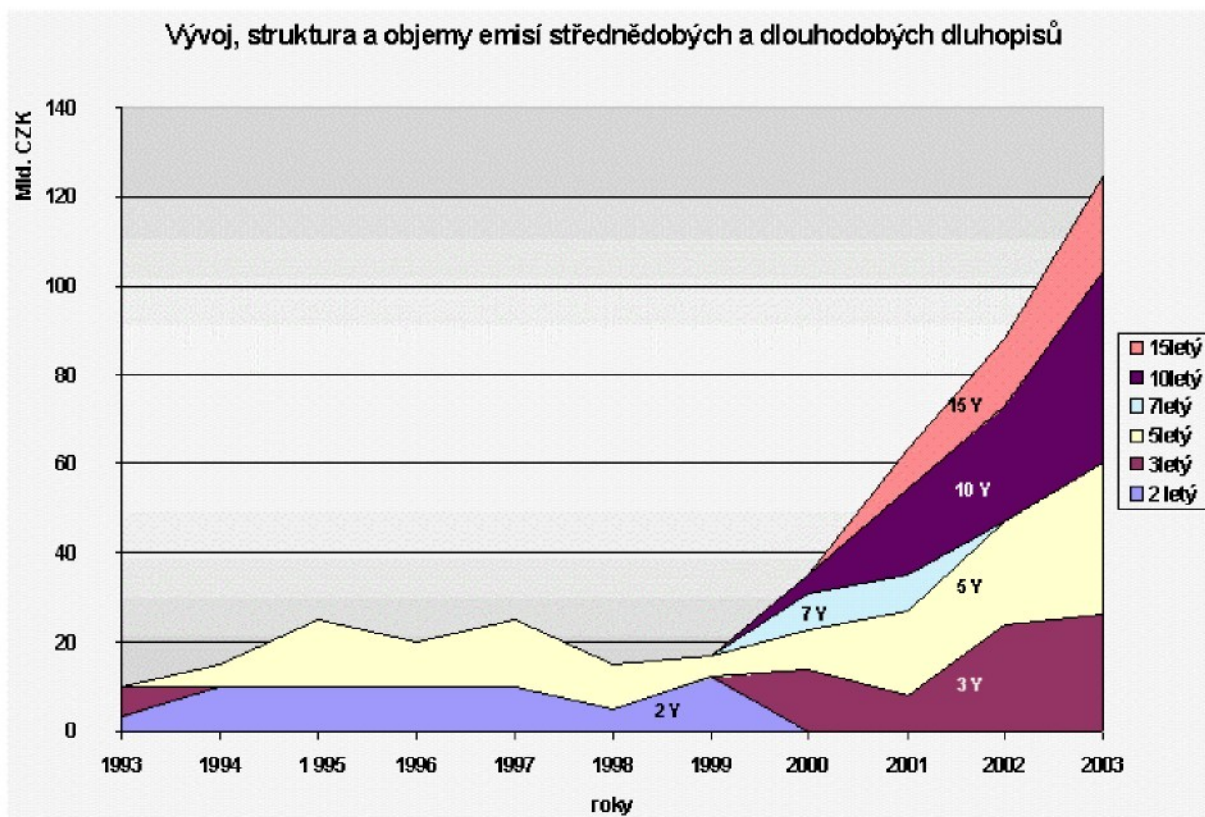
* v závislosti na podmínkách na finančním trhu

Od roku 2004 je v praxi prováděno řízení státního dluhu s pomocí strategických cílů (tzv.targets), které jsou určovány Ministerstvem financí na základě nejlepších zkušeností zemí OECD a na základě vlastních finančních analýz dluhového portfolia. Tyto cíle se plní samostatně a vymezují tak prostor pro řízení portfolia státního dluhu v dlouhodobém časovém horizontu. Základem koncipování alternativních dluhových strategií je řízení rizik a stanovování jejich kvantitativních kritérií a limitů. Toto řízení rizik zajišťuje, že minimalizace nákladů je realizována v rámci dlouhodobě udržitelných limitů. Úkolem těchto limitů je minimalizovat negativní dopady, které má struktura dluhového portfolia v případě krizového vývoje ekonomiky a extrémních výkyvů na finančním trhu. V žádném případě se pak nesmí zvolená dluhová strategie stát hlavní příčinou při utváření finanční a ekonomické krize země.

Ministerstvo financí má při řízení státního dluhu pět základních střednědobých cílů :

a) Aktivní podpora efektivity a likvidity domácího finančního trhu prostřednictvím vydávání co možná nejmenšího počtu emisí a splatnosti při zvyšování objemu emisí jejich znovuootevíráním. Cílem tohoto opatření je zavedení tzv. benchmarkových emisí.

Graf č.19 : Vývoj, struktura a objemy emisí střednědobých a dlouhodobých dluhopisů

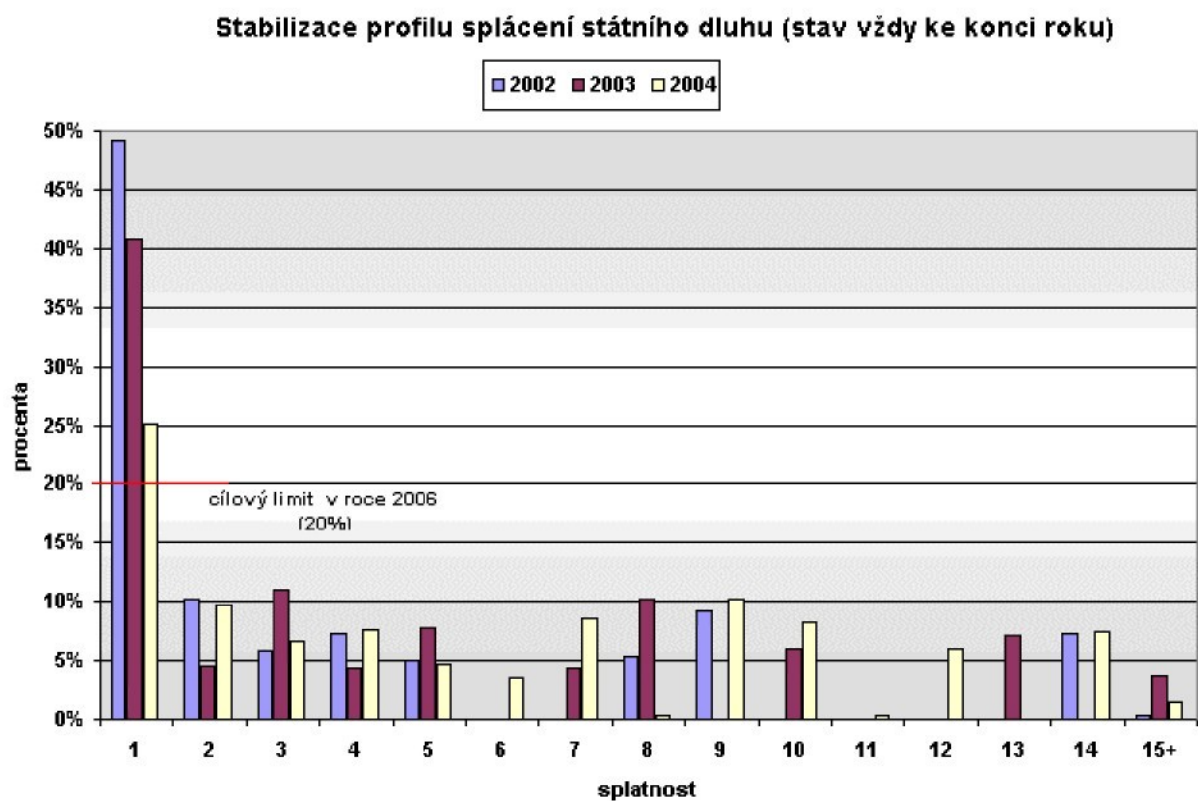


b) Institucionální (státní dluhopisy podle typu držitele) a geografická diverzifikace investorské báze.

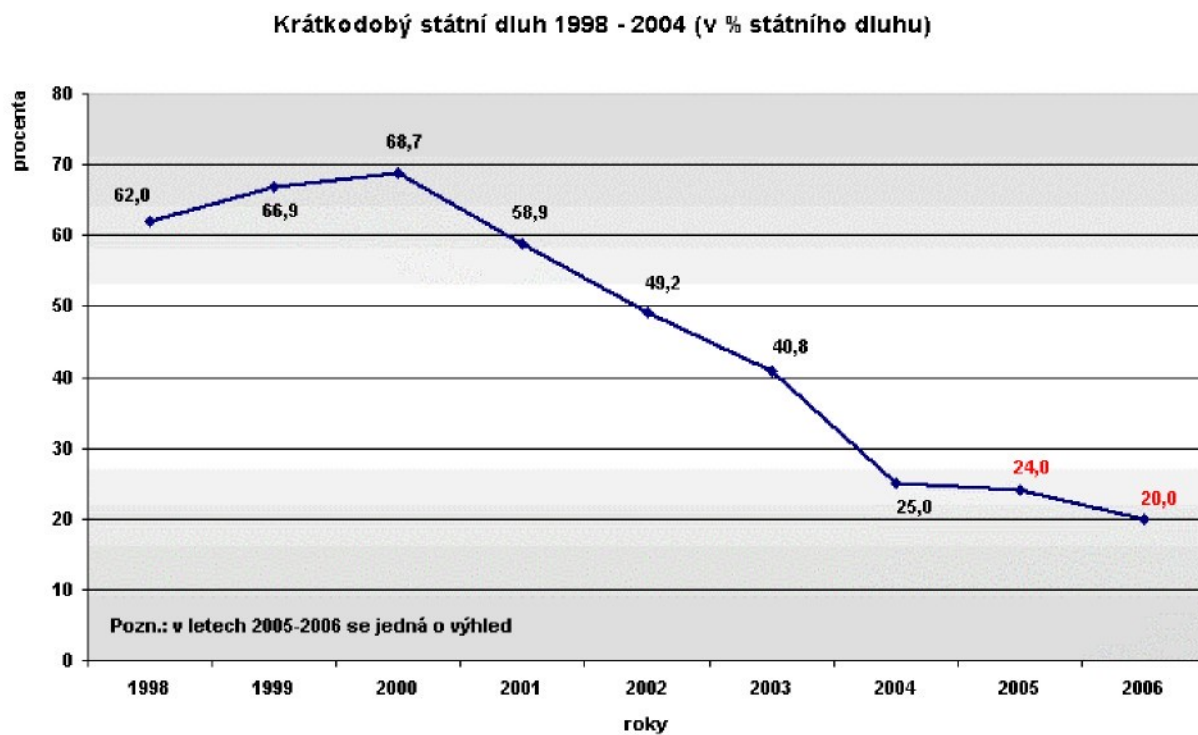
c) Zvyšování transparentnosti a flexibility řízení státního dluhu.

d) Stabilizace refinančního rizika, která spočívá především ve snižování podílu krátkodobého dluhu a vyhlazování splatnosti státního dluhu v rámci jednotlivých let.

Graf č.20 : Stabilizace profilu splácení státního dluhu

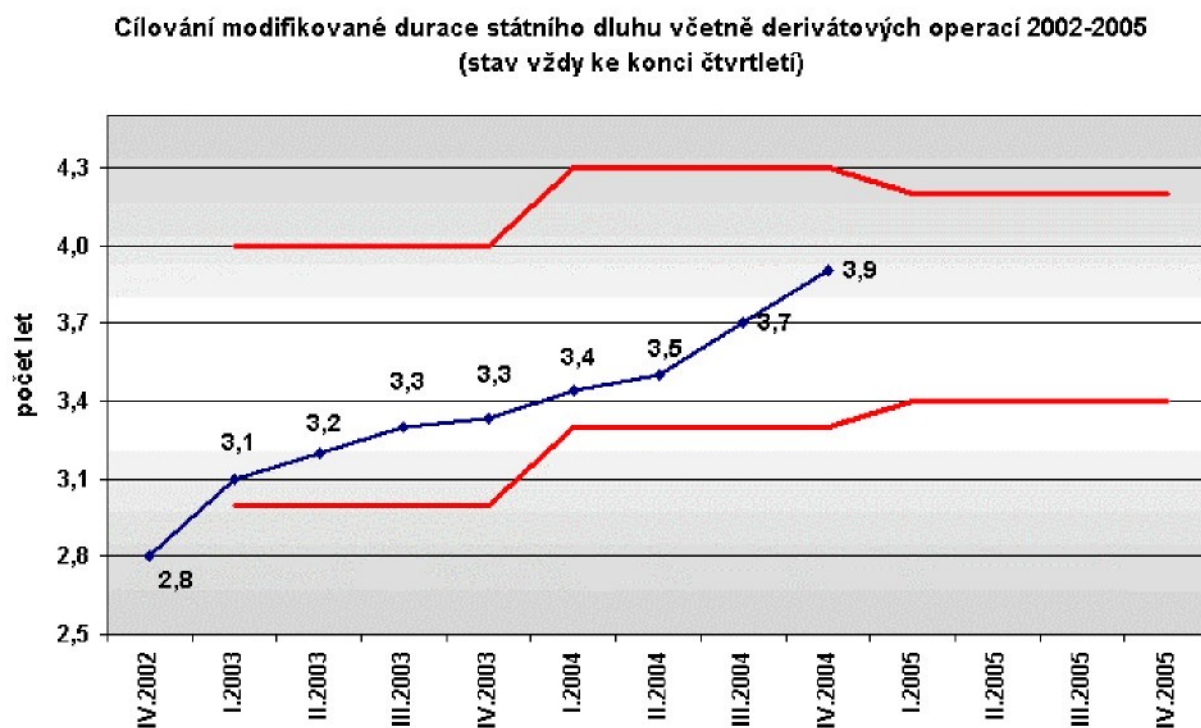


Graf č.21 : Krátkodobý státní dluh 1998 - 2004



e) Stabilizace tržního, a to hlavně úrokového rizika prostřednictvím cílování durace dluhového portfolia.

Graf č.22 : Cílování modifikované durace státního dluhu včetně derivátových operací



4.2.2 Právní úprava řízení státního dluhu :

Ministerstvo financí je obecně zmocněno k řízení státního dluhu prostřednictvím zákona č. 2/1969 Sb., O zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy ČSR, který určuje výkon funkcí státní pokladny Ministerstvu financí. Státní pokladna sama o sobě vykonává 4 základní funkce :

- funkce provozního výkonu státního rozpočtu,
- funkce vedení státního účetnictví a výkaznictví,
- funkce řízení hotovosti státu
- funkce řízení státního dluhu.

Činnosti spojené s vydáním, správou a splácením státních dluhopisů zabezpečuje Ministerstvo financí na základě zákona č.190/2004 Sb., o dluhopisech.

Veškeré běžné příjmy a běžné výdaje státního rozpočtu jsou povinně vedeny na účtech České národní banky a to proto, že se jedná o banku, která je z kreditního hlediska bezriziková. Můžeme říci, že Centrální banka je tak platebním agentem vlády. Tento typ základního běžného účtu státu se nazývá „Souhrnný účet běžného hospodaření státní pokladny“. Stát je podle zákona povinen být solventní v kterémkoli okamžiku, což znamená, že tento účet musí mít vždy kreditní zůstatek. Tato povinnost je v souladu s článkem 101 Maastrichtské smlouvy.

Stát se musí každý den starat o to, aby tuto povinnost dodržel. Toto udržování každodenní solventnosti za situace schodku státního rozpočtu znamená, že stát musí prodat na finančních trzích krátkodobé dluhopisy peněžního trhu (státní pokladniční poukázky) a jejich výnos deponovat na účet takovým způsobem, aby souhrnný účet měl koncem každého dne kreditní zůstatek. V případě přebytku na tomto účtu Ministerstvo financí investuje přebytečné prostředky tím, že nakoupí poukázky centrální banky, což je bráno jako běžná investice. K uskutečňování těchto bankovních operací (vytváření rezerv, používání derivátů pro řízení státního dluhu apod.) disponuje ministerstvo příslušnými zmocněními, které mu umožňují podobné postavení, které mají banky a mohlo tedy s nimi obchodovat.

Výše zmíněný prodej dluhopisů, který se uskutečňuje za účelem zabezpečení solventnosti či každodenní likvidity je ale zákonem omezen relativním limitem. Tento limit je stanoven jako podíl 6% z celkových výdajů, které byly schváleny ve státním rozpočtu, zvýšených o rozpočtovaný schodek státního rozpočtu, který byl schválen zákonem o státním rozpočtu. Pokud hrozí nebezpečí, že bude tento limit překročen, může ministerstvo prodat pouze limitem daný objem státních pokladničních poukázek a v případě dalšího zhoršování pokladní pozice nad zákonný limit je ministerstvo povinno pozastavit výdaje státu do té doby, než přijdou na účty státu tomu odpovídající příjmy.

Účetní uzávěrku, hospodaření státu a výroční zprávu o hospodaření státu (státní závěrečný účet) schvaluje Poslanecká sněmovna, která pak na návrh vlády rozhodne, jakým způsobem bude naloženo se vzniklým schodkem (popřípadě přebytkem). Je obvyklé, že tento celoroční výsledný schodek je uznáván zákonem o dluhopisovém programu, který vlastně přetváří krátkodobý dluh z minulého roku na dlouhodobý dluh.

Způsob vydávání státních dluhopisů, neboli prodávání státních dluhopisů na finančních trzích, je možné pouze na základě jeho prodeje prvnímu majiteli, kterým nemůže

být emitent (stanoví §§ 25 a 26 zákona č. 190/2004 Sb., o dluhopisech). Zákon definuje státní dluhopis jako dluhopis vydaný Českou republikou, kterou zastupuje Ministerstvo financí. Toto povolení vydávat státní dluhopisy musí být stanoveno zákonem. Právní povolení může být dáno dvěma způsoby. Tím prvním je zákon, který pověřuje ministerstvo vydat dluhopisy tak, jak určuje relativní limit regulující řízení krátkodobého dluhu. Druhým způsobem jsou konkrétní zákony, jako například „zákon o státním dluhopisovém programu“, který stanovuje podmínky (účel, částku a maximální dobu splatnosti) tohoto právního povolení sloužícího k vydání dluhopisů za účelem krytí dlouhodobého dluhu. Zákony o státních dluhopisových programech stanovují limit, který musí být při řízení státního dluhu dodržen.

Ze zákona o České národní bance vyplývá, že neexistuje možnost, aby centrální banka poskytla státu úvěr. Současně je stát povinen udržovat každodenní solventnost vlastní činností na finančních trzích a řídit státní dluh.

Na základě zákonných ustanovení přestal být stát (tj. Státní pokladna) klientem centrální banky a stal se tak rovnoprávnou součástí bankovního systému. Na druhou stranu má však Centrální banka ze zákona povinnost být platebním a tuzemským emisním agentem státu. Současně umožnil Centrální bance dobrovolné vykonávání dalších funkcí pro stát, pokud o to stát banku požádá.

4.2.3 Vývoj státního dluhu :

Nominální hodnota státního dluhu vzrostla během 1. čtvrtletí roku 2004 ze 493,2 mld Kč na 537,7 mld Kč, což znamená růst o 44,7 mld Kč (o 9,1 %). Tržní hodnota státního dluhu tak na konci 1. čtvrtletí činila 563,8 mld Kč.

Pojem tržní hodnota představuje současnou hodnotu, což znamená souhrn všech diskontovaných plateb státního dluhu. U obchodovatelného státního dluhu (SPP a SDD) se pro diskontování používá výnos splatnosti, který koresponduje s tržní cenou státních dluhopisů kotovaných na finančním trhu (čistá cena) plus naběhlý úrok (aliquotní úrokový výnos). U neobchodovatelného státního dluhu (půjčky a směnky) se jeho tržní hodnota odhaduje jako součet nominální hodnoty a naběhlého úroku.

Zvýšení úrovně dluhu v 1. čtvrtletí roku 2004 způsobil vývoj rozpočtového hospodaření, když deficit státního rozpočtu na konci čtvrtletí dosáhl 7,8 mld Kč. Dále byly

přijaty další tři tranše půjčky od Evropské investiční banky (EIB) ve výši 1,9 mld Kč. Zbývajícím nárůstem státního dluhu (35,0 mld Kč) úzce souvisí s emisním kalendářem státních dluhopisů, který je vystavěn na zajištění financování schodku, který je rozpočtován na celý rok (-115,0 mld Kč). Vzhledem k nízkému vykázanému schodku ke konci března došlo k převisu zdrojů krytí, což představuje rezervu, která je reinvestována do pokladničních poukázek ČNB.

Zvýšení státního dluhu o 44,7 mld Kč můžeme rozdělit na dvě části. Jednak došlo k růstu vnitřního státního dluhu o 42,8 mld Kč, to je o 8,9 %, dále pak k růstu státního dluhu vnějšího o 1,9 mld Kč, což procentuelně vyjádřeno činí 14,1 %. Přehledně je vývoj státního dluhu v 1. čtvrtletí roku 2004 zachycen v následující tabulce.

Tabulka č.23 : Struktura a vývoj státního dluhu

mld Kč	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
STÁTNÍ DLUH CELKEM	158,8	157,3	154,4	155,2	173,1	194,7	228,4	289,3	345,0	395,9	493,2
Domácí dluh	86,4	90,2	101,2	110,9	134,8	170,0	207,1	269,6	336,2	386,7	479,9
Státní pokladniční poukázky	17,0	23,8	42,0	62,6	70,9	99,8	130,1	165,3	186,6	164,1	160,6
Střednědobé a dlouhodobé státní dluhopisy	19,5	28,3	41,7	43,9	57,9	70,0	77,0	104,3	149,6	222,6	319,3
Ostatní zdroje	49,9	38,1	17,6	4,3	6,0	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Zahraniční dluh	72,4	67,1	53,1	44,3	38,3	24,6	21,2	19,7	8,8	9,2	13,3
Půjčky na podporu platební bilance	24,4	24,5	23,8	23,3	20,9	11,4	11,3	9,6	7,2	5,2	0,0
Půjčky od EIB	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,5	11,7
Závazky převzaté od ČSOB v konvertibilních měnách (CDZ)	38,4	33,0	19,8	11,5	7,8	3,4	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
Závazky převzaté od ČSOB v nekonvertibilních měnách	8,9	8,9	8,8	8,8	8,8	8,8	8,8	8,9	0,1	0,0	0,0
Směnky pro úhradu účasti u EBRD a IBRD	0,7	0,7	0,7	0,7	0,8	1,0	1,1	1,2	1,5	1,6	1,6

Tabulka č.24 : Vývoj státního dluhu v 1. čtvrtletí roku 2004

mil. Kč

	Stav 1. 1. 2004	Výpůjčky (a)	Splátky (b)	Kurzové rozdíly (c)	Změna (a-b+c)	Stav 31.3.2004
STÁTNÍ DLUH CELKEM	493 185	136 982	92 304	4	44 682	537 867
Vnitřní dluh	479 854	135 106	92 304		42 802	522 657
Státní pokladniční poukázky	160 582	97 520	87 234		10 286	170 868
Střednědobé a dlouhodobé státní dluhopisy	319 272	37 586	5 070		32 516	351 789
Vnější dluh	13 330	1 876		4	1 880	15 210
Půjčky od EIB	11 730	1 876			1 876	13 605
Směnky pro úhradu účasti u IBRD a EBRD	1 601			4	4	1 605

V prvním čtvrtletí roku 2004 byly státní výpůjčky reprezentovány zejména emisemi státních dluhopisů. Bylo provedeno 9 emisí krátkodobých státních dluhopisů (státních pokladničních poukázek), o celkovém objemu 97,5 mld Kč. Zároveň byly splaceny státní pokladniční poukázky v objemu 87,2 mld Kč, což znamená, že čistý přírůstek těchto krátkodobých státních dluhopisů činil 10,3 mld Kč, tedy 6,4 %.

Během 1. čtvrtletí bylo uskutečněno celkem 6 tranší střednědobých a dlouhodobých státních dluhopisů (SDD) o celkové hodnotě 37,6 mld Kč, současně byly splaceny SDD v hodnotě 5,1 mld Kč, takže čistý přírůstek byl 32,5 mld Kč (10,2 %).

Tabulka č.25 : Střednědobé a dlouhodobé tranše státních dluhopisů během 1. čtvrtletí roku 2004

Číslo emise	Datum tranše (emise)	Datum splatnosti	Nominální objem emise	Částka získaná primární aukcí	Roční kupón	Výnos do splatnosti
			(mil. Kč)	(mil. Kč)	(%)	(% pa)
40, 3. tranše	12. 1. 2004	16. 6. 2013	6 984,94	6 390,73	3,70	4,84
38, 4. tranše	26. 1. 2004	20. 1. 2006	4 000,00	4 012,66	3,00	2,83
41, 2. tranše	9. 2. 2004	18. 8. 2018	5 601,38	5 252,88	4,60	5,22
39, 4. tranše	23. 2. 2004	17. 3. 2008	7 000,00	6 786,83	2,90	3,72
40, 4. tranše	8. 3. 2004	16. 6. 2013	6 000,00	5 521,32	3,70	4,78
42, 1. tranše	22. 3. 2004	22. 3. 2009	8 000,00	8 042,40	3,80	3,68

Tyto finanční prostředky, které byly získány prodejem jednak emisí SPP, tak emisí střednědobých a dlouhodobých státních dluhopisů, byly použity ke splácení jistin dlouhodobého státního dluhu a ke krytí schodků státního rozpočtu.

4.2.4 Dluhová strategie a řízení rizik :

Ministerstvo financí minulý rok upřesnilo svou dluhovou strategii, čímž definovalo nový klíčový střednědobý cíl řízení refinančního rizika, který má podobu podílu státního dluhu splatného do 1 roku, což je dluh krátkodobý, na celkovém dluhu. V první zveřejněné fázi MF usiluje o snížení tohoto podílu tak, aby se dostal do pásma 25-30%, přičemž rychlost tohoto snížení bude záležet zejména na podmínkách na domácím a evropském kapitálovém trhu. Po dosažení tohoto pásma je v plánu fáze druhá, definovaná jako stabilizace refinančního rizika státního dluhu, která bude spočívat v konečném snížení krátkodobého dluhu pod hranici 20%. Po jejím dosažení se z ní stane jeden z hlavních kvantitativních limitů pro řízení rizik. Cílem bylo dosažení a nastavení tohoto limitu před vstupem České republiky do eurozóny.

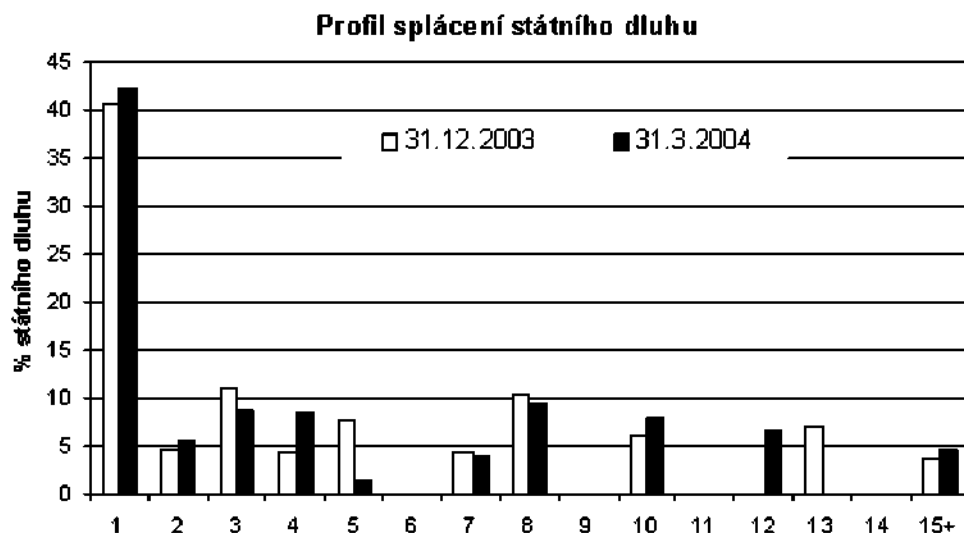
Refinanční riziko :

Toto riziko je jedním z hlavních, jehož minimalizace a stabilizace směrem k akceptovatelným úrovním, které jsou běžné v zemích eurozóny, hraje důležitou roli při řízení státního dluhu a sestavování jeho strategie ve střednědobém horizontu.

Krátkodobý dluh se od konce roku 2003 ke konci 1. čtvrtletí roku 2004 zvýšil o 1,7% na úroveň 42,5%. Příčinou tohoto nárůstu bylo zvětšení podílu střednědobých a dlouhodobých dluhopisů, které jsou splatné do 1 roku, ze 39,0 na 55,9 mld. Kč. Tato skutečnost bohužel převážila pozitivní dopad dalšího poklesu podílu státních pokladničních poukázek o 0,8% na úroveň 31,8% státním dluhu.

Jedním z dalších klíčových ukazatelů refinančního rizika je stabilizace profilu splácení státního dluhu. Vývoj tohoto profilu za 1. čtvrtletí roku 2004 zachycuje následující graf:

Graf č.22 : Profil splácení státního dluhu



Úrokové riziko :

Pokud se na státní dluh podíváme z hlediska úročení dluhových instrumentů, vidíme, že je generována i v 1. čtvrtletí roku 2004 vysoká expozice úrokového rizika ve srovnání s vyspělými zeměmi eurozóny.

Tabulka č.25 : Státní dluh z hlediska úročení (stav na konci období)

	Podíl (%)			
	2001	2002	2003	1 Q2004
Bezúročný dluh	0,4	0,4	0,3	0,3
Fixně úročený dlouhodobý dluh	44,8	57,1	64,7	65,4
z toho: splatný do 1 roku	4,6	7,2	7,9	10,4
Státní pokladniční poukázky	54,1	41,4	32,6	31,8
Variabilně úročený dlouhodobý dluh	0,7	1,1	2,4	2,5
Dluh s úrokovou reflexí do 1 roku	59,7	50,5	43,2	45,0
Po zahrnutí efektu úrokových swapů	59,7	47,4	36,8	38,6

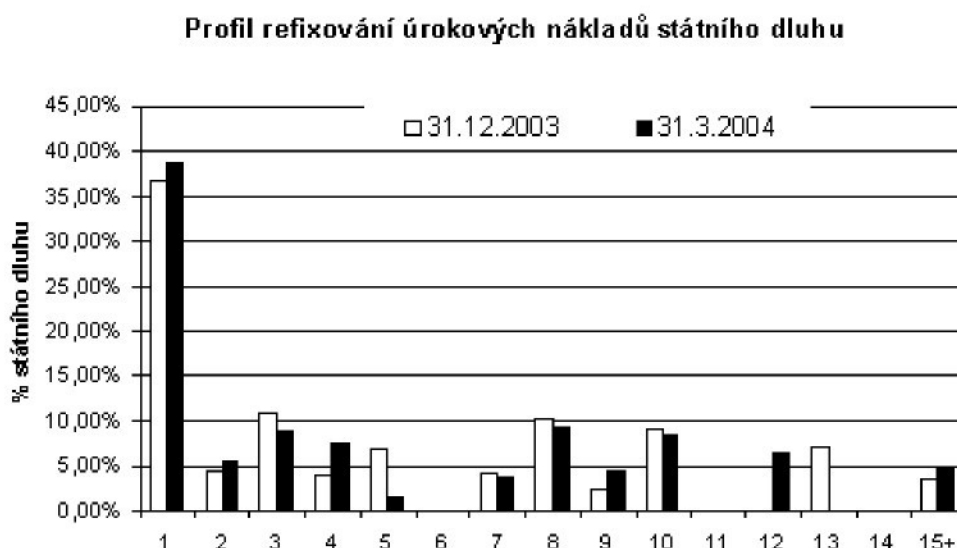
Durace státního dluhu k 31.3. 2004, včetně úrokových swapů, dosáhla 3,44 let. Což znamená, že již byla překročena dolní hranice cílového pásma 3,3 - 4,3 roku, která byla

vyhlášena pro rok 2004. Durace státního dluhu ke stejnému datu bez úrokových swapů by byla o cca 96 dní nižší.

Obchodovatelný státní dluh měl včetně úrokových swapů duraci 3,53 roku. Durace obchodovatelného státního dluhu ke stejnému datu bez úrokových swapů by byla o zhruba 97 dní nižší. Podíl pevně úročeného obchodovatelného dluhu s reziduální splatností do 1 roku činil 43,4%.

Při řízení úrokové citlivosti nákladů dluhové služby se vedle agregátního ukazatele modifikované durace monitoruje také časový profil refixování kupónů instrumentů nominálního dluhového portfolia.

Graf č.23 : Profil refixovaných úrokových nákladů státního dluhu



4.2.5 Státní dluh České republiky k 31. 12. 2004 :

Státní dluh měl celkem ke konci roku 2004 nominální hodnotu 592,9 mld Kč. Podíl státního dluhu se zbytkovou splatností do 1 roku klesl na úroveň 25,02 % (přičemž podíl státních pokladničních poukázek v rámci celkového dluhu klesl na 21,17 %). Výsledkem aktivního řízení dluhového portfolia v roce 2004 bylo dosažení spodní hranice vyhlášeného střednědobého pásma 25-30 % pro krátkodobý dluh. Celkový podíl státního dluhu se zbytkovou splatností do 1 roku, který je úročen pevně, a variabilně úročeného státního dluhu po zahrnutí efektu úrokových derivátů činil 26,95 %. Podíl samotného variabilně úročeného

dlouhodobého státního dluhu vzrostl na 3,5%. Důvodem bylo opětovné čerpání půjček od Evropské investiční banky.

Modifikovaná durace státního dluhu včetně derivátových operací dosáhla 3,95 let. Růst durace oproti třetímu čtvrtletí byl způsoben především další disemisí státních pokladničních poukázek o 21 mld Kč a zřetelným posunem výnosové a swapové křivky směrem dolů. Čímž Ministerstvo financí také splnilo vyhlášené cílové roční durační pásmo 3,3 - 4,3 roku.

Obchodovatelný státní dluh (státní pokladniční poukázky, korunové střednědobé a dlouhodobé státní dluhopisy a eurobondy v oběhu) dosáhl ke konci roku 2004 nominální hodnoty 571,38 mld Kč. Podíl obchodovatelného státního dluhu se zbytkovou splatností do 1 roku poklesl na 25,82%. Přitom podíl státních pokladničních poukázek v rámci obchodovatelného dluhu poklesl na 21,97%. Modifikovaná durace obchodovatelného dluhu dosáhla po zahrnutí derivátových operací 4,08 let, bez realizovaných derivátů by bylo toto kritérium o 209 dní (tj. cca 0,6 roku) nižší.

Ministerstvo financí dne 6. 12. 2004 ve své **Strategii financování a řízení státního dluhu na rok 2005** vyhlásilo jako novinku také strategický benchmark pro průměrnou dobu do splatnosti státního dluhu. Tento ukazatel je vedle podílu krátkodobého státního dluhu jedním z dalších ukazatelů míry refinančního rizika řízení státního dluhu. Čím je jeho hodnota vyšší, tím nižšímu riziku se centrální vláda vystavuje. A to z hlediska schopnosti refinancovat v daném okamžiku své splatné závazky na finančním trhu nebo u mezinárodních institucí.

Tabulka č.26 : Vývoj průměrné doby do splatnosti státního dluhu v období od konce roku 2002 do konce roku 2004

	IV.2002	I.2003	II.2003	III.2003	IV.2003	I.2004	II.2004	III.2004	IV.2004
Státní dluh celkem	3,2	3,2	3,6	3,9	4,0	4,1	4,8	5,0	5,1
Obchodovatelný dluh	3,1	3,2	3,5	3,8	3,9	4,0	4,7	4,9	5,0

4.3. Municipální dluh :

4.3.1 Regulace zadluženosti obcí a krajů :

Dne 14. dubna 2004 přijala česká vláda usnesení č. 346 o Regulaci zadluženosti obcí a krajů pomocí ukazatele dluhové služby. Zároveň stanovila místopředsedovi vlády a ministru financí, aby sledoval zadluženost obcí a krajů a každoročně předával vládě zprávu o vývoji zadluženosti obcí a krajů. Výše uvedeným usnesením byl zároveň schválen postup Ministerstva financí při hodnocení zadluženosti obcí a krajů a definován výpočet ukazatele dluhové služby.

Ministerstvo pak každé obci a každému kraji vypočítá definitivní ukazatel dluhové služby. V případě, že obec nebo kraj tuto stanovenou výši o dluhové služby o 30 % překročí, jim ministerstvo tuto skutečnost dopisem oznámí s tím, že by měli následně přijmout taková opatření, aby v příštím období již stanovenou výši nepřekročily. Současně ministerstvo dané obce a kraje požádá, aby ve lhůtě 3 měsíců toto překročení zdůvodnily a oznámily mu, jaká opatření budou přijata. Dále pak ministr financí požádá o předložení Zprávy o výsledcích přezkoumání hospodaření za příslušný kalendářní rok a stanoviska zastupitelstva k této zprávě a rozpočtový výhled.

Ministerstvo financí následně tyto vyžádané podklady vyhodnotí a zváží všechny skutečnosti, které k překročení dané hranice vedly. Přitom budou dále brány v úvahu:

- celková zadluženost obce nebo kraje;
- celková zadluženost obce nebo kraje v přepočtu na 1 obyvatele;
- daňová výtěžnost vztažená na 1 obyvatele obce nebo kraje;
- trend zadluženosti v minulých letech;
- velikost obce nebo kraje;
- celková finanční situace obce nebo kraje.

Pokud i v následujícím roce obec nebo kraj překročí ukazatel dluhové služby, Ministerstvo financí vytvoří jejich seznam, který pak předá orgánům, které poskytují prostředky ze státního rozpočtu a státních fondů, aby při projednávání žádostí těchto obcí a krajů o dotaci, půjčku nebo o návratnou finanční výpomoc k této skutečnosti přihlédly.

Překročení 30 % výše ukazatele dluhové služby nemusí automaticky znamenat ztrátu možnosti získat státní dotaci. Je to pouze jedno z kritérií, které výše zmíněné orgány použijí při rozhodování o poskytnutí dotace. Poskytovatelé toto kritérium zohlední při rozhodování o poskytnutí účelových dotací a půjček na nově zahajované akce. Naopak, toto kritérium nepoužijí

- u akcí, které již byly schváleny v předchozích letech,
- u dotací, které jsou součástí finančního vztahu státního rozpočtu k rozpočtům obcí a krajů, které byly schváleny v rámci zákona o státním rozpočtu na příslušný kalendářní rok,
- u dotací, které jsou jmenovitě určeny jednotlivým obcím a krajům a schváleny v rámci zákona o státním rozpočtu na příslušný kalendářní rok.

Poprvé byl ukazatel dluhové služby vypočítán v květnu roku 2004 za rok 2003.

4.3.2 Definice a výpočet ukazatele dluhové služby :

Dluhová služba

Obsah dluhové služby je definován takto:

- zaplacené úroky (položka 5141 rozpočtové skladby),
- uhrazené splátky vydaných dluhopisů (položky 8xx2 rozpočtové skladby),
- splátky jistin (položky 8xx4 rozpočtové skladby),
- splátky leasingu (položka 5178 rozpočtové skladby).

Dluhová základna

Dluhová základna obsahuje:

- skutečně dosažené daňové příjmy v Tř. 1 a nedaňové příjmy v Tř. 2 za daný kalendářní rok,
- dotace souhrnného finančního vztahu (položky 4112 a 4212 rozpočtové skladby) (prostředky finančního vztahu státního rozpočtu k rozpočtům obcí a k rozpočtům krajů podle přílohy zákona o státním rozpočtu na příslušný kalendářní rok).

Dluhová služba se poměří ke skutečnému objemu dluhové základny za uplynulý kalendářní rok. Výsledkem poměru bude „**ukazatel dluhové služby**“:

$$\frac{\text{dluhová služba}}{\text{dluhová základna}} \times 100 = \text{ukazatel dluhové služby (\%)}$$

Tabulka č.27 : Výpočet ukazatele dluhové služby

Číslo řádku	Název položky	Odkaz na rozpočtovou skladbu
1	daňové příjmy (po konsolidaci)	třída 1
2	nedaňové příjmy (po konsolidaci)	třída 2
3	přijaté dotace – finanční vztah	položka 4112 + 4212
4	dluhová základna	ř. 1 + ř. 2 + ř. 3
5	Úroky	položka 5141
6	splátky jistin a dluhopisů	položky 8xx2 a 8xx4
7	splátky leasingu	položka 5178
8	dluhová služba	ř. 5 + ř. 6 + ř. 7
9	UKAZATEL DLUHOVÉ SLUŽBY	ř. 8 děleno ř. 4

4.3.3 Hodnocení dluhové služby :

V dubnu minulého roku vláda schválila nelegislativní opatření, týkající se regulace zadluženosti obcí pomocí ukazatele dluhové služby. Ke konci roku 2003 bylo 211 obcí, které vykazovaly dluhovou službu vyšší než stanovený limit 30 %.

Pro úplnost bych rád připomenul dosavadní vývoj. V posledních letech zadluženost obcí postupně narůstá a v roce 2003 dosáhla výše 70,4 mld. Kč. Průměrná zadluženost na jednoho obyvatele tak činila 7820 Kč. Podstatnou a rozhodující část celkového dluhu obcí vytváří hlavní město Praha spolu s největšími městy. Po odpočtu dluhu statutárních měst (60,2 %) tvoří zadluženost všech obcí pouze 28 mld. Kč.

I tak existovalo **211 obcí**, které překročily stanovený ukazatel 30 % dluhové služby. Podle platných výkazů tato skupina obsahuje **115 obcí**, které vykazovaly zadluženost a

překročily ukazatel dluhové služby, **9 obcí** nevykazuje zadluženost, přestože dluhová služba je vyšší než 30 % (ukončily splácení dluhu) a **87 obcí** překročilo ukazatel dluhové služby a také republikový průměr zadluženosti na obyvatele.

K 31. červnu 2004 se zadluženost obcí oproti roku 2003 zvýšila jen nepatrně a vykazovaný dluh činí 70,7 mld. Kč. Očekávalo se, že za rok 2004 tento údaj dosáhne výše 82,2 mld. Kč a předpověď ministerstva financí na rok 2005 hovoří o částce 85,4 mld. Kč. Což je však číslo podstatně menší, než které předpovídaly některé bankovní domy, které odhadují až dvojnásobnou potřebu finančních prostředků proti současné zadluženosti. To pramení z nutnosti kofinancovat projekty dotované z evropských fondů. V prvním pololetí loňského roku vykázalo 2761 obcí dluhovou službu (44,2 %). Z tohoto počtu má 185 obcí ukazatel nad 30% limitem stanoveným vládou. Podrobné rozdělení těchto obcí podle krajů je zřejmé z uvedené tabulky. Odpočteme-li 14 obcí, které vykazovaly nulovou zadluženost (ukončily splácení) zůstává 171 rizikových obcí, z nichž je 111 nových oproti roku 2003.

Tabulka č.28 : Vyhodnocení ukazatele dluhové služby obcí (6/2004)

Kraj	Počet obcí		Dluhová služba		Rozdělení skupiny				Výše dluhové služby		
	v kraji	s dluh. službou	do 30 %	nad 30 %	0 zadluž.	k oslovení	opakuji se	nové obce	do 50 %	50--100 %	nad 100 %
Praha	1	1	1								
Středočeský	1145	386	349	37	4	33	8	25	24	5	8
Jihočeský	622	226	209	17	2	15	6	9	10	4	3
Plzeňský	501	204	192	12	1	11	4	7	8	3	1
Karlovarský	131	60	55	5	1	4	2	2	3	2	-
Ústecký	354	155	149	6	1	5	2	3	3	2	1
Liberecký	216	104	98	6	1	5	-	5	2	3	1
Královéhradecký	448	211	198	13	1	12	5	7	7	5	1
Pardubický	452	229	206	23	2	21	9	14	11	7	5
Vysočina	729	237	214	23	-	23	9	14	11	7	5
Jihomoravský	646	304	286	18	1	17	8	9	13	3	2
Olomoucký	393	243	236	7	-	7	2	5	5	1	1
Zlínský	304	185	176	9	-	9	3	6	5	2	2
Moravskoslezský	302	216	207	9	-	9	2	7	5	2	2
ČR	6244	2761	2576	185	14	171	60	111	111	44	30

Tabulka č.29 : Vývoj zadluženosti obcí (mld. Kč)

Rok	Zadluženost
1993	3,4
1994	14,3
1995	20,3
1996	28,3
1997	34,4
1998	39,0
1999	40,0
2000	41,0
2001	48,3
2002	55,8
2003	70,4
2004 ¹⁾	82,2
2005 ²⁾	85,4

¹⁾ očekávaná skutečnost

²⁾ predikce MF

Za zmínku stojí též ukazatel výše dluhové služby, do 50 % má dluhovou službu 111 obcí, do 100 % dalších 44 obcí a nad 100 % celkem 30 obcí. Faktem ale zůstává, že výše dluhové služby je sice důležitým ukazatelem, který však nemusí být rozhodující při posuzování jejího hospodaření. Měla by se posuzovat především účelnost zadlužení obce a také zhodnocení jejího majetku. Vysoká dluhová služba, která má krátkodobý charakter, ještě proto vůbec nemusí znamenat, že daná obec špatně hospodaří, pokud její investice směřuje ke zlepšení její vybavenosti a rozšíření jejího majetku.

5. Specifikace aktuálních problémů veřejných financí ČR :

Od zásadního příspěvku Jamese Buchanana v šedesátých letech se tematika oboru veřejných znatelně posunula. Do této doby platil standardní pohled, který kladl důraz na slovo finance, čímž nedoceňoval problém veřejného rozhodování. Předpokládalo se, že stát je jakousi celistvou entitou, která není nijak zatěžována individuální zájmy jednotlivců, a proto maximalizuje jakýsi společenský blahobyt. Buchanan ale poukázal na fakt, že největším problémem je veřejné rozhodování jako takové, protože toto rozhodování není prováděno žádnou organismickou institucí, ale jednotlivci, kteří jsou jejími členy a jejím prostřednictvím realizují své vlastní zájmy. Tímto způsobem by se na veřejné finance mělo nahlížet také v dnešní době u ČR. Veřejné finance se neodehrávají v žádném případě ve vzduchoprázdnu. Střetávají se v nich individuální a skupinové zájmy, které jsou výsledkem politických tlaků. Buchanan a všichni, kteří na něj navazovali, rozdělili obor veřejných financí na dvě, z jisté míry samostatné části :

- na teorii veřejné volby, která se během posledního čtvrtstoletí stala jednou z nejproduktivnějších ekonomických škol současnosti.
- na čistou, reziduální teorii financí, jinak řečeno, na veřejné finance v užším slova smyslu.

Pozornost bychom měli věnovat především škole první, jejíž východiska jsou v dnešní době mnohem blíže realitě. A to především díky její analýze tzv. hlasovacího paradoxu, teorému mediánových preferencí, kdy preference směřují ke střednímu voliči, analýze tvorby koalic a v neposlední řadě obchodování s hlasy, nebo-li lobování. Dále bych již přešel ke specifikaci základních problémů současných veřejných financí.

a) Problém finančního aktivismu (nebo finanční neutrality) :

Keynesiánci, kteří mají mnoho příznivců jak v české ekonomii tak politice, usilují o výrazný finanční příspěvek státu k regulaci agregátní poptávky a k posilování ekonomického růstu. Proto za hlavní funkci veřejných financí považují stabilizační funkci. Tím však berou v úvahu více hledisko makroekonomické, přičemž mikroekonomické dopady fiskální politiky jsou podceňovány.

Tato ekonomická teorie, která se týká ambice finančního aktivismu, již byla dávno zavrhnuta a neosvědčila se ani v praxi. Patří sem především názor o neschopnosti regulovat v čase ekonomiku z důvodu existence časových zpoždění, což je původní Friedmanův argument, pocházející již z roku 1948 a stejně tak argument o nestabilitě parametrů základních makroekonomických funkcí a z nich plynoucích multiplikátorů. O ně se opírají zastánci aktivistické makropolitiky. Musíme však poznamenat, že :

- ani u nás žádná flexibilita fiskální politiky neexistuje a že už vůbec neexistuje možnost jejího přesného načasování,
- je v posledních letech, minimálně od roku 1998, fiskální politika jednostranně, permanentně a nezměnitelně deficitní a že ani v minulosti prakticky nikdy nepůsobila proticyklicky, nebo-li stabilizačně,
- fiskální politika je proto výrazně aktivistická ani ne tak na makro, ale spíše na mikroúrovni. To je způsobeno snahou o organizování změn ve struktuře výroby a spotřeby a také snahou o ovlivňování rozhodování jednotlivých ekonomických subjektů jak na straně poptávky, tak i nabídky.

b) Problém rozpočtového deficitu a z něj plynoucího státního dluhu :

V dnešní době se u nás bohužel stal zcela běžným názor, že deficit je všeobecně přijatelnou věcí a že jakoby o nic nejde. To se projevuje i tím, že se stále častěji objevují zcela absurdní teorie, které tyto postoje velice amatérsky obhajují. Deficit je však věcí špatnou, v jeho případě však nejde pouze o jakýsi momentální stav rozpočtů, ale o jejich širší souvislosti. Rozpočtový problém každé země má svou historii, svou vnitřní dynamiku a má i svou nemalou setrvačnost. Proto se nedá jednorázově změnit.

c) Problém vytlačování (neboli crowding out) :

I vyrovnaný státní rozpočet znamená, že o alokování významné části z celkových příjmů země nerozhodují přímo prvotní příjemci mezd a zisků, jinak řečeno individuální mikroekonomické subjekty, ale stát. Je samozřejmé, že stát si volí strukturu svých výdajů na základě vlastních preferencí, které velmi často odporují původním preferencím plátců daní. V důsledku to znamená, že čím je rozpočet vyšší, tím je tento posun struktury výdajů větší.

Tento problém je specifický při existenci rozpočtového deficitu. Pokud centrální banka netiskne peníze podle profinancování rozpočtových potřeb, což se v současné době již v žádné normální zemi dávno neděje, financování za pomoci deficitu v řadě případů znamená prodej různých typů státních cenných papírů komerčním bankám a dalším finančním institucím. Ty mají díky této praxi důvod nepůjčovat soukromému sektoru. A tomu se právě říká crowding out. Jinak řečeno, zvýšení státních výdajů vytlačuje výdaje soukromé a to přesně o objem zvýšení těchto státních výdajů. Proto současné velké deficity významně ohrožují domácí soukromý sektor ekonomiky a to hned několika způsoby. Tím prvním je přímá absorpce volné likvidity komerčních bank, dalším vliv na výši úrokových sazeb. Rozsah tohoto vytlačování není vůbec nevýznamný, protože v letech 1998 a 1999 činil zhruba 30 miliard korun, 46 miliard v roce 2000, 68 miliard v roce 2001. I tento problém by měl být našimi finančníky pečlivě studován.

d) Problém rozsahu veřejných rozpočtů a daňové zátěže :

Musíme přiznat, že neexistuje žádná normativní teorie optimálního rozsahu veřejných rozpočtů, a to jak výdajů, tak výše zdanění. Jediným postupem při hodnocení ekonomů zůstává pasivní, neteoretický a statistický přístup, který porovnává velikost rozpočtů zemí nacházejících se na různé úrovni ekonomické vyspělosti. Přes to, že tomuto přístupu chybí jakákoli teoretická báze, empirická analýza naznačuje, že se v realitě určitá zákonitost prosazuje. Vyšší úroveň HDP (na hlavu) bývá ve většině případů spojena s větším rozsahem rozpočtu. Například vyspělé země OECD mají zhruba dvojnásobnou relativní výši zdanění (poměr 38:18) vůči rozvojovým zemím.

e) Problém daní a kvázidaní :

Naše dnešní vláda po celou dobu své existence argumentuje tím, že naše daňová kvóta je relativně, na evropské poměry, nízká, což není ve skutečnosti pravda, protože naše skutečná kvóta, jejíž výpočet založíme na součtu daňového a kvázidaňového zatížení je jedna z nejvyšších v Evropě. Problém je především v tom, že to u nás daňový poplatník neví, neboť je ve většině případů kvázidaň placena mimo něj, to znamená nepřímo, jeho zaměstnavatelem. Vedle samotné daně z příjmů, které si je daňový poplatník většinou vědom, je potřeba k celkovému daňovému zatížení připočítat povinné dávky na zdravotní a sociální pojištění, které jsou prakticky pouze jinou formou daní, protože je nelze neplatit a jejich odvod je pod zákonnou sankcí.

Když se podíváme na celkové daňové zatížení zaměstnance, pak vidíme, že kromě daně z příjmů platí ze svého hrubého příjmu ještě 4,5 % na zdravotní pojištění a 8 % na pojištění sociální, které dále členíme na nemocenské pojištění – 1,1 %, dále 6,5 % na důchodové pojištění a 0,4% na státní politiku zaměstnanosti, což činí celkem 12,5% z hrubého příjmu. Celková daňová zátěž se proto u příjmů mezi 10 a 20 000 korun pohybuje kolem 20 % nebo nad nimi, i v případě, že bereme na vědomí možnost snížení daně o základní odečitatelné položky.

To však není ani zdaleka všechno. Zaměstnavatel dále odvádí na zaměstnance 9 % z jeho hrubého příjmu na zdravotní pojištění a 26 % na pojištění sociální, to opět dále členíme - 3,3 % na nemocenské pojištění, 19,5 % na důchodové pojištění a 3,2 % na státní politiku zaměstnanosti, to je celkem 35 %. Tyto prostředky nemůže zaměstnavatel volně použít a proto představují skrytou část celkového hrubého příjmu pracovníka. Proto by bylo dobré hrubou mzdu nově definovat jako 1,35 násobek dnešní hrubé mzdy. Pokud vezmeme v úvahu tento skutečný hrubý příjem, pak je celkové daňové zatížení zhruba dvojnásobné, jak ukazuje následující tabulka :

Tabulka č.30 : Celkové daňové zatížení

Hrubý příjem /Kč/ - standardní definice	10 000	15 000	20 000
skutečný příjem /Kč/ - nová definice	13 500	20 275	27 000
zdr. a soc. pojištění placené zaměstnancem /Kč/	1 125	1 875	2 500
zdr. a soc. pojištění placené zaměstnavatelem /Kč/	3 500	5 250	7 000
celkem pojištění /Kč/	4 625	7 125	9 500
měsíční základ daně /Kč/	8 875	13 125	17 500
měsíční daň z příjmů samotné osoby /Kč/	855	1 536	2 411
celková zdánlivá daňová zátěž /Kč/	1 980	3 411	4 911
- v procentech	19,80	22,74	24,55
opravdová měsíční daňová zátěž /Kč/	5 480	8 661	11 911
- v procentech	40,59	42,77	44,11
měsíční daň z příjmů osoby s jedním dítětem /Kč/	562	1 199	2 019
celková zdánlivá daňová zátěž /Kč/	1 687	3 074	4 519
- v procentech	16,87	20,49	22,60
opravdová měsíční daňová zátěž /Kč/	5 187	6 449	11 519
- v procentech	38,42	41,11	42,66

Proto by bylo mnohem vhodnější tyto kvázidaně přesunout do daní, čímž by se celý systém veřejných financí stal více průhledným.

f) Problém struktury daňového výnosu :

Ani v tomto případě nemáme k dispozici všeobecně přijímanou normativní teorii, která by nám řekla cokoli zásadního o přednostech nebo nevýhodách příjmových, tedy přímých, daní vzhledem ke zdanění spotřeby, tedy daní nepřímým. V literatuře se sice často mluví o progresivitě či regresivitě těchto jednotlivých typů daní nebo o větších nákladech zdanění příjmů, jinak řečeno o snižování schopnosti tvoření úspor, přes to i nadále zůstává teorie konfliktní a nejednoznačná. V současné době vyspělé země získávají v průměru více než dvojnásobek z daní příjmových než z daní ze spotřeby, na druhou stranu u rozvojových zemí to tak není ani zdaleka, dále ve vyspělých zemích osobní příjmová daň přináší v průměru více než čtyřnásobek toho, co daň z příjmů korporací.

Naše daně ukazují něco úplně jiného. V roce 2001 jsme získali z nepřímých daní 187 mld. Kč, což je, když nepočítáme zmíněné kvázidaně (které jsou typem přímých daní), zhruba o 40 miliard více, než kolik činil výnos daní přímých. Zcela jinak je to i uvnitř příjmových (přímých) daní. Tam byl výnos v roce 2001 u fyzických osob 78,6 miliardy, což bylo pouze o 10 miliard více než výnos z daní právnických osob (68,9 mld. Kč).

g) Problém mandatorních výdajů :

Pod pojmem mandatorní výdaje rozumíme různé typy předem daných výdajů, se kterými vláda nemůže běžně manipulovat. Tyto výdaje vznikají proto, že demokracie vedla k uzákonění nejrozumnějších nároků různých skupin lidí. To bývá v sociální oblasti posíleno ještě ideologickou motivací. Výsledkem pak je zablokování rozpočtů těmito mandatorními (na základě zákonů vzniklými) či jinak predeterminovanými výdaji. Přesně tato skutečnost nastala v naší zemi, což dokumentuje i materiál ministerstva financí z roku 2001.

h) Problém veřejných statků :

Veřejné finance nemají a nakonec ani nemohou mít jiný koncepční základ než teorii veřejných statků, protože veřejné instituce byly budovány za účelem vytváření a financování těchto statků. Otázkou je, zda jsou veřejné statky dány apriorně, nebo jsou výsledkem společenského konsensu a jsou proto v čase proměnlivé. Další otázkou je, z jaké strany k jejich vzniku přistoupit, jestli ze strany ekonomie nebo politiky. Podle mnoha názorů se jedná výlučně o produkt politiky, ke kterému ekonomie nemá co říci. Může pouze analyzovat a provádět co nejlepší popis dané situace.

Závěr :

Záměrem mojí práce bylo popsat strukturu veřejných financí, procesy, které v jejich rámci probíhají a jejich zákonitosti a principy. V první kapitole jsem tedy vymezil základní pojmy, které s mou prací úzce souvisí a jsou proto často zmiňovány. V první řadě jsem se zabýval pojmem veřejné statky dále pak fiskálním federalismem a s ním souvisejícími fiskálními funkcemi, tedy alokační, nedistribuční a stabilizační. Dále jsem pak již přešel k oblasti státního rozpočtu, k jeho funkcím a postavení v rámci veřejné rozpočtové soustavy. Především jsem v další podkapitole nastínil kvantitativní vývoj jeho příjmů a výdajů, v letech 1998 – 2004 docházelo k neustálému nárůstu objemu jak na straně příjmů tak výdajů. Podobnou strukturu má i kapitola týkající se rozpočtů municipálních. Ve čtvrté kapitole jsem se zabýval vývojem veřejného, státního a municipálního dluhu. Většina údajů má ve sledovaných letech bohužel rostoucí tendenci a nic nenaznačuje tomu, že by se měl tento trend zvrátit. V poslední části své diplomové práce jsem již pouze obecně popsal některé hlavní soudobé problémy veřejných financí. Patří mezi též výše zmiňované narůstání státního dluhu.

Z mého pohledu se jeví největším problémem celková složitost systému veřejných financí, nejednoznačné a neprůhledné vztahy mezi jednotlivými úrovněmi státní správy. To sebou přináší nemalé problémy při převodu finančních prostředků od vyšších úrovní k nižším. Podle mého názoru by se měl stát chovat stejně jako každá jiná firma, která je součástí našeho hospodářství. Jeho zdroje by pak byly více omezené a muselo by s nimi být nakládáno mnohem efektivněji a opatrněji. Nejdůležitějším příjmem jsou pro něj daně, tedy platby obyvatelstva a firem v očekávání určitých služeb, které je jim stát povinen poskytnout. Tyto služby pak vlastně reprezentují zboží, které stát produkuje pro své zákazníky, tedy své obyvatele. Tyto služby pak musí být prospěšné z určitého pohledu pro všechny skupiny bez rozdílu. Pokud jsou lidé s poskytovanými službami nespokojeni, mají pak ve volbách možnost si do této „dodavatelské“ firmy zvolit management nový, který tuto „firmu“ povede lépe. Posláním této firmy je pak vlastně uspokojení potřeb obyvatel, které nejsou schopni zabezpečit si samy. Jedná se o školství, zdravotnictví, obranu a další oblasti, kde je nutná určitá „hromadná výroba“ z důvodu nižších nákladů.

Stát by však měl mít z těchto poskytovaných služeb i určitý prospěch v podobě zlepšení ekonomické situace, snížení nezaměstnanosti, přílivu zahraničních investorů atd.

Největším problémem, který v hospodaření státu spatřuji, je jeho rozpočtový deficit. Každá normální firma se většinou zadluží pouze v případě, že potřebuje prostředky na určitou investici, která však nebude v budoucnu ztrátová, ale přinese naopak zisk, který náklady s ní spojené pokryje. Ten samý princip by měl uplatňovat i stát. Pokud v daném roce hodlá vytvořit deficit, mělo by to znamenat, že dané prostředky hodlá svým způsobem investovat. Tato investice by měla podle mého názoru směřovat do oblastí, které státu přinesou v budoucnu zisk ve výše zmíněných podobách. Jedná se především o oblast školství, tedy vzdělání. Dále by měl být podporován vstup zahraničních investorů, s tím související výstavba potřebné infrastruktury, podpora politiky zaměstnanosti, především rekvalifikační kursy. Ale z mého pohledu je nejdůležitější oblast vzdělání, vědy a výzkumu. To je základní kámen konkurenceschopnosti naší země vůči zahraničí.

Vložené prostředky se pak promítnou v růstu ekonomiky. Dále pak samozřejmě ve větším daňovém výnosu, který by teoreticky měl zmiňované náklady pokrýt. Není možné, aby firma, potažmo stát, vynaložil jakékoliv prostředky, aniž by byly určitým způsobem nenávratné. Podle mého názoru se každé vynaložené prostředky měly svým způsobem do ekonomiky opět vrátit a opět multiplikovat. Sociální a jiné dávky umožňují potřebným lidem tyto prostředky opět v ekonomice utratit za určité služby a zboží. Takových příkladů je možno v každé oblasti jistě najít plno. Podle mého názoru, každá firma, která by hospodařila způsobem, kterým hospodaří stát, by již dávno zkrachovala. Zarážející je, že by žádné firmě nikdo do nekonečna žádné prostředky nepůjčoval, aniž by nevěděl, že je bude schopna v budoucnu uhradit. Na jednu stranu stát stanovuje pro podnikání velice tvrdé a nevýhodné podmínky a na straně druhé jeho zástupci musí vědět, že kdyby se jim měl podřídit i samotný stát, brzy by své podnikání ukončil. Dokud budou v čele státu lidé, kteří nemají tu potřebnou „morálku“, nemluvě o vzdělání, současný stav se jen těžko změní.

Podíl na daňových výnosech je podle mého názoru pro města a kraje nedostačující, neboť na ně bylo státem převedeno plnění mnoha nových úkolů a povinností, například v oblasti zdravotnictví, školství, správě a údržbě silnic, tedy oborů značně problematických. Se vznikem krajů dlouho panovala situace, kdy kraje ani města nedostala od státu potřebné prostředky a museli proto čerpat z jiných zdrojů a značně tak omezit důležité investice. Daňové výnosy však nejsou jediným zdrojem příjmů, tím dalším jsou například dotace. Liberecký region nebyl za minulého režimu pro komunistickou vládu atraktivní, proto sem příliš investic do infrastruktury ani do jiných oblastí nesměřovalo, s tímto deficitem se kraj

potýká i v současnosti. Bohužel i dnes je úsilí socialistické vlády směřováno do těch stejných regionů, které i před listopadem 89 pohlcovaly většinu investic. Zejména se jedná o Ostravsko a Ústecko, které se potýkají s vysokou nezaměstnaností a především s nezájmem investorů.

I přes to, že mají zahraniční investoři o Liberecký region zájem, sem příliš státních dotací na infrastrukturu nepřichází. Například V. železniční koridor mezi Prahou a Libercem se bude stavět až mezi posledními v horizontu 15 let, rychlostní silnice ke státní hranici se buduje rychlostí pár kilometrů ročně již přes deset let a průmyslových zón připravených ze státních prostředků je minimálně. Na druhou stranu na Ostravsku a Ústecku se již investovaly miliardy a připravené plochy zejí prázdnotou. Díky soukromému sektoru však v Liberci funguje jedna z největších průmyslových zón v republice. To je podle mě jedna z velice perspektivních možností – zapojení soukromého sektoru do krajských i městských investic. Již podle slova investice lze předpokládat její návratnost. Města i kraje by proto měly investice do určitých oblastí omezit. Podle mého názoru by se měl podíl soukromého kapitálu zvýšit především při výstavbě sportovišť. Není možné, aby tyto investice zatížily městské a krajské rozpočty na několik desítek let dopředu. Tyto prostředky by bylo vhodnější investovat do infrastruktury a do podpory soukromých investic, které následně vytvoří nová pracovní místa. Nevím, proč jsou multifunkční haly například v Praze stavěny výlučně s použitím soukromého kapitálu a na druhé straně v Liberci pouze z prostředků města, kraje i státu.

Zapojení soukromého kapitálu do veřejných investic se stane časem nutností a to především díky stále se ztenčujícím státním prostředkům. Nutná bude i výrazná decentralizace státní správy do nižších úrovní, čímž dojde ke ztenčení státního administrativního aparátu. Měla by být stanovena nová a jasná pravidla, která by městům a krajům cestu ke státním ale i jiným dotacím usnadnila. Velkou nadějí pro jednotlivé regiony spatřuji v možnosti využití prostředků z fondů Evropské unie. V současné době vak stát značně zaspal, čímž tuto možnost regionům překazil. Státní aparát byl absolutně nepřipraven a podle mého názoru nadále panuje zmatek ve formách a podmínkách, díky kterým by bylo možno „evropské peníze“ čerpat. Nastává tak bohužel situace, kdy náš stát do těchto fondů větší měrou přispívá než z nich je schopen čerpat. Složitost systému čerpání prostředků z evropských fondů je dalším velkým problémem, který se však musí řešit v celoevropském kontextu na mezinárodní úrovni. Hlavní myšlenkou, která vyplývá z výše uvedených odstavců, je nutnost celý systém zjednodušit, dále ho zkvalitnit a tento systém pak striktně dodržovat.

Seznam použité literatury :

Odborné publikace :

- (1) Hamerníková, B.: Veřejné finance. Victoria Publishing, Praha 1996
- (2) Peková, J.: Místní rozpočty. Ediční oddělení VŠE, Praha 1977
- (3) Peková, J. – Pilný, J.: Veřejná správa a finance. Rodex Bohemia, Praha 1998
- (4) Bastable, C.F.: Veřejné finance. Orbis, Praha 1927
- (5) Dalton, H.: Základy veřejných financí. Ú.D.K.H., Praha 1932
- (6) Musgrave, R.A., Musgrave, P.B.: Public Finance in Tudory and Praktice, Mc Grave-Hill, INC, New York, 1989

Odborné články :

- (7) Aktuální problémy financování obcí, 1. 7. 2004, zdroj: OF 2/2004, rubrika: Ekonomika
- (8) Co přinese nové určení daní?, 28. 5. 2003, zdroj: OF 2/2003, rubrika: Ekonomika
- (9) DPH - pohroma i šance, 14. 10. 2004, zdroj: OF 4/2004, rubrika: Ekonomika
- (10) Hospodaření územních samospráv, 8. 7. 2003, zdroj: OF 3/2003, rubrika: Ekonomika
- (11) Jak dále v dani z nemovitostí, 8. 11. 2004, zdroj: OF 4/2004, rubrika: Ekonomika
- (12) Kapitálový fond jako nástroj finanční politiky územní samosprávy, 17. 5. 2004, zdroj: OF 1/2004, rubrika: Ekonomika
- (13) Náklady na výkon přenesené působnosti, 9. 1. 2004, zdroj: OF 5/2003, rubrika: Ekonomika
- (14) Návrh územních rozpočtů na rok 2003, 16. 1. 2003, zdroj: OF 5/2002, rubrika: Ekonomika
- (15) Některé údaje rozpočtů na rok 2005, 7. 2. 2005, zdroj: OF 5/2004, rubrika: Ekonomika
- (16) Obce jako plátcí DPH?, 14. 4. 2004, zdroj: OF 1/2004, rubrika: Ekonomika
- (17) Pohledem zahraničních expertů, 15. 1. 1999, zdroj: OF 5/98, rubrika: Ostatní
- (18) Principy nové úpravy DPH, 19. 7. 2004, zdroj: OF 3/2004, rubrika: Ekonomika
- (19) Problémy financování obcí, 3. 7. 2002, zdroj: OF 3/2002, rubrika: Ekonomika
- (20) Přezkoumávání hospodaření obcí, 20. 10. 2004, zdroj: OF 4/2004, rubrika: Ekonomika
- (21) Příspěvek na výkon státní správy, 30. 11. 2004, zdroj: OF 4/2004, rubrika: Ekonomika
- (22) Reforma veřejných rozpočtů, 28. 3. 2003, zdroj: OF 1/2003, rubrika: Ekonomika

- (23) Role dotací v územních rozpočtech, 20. 8. 2002, zdroj: OF 3/2002, rubrika: Ekonomika
- (24) Rozpočtové určení daní obcím, 26. 7. 2004, zdroj: OF 3/2004, rubrika: Ekonomika
- (25) Rozpočtové určení daní, 26. 4. 2004, zdroj: OF 1/2004, rubrika: Ekonomika
- (26) Rozpočty územních samospráv, 31. 3. 2003, zdroj: OF 1/2003, rubrika: Ekonomika
- (27) Sektorová analýza hospodaření, 12. 6. 2001, zdroj: OF 2/2001, rubrika: Ekonomika
- (28) Struktura výdajů obcí, 2. 8. 2001, zdroj: OF 3/2001, rubrika: Ekonomika
- (29) Tvorba rozpočtu samosprávy, 17. 1. 2005, zdroj: OF 5/2004, rubrika: Ekonomika
- (30) Účtování územní samosprávy, 3. 9. 2002, zdroj: OF 3/2002, rubrika: Ekonomika
- (31) Vývoj výdajů obecních rozpočtů, 21. 8. 2001, zdroj: OF 3/2001, rubrika: Ekonomika
- (32) Změna rozpočtového určení daní se bude týkat také obcí, 10. 4. 2003, zdroj: OF 1/2003, rubrika: Ekonomika
- (33) Změní se příspěvkové organizace?, 11. 6. 2004, zdroj: OF 2/2004, rubrika: Ekonomika
- (34) Doporučení Rady Evropy k zadluženosti místních společenství, 12. 6. 2002, zdroj: OF 2/2002, rubrika: Ekonomika
- (35) Hodnocení dluhové služby, 26. 1. 2005, zdroj: OF 5/2004, rubrika: Ekonomika
- (36) Postupy v zemích EU při usměrňování dluhu obcí, 5. 5. 1999, zdroj: OF 2/99, rubrika: Regiony
- (37) Schválena regulace obecní zadluženosti, 28. 3. 2002, zdroj: OF 1/2002, rubrika: Ekonomika
- (38) Srovnání zadluženosti statutárních měst, 18. 7. 2002, zdroj: OF 3/2002, rubrika: Ekonomika
- (39) Státní dluh a zadluženost obcí, 22. 5. 2002, zdroj: OF 2/2002, rubrika: Ekonomika

Právní normy :

- (40) zákon č.3/2003 Sb. O krajích
- (41) zákon č.2/2003 Sb. O obcích

Internetové stránky :

(42) www.finance.cz

(43) www.reforma.cz

(44) www.mfcr.cz

(45) www.eurtib.cz

(46) www.kraj-lbc.cz

(47) www.liberec.cz

(48) www.tiscali.cz

