

Technická univerzita v Liberci

Hospodářská fakulta

Studijní program: 6208 - Ekonomika a management

Studijní obor: Podniková ekonomika

K problematice struktury municipálního rozpočtu (na příkladě okresního úřadu)

To problems concerning structure of the municipal budget
(Illustrated on the District office)

DP - PE - KFÚ - 2002 22

Bc. Marie Lukáčová

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

Konzultant: Václav Král, vedoucí finančního referátu
Okresního úřadu v Náchodě

Počet stran: 68

Počet příloh: 5

4. ledna 2002

TECHNICKÁ UNIVERZITA V LIBERCI

Hospodářská fakulta

Katedra financí a účetnictví

Akademický rok: 2001/2002

ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE

pro

Marii Lukáčovou

obor č. 6208 T Podniková ekonomika

Vedoucí katedry Vám ve smyslu zákona č. 111 / 1998 Sb. o vysokých školách a navazujících předpisů určuje tuto diplomovou práci:

Název tématu:

K problematice struktury municipálního rozpočtu (na příkladě okresního úřadu)

Pokyny pro vypracování:

1. Úvod
2. Specifické rysy municipálního rozpočtu
3. Analýza struktury příjmů municipálního rozpočtu
4. Analýza struktury výdajů municipálního rozpočtu
5. K problematice vzájemné vazby příjmů a výdajů municipálního rozpočtu
6. Municipální rozpočet ve světle formování VÚSC
7. Závěr

11 18/02 H

KFU/POE-FU

49. 8. 8. 2002

Rozsah grafických prací:

50 - 60 stran textu + nutné přílohy

Rozsah průvodní zprávy:

Seznam odborné literatury:

- Hamerníková, B. a kol.: Veřejné finance. Victoria Publishing, Praha 1996
- Peková, J.; Pilný, J.: Veřejná správa a finance. Codex Bohemia, Praha 1998
- Peková, J.: Finance územní samosprávy. Victoria Publishing, Praha 1995
- Melion, M.: Finance obcí. EIA, Hradec Králové
- Kinšt, J.: Nová rozpočtová skladba od roku 1997. Pragoeduca, 1. vydání, Praha 1996
- Oates, W.E.: Fiscal Federalism. New York, Harcourt-Brace, 1972
- Musgrave, R.A.; Musgrave, P.B.: Public Finance in Theory and Practice. McGraw-Hill, Inc., New York, 1989

Vedoucí diplomové práce: prof. Ing. Václav Bakule, DrSc.

Konzultant: Václav Král, vedoucí finančního referátu Okresního úřadu v Náchodě

Termín zadání diplomové práce: 31. října 2001

Termín odevzdání diplomové práce: 24. května 2002



Dr. Ing. Olga Hasprová
vedoucí katedry

prof. Ing. Jan Ehleman, CSc.
děkan Hospodářské fakulty

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci vypracovala samostatně s použitím uvedené literatury pod vedením vedoucího a konzultanta. Byla jsem seznámena s tím, že na mou diplomovou práci se plně vztahuje zákon č. 121/2000 o právu autorském, zejména §60 (školní dílo) a §35 (o nevýdělečném užití díla k vnitřní potřebě školy).

Beru na vědomí, že TUL má právo na uzavření licenční smlouvy o užití mé práce a prohlašuji, že souhlasím s případným užitím mé práce (prodej, zapůjčení apod.).

Jsem si vědoma toho, že užití své diplomní práce či poskytnutí licence k jejímu užití mohu jen se souhlasem TUL, která má právo ode mne požadovat přiměřený příspěvek na úhradu nákladů, vynaložených univerzitou na vytvoření díla (až do její skutečné výše).

Po pěti letech si mohu tuto práci vyžádat v Univerzitní knihovně TU v Liberci, kde je uložena, a tím výše uvedená omezení vůči mé osobě končí.

V Liberci dne 4. 1. 2002

Marie Lupačová

Poděkování

Ráda bych poděkovala panu Prof. Ing. Václavu Bakulemu, DrSc. za jeho odborné vedení, ochotu a přístup při konzultacích mé diplomové práce.

Mé poděkování také patří panu Václavu Královi za poskytnuté informace, ale hlavně za jeho trpělivost, ochotu a čas věnovaný mým konzultacím.

Resume

Předmětem této diplomové práce bylo vymezení působnosti okresního úřadu jako složky územní správy. Je zde uvedeno jeho specifické postavení, které ve veřejných rozpočtech zaujímal do 31. 12. 2000. V této době do jeho rozpočtu plynula část daně z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti, která představovala hlavní příjem rozpočtu okresního úřadu. Od 1. 1. 2001 je okresní úřad vymezen jako organizační složka státu. Jeho rozpočet je napojen na rozpočet státní, což znamená, že jeho veškeré příjmy odvádí do státního rozpočtu a naopak veškeré jeho výdaje jsou hrazeny státním rozpočtem. V této práci je uveden také vývoj územní samosprávy na našem území, který vyústil až do formování vyšších územních samosprávných celků. Funkce, které budou tyto celky plnit, jejich pravomoci a také příjmy, ze kterých budou svou činnost financovat, jsou ještě v této době předmětem diskusí.

V této práci je provedena analýza struktury příjmů a výdajů rozpočtu okresního úřadu a vývoj jednotlivých druhů v letech 1997 - 2000.

Resume

The object of this diploma thesis is to specify the sphere of authority of district office as a component of municipal system. The specific status of the district office in a system of public budgets as till 31st December 2000 is introduced. At that time the main part of district office budget came from income taxes. Since 1st January 2001 the district office has been defined as an organizational component of the state. The district office budget is connected with the state one. That means the district office income pays into the state budget and all of district office expenditures are paid by the state budget. This diploma thesis also describes the development of territorial self-government in the area of today's Czech Republic. The development leads into forming of superior territorial self-governing units. Functions of these units, their competencies and authorities as well as the income for their activities are being discussed at this time.

This diploma thesis analyses the income and expenditures structure of district office and the development of income and expenditure types in 1997-2000.

Obsah

1	ÚVOD.....	9
1.1	VÝVOJ ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVY NA NAŠEM ÚZEMÍ.....	10
1.1.1	<i>Vznik samosprávy na našem území.....</i>	10
1.1.2	<i>Samospráva po vzniku ČSR.....</i>	11
1.1.3	<i>Územní samospráva na našem území po skončení 2. světové války.....</i>	12
1.1.4	<i>Územní samospráva v období transformace našeho hospodářství.....</i>	13
1.2	FISKÁLNÍ FEDERALISMUS A FISKÁLNÍ DECENTRALIZACE V ČR.....	14
2	SPECIFICKÉ RYSY MUNICIPALNÍHO ROZPOČTU	20
2.1	MUNICIPÁLNÍ ROZPOČET A JEHO STRUKTURA	20
2.2	ROZPOČET OBCE	22
2.3	ROZPOČET OKRESNÍHO ÚŘADU	24
2.3.1	<i>Specifické postavení okresního úřadu platné do 31. 12. 2000.....</i>	24
2.3.2	<i>Rozpočet okresního úřadu.....</i>	25
2.3.3	<i>Tvorba rozpočtu okresního úřadu.....</i>	26
2.3.4	<i>Hospodaření s rozpočtem okresního úřadu.....</i>	27
2.3.4.1	<i>Příjmy rozpočtu okresního úřadu.....</i>	28
2.3.4.2	<i>Výdaje rozpočtu okresního úřadu.....</i>	30
2.4	FINANCOVÁNÍ OKRESNÍCH ÚŘADŮ V ROCE 2000.....	31
3	STRUKTURA PŘÍJMŮ A VÝDAJŮ VEŘEJNÉHO ROZPOČTU.....	34
3.1	PŘÍJMY VEŘEJNÉHO ROZPOČTU	34
3.1.1	<i>Rozpočtové určení daní platné v roce 2000.....</i>	35
3.1.2	<i>Rozdíl ve financování měst a obcí podle nového zákona o rozpočtovém určení daní</i>	36
3.1.2.1	<i>Daně plynoucí do rozpočtu obcí</i>	36
3.1.2.2	<i>Systém rozpočtového určení daní</i>	37
3.1.2.3	<i>Daně plynoucí do rozpočtu kraje</i>	38
3.2	VÝDAJE VEŘEJNÉHO ROZPOČTU	38
4	ANALÝZA PŘÍJMŮ A VÝDAJŮ OKRESNÍHO ÚŘADU V NÁCHODĚ V LETECH 1997 – 2000	41
4.1	PŘÍJMY OKRESNÍHO ÚŘADU V NÁCHODĚ.....	41
4.2	VÝDAJE OKRESNÍHO ÚŘADU V NÁCHODĚ.....	46
4.2.1	<i>Funkční třídění výdajů.....</i>	46
4.2.2	<i>Druhové třídění výdajů.....</i>	50
5	GLOBÁLNÍ PŘEHLED PŘÍJMŮ A VÝDAJŮ OKRESNÍHO ÚŘADU V NÁCHODĚ	51
5.1	ANALÝZA STRUKTURY PŘÍJMŮ A VÝDAJŮ	51
5.2	ANALÝZA TRENDŮ PŘÍJMŮ A VÝDAJŮ OKRESNÍHO ÚŘADU V NÁCHODĚ	55
6	VYŠŠÍ ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVNÉ CELKY	58
6.1	PŘESTAVBA SYSTÉMU VEŘEJNÉ SPRÁVY V ČESKÉ REPUBLICE.....	58
6.2	VYMEZENÍ VÚSC	60
6.3	FINANČNĚ EKONOMICKÝ ROZBOR	62
6.4	SAMOSTATNÁ PŮSOBNOST VYŠŠÍCH ÚZEMNĚ SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ	63
6.5	ROZPOČET ÚZEMNÍHO SAMOSPRÁVNÉHO CELKU.....	65
6.6	NÁVRH ROZPOČTU VÚSC	68
6.7	AKTUÁLNÍ PROBLÉMY REFORMY VEŘEJNÝCH FINANČÍ V DNEŠNÍ DOBĚ	69
7	ZÁVĚR.....	73

Seznam použitých zkratek

aj.	- a jiné
apod.	- a podobně
č.	- číslo
ČNB	- Česká národní banka
ČNR	- Česká národní rada
ČR	- Česká republika
DPFO	- daň z příjmů fyzických osob
FO	- fyzická osoba
Kč	- Korun českých
MF	- Ministerstvo financí
mil.	- milionů
mld.	- miliard
např.	- například
OkÚ	- okresní úřad
ONV	- okresní národní výbor
PO	- příspěvková organizace
pozn.	- poznámka
r.	- rok
RO	- rozpočtová organizace
Sb.	- Sbírky
SR	- státní rozpočet
tj.	- to je
tzn.	- to znamená
tzv.	- takzvaný
VÚSC	- Vyšší územní samosprávný celek

ČÁST I.

K VÝVOJI ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVY NA NAŠEM ÚZEMÍ

1 Úvod

V posledních desetiletích pokračuje decentralizace pravomoci a odpovědnosti za zabezpečování veřejných statků především na municipální úroveň. Tomuto jevu se říká teorie fiskálního federalismu. Teorie fiskálního federalismu se zabývá problémem rozdělení kompetencí ústřední vlády s jednotlivými stupni územní samosprávy. Zejména jde o rozhodnutí, které veřejné statky bude příslušná vládní úroveň zabezpečovat, s ohledem na to, že zabezpečování veřejných statků je hlavním úkolem samosprávy, protože ty mají k potřebám občanů nejbližší.

Nyní jsme v přelomové etapě veřejné správy, kdy by spolu s její reformou mělo dojít i k reformě financování veřejného sektoru. Financováním jednotlivých stupňů veřejných rozpočtů se zabývá tzv. fiskální decentralizace. Zabývá se otázkou rozdělování výnosu státních daní mezi jednotlivé úrovně veřejných rozpočtů, tj. mezi státní rozpočet a územní rozpočty.

Musí se rozhodnout, z jakých finančních prostředků budou obce a případně i vyšší stupně územní samosprávy, po zrušení okresních úřadů, financovat ty veřejné statky, za jejichž zabezpečení jsou odpovědny. Tento vztah lze redukovat na otázku, které výnosy státních daní (či jejich podíl) budou poskytnuty do územních rozpočtů (rozpočtů obcí, krajů) s tím, že samozřejmě existují další druhy příjmů územních rozpočtů, což jsou např. místní daně či poplatky, nedaňové příjmy, kapitálové příjmy, ale i dotace.

Při decentralizaci zabezpečování veřejných statků je snaha respektovat pojetí paretovské efektivnosti, tj. maximální hospodárnost při vynakládání finančních prostředků soustředěných ve veřejných rozpočtech a maximální užitečnost pro uživatele - občany. To mohou kontrolovat nejlépe občané přímo v obcích. Decentralizace rozhodování a fiskální decentralizace umožňují zvýšit efektivnost v poskytování služeb a statků tím, že místní samospráva svá rozhodnutí přizpůsobí lépe místním podmínkám a preferencím.

1.1 Vývoj územní samosprávy na našem území

Územní samospráva má ve všech vyspělých zemích dlouhou historii. Její vývoj však nebyl totožný. Historické tradice v jednotlivých zemích ovlivňují postavení a úkoly územní samosprávy. Je tomu tak i na našem území.

1.1.1 Vznik samosprávy na našem území

Na našem území se objevují snahy budovat municipální samosprávu po r. 1848, kdy se v návrhu kroměřížské ústavy objevuje požadavek na seburčení obce ve všech záležitostech, týkajících se zájmů obce, požadavek svobodné volby zástupců obce, samostatná správa záležitostí obce, požadavek místní policie, zveřejňování výsledků hospodaření obce a veřejnost v jednání. Tato práva byla uzákoněna říšskou ústavou z r. 1849. Téhož roku byla vydána pravidla obecního zřízení s vysokou nezávislostí samosprávy na státu. Bylo to v souladu s požadavkem, že stát nemá zasahovat do hospodářského života, ale má jen chránit svobodu podnikání a bezpečnost majetku. Byla uplatňována zásada, že základem svobodného státu je svobodná obec.

K dalším zákonným úpravám došlo po r. 1861, když byly v r. 1863 vydány zemské zákony o obecním zřízení ve Slezsku a v r. 1864 v Čechách a na Moravě. Nejvyšším stupněm byly země, nejnižším obec. Ústava z r. 1867 pak zakotvila kompetence.

Obecní zřízení dávalo obcím (municipalitám) dvojí funkci:

1. přenesenou - obce zabezpečovaly úkoly, přenesené na ně státem, municipality pomáhaly ve výkonu státních pravomocí,
2. vlastní - spravovat vlastní záležitosti, např. správa obecního majetku, udržování obecních komunikací, místní policie, zdravotní aj. sociální služby, včetně hygienických (např. vodovody, kanalizace), veřejné osvětlení. Patřila sem dále péče o školství, postupně i odpovědnost za provoz mateřských škol a jeslí, odpovědnost za rozvoj např. veřejných knihoven, vedení pamětních knih apod. Postupně narůstal objem přenesené působnosti a zvyšoval se rozsah úkolů, které měly municipální územní samosprávy zajišťovat.

Postavení okresů na našem území nebylo stejné. V Čechách se nejdříve staraly o budování a údržbu silnic, postupně však začaly plnit i další úkoly, např. ve zdravotnictví. Na Moravě a ve Slezsku byla působnost okresů užší a omezovala se na oblast silnic a cest.

Země vykonávaly některé funkce státu, měly zákonodárné orgány jako stát. Byly jim vymezeny kompetence v oblasti zemědělství, veřejných staveb, dobročinných ústavů apod.

V podstatě připadlo zemím spravovat to, co nespadlo do působnosti státu. Úkoly zemí neustále rostly, a tudíž vzrůstaly i náklady zemské samosprávy. Rostly zejména výdaje na vzdělání, dopravu, silnice, dráhy, veřejné stavby, nemocnice a dobročinné ústavy, výdaje na zemědělství a policii.

Výdaje samosprávných útvarů byly hrazeny z různých příjmů:

- z výnosů z obecního majetku a příspěvků - samostatné obecní dávky, které nebyly přírážkou k daní,
- z náhradních peněžních plnění,
- z přírážek k daním,
- z dávek, např. nápojových, nájemného apod.

Těžiště obecních příjmů bylo v přírážkovém systému zejména k přímým daním. Poněvadž však nebyly stanoveny hranice pro přírážky, municipality je využívaly v různé výši. Důsledkem pak byl růst protikladů mezi chudými a bohatými municipalitami. Vedle přírážkového systému postupně docházelo také k zavádění samostatných obecních dávek.

Přírážky k přímým daním patřily také mezi příjmy okresů. Používaly se v případě, když příjmy z vlastního majetku, či následně výpůjčky, nestačily krýt potřeby okresu.

Od roku 1883 procento zemských přírážek stoupalo. Daňová reforma v r. 1896 zavedla osobní daň z příjmů, vybíranou v místě bydliště poplatníka. Začaly se používat nepřímé daně a samostatné dávky, např. na spotřebu piva, z vína, ze zábav apod.

Okruh úkolů samosprávních orgánů narůstal, otázka jejich úhrady se stávala problémem. Stejně tak se problémem stávaly i finanční vztahy mezi státem a samosprávními útvary.

Mezi samosprávními útvary byly v daňové kapacitě rozdíly, které vedly buď k nerovnoměrnému plnění úkolů samospráv, nebo k nestejnému daňovému břemeni, a nebo k oběma důsledkům najednou. Prostředkem urovnání těchto nerovností bylo tzv. vyrovnání břemen, kdy vyšší stupeň samosprávy podporoval nižší nebo převzal jeho určité výdaje buď přímo, nebo nepřímo ve formě příspěvků do výše převzaté potřeby [6].

1.1.2 Samospráva po vzniku ČSR

Po vzniku ČSR, v roce 1918, byla municipální samospráva jednou z forem administrativy. Dne 28. 10. 1918 převzaly moc ve státě Národní výbor Československý, místní a okresní národní

výbory, které fungovaly do 4. 12. 1919, kdy byly rozpuštěny a místní samospráva reorganizována. Koncepce národních výborů byla znovu prosazena po r. 1945.

Zákonnými úpravami došlo v této době postupně ke sjednocení typů územní samosprávy do tří stupňů: 1. stupněm byla obec či město, 2. stupněm okres a 3. stupněm byla země.

Základní myšlenkou územní samosprávy byla její nezávislost na orgánech státní správy (místní orgány byly volené, ve státní správě jmenované).

Obecně platila zásada, že municipální výdaje mají být kryty především z výnosů municipálního majetku a ze zisku municipálních výdělečných podniků, vlastních daní a dávek, ze státních přidělů a z přírážek ke státním daním.

Majetek jednotlivých stupňů územní samosprávy se dělil:

- na finanční, jehož výnosy sloužily k úhradě potřeb,
- na jmění správní, které přímo sloužilo určitým potřebám daného stupně územní samosprávy (kancelářské budovy, muzea, veřejné knihovny apod.),
- na veřejné statky, věnované k veřejnému užívání (silnice, veřejná prostranství, tj. náměstí, veřejné parky apod.).

Majetek obcí nebyl v jednotlivých municipalitách shodný. Některé obce měly značný majetek jak movitý, tak i nemovitý (zejména lesy), a výnos z tohoto majetku tak byl jejich rozhodujícím příjmem. Výnosy z obecního majetku se také dělily na řádné a mimořádné a podle toho se využívaly k financování řádných výdajů (běžných v rozpočtovém roce), nebo se používaly dlouhodobě na zvýšení kmenového jmění, úhradu dluhů apod.

Po roce 1927 došlo k reformě veřejné správy (většina členů byla jmenována), k reformě přímých daní, k úpravě hospodaření územní samosprávy a k úpravě sociálního pojištění. Přechodně (do roku 1930) byly zavedeny tzv. vyrovnávací fondy, které měly vyrovnávat hospodaření mezi jednotlivými stupni územní samosprávy [6, 8].

1.1.3 Územní samospráva na našem území po skončení 2. světové války

Po skončení války vznikají na našem území národní výbory jako místní orgány státní moci a správy, postupně je však výrazně potlačována jejich funkce samosprávních orgánů.

K významné reorganizaci dochází v r. 1949, kdy bylo zrušeno zemské zřízení a byla vytvořena trojstupňová soustava národních výborů, tj. místní, okresní a krajské národní výbory, kde

byla uplatňována vertikální podřízenost. Ke 31. 12. 1949 se znárodnil majetek obcí, obce přestávají být samosprávnými celky. Národní výbory se stávají decentralizovanými orgány státní správy a moci.

Ve finančním hospodaření došlo k užšímu napojení rozpočtů národních výborů na státní rozpočet při respektování zásady jednotnosti rozpočtů, postupně pak ke splynutí hospodaření národních výborů se státním hospodářstvím. Rozpočty národních výborů se staly součástí státního rozpočtu už v letech 1951 a 1952.

Územní samosprávu se však podařilo odloučit od státní správy až po r. 1989 [6].

1.1.4 Územní samospráva v období transformace našeho hospodářství

Od začátku r. 1990 došlo k podstatným změnám v soustavě místních územních orgánů.

Reforma územní samosprávy zahrnuje:

- změny územního členění. Obnovuje se územní samospráva, k 1. 1. 1990 byly zrušeny krajské národní výbory, koncem roku zanikly národní výbory. Po municipálních volbách vzniká obecní (municipální) zřízení. V tomto období také dochází u některých obcí ke změnám jejich hranic,
- oddělení územní samosprávy od státní správy a moci, obec se stává samostatným právním a ekonomickým subjektem, základním článkem územní samosprávy u nás, hledají se formy vyšších stupňů územní samosprávy,
- vytvoření ekonomických a právních předpokladů pro fungování územní samosprávy,
- vytvoření nové struktury státní správy tzn.
 - a) s všeobecnou působností - vláda, okresní úřady,
 - b) se specializovanou působností - ministerstva a ostatní ústřední orgány (popřípadě i decentralizované na úrovni okresů).

Základními municipálními samosprávnými útvary jsou od roku 1990 municipality, tj. města a obce. Vedle nich existují okresní úřady, finanční úřady, úřady práce apod.

Po zrušení KNV přešly do řídicí pravomoci okresních úřadů některé organizace, např. ve zdravotnictví, školství, kultuře a v dalších odvětvích. Tyto organizace, většinou se jedná o rozpočtové a příspěvkové, zabezpečují některé veřejné statky pro obyvatelstvo v daném regionu. Okresní úřady tudíž kromě státní správy zajišťují i některé samosprávné úkoly, což musí být zohledněno i v rozpočtu okresního úřadu.

Rozsah veřejného sektoru je dán jednak historickými a ekonomickými faktory, jednak dosaženým společným konzumem o rozsahu veřejných statků, které na rozdíl od statků soukromých budou financovány z veřejných peněz.

Rozpadem Československé federace k 31. 12. 1992 se mění i struktura vládních úrovní. Nová Česká republika se stává unitárním státem. Při vědomí určité nepřesnosti v hodnocení postavení okresních úřadů můžeme strukturu vládních úrovní vyjádřit následujícím způsobem:

1. republiková vládní úroveň
 - centrální orgány a vládní úřady,
 - decentralizované orgány, tj. okresní úřady,
2. municipální vládní úroveň (samosprávné obce a města).

Reforma územní samosprávy se soustředila na:

- oddělení územní samosprávy od státní správy a moci, vytvoření ekonomických a právních předpokladů pro fungování územní samosprávy,
- změny struktury státní správy,
- upevnění municipální vládní úrovně,
- reformu hospodaření obcí.

Důsledkem obnovení obecního zřízení a změny územního členění je postavení obce nejenom jako samostatného právního a ekonomického subjektu, ale i základního článku územní samosprávy [6, 8].

1.2 Fiskální federalismus a fiskální decentralizace v ČR

Po 2. světové válce se postupně zvyšuje role územní samosprávy. Tento vývoj souvisí s účelným rozdělením odpovědnosti za zabezpečování veřejných statků pro obyvatelstvo mezi stát a územní samosprávné orgány. Tento proces se však neobejde bez problémů, zejména v návaznosti na finanční stránku zabezpečení veřejných statků. Jde tudíž nejen o to, které veřejné statky bude zabezpečovat stát a které územní samospráva a zejména municipality, ale i z jakých finančních prostředků se budou potřeby veřejného sektoru na příslušné vládní úrovni financovat. Tyto procesy zkoumá teorie fiskálního federalismu. *Teorie fiskálního federalismu* zkoumá optimální rozdělení pravomocí a odpovědnosti za zajišťování a financování veřejných statků mezi jednotlivé vládní úrovně [6].

Dalším problémem veřejných financí je zvýšení efektivity, což v praxi znamená hospodárně nakládat s omezenými finančními zdroji, přerozdělovanými nenávratným způsobem přes rozpočtovou soustavu. Jedním z prostředků dosažení efektivity je pokračující proces decentralizace činností státu na jednotlivé stupně územní samosprávy. Tomu musí odpovídat i úměrná fiskální decentralizace. *Fiskální decentralizace* znamená přesun funkcí od centrální vlády na samosprávu a posílení odpovědností obcí a regionů. Fiskální decentralizace je projevem fiskálního federalismu.

Při rozhodování o decentralizaci zabezpečování a financování veřejných statků se bere v úvahu analýza prospěchu, to znamená, kdo má prospěch z veřejného zabezpečování a financování veřejných statků, tj. zda obyvatelstvo celého státu, nebo obyvatelstvo určitého kraje či obce. *Centralizované* zabezpečování veřejných statků státem vede zpravidla u mnoha druhů veřejných statků k neefektivnosti a ztrátám z centralizace, neboť ústřední vláda nemá vždy aktuální informace o preferencích občanů. Při *decentralizaci* zabezpečování veřejných statků je snaha respektovat maximální hospodárnost při vynakládání finančních prostředků soustředěných ve veřejných rozpočtech a maximální užitečnost pro uživatele – občany [8].

Decentralizace veřejné správy na územní samosprávu umožňuje, aby stát přenesl kontrolu nad hospodárným a účelným zabezpečováním úkolů ve veřejné správě z velké části na občany, kteří využívají veřejné služby tam, kde žijí. Tím dochází k uznání možnosti a schopnosti územní samosprávy zajišťovat efektivněji než stát úkoly ve veřejném zájmu, pro veřejné potřeby. Dosažení potřebné efektivity však může narušit v malých obcích nízký stupeň profesionalizace samosprávy.

Struktura obcí v ČR vypadá tak, že více jak 90 % všech českých obcí má méně než 2000 obyvatel. Tato rozdrobená struktura obcí výraznější přesun kompetencí objektivně neumožňuje a může mít vážné důsledky pro efektivní zabezpečení decentralizované veřejné správy. Malé obce nemají dostatečné kvalifikační, finanční, technologické, či administrativní předpoklady k efektivnímu výkonu svých úkolů. Je proto nutná jejich konsolidace na ekonomicky a administrativně životaschopné velikosti. Tu podporuje nový zákon o rozpočtovém určení daní, který obce finančně motivuje ke slučování.

Tento zákon především stanoví nový způsob rozdělování výnosu daní. Tím je stanovení podílu obcí na výnosech vybraných daní nikoli z okresního výnosu, ale z výnosu celorepublikového. Takto by se zmenšil problém předvídatelnosti daňových příjmů obcí a výše hlavních daňových příjmů obcí v přepočtu na obyvatele by se sjednotila vzhledem k tomu, že by již nezávisela na obci málo ovlivnitelném okresním výnosu. I tento systém však nedává do závislosti aktivitu obce a výši jejích daňových příjmů. Proto je nutné, aby byl doplněn systémem místních

daní. Nikoliv však takových, který pod pojem místní daně řadí daň z nemovitosti a místní poplatky, protože jejich váha v celkových příjmech je, až na malé obce, zanedbatelná a prostor pro vlastní politiku obce tudíž nevytváří. Jádrem místních daní by měla být přírážka ke státním daním, nejlépe k daním z příjmů. Takto by byl naplněn i jeden z požadavků Evropské charty, která považuje vlastní daňové příjmy za jeden ze zásadních rysů samosprávy.

Záměrem zákona o rozpočtovém určení daní je snížení rozdílů v daňovém výnosu mezi obcemi při zachování míry jejich finanční soběstačnosti. Prostředkem by mělo být větší využití sdílených daní včetně DPH, což by mělo přispět i ke stabilitě rozpočtových příjmů územní samosprávy. *Výhodou sdílených daní* je zejména snížení nerovností daňových výnosů v území, nezávislost na plátcově pokladně či místě zúčtování mezd a platů, a relativně nízké náklady na jejich správu a výběr. *Nevýhodou sdílených daní* je zejména snížení daňové pravomoci a nezávislosti územní samosprávy, její nízká motivace na vlastních příjmech a oddělení výběru daní od jejich použití. Některým obcím a městům se mohou jejich daňové příjmy razantně snížit, celkově by se však veřejné rozpočty měly posílit. Velmi obtížné je stanovit kritéria, podle kterých se určí podíl obcí či krajů na celostátním výnosu sdílených daní. Diskutabilní je i stanovení počtu velikostních kategorií a příslušných koeficientů, aniž by se ovlivnila míra finanční soběstačnosti územní samosprávy. Tato metoda bere v úvahu pouze počet obyvatel a velikost obce.

Pro tyto úvahy by měla být hlavním východiskem rozdílnost obcí před zákonem - náš zákon o obcích však v žádném směru obce neodlišuje, a tudíž jsou si obce rovny, což by se mělo promítat i do způsobu poskytování zdrojů pro jejich financování.

Míra samofinancování představuje ukazatel, do jaké míry stačily vlastní příjmy rozpočtů obcí na financování jejich výdajů. Ačkoli postupně rostla průměrná finanční soběstačnost měst a obcí, výrazné rozdíly mezi nimi způsobuje především odlišnost výnosů daně z příjmů fyzických osob, resp. podílů na této dani, plynoucích do rozpočtů měst a obcí podle minulého daňového určení. Odstranění výrazných rozdílů v daňových příjmech rozpočtů měst a obcí je jedním z cílů změn daňového určení - resp. rozpočtového určení daní v ČR.

Rozdělení daňového výnosu mezi územní rozpočty by mělo vycházet z dělby kompetencí. Je však nutné rozhodnout, do jaké míry mají být obce a budoucí kraje finančně soběstačné, a tím nezávislé na státu. V demokratických zemích je územní samospráva zpravidla významně nezávislá na státu. Stát však ovlivňuje rozhodování územní samosprávy nepřímo - především rozpočtovým určením daňových výnosů a dále rozsahem dotací státu do územních rozpočtů a stanovením kritérií jejich poskytování.

Až dosud byl vliv představitelů souhrnných zájmů obcí v ČR na v zásadě všechny zákonné normy týkající se základních aspektů života obcí (především jejich funkce a výše a struktury finančních prostředků) velmi malý.

Je zde asymetrie ve vztahu mezi skutečně vlastními příjmy obcí (tedy příjmy, které představitelé obcí mohou svými rozhodnutími alespoň částečně ovlivnit) a funkcemi, o jejichž financování obec rozhoduje. A přitom dostatečné vlastní příjmy jsou jedním z charakteristických znaků územní samosprávy, protože vytvářejí předpoklad pro samostatné rozhodování, pro uplatnění vlastní politiky. Obce by pak měly, stejně jako státní rozpočet, vypracovávat rozpočet nikoli pouze na příští rok, ale na víceleté období.

Kritérií pro rozdělování daní je však celá řada a je těžké zhodnotit, které z nich je nejspravedlivější. Rozmanitost objektivních podmínek jednotlivých obcí je natolik veliká, že žádný systém nezajistí spravedlivé rozdělení rozpočtových prostředků.

Stávající systém daňových příjmů územních rozpočtů je převážně založen na důchodových daních, kde dochází k poměrně častým změnám sazeb a odlišně se vyvíjejí i jednotlivé části daní. Vývoj daňových výnosů jednotlivých daní je z hlediska dynamiky velice různorodý.

Odlišná tempa vývoje jednotlivých daní, dále pak podíl jednotlivých daní na celkových daňových výnosech a rovněž to, do kterého typu rozpočtu jsou příslušné daně či jejich podíly určeny, jsou *příčinou odlišných temp vývoje daňových příjmů* státního rozpočtu a územních rozpočtů. Proto se při rozdělování výnosů mezi jednotlivé typy veřejných rozpočtů jeví jako poměrně výhodná cesta, kdy výnos více daní je sumarizován jako celek (za celou republiku) a v určitém poměru rozdělován mezi státní rozpočet a jednotlivé úrovně územních rozpočtů. Nedochází tak k výraznějším odlišnostem v dynamice vývoje mezi jednotlivými typy veřejných rozpočtů.

Při budování rozpočtového systému lze za jeden ze stěžejních požadavků považovat dlouhodobou stabilitu ve všech částech tohoto systému. Jde zde tedy především o to, aby častými metodickými změnami nebyly měněny podmínky hospodaření územních rozpočtů. Obec tím ztrácí schopnost přesněji plánovat své daňové příjmy pro další období.

Daňový systém není cílově vytvořen tak, aby část daní speciálně pokrývala náklady na veřejné statky financované ze státního rozpočtu a část daní aby pokrývala náklady na veřejné statky financované z územních rozpočtů, ale pokrývá je jako celek. To znamená, že žádná jednotlivá daň není určena pro krytí speciálního veřejného statku. Jiná situace je pak u místních daní (které by měly být orientovány na poskytování místních veřejných statků) a také u poplatků, kdy poplatky

představují platby do veřejného rozpočtu spojené s poskytnutím příslušné protihodnoty - za poplatek získá poplatník určitý konkrétní užitek z veřejného sektoru.

Kdyby se měla posílit pravomoc, ale i odpovědnost územních orgánů při hospodaření s rozpočtovými zdroji, znamená to rozdělit daňový výnos formou sdílených a svěřených daní tak, aby se zvýšila relativní soběstačnost samosprávy a omezil se rozsah dotací ze státního rozpočtu. Předpokladem tohoto procesu je existence samosprávy také na úrovni regionů, provedený přesun kompetencí a profesionalizace rozhodování o věcném i finančním aspektu územních problémů.

Podstatnou část příjmů získávají obce prostřednictvím systému podílových daní. Výhodou tohoto systému je, že přináší určitou výši peněz do rozpočtu obce bez ohledu na její aktivity. Nevýhodou je, že tento systém v zásadě neumožňuje, aby obce mohly velikost svých příjmů ovlivňovat. Neumožňuje tedy, aby v její výši mohly odrážet preference a přání obyvatel. Buď vyšší daně a vyšší položky, nebo nižší daně i položky.

Samostatným problémem alokace daňových výnosů mezi typy veřejných rozpočtů je spojení místa vzniku daně s jeho výnosovým přiřazením, tj. - jestli zde existuje nějaká významná vazba. S tím lze spojovat fakt, zda by územní celky měly být určitým způsobem zainteresovány na „ekonomickém rozvoji vlastního území“.

Pro územní celky - jako veřejnoprávní korporace - nepřichází příliš v úvahu vlastní podnikání, ale spíše podpora aktivit přinášejících pozitivní ekonomické výsledky. Z ekonomických aktivit v území plynou do příslušného rozpočtu územního celku peněžní přínosy (příjmy z daní), ale významné mohou být i nepeněžní přínosy takovýchto aktivit (např. snížení nezaměstnanosti), které mohou být pro příslušné území důležitější, než samotné daňové výnosy.

K plnění funkce vazby zainteresování územních celků na všestranné podpoře ekonomického rozvoje svého území by pak měly být použity spíše místní daně, které by podle místního využívání veřejných služeb umožňovaly uplatňovat zdanění všech ekonomických aktivit v územních celcích lépe, než dnes selektivní způsoby uplatňování zdanění (např. z ubytovací kapacity). Mělo by se jednat o takové formy zdanění, které by reagovaly na určité „reálné dopady“ určitých činností do ekonomiky daného území, jako je např. existence provozovny (ne sídla ekonomického subjektu), počet zaměstnanců, zohledňovaly by např. obtěžování obyvatel určitou činností, např. změnou poplatků týkajících se životního prostředí.

U těchto daní by se měla uplatnit vlastní odpovědnost za získávání příjmů v místních podmínkách (uvalení místních daní), či spíše nutnost zavedení těchto daní obcemi (případně kraji) pro zajištění funkčnosti příslušného území. Dalším možným řešením by mohly být místní daně realizované formou místních přírážek ke státním daním.

Rozhodujícím bodem rozdělování výnosů státních daní, tj. kolik daňových výnosů by mělo být přiděleno do příslušného typu veřejného rozpočtu, by měla být věcná problematika - tedy rozdělení činností veřejného sektoru mezi příslušné úrovně veřejné správy, a tím i rozdělení finančních zdrojů mezi příslušné úrovně veřejných rozpočtů, ale daný problém má i relativně samostatnou ekonomickou dimenzi, související s fungováním rozpočtového systému jako celku.

Skutečná velikost daňových příjmů obcí v přepočtu na jednoho obyvatele - když ji srovnáme podle okresů, ale zejména pak podle obcí - vykazovala vysoké rozdíly, a to řádově v násobcích. Přitom již v minulém systému rozdělování je uplatněn poměrně vysoký podíl daňových příjmů celostátně rozdělovaných na počet obyvatel, a tedy neovlivněný místními podmínkami obce. Je však otázkou, zda tento způsob rozdělování daňových výnosů byl opodstatněný, či vhodný. Reálně totiž docházelo k přerozdělovacím procesům formou poskytování dotací do území s nízkou daňovou výtěžností. V dnešním systému již tato dotace poskytována není. Podle nového daňového určení se daně rozdělují celostátně podle počtu obyvatel a příslušného koeficientu dané obce, a tudíž se rozdíly v příjmech mezi jednotlivými obcemi stírají. Problém rozdělování daňových výnosů a jejich skutečné rozdílnosti, zde prezentovaný na stávajícím systému příjmů rozpočtů obcí, by se dal obdobně vyjádřit i na úrovni větších územních celků, tedy např. i nových krajů.

Veřejné rozpočty stojí v současné době na prahu přelomové etapy, kdy by spolu s reformou veřejné správy mělo dojít i k reformě financování veřejného sektoru. Jádrem je vznik nové úrovně veřejných rozpočtů - rozpočtů krajů. S tímto krokem však lze spojovat i změny v dalších veřejných rozpočtech - ve státním rozpočtu, ale i v rozpočtech obcí.

ČÁST II.

OBEČNÁ PROBLEMATIKA ROZPOČTŮ ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVY

2 Specifické rysy municipálního rozpočtu

2.1 Municipální rozpočet a jeho struktura

Municipální rozpočet je decentralizovaný peněžní fond a jako takový je důležitým nástrojem prosazování lokálních zájmů a preferencí místního obyvatelstva, financování potřeb veřejné ekonomiky na municipální úrovni a realizace koncepce místní územní samosprávy. Z účetního hlediska je municipální rozpočet bilancí, která bilancuje příjmy a výdaje [6].

Českým specifikem je, že pod místní rozpočty se zahrnují nejen rozpočty obcí (tedy nižší úrovně územní samosprávy), ale i rozpočty okresních úřadů, které jsou nedílnou součástí státní správy. Kořeny tohoto začlenění okresních úřadů spočívají jednak v tom, že obsahují mnoho společných výdajových položek, resp. okresní úřad i obce mají mnohé kompetence společné (domovy důchodců, nemocnice, divadla apod.), ale také v tom, že příjmová struktura obou rozpočtů je velmi blízká. Hlavním zdrojem příjmů jak rozpočtu okresního úřadu, tak i rozpočtu obce, byl až do roku 2000 státem určený podíl na výnosu daně z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti. Podíl se počítal ze souhrnu výnosu této daně vybrané v rámci okresu.

Municipální rozpočet obsahuje:

- příjmy a výdaje spojené s činností samosprávy, zčásti i s výkonem státní správy v rámci tzv. přenesené působnosti,
- finanční vztahy k veřejné ekonomice,
- finanční vztahy k podnikatelským subjektům,
- finanční vztahy ke státnímu rozpočtu republiky.

Rozpočtovými příjmy jsou:

- 1) vlastní příjmy, tj.

- a) z majetku municipality (od municipálních podniků, nájemné, tržby z prodeje majetku apod.),
 - b) uživatelské poplatky, tj. tržby za poskytování veřejných statků (jestliže plynou přímo do rozpočtu), dále místní a správní poplatky,
 - c) dary, výnosy ze sbírek apod.,
 - d) příjmy z obligací (dividendy),
 - e) ostatní příjmy,
- 2) svěřené a sdílené daně dle daňového určení v rozpočtových pravidlech (daně z příjmů, daň z nemovitostí),
 - 3) dotace ze státního rozpočtu republiky (účelové a neúčelové) a ze státních fondů. V České republice jsou dotace ze státního rozpočtu do rozpočtů měst a obcí poskytovány prostřednictvím rozpočtu okresního úřadu.¹

Rozpočtové výdaje jsou

- investiční výdaje,
- neinvestiční výdaje vůči různým subjektům v členění podle rozpočtové skladby [6].

V současné době mají municipality právo vytvářet tzv. **fond rezerv a rozvoje**. Tvorba a použití tohoto fondu byla spojována se snahou zainteresovat municipality na efektivním hospodaření. O způsobu tvorby a použití tohoto fondu plně rozhoduje municipalita, tvorba fondu je dobrovolná. Prostředky fondu rezerv a rozvoje však mohou municipality použít pouze prostřednictvím municipálního rozpočtu.

Rozpočtové období na municipální úrovni je shodné s rozpočtovým obdobím celé rozpočtové soustavy. Trvá jeden rok a kryje se s kalendářním rokem.

Etapy rozpočtového procesu na municipální úrovni jsou:

- 1) sestavení návrhu municipálního rozpočtu,
- 2) projednání a schválení návrhu municipálního rozpočtu,
- 3) plnění municipálního rozpočtu a průběžná kontrola,

¹ Peková, J.: Finance územní samosprávy, Victoria Publishing, Praha 1995, str.71

- 4) následná kontrola a sestavení přehledu o skutečném vývoji municipálního rozpočtu v uplynulém období.

Rozpočtový proces na municipální úrovni je činnost municipálních orgánů, spojená se sestavením návrhu municipálního rozpočtu, s jeho realizací během rozpočtového období, průběžnou a následnou kontrolou plnění municipálního rozpočtu.

Návrh rozpočtu sestavuje zpravidla finanční odbor municipální vládní úrovně. Je to jedna z nejobtížnějších etap, neboť jde o to, aby naplánované příjmy, jak vlastní, tak příjmy plynoucí do municipálního rozpočtu ve formě transferů z jiných veřejných rozpočtů či od různých subjektů, ale i naplánované výdaje na zabezpečení veřejných statků, výdajových programů, byly reálné. Po skončení rozpočtového období finanční odbor sestavuje přehled o skutečném plnění municipálního rozpočtu v uplynulém období [6].

Během rozpočtového procesu je nutné i na municipální úrovni dodržovat obecně platné *rozpočtové zásady*, tedy zásadu

- 1) každoročního sestavování a schvalování rozpočtu,
- 2) reálnosti a pravdivosti rozpočtu,
- 3) úplnosti a jednotnosti rozpočtu,
- 4) dlouhodobé vyrovnanosti rozpočtu (tj. běžného),
- 5) publicity [3].

2.2 Rozpočet obce

Obec jako základní samosprávný celek je

- veřejnoprávní korporací, tzn. je společenstvím občanů, kteří žijí na katastrálním území obce a kteří mají právo na samosprávu, zakotvené v ústavě,
- samostatným ekonomickým subjektem - právnickou osobou, má tzv. právní subjektivitu. V právních záležitostech a ve smluvních vztazích vystupuje svým vlastním jménem, nese však také právní odpovědnost za důsledky svých rozhodnutí. Zákonem má vymezenou finanční suverenitu.

Rozpočet obce je:

- decentralizovaným peněžním fondem, který se tvoří, rozděluje a používá na principu nenávratnosti, neekvivalence a nedobrovolnosti,

- účetní bilancí, která bilancuje příjmy a výdaje rozpočtu,
- rozpočtovým plánem na rozpočtové období,
- nástrojem obecní politiky, který slouží ke splnění volebních programů.

Obec sestavuje svůj rozpočet, který bilancuje příjmy s výdaji potřebnými na zajištění potřeb lokálního veřejného sektoru v příslušném rozpočtovém období. Dlouhodobým cílem hospodaření obce by tedy měl být vyrovnaný rozpočet, kdy příjmy se rovnají výdajům, případně přebytkový rozpočet, kdy příjmy jsou větší než výdaje, a tvoří se tedy rozpočtová rezerva. Dlouhodobě schodkový rozpočet, kdy příjmy jsou menší než výdaje, se musí vyrovnat návratnými finančními prostředky, vede tedy k zadlužení obce a většinou k vážným problémům se splácením dluhu včetně úroků v dalších letech (tzv. dluhové služby).

Hospodaření obce podléhá auditu. V ČR audit většinou zajišťuje obcím v okrese bezplatně okresní úřad.

Rozpočet obce obsahuje:

- a) příjmy a výdaje, které mají vztah k činnosti samosprávy i k výkonu státní správy v rámci tzv. přenesené působnosti,
- b) finanční vztahy:
 - k veřejnému sektoru,
 - k podnikatelským subjektům,
 - k rozpočtové soustavě, tj. ke státnímu rozpočtu, v ČR i k rozpočtu okresního úřadu, ke státním účelovým fondům, a to zejména prostřednictvím dotací,
 - k ostatním obcím,
 - k ostatním subjektům [8].

Rozpočet obce je nástrojem prosazování cílů obecní politiky, lokálních zájmů a preferencí obyvatelstva, které žije na daném území, nástroj zabezpečení a financování úkolů obce, a to jak v samosprávné působnosti, tak i v rámci přenesené působnosti.

Příjmová stránka rozpočtu obce se dělí na

- daňové příjmy,

- nedaňové příjmy,
- dotace,
- návratné příjmy.

Výdajová stránka rozpočtu obce se dělí na

- výdaje návratné a nenávratné,
- výdaje běžné, kapitálové a ostatní.

Obec může vytvářet i další decentralizované mimorozpočtové peněžní fondy, a to:

- neúčelové, tj. fond rezerv a rozvoje, a
- účelové.

Fond rezerv a rozvoje představuje důležitou rezervu v hospodaření obce pro:

- úhradu schodku rozpočtu obce, a to nejen jako výsledku hospodaření za celé rozpočtové období, ale i dočasného schodku v některých obdobích rozpočtového roku,
- financování neplánovaných potřeb [3, 8].

2.3 Rozpočet okresního úřadu

2.3.1 Specifické postavení okresního úřadu platné do 31. 12. 2000

V ČR byly do 31. 12. 2000 okresní úřady podle zákona o okresních úřadech decentralizované orgány státní správy, jako takové nemají např. volené orgány. Po zrušení okresních národních výborů začátkem 90. let přešla na okresní úřady funkce zřizovatele u některých rozpočtových a příspěvkových organizací, které zabezpečují veřejné statky regionálního významu, tzn. pro větší fiskální společenství. To se promítá do struktury rozpočtu okresního úřadu [8].

V čele okresního úřadu je přednosta, jmenovaný vládou. Okresní úřad se člení na

- kancelář přednosta,
- referáty.

Základní funkce okresních úřadů jsou:

- správa státního majetku,
- řízení a financování některých státních rozpočtových organizací (např. státní archivy),
- koordinování činnosti státních orgánů a obcí v okrese,
- zabezpečení některých vazeb mezi územní samosprávou a státní správou.

Plnění jednotlivých funkcí se promítá do rozpočtu okresního úřadu. Rozpočty okresních úřadů mají specifické postavení v soustavě veřejných rozpočtů v ČR [7, 8].

2.3.2 Rozpočet okresního úřadu

Rozpočet okresního úřadu je:

- a) decentralizovaným peněžním fondem, který se tvoří, rozděluje a používá na principu nenávratnosti, neekvivalence a nedobrovolnosti,
- b) bilancí. Rozpočty OkÚ by měly být ve své příjmové a výdajové stránce vyrovnané. Rozpočet se sestavuje jako vyrovnaný.
- c) finančním plánem. Veškeré finanční hospodaření OkÚ se musí řídit rozpočtem, který schvaluje okresní shromáždění.
- d) nástrojem státní politiky na úseku místní správy.

Rozpočet okresního úřadu má vztah:

- a) ke státnímu rozpočtu. Rozpočty OkÚ nejsou napojeny na státní rozpočet přímo, ale prostřednictvím získávané dotace.
- b) k rozpočtu obcí
 - převádí finanční prostředky ze SR ve formě dotací obcím,
 - poskytuje další finanční prostředky obcím ze svého rozpočtu,
- c) k organizacím, jichž je zřizovatelem.

Obsah rozpočtu OkÚ se liší od rozpočtu obcí, neboť OkÚ:

- a) jsou státní orgány, na rozdíl od obcí, které jsou základním článkem územní samosprávy a jsou tzv. „veřejnoprávní korporací“,

- b) nemají vlastní majetek, ale jsou pouze správci majetku ve vlastnictví státu,
- c) zprostředkovávají vztah státního rozpočtu k rozpočtům obcí.

Rozpočet okresního úřadu sestavuje okresní úřad a schvaluje okresní shromáždění, včetně výše dotací poskytovaných ze státního rozpočtu jednotlivým obcím nebo dotací z rozpočtu okresního úřadu. Okresní shromáždění také schvaluje změny v rozpočtu okresního úřadu během roku v rámci tzv. rozpočtových opatření, může však rozhodnout i o pravomoci přednosty okresního úřadu provést změny rozpočtů, jinak je přednost zmocněn ze zákona.

Okresní shromáždění je kolektivní orgán zástupců jednotlivých municipalit. Municipality jsou zastoupeny v okresním shromáždění počtem zástupců v závislosti na velikosti (počtu obyvatel) municipality. Okresní shromáždění však nemůže rozhodnout o záležitostech, které jsou v působnosti vyšších orgánů, zejména nemůže měnit výši mzdových a věcných výdajů na výkon státní správy. Nemůže rovněž zasahovat do pravomoci přednosty okresního úřadu vymezené zákonem.

V České republice jsou dotace ze státního rozpočtu do rozpočtů měst a obcí poskytovány prostřednictvím rozpočtu okresního úřadu. Výše dotace jednotlivým městům a obcím je schvalována okresním shromážděním [6, 7, 8].

2.3.3 Tvorba rozpočtu okresního úřadu

Ministerstvo financí poskytne každému OkÚ návrh rozpočtu pro daný okres a jím zřízené organizace a návrh dotací pro města a obce v územním obvodu příslušného OkÚ. Tento podklad vyjadřuje závazný finanční vztah státního rozpočtu k okresním úřadům. MF vychází z předpokladů na daný rok v oblasti hrubého domácího produktu, inflace a průměrné míry nezaměstnanosti. Tento dokument je doložen metodikou sestavování rozpočtu. Rozpočet vychází ze stanoveného limitu věcných výdajů (§ 719 - výdaje referátu vnitřních věcí), který stanoví ministerstvo vnitra.

Vlastní tvorba rozpočtu na úrovni okresního úřadu probíhá v těchto základních etapách:

- a) finanční referát OkÚ nejprve sestaví návrh rozpočtu příjmů podle metodiky od MF,
- b) FR rozepíše jednotlivé částky na referáty a ostatní spravované útvary,
- c) referáty OkÚ připraví své návrhy rozpočtu výdajů,
- d) FR z dílčích rozpočtů výdajů jednotlivých referátů připraví návrh rozpočtu OkÚ. Tento návrh obsahuje celkové částky jednotlivých výdajových položek (kapitol),

- e) návrh rozpočtu je předložen k posouzení přednostovi OkÚ. Ten rozhodne, zda tento návrh předloží ke schválení okresnímu shromáždění nebo si vyžádá určité úpravy,
- f) sestavený návrh rozpočtu OkÚ je předložen okresnímu shromáždění ke schválení,
- g) po schválení rozpočtu provádí FR rozpis částek, které budou poskytovány obcím v průběhu roku [8].

Pokud není rozpočet sestaven a schválen před začátkem rozpočtového roku (kalendářního), hospodaří se podle tzv. *rozpočtového provizoria*. OkÚ je oprávněn vytvářet v rozpočtu i nezbytnou rozpočtovou rezervu k financování mimořádných potřeb, jako jsou např. živelní pohromy, záplavy apod.

2.3.4 Hospodaření s rozpočtem okresního úřadu

Na hospodaření s finančními prostředky OkÚ se vztahují obecně platné zásady hospodaření s prostředky státního rozpočtu vyplývající ze zákona o rozpočtových pravidlech.

OkÚ může na úhradu těch svých výdajů, které nemůže hradit ze svých rozpočtových příjmů, použít finanční prostředky svého mimorozpočtového fondu rozvoje a rezerv. Podle rozhodnutí vlády tvoří OkÚ jediný mimorozpočtový peněžní fond, a to *fond rezerv a rozvoje*, který vzniká z rozpočtových přebytků a používá se na úhradu potřeb nekrytých rozpočtem. FRR slouží též jako rezerva pro překlenutí období s nedostatkem rozpočtových příjmů.

Používání FRR k úhradě rozpočtových výdajů zatím bylo možné jen prostřednictvím příjmů rozpočtu OkÚ, kam se z FRR převedly finanční prostředky před jejich použitím. Nová rozpočtová skladba umožňuje i přímé použití prostředků FRR.

Zásady hospodaření s rozpočtem okresního úřadu

- a) Finanční hospodaření okresního úřadu se řídí jeho rozpočtem.
- b) Prostřednictvím rozpočtu okresního úřadu lze poskytovat dotace ze SR do rozpočtů obcí. Okresní úřad zřizuje peněžní fondy v rozsahu stanoveném vládou.
- c) Okresní úřad kontroluje hospodaření s prostředky státního rozpočtu, které byly prostřednictvím jeho rozpočtu poskytnuty jiným subjektům včetně obcí. Stejně tak je oprávněn kontrolovat hospodaření s prostředky, které poskytl ze svého rozpočtu a ze svých peněžních fondů. V případě potřeby může okresní úřad přezkoumávat hospodaření obce v plném rozsahu, tzv. *audit*.

- d) Přednosta okresního úřadu může být zmocněn okresním shromážděním k rozpočtovým změnám, jimiž se do stanovené výše zvyšují výdaje okresního úřadu nebo jím zřízených rozpočtových organizací, příspěvky příspěvkovým organizacím a dotace obcím na základě použití rozpočtové rezervy, anebo prostředků FRR OkÚ, popřípadě prostředků získaných překročením plánovaných příjmů rozpočtu OkÚ.
- e) V období rozpočtového provizoria hospodaří okresní úřad v souladu s opatřeními vlády přijatými ve vztahu k jeho rozpočtu.
- f) Přebytky finančního hospodaření okresního úřadu koncem roku nepropadají.
- g) Rozpočtové prostředky mohou být použity pouze v příslušném rozpočtovém roce, a to k účelům, na které byly státním rozpočtem určeny. (Zákon o pravidlech hospodaření připouští určité výjimky).
- h) Úhrada potřeb rozpočtově nezajištěných se provádí stejně jako v ostatních rozpočtových organizacích.
- i) Předkládá-li okresní úřad ke schválení nevyrovnaný rozpočet, musí být jeho součástí i způsob zajištění chybějících zdrojů.
- j) V případě nedostatků zdrojů v rozpočtu OkÚ mohou okresní úřady použít zůstatky FRR.
- k) V rozpočtu okresního úřadu jsou zachyceny dotace, které jsou poskytovány ze státního rozpočtu obcím prostřednictvím rozpočtu okresního úřadu. Poněvadž však do výdajů rozpočtu okresního úřadu tyto dotace nepatří, představují minusový příjem, aby se nezkreslovalo vlastní finanční hospodaření okresního úřadu.

Rozpočet OkÚ schvaluje okresní shromáždění. Okresní shromáždění rozhoduje především o rozdělení neúčelových dotací poskytovaných ze státního rozpočtu prostřednictvím rozpočtu okresního úřadu jednotlivým obcím v okrese. Přednosta OkÚ může upravit tuto dotaci o 15% [6, 8].

2.3.4.1 Příjmy rozpočtu okresního úřadu

Mezi příjmy rozpočtu okresního úřadu patří: běžné příjmy, kapitálové příjmy, ostatní příjmy.

1. Běžné příjmy rozpočtu OkÚ

- a) podíl ve výši 30 % celookresního výnosu daně z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti a z funkčních požitků (i záloh na daň), odváděné zaměstnavatelem - plátcem daně,

s výjimkou daně připadající na příjmy, z nichž je daň srážena zvláštní sazbou (odměny členů statutárních orgánů a dalších orgánů právnických osob). Výše příslušného podílu OkÚ na celkovém výnosu DPFO ze závislé činnosti a funkčních požitků je každoročně novelizována zákonem o státním rozpočtu,

- b) příjem z činnosti OkÚ a z činnosti právnických osob jím založených nebo zřízených (např. RO), a to v rozsahu stanoveném příslušným zákonem,
- c) odvody PO jím zřízené (polikliniky, nemocnice, okresní knihovna, divadlo aj.)
- d) příjmy získané na základě smluv o sdružování prostředků na provoz společných zařízení,
- e) výnosy z pronájmu státního majetku, k němuž má OkÚ právo správy, nebo právo prozatímní správy, výnosy z cenných papírů, z úroku,
- f) příjmy ze správní činnosti - výnosy ze správních poplatků, pokud nenáleží přímo státnímu rozpočtu a výnosy z pokut,
- g) dotace ze státního rozpočtu a státních fondů jsou:
 - účelové,
 - odvětvové vyrovnávací dotace
- h) pokuty, poplatky a penále uložené v působnosti OkÚ
- i) jiné příjmy podle zvláštních předpisů:
 - z kapitálových výnosů z financí, jimiž má právo disponovat (např. úroky z peněžních účtů, certifikátů, aj.),
 - příjmy založené na smluvních vztazích k jiným subjektům (např. výnosy smluv o sdružení, smluv o přijetí neinvestičního úvěru nebo půjčky, aj.)

Návratné finanční prostředky však může OkÚ využít za podmínky, že nebude požadovat dotaci ze státního rozpočtu na splácení úvěru.

2. Kapitálové příjmy

- účelové investiční dotace ze státního rozpočtu a státních fondů,
- sdružené prostředky na investiční výstavbu,
- investiční úvěry (které budou muset být v budoucnu splaceny). OkÚ nemůže jako zástavu na získání střednědobého nebo dlouhodobého investičního úvěru použít státní majetek (který pouze spravuje).

3. Ostatní příjmy

Do této skupiny patří např. dary a splátky dříve poskytnutých nenávratných finančních výpomocí a půjček [7, 8].

2.3.4.2 Výdaje rozpočtu okresního úřadu

Výdaje rozpočtu OkÚ závazně člení rozpočtová skladba. Podle druhového členění se výdaje dělí na výdaje běžné a kapitálové.

1. Běžné výdaje

- a) výdaje na vlastní provozní činnost,
- b) výdaje na provoz referátů OkÚ:
 - referát zdravotní a sociální (z prostředků OkÚ se hradí zejména náklady jako náklady na záchytné stanice, charitativní činnost, sociální dávky, náklady na církevní službu aj.),
 - referát kultury (z prostředků OkÚ se hradí zejména náklady na památky církevní a soukromé, zájmové kulturní aktivity aj.),
 - referát regionálního rozvoje (z prostředků OkÚ jsou hrazeny zejména náklady na projektové a průzkumné práce, regionální politiku aj.),
 - referát životního prostředí (z prostředků OkÚ jsou hrazeny v této oblasti zejména náklady na ochranu ovzduší, vodní hospodářství, odpadové hospodářství, ochranu přírody a ekologickou výchovu aj.),
- c) výdaje na další činnosti, které má OkÚ zajišťovat podle zákona (např. archivnictví),
- d) výdaje na činnost ROPO, u nichž je OkÚ zřizovatelem, a to např. činnosti poliklinik, nemocnic, nebo kulturních institucí (např. divadlo),
- e) výdaje spojené s realizací smluv uzavřených na činnosti v okruhu působnosti OkÚ,
- f) splátky přijatých úvěrů a půjček a placené úroky z úvěrů a půjček,
- g) dotace poskytnuté obcím z rozpočtu OkÚ.

2. Kapitálové výdaje

- a) výdaje na pořízení investic,

- b) výdaje na sdružování investičních prostředků,
- c) účelové investiční dotace obcím a organizacím zřízeným obcemi aj. [5].

Závěrečný účet OkÚ představuje skutečnou bilanci příjmů a výdajů rozpočtu OkÚ za uplynulé rozpočtové období (tzn. kalendářní rok). Závěrečný účet OkÚ obsahuje údaje o hospodaření s příjmy a výdaji OkÚ. Součástí závěrečného účtu OkÚ je vyúčtování finančních vztahů k obcím, státnímu rozpočtu, státním fondům a ostatním subjektům, ke kterým měl OkÚ v průběhu rozpočtového období finanční vztah. Závěrečný účet OkÚ schvaluje okresní shromáždění [7, 8].

2.4 Financování okresních úřadů v roce 2000 a 2001

V České republice je celkem 73 okresních úřadů. Kromě toho jejich působnost vykonávají také města Brno, Ostrava a Plzeň a také hl. m. Praha, respektive jeho obvody.

Okresní úřady nejsou samosprávnými orgány, nejsou však také považovány za orgány „čisté“ státní správy. Zabezpečují svou činností pestré a přitom životně důležité funkce pro všechny občany:

- a) svým rozpočtem se podílejí na financování prakticky všech odvětví, i když s velkou odlišností vlivu (např. minimálně ovlivňují školství, naproti tomu mají výrazný podíl na financování sociální péče, zdravotnictví, kultury, požární ochrany apod.)
- b) ve své působnosti řídí různě orientované rozpočtové a příspěvkové organizace (v roce 1998 bylo na rozpočet OkÚ napojeno 1030 těchto organizací),
- c) prostřednictvím rozpočtu OkÚ bylo v roce 1999 vynaloženo celkem 30,5 mld. Kč, tedy cca 17 % výdajů územních rozpočtů.

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

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

OkÚ jsou zprostředkovatelé vztahu mezi státem na straně jedné a všemi obcemi v okrese na straně druhé. Měly výraznou pravomoc (spolu s okresním shromážděním) ovlivnit velikost dotací poskytovaných obcím ze státního rozpočtu. Mohou také svými vlastními zdroji přispívat na rozvoj obcí v okrese.

Příjmy okresního úřadu závisejí v podstatě na dvou zdrojích: na dotacích ze státního rozpočtu a na podílu na výnosu daně ze závislé činnosti. Výše výnosu daně ze závislé činnosti v přepočtu na obyvatele vykazuje značné a v čase rostoucí rozdíly mezi jednotlivými okresy. Okresní úřady tak získávaly do rozpočtu značně rozdílné částky, a to bez ohledu na sumu svých skutečných kompetencí. Ta v konkrétním případě závisí nejen na historických podmínkách (počet převzatých zařízení, k nimž plní funkci zřizovatele), ale i na ochotě obcí v okrese některé z nich převzít. Tím je popřen základní postulát, že okresní úřady jako složka státní správy by tuto správu měly vykonávat srovnatelným způsobem na celém území státu. Tento rozpor vyřešil zákon o okresních úřadech, který jejich financování převádí pod státní rozpočet.

Nový zákon o okresních úřadech, platný od 1. 1. 2001, ale i zákony o majetku České republiky a o rozpočtových pravidlech republiky vymezují okresní úřady:

- a) jako organizační složku státu, takže nemají vlastní právní subjektivitu, ale navenek vystupují jen jménem státu,
- b) mají sice svůj rozpočet, ale veškeré své příjmy odvádí do státního rozpočtu a naopak veškeré své výdaje mají státním rozpočtem hrazeny (zruší se dosavadní souvztažnost jejich příjmů a výdajů a také příčina rozdílů v bohatství)
- c) jejich rozpočty jsou samostatnou kapitolou státního rozpočtu, ačkoliv jde o 73 jinak samostatných organizačních složek státu,
- d) převzaly některé činnosti zabezpečované do té doby resortními orgány (střední školství, vydávání občanských a cestovních průkazů atd.),
- e) mají zrušenu závislost na rozhodování okresních shromáždění,

f) Fond rezerv a rozvoje byl dán k dispozici vládě.

Okresní úřady již nemají vlastní příjmy, jimiž by mohly pomáhat obcím. Přesto však bude nutné zabezpečit, aby se plynule dofinancovaly akce, které dotovaly obcím ze svých prostředků.

Správce kapitoly okresních úřadů má, ve srovnání se správci jiných kapitol, značně náročné požadavky na odbornost rozpočtového plánování. Jde o problematiku, která zasahuje do působnosti prakticky všech resortů, a přitom má z hlediska financování veřejných potřeb nejen lokální, ale i celostátní význam [15].

3 Struktura příjmů a výdajů veřejného rozpočtu

3.1 Příjmy veřejného rozpočtu

Veřejné příjmy jsou základním zdrojem krytí veřejných výdajů. V případě tvorby vyrovnaného rozpočtu jsou veřejné příjmy rozpočtovým omezením.

Rozpočtovými příjmy jsou:

- 1) vlastní příjmy, tj.
 - a) z majetku municipality (od municipálních podniků, nájemné, tržby z prodeje majetku...)
 - b) uživatelské poplatky, tj. tržby za poskytování veřejných statků, místní a správní poplatky,
 - c) dary a ostatní příjmy.
- 2) svěřené a sdílené daně dle daňového určení v rozpočtových pravidlech,
- 3) dotace ze státního rozpočtu republiky (účelové, neúčelové) a ze státních fondů.

Příjmy můžeme členit na:

- a) nenávratné veřejné příjmy - daně, poplatky, příjmy z prodeje státního či obecního majetku.
Většina příjmů veřejných rozpočtů je nenávratného charakteru.
- b) návratné příjmy, tzn. příjmy čerpané na určitou dobu, po které se musí vrátit tomu subjektu, který je půjčil.

Podle daňového určení, tzn. do kterého veřejného rozpočtu ze zákona daň plyne:

- a) státní, které plynou do státního rozpočtu,
- b) místní, které plynou do rozpočtu obce [7].

Některé daně se vybírají podle celostátně platného zákona a plynou podle daňového určení

- jenom do určitého rozpočtu - tzv. svěřené daně,

– určitým podílem do různých rozpočtů - tzv. sdílené daně [8].

Významné je také členění příjmů veřejných rozpočtů podle kritéria míry závaznosti. Členíme je na:

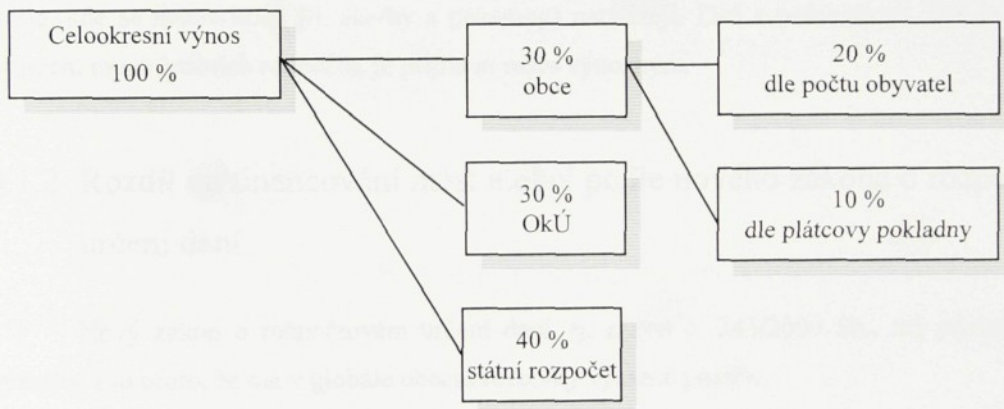
- a) obligatorní, to je povinné ze zákona,
- b) fakultativní, jejichž zavedení a výběr závisí na rozhodnutí příslušné vládní autority [1].

3.1.1 Rozpočtové určení daní platné v roce 2000

Toto rozpočtové určení daní upravuje Zákon ČNR č. 576/1990 Sb. ze dne 20. prosince 1990 o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky České republiky a obcí v české republice (rozpočtová pravidla republiky).

Daň z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti

Obrázek 1 Rozdělení daně z příjmů fyzických osob



Pramen: Hamerníková, B.: Veřejné finance, Victoria Publishing, Praha 1996

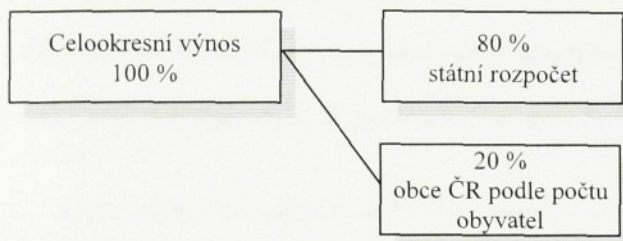
Z hlediska alokace daňových příjmů je nejvýznamnějším zdrojem rozpočtů obcí výnos daně z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti, v zásadě daně z mezd. Ten se rozděluje mezi obce podle výnosu vybraného v rámci každého okresu, a to jednak podle počtu obyvatel, jednak podle umístění plátcovy pokladny, tj. místa, kde se vyplácejí mzdy. Průměrná mzda a míra nezaměstnanosti vykazují značné meziokresní odchylky, které se v čase prohlubují. Navíc umístění plátcovy pokladny nemusí vždy korespondovat s umístěním činnosti. Dochází také k centralizaci těchto pokladen do velkých měst. Obce v okresech, kde zrovna pokladny umístěna nejsou, pak vykazují nižší příjmy z daňových výnosů, aniž se o to svou aktivitou nebo neaktivitou zasloužily.

Daň z příjmů fyzických osob z podnikání

Výnos další složky daně z příjmů fyzických osob, kterou je daň z podnikání, se alokuje mezi obce podle místa trvalého bydliště podnikatele-fyzické osoby.

Daň z příjmů právnických osob

Obrázek 2 Rozdělení daně z příjmů právnických osob



Pramen: Hamerníková, B.: Veřejné finance, Victoria Publishing, Praha 1996

Daň z nemovitostí

Od roku 1993 plyne do municipálních rozpočtů celý výnos daně z nemovitostí a to podle místa, kde se nemovitosti (tj. stavby a pozemky) nacházejí. Daň z nemovitostí, byť je stabilním příjmem municipálních rozpočtů, je příjmem málo výnosným.

3.1.2 Rozdíl ve financování měst a obcí podle nového zákona o rozpočtovém určení daní

Nový zákon o rozpočtovém určení daní, tj. zákon č. 243/2000 Sb., má pro obce velký význam, a to proto, že má v globále obecní rozpočty výrazně posílit.

3.1.2.1 Daně plynoucí do rozpočtu obcí

V porovnání s předchozím obdobím můžeme daně rozdělit do skupin podle změny jejich určení:

Daňové příjmy, jejichž role se nemění:

- 1) daň z nemovitostí,
- 2) daň z příjmů právnických osob placená obcemi a
- 3) místní a správní poplatky.

Do obcí plynou nově další daně:

- 1) daň z přidané hodnoty,
- 2) daň z příjmů fyzických osob vybíraná srážkou.

Dále se jedná o výnosy, které jsou podle zákona jiným způsobem alokovány:

- 1) daň z příjmů právnických osob bez daně placené obcemi,
- 2) daň z příjmů fyzických osob ze samostatné výdělečné činnosti a
- 3) daň z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti a funkčních požitků.

Obce obdrží ze zákona 20,59 % z objemu sdílených daní, tvořených DPFO ze závislé činnosti, DPFO vybírané srážkou podle zvláštní sazby, DPPO (bez daně placené obcemi) a DPH. Alokace obcím bude provedena podle podílu počtu obyvatel a příslušného koeficientu. Obce dále obdrží 30 % výnosu daně z příjmu fyzických osob z podnikání, které budou alokovány podle místa trvalého bydliště podnikatele. Výlučným příjmem obcí bude i nadále výnos daně z nemovitosti a daň z příjmů právnických osob placená obcemi. Všechny velikostní skupiny, mimo nejmenší obce a Prahu, dosáhnou celkově vyšších daňových příjmů. Celkově se nové rozpočtové určení záporně dotkne 22,2 % obcí a přínosem bude pro 77,8 % obcí [15].

3.1.2.2 Systém rozpočtového určení daní

U výlučných daní je nutné vycházet z místních podmínek, u sdílených daní záleží na celorepublikové výtěžnosti.

Sdílené daňové příjmy

- DPFO ze závislé činnosti
- DPFO vybíraná srážkou
- DPPO (bez daně placené obcemi)
- DPH

Výnos daně se rozdělí následujícím způsobem:

- 79,41% celostátně vybrané daně obdrží státní rozpočet
- 20,59% celostátně vybrané daně obdrží obce.

Každá obec obdrží podíl podle počtu obyvatel obce, upraveného koeficientem podle velikostní kategorie obce. Praktikuje se zde přímá úměra, čím větší obec, tím větší koeficient na jednoho obyvatele.

Další sdílenou daň je DPFO ze samostatné výdělečné činnosti. Výnos této daně se však alokuje jiným způsobem:

- 70% státní rozpočet,
- 30% obce: Alokace dle trvalého bydliště podnikatele.

Tato daň je specifická tím, že ačkoliv se počítá tato daň do daní sdílených, doplatky těchto daní již jsou výlučným příjmem daného obecního rozpočtu.

Výlučné daňové příjmy

- daň z nemovitostí plyne celá do rozpočtu obce, a to dle území, na kterém se nemovitost nachází.
- DPPO placená obcemi plyne také celá do příslušného rozpočtu dané obce.

Do rozpočtu okresní úřadu již z tohoto nového daňového určení žádné daně neplynou [26].

3.1.2.3 Daně plynoucí do rozpočtu kraje

Rozpočty krajů podle zákona č. 492/2000 Sb. budou od roku 2002 financovány kromě státních dotací také podílem sdílených daní a to ve velikosti:

- podíl 3,1 % z celostátního hrubého výnosu daně z přidané hodnoty,
- podíl 3,1 % z celostátního hrubého výnosu daně z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti a funkčních požitků.

Systém rozpočtového určení daní navrhované pro rok 2003 je uveden v příloze č. 5.

3.2 Výdaje veřejného rozpočtu

Veřejné výdaje mají neustálou tendenci k růstu. Stát musí tudíž neustále vynakládat úsilí na to, aby se tato tendence neprojevovala nějak výrazným způsobem. Mezi hlavní příčiny této tendence patří populační růst - přibývá lidí v poproduktivním věku, což má vliv nejenom na vyšší výdaje na sociální pojištění, ale také např. na zdravotnictví, dále technologické vlivy, které se

projevují především ve vývoji výdajů na zbrojení, na zdravotnictví, dopravu, technickou infrastrukturu, ale i na veřejnou správu.

Výdaje veřejných rozpočtů

představují vztahy rozdělení a užití veřejných rozpočtů a účelových fondů v rozp. soustavě. V teorii veřejné ekonomie můžeme veřejné výdaje rozdělit z hlediska způsobu a důsledků alokace takto:

- a) alokační výdaje,
- b) redistribuční výdaje
- c) stabilizační výdaje.

ad a) **Alokační výdaje** jsou výdaje na nákup zboží a služeb na zabezpečování veřejných statků.

ad b) **Redistribuční výdaje** jsou peněžní transfery různým subjektům, jejichž prostřednictvím se zmírňují nerovnosti v důchodech a majetku. Mezi redistribuční. výdaje patří i dotace v rámci rozpočtové soustavy, zejména dotace ze st. rozpočtu do rozpočtů obcí a to ve formě

1. běžných dotací na financování neinvestičních potřeb, a to
 - účelových dotací
 - neúčelových dotací o jejich použití rozhodují obce samy.

Účelové běžné dotace jsou poskytovány obcím na vymezený účel, nejčastěji na financování vzdělání, údržbu komunikací apod. Jsou zúčtovatelné, tzn. nevyčerpaná část dotace se musí vrátit. *Poskytování neúčelových dotací* není vázáno na předem vymezený účel. Odpovídají lépe tendenci posilovat pravomoc a odpovědnost orgánů územní samosprávy za jejich hospodaření.

2. kapitálových (investičních) účelových dotací - slouží na financování konkrétní investice. Jsou proto přísně zúčtovatelné a nevyčerpaná část této dotace se vrací.

ad c) **stabilizační výdaje** jsou ty výdaje, kterými se stát snaží ovlivňovat ekonomiku. Na nižší než státní úrovni je stabilizační funkce zanedbatelná.

Struktura veřejných výdajů je jiná u státního rozpočtu a jiná u rozpočtu územní samosprávy. Pro výdaje SR je typické, že dochází k poklesu alokačních výdajů na nákupy zboží a služeb, a to jak běžných výdajů, tak kapitálových, a naopak dochází k růstu transferů

ČÁST III.

KONKRETIZACE PROBLEMATIKY NA PŘÍKLADĚ OKRESNÍHO ÚŘADU

4 Analýza příjmů a výdajů okresního úřadu v Náchodě v letech 1997 – 2000

4.1 Příjmy okresního úřadu v Náchodě

Problematikou struktury rozpočtu okresního úřadu jsem se zabývala již ve své bakalářské práci, nyní bych chtěla tuto kapitolu rozšířit právě o časovou řadu uvedených čtyř let. Delší časovou řadu by bylo velmi problematické sestavit díky změně v rozpočtové skladbě z roku 1996.

Podle druhového třídění můžeme příjmy municipalit rozdělit do tříd:

1. třída Daňové příjmy
2. třída Nedaňové příjmy
3. třída Kapitálové příjmy
4. třída Přijaté dotace

1. třída - Daňové příjmy

Daňové příjmy jsou základním zdrojem pro financování veřejných statků na místní úrovni.

Jsou také významným příjmem každé obce i každého rozpočtu okresního úřadu a jejich objem vytváří tlak na výdajovou stránku rozpočtu. Objem příjmů předurčuje objem výdajů i jejich obsah.

Do daňových příjmů rozpočtu OkÚ plyne kromě správních poplatků pouze **daň z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti**. Tato daň patří do daní sdílených, tzn. že se o tuto daň dělí státní rozpočet s rozpočtem OkÚ a s rozpočty obcí podle schématu uvedeného v předcházející části této práce.

Tab. 1 Daňové příjmy

Rok	1997	1998	1999	2000
V tisících Kč	129 515,8	137 068,4	135 979,5	153 265,1
V procentech	100	106	105	118

Pramen: data – rozpočty OkÚ v Náchodě, tabulka vlastní

Nárůst těchto příjmů mohl být také způsoben růstem mezd, který následně zapříčinil růst daně z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti, ačkoliv se dá říci, že se pohybovaly na stejné úrovni.

Na daňový výnos u daně z příjmů fyzických osob má vliv i místo výběru, v našich podmínkách místo plátcovy pokladny (zaměstnavatele). Při stálé dojížděce do zaměstnání dochází k meziokresním přesunům části výnosu daně z příjmů fyzických osob i k přesunům mezi municipalitami. Není možné říci, že výnos daně z příjmů ze závislé činnosti je vždy užíván k financování veřejných statků v téže municipalitě, kde byl vybrán.

Značné rozdíly ve výnosu daně z příjmů fyzických osob jsou způsobeny:

1. Nerovnoměrně rozloženou daňovou základnou, která může být v jednotlivých okresech různá. Při konstrukci klouzavě progresivních sazeb daně z příjmů fyzických osob je zvýrazněn rozdílný dopad na daňový výnos,
2. rozdílným podílem ekonomicky aktivních obyvatel, resp. počtem obyvatel v předproduktivním a poproduktivním věku a počtem nezaměstnaných,
3. meziokresní dojížděkou do zaměstnání, která při současném místě výběru této daně umožňuje přelévát část výnosu mezi okresy (liší se tudíž místo zaměstnání a místo bydliště).

Analýza rozdílů v daňovém výnosu mezi municipalitami se tudíž bude muset postupně zaměřovat na podrobnou analýzu všech faktorů, které daňový výnos ovlivňují, a které způsobují i rozdílný tlak na poskytování dotací ze státního rozpočtu.

Daň z příjmů fyzických osob je výnosnou daní, což umožnilo podstatně zvýšit míru soběstačnosti² obcí i okresních úřadů.

Z hlediska konstrukce daně z příjmů fyzických osob nemohou municipality ovlivnit daňový výnos. Z dlouhodobého hlediska však nepřímo mohou ovlivnit tento výnos vytvářením podmínek pro podnikání a růst zaměstnanosti, resp. snižování nezaměstnanosti ve svém obvodu.

² míra soběstačnosti = vlastní příjmy / běžné (neinvestiční) výdaje

Správní poplatky

Jedná se o poplatky vybírané jednotlivými referáty za vydaná rozhodnutí, patří sem např. vydávání živnostenských oprávnění, dopravních koncesí, loveckých lístků, či žádosti o občanství.

Tab. 2 Správní poplatky

Rok	1997	1998	1999	2000
V tisících Kč	1 867,5	1 812,7	1 517,3	1846,2
V procentech	100	97	81	99

Pramen: data – rozpočty OkÚ v Náchodě, tabulka vlastní

2. třída - Nedaňové příjmy

Nedaňové příjmy tvoří další část vlastních příjmů rozpočtu okresního úřadu a rozpočtu obcí. V nedaňových příjmech se promítají jak příjmy vlastního OkÚ - správy, tak i příjmy jím řízených rozpočtových organizací (např. Okresní hygienická stanice, Okresní centrum sociální pomoci, domovy důchodců aj.).

Tab. 3 Nedaňové příjmy

Rok	1997	1998	1999	2000
V tisících Kč	58 298,6	87 476,5	59 218,9	45 293,3
V procentech	100	150	101,6	78

Pramen: data – rozpočty OkÚ v Náchodě, tabulka vlastní

Příjmy z vlastní činnosti

Tab. 4 Příjmy z vlastní činnosti

Rok	1997	1998	1999	2000
V tisících Kč	24 912,2	27 486,8	31 806,4	34 071,8
V procentech	100	110	127	137

Pramen: data – rozpočty OkÚ v Náchodě, tabulka vlastní

Od roku 1998 dochází ke zvýšení těchto příjmů především z důvodu zvýšení poplatků dle příslušného právního předpisu u organizací, jejichž zřizovatelem je OkÚ.

Příjmy z pronájmu majetku

Tento příjem je předmětem finančního vypořádání se státním rozpočtem.

Tab. 5 Příjmy z pronájmu majetku

Rok	1997	1998	1999	2000
V tisících Kč	1 578,6	1 628,1	1 778,0	1 833,3
V procentech	100	103	113	116

Pramen: data – rozpočty OkÚ v Náchodě, tabulka vlastní

Příjmy z pronájmu majetku jsou v podobné výši. Okresní úřad zřejmě nezaznamenal žádné větší výchylky ve stavu v pronajímaném majetku, které by se odrazily do příjmů plynoucích z tohoto majetku.

Splátky půjček

Jedná se o splátky půjček měst, obcí a řízených organizací, kterým OkÚ půjčil peněžní částku především u investičních akcí, z důvodů časového nesouladu mezi tvorbou zdrojů a potřebami na příslušnou akci.

Tab. 6 Splátky půjček

Rok	1997	1998	1999	2000
V tisících Kč	22 994,6	50 255,8	19 626,9	6 405,6
V procentech	100	219	85,3	28

Pramen: data – rozpočty OkÚ v Náchodě, tabulka vlastní

Ostatní příjmy

Tab. 7 Ostatní příjmy

Rok	1997	1998	1999	2000
V tisících Kč	8 813,2	5 105,8	6 007,6	2 982,6
V procentech	100	92	68	33,8

Pramen: data – rozpočty OkÚ v Náchodě, tabulka vlastní

3. třída - Kapitálové příjmy

Příjmy z prodeje investičního majetku

Okresní úřady vlastně jen spravují majetek, který je ve vlastnictví států, proto nezůstane tento příjem v rozpočtu okresního úřadu. OkÚ má za povinnost odvést státu rozdíl mezi příjmy a souvisejícími výdaji z prodeje a pronájmu majetku při finančním vypořádání.

Tab. 8 Příjmy z prodeje investičního majetku

Rok	1997	1998	1999	2000
V tisících Kč	1 628,1	2 041,4	5 412,9	2 323,9
V procentech	100	130	332	143

Pramen: data – rozpočty OkÚ v Náchodě, tabulka vlastní

4. třída - Přijaté dotace

Tab. 9 Přijaté dotace

Rok	1997	1998	1999	2000
V tisících Kč	174 552,9	203 615,6	158 365,5	135 934,1
V procentech	100	117	90	135

Pramen: data – rozpočty OkÚ v Náchodě, tabulka vlastní

Dotace jsou významnou složkou příjmové části rozpočtu OkÚ. Zatímco příjmy patřící do tříd 1 - 3 jsou charakterizovány jako příjmy vlastní, přijaté dotace již do příjmů vlastních nepatří. OkÚ obdrží od Ministerstva financí rozpis dotací, ve kterém jsou zvlášť členěny dotace pro OkÚ a dotace pro obce. Toto členění se začalo uvádět teprve v posledních letech a to z příčiny postupně se osamostatňujícího hospodaření obcí a zavedení VÚSC jako dalšího článku veřejných rozpočtů.

Čím byly vyšší vlastní příjmy (daňové i nedaňové), tím byl nižší objem dotací, především územně vyrovnávacích.

Z hlediska systematiky státního rozpočtu se dotace pro okresní úřady a obce člení na:

1. **Dotace schválené Parlamentem ČR** v rámci vztahu státního rozpočtu k rozpočtům okresních úřadů a obcí (a jimi zřizovaných rozpočtových a příspěvkových organizací). Ministerstvo financí uvolňuje tyto dotace v závislosti na naplňování příjmů státního rozpočtu ve splátkách. Tyto dotace přijdou nejprve do rozpočtu okresního úřadu, který je následně zašle příslušné municipalitě.

Patří sem:

- *úcelová dotace na výkon státní správy* obcemi v přenesené působnosti. Jedná se o částečnou úhradu osobních a věcných výdajů spojených s výkonem státní správy obcí.
- *úcelová dotace na sociální dávky*. Dávky jsou vypláceny občanům tělesně a zdravotně postiženým a občanům sociálně potřebným.
- *úcelová dotace na ústavy sociální péče a domovy důchodců*. Příspěvek na jedno lůžko v domově důchodců v roce 2000 činí Kč 51 716,-, u ústavů sociální péče Kč 63 000,- ročně.
- *úcelová dotace na hasičské záchranné sbory*. Dotace je určena na úhradu neinvestičních výdajů Hasičských záchranných sborů a na pokrytí nákladů sboru dobrovolných hasičů.
- *úcelová dotace na školství*. Jedná se o částečnou úhradu výdajů na jednoho žáka v mateřské a základní škole. Tato dotace činila v roce 1999 a 2000 Kč 1221,-. V roce 2001 klesla na Kč 904,- za rok.

- *účelová dotace na vybraná zdravotnická zařízení.* Dotace je určena na vybraná dětská zdravotnická zařízení, jejichž zřizovatelem je obec nebo okresní úřad a která nejsou příjmově napojena na soustavu zdravotních pojišťoven. Příspěvek na jedno místo činil v roce 2000 Kč 63000,-, v roce 2001 se tato částka výrazně snížila, a to na Kč 31 500,- na jedno místo za rok. Tato dotace podléhá finančnímu vypořádání, které bude provedeno na základě údajů o skutečné kapacitě zařízení.
- *územně vyrovnávací dotace.* Je určena na pokrytí nerovnoměrného rozložení inkasa daně z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti v okresech. Je navrhována těm okresům, v nichž výnos z této daně nedosáhne republikového průměru na jednoho obyvatele. Tato dotace byla zrušena se zavedením novým rozpočtovým určením daní v roce 2001.
- *účelová dotace na dopravní obslužnost území.* Jedná se o částečnou úhradu ztráty pravidelné autobusové dopravy.

2. Dalším typem dotací jsou **dotace mimořádné**, které se používají z rezerv státního rozpočtu a **dotace ze státních fondů příslušných ministerstev**.

Jedním ze základních rysů územní samosprávy je schopnost lépe než stát reagovat na potřeby a preference obyvatel, kteří žijí na území obce. Od roku 1997 jsou všechny dotace, které obcím poskytuje stát, dotacemi účelovými. To znamená, že obec musí tyto peníze použít na předem stanovený účel. Ve světě došlo v posledních letech k odklonu od účelových dotací k dotacím neúčelovým. Na významu tudíž nabývají dotace, které jsou podporou obecných rozpočtových příjmů samosprávy. O jejich užití si rozhoduje obec sama v rámci prosazování své politiky. Stále větší část dotací má charakter dotací na provoz.

4.2 Výdaje Okresního úřadu v Náchodě

4.2.1 Funkční třídění výdajů

Výdajovou část rozpočtu okresního úřadu můžeme podle funkčního třídění dělit do 6 následujících skupin:

1. Zemědělství a lesní hospodářství

Do této skupiny patří prostředky na poskytování podpor a náhrad v souvislosti s případným hromadným onemocněním zvířat a na prevenci proti nim, nebo prostředky na dopracování lesních

hospodářských osnov pro drobné vlastníky lesů. Dále sem patří prostředky uvolněné Ministerstvem financí v průběhu roku s určením na realizaci pozemkových úprav.

Tab. 10 Výdaje na zemědělství a lesní hospodářství

Rok	1997	1998	1999	2000
V tisících Kč	9 392,2	12 238,3	11 707,4	10 063,3
V procentech	100	130	125	107

Pramen: data – rozpočty OkÚ v Náchodě, tabulka vlastní

2. Průmysl a ostatní odvětví národního hospodářství

Do této skupiny patří více druhů výdajů:

- Pro *obchod a cestovní* ruch je část prostředků vydávána na propagaci našeho regionu, na organizaci a účast např. na výstavách.
- V oddíle *dopravy* je financována dopravní obslužnost okresu. Ta je sice předmětem dotací ministerstva financí, ale její výše ke krytí nákladů zdaleka nestačí. Okresní úřad v Náchodě jako jeden z mála okresních úřadů v ČR tyto náklady plně dofinancovává.
- V oddíle *vodního hospodářství* se jedná o program rozvoje vodovodů a kanalizací územního celku okresu. Na tomto programu se podílí okresní úřad společně s ministerstvem zemědělství ČR.
- Ve *správě národního majetku* je počítáno s výdaji souvisejícími s realizací majetku nabyvaného státem. Jsou však předmětem vypořádání se státním rozpočtem.

Tab. 11 Výdaje na průmysl a ostatní odvětví národního hospodářství

Rok	1997	1998	1999	2000
V tisících Kč	21 394,3	29 876,2	29 324,6	28 540,9
V procentech	100	140	137	133

Pramen: data – rozpočty OkÚ v Náchodě, tabulka vlastní

3. Služby pro obyvatelstvo

Kultura

Zde se jedná o příspěvek na činnosti knihovnické, příspěvek na provozní výdaje Okresního muzea, rezervy na příspěvky na údržbu památek, nebo rezervu na příspěvky pro regionální akce a přehlídky. Jsou zde zahrnuty i příspěvky na údržbu památek včetně církevních i ve vlastnictví fyzických osob.

Zdravotnictví

Do této položky patří zejména příspěvky na investice pro Všeobecnou nemocnici Náchod (a to např. v roce 1998 na nákup ultrazvuku, na dokončení parkoviště a na nákup nového vozu rychlé záchranné služby), financování Okresní hygienické stanice v Náchodě nebo výdaje na činnosti nehrazené zdravotními pojišťovnami či ztrátové činnosti (zde jsou finanční prostředky vynakládány zejména na pokrytí ztrátové činnosti Zdravotnické záchranné služby okresu Náchod, tzn. rychlé lékařské pomoci a lékařské služby první pomoci). Dále tato položka obsahuje příspěvky na pokrytí ztráty z činnosti stomatologické pohotovostní služby a lékárenské pohotovostní služby.

Dále je z této položky rozpočtu financována ztráta činnosti ordinace AT (alkoholismu a toxikomanie) na pobyt osob v záchranné stanici. V neposlední řadě jsou z této položky hrazeny zdravotní prohlídky v rámci odvodu branců na základní vojenskou službu, výdaje na podporu rozvoje protidrogových aktivit v rámci okresu, či příspěvek na provoz dětského domova v Broumově.

Územní rozvoj

Zde je rozpočtována částka, kterou OkÚ přispívá obcím ve výši 65 % z celkových nákladů na zpracování urbanistických studií a také na povýšení těchto studií na územní plány, kde je počítáno s 50 %.

Ochrana životního prostředí

Jedná se o výdaje spojené s ekologickou péčí a ochranou přírody v okrese.

Tab. 12 Výdaje na služby pro obyvatelstvo

Rok	1997	1998	1999	2000
V tisících Kč	67 679,2	59 676,1	99 541,3	91 619,3
V procentech	100	88	147	135

Pramen: data – rozpočty OkÚ v Náchodě, tabulka vlastní

4. Sociální věci

Dávky na podpory v sociálním zabezpečení

Jedná se zde zejména o sociální dávky na benzin, auta a kompenzační pomůcky občanům zdravotně postiženým, kterými se OkÚ snaží těmto občanům usnadnit život ve společnosti. Další dávky jsou poskytovány ze státní sociální podpory a pověřených měst.

Patří sem především financování provozu domovů důchodců a příspěvky pro domovy důchodců, u kterých je zřizovatelem obec. Dále sem patří také financování Ústavu sociální péče pro mentálně postižené ženy v České Skalici, Poradny pro manželské a mezilidské vztahy, Zvláštní zařízení pěstounské péče, sociální půjčky, apod.

Tab. 13 Výdaje na sociální věci

Rok	1997	1998	1999	2000
V tisících Kč	115 125,7	118 940	88 838	139 437,1
V procentech	100	103	87	121

Pramen: data – rozpočty OkÚ v Náchodě, tabulka vlastní

5. Bezpečnost státu a právní ochrana

Do této skupiny patří výdaje na civilní ochranu a nouzová opatření. Dále sem patří příspěvek na provoz a investice pro Hasičský záchranný sbor pro obměnu vozidla rychlé technické pomoci, a dotace pro vybrané dobrovolné hasičské sbory okresu. V roce 1998 došlo k nákupu objektu a jeho rekonstrukci.

Tab. 14 Výdaje na bezpečnost státu a právní ochranu v tis. Kč

Rok	1997	1998	1999	2000
V tisících Kč	33 587,4	58 389,0	50 063,2	55 929
V procentech	100	164	149	167

Pramen: data – rozpočty OkÚ v Náchodě, tabulka vlastní

6. Všeobecná veřejná správa a služby

Výdaje na správu obsahují jednak tzv. výdaje věcné a výdaje mzdové. Dále do této skupiny patří činnost archivu a v části „Ostatní činnosti” je tvořena rezerva na případné vyrovnání propadů v příjmové oblasti u daňových výnosů a na pokrytí mimořádných potřeb.

Tab. 15 Výdaje na veřejnou správu a služby

Rok	1997	1998	1999	2000
V tisících Kč	138 063,1	121 794,1	113 622	118 143,9
V procentech	100	88	82,3	86

Pramen: data – rozpočty OkÚ v Náchodě, tabulka vlastní

4.2.2 Druhové třídění výdajů

Tab. 16 Běžné a kapitálové výdaje (v tis. Kč)

Rok	1997	1998	1999	2000
Běžné výdaje	274 000	280 000	305 079	203 246
Kapitálové výdaje	113 000	120 000	88 018	57 873

Pramen: data – rozpočty OkÚ v Náchodě, tabulka vlastní

Oba rozpočty, tj. běžný a kapitálový, mají na celkové rozpočtové hospodaření odlišný vliv. Běžný rozpočet představuje stabilní část celkového rozpočtu, protože obsahuje pravidelně se opakující příjmy a výdaje.

Jednou ze zásad zdravého finančního hospodaření je, aby běžný rozpočet nevykazoval schodek. Jinak řečeno, pravidelné, opakující se výdaje, by měly být financovány výlučně z pravidelných, opakujících se příjmů. Tato zásada je jednou z hlavních podmínek stability rozpočtů v delší perspektivě.

Naproti tomu rozhodování o kapitálových výdajích je vždy rozhodováním výjimečným, unikátním. Navíc kapitálové výdaje znamenají pouze přeměnu jedné formy aktiv obce (peněžní) ve formu jinou (hmotnou). Nevedou tudíž ke zmenšení majetkové bilance. Saldo běžného rozpočtu by mělo být vždy kladné.

5 Globální přehled příjmů a výdajů Okresního úřadu v Náchodě

5.1 Analýza struktury příjmů a výdajů

Tab. 17 Podíl jednotlivých tříd na celkových příjmech rozpočtu Okresního úřadu

Druhové třídění	rok 1997		rok 1998		rok 1999		rok 2000	
	v tis. Kč	podíl v %	v tis. Kč	podíl v %	v tis. Kč	podíl v %	v tis. Kč	podíl v %
<i>Třída 1</i>								
Daňové příjmy	131838.3	36.13	138881.1	32.15	137496.8	38.14	153 265,1	35,0
z toho: DPFO	129515.8	35.49	137068.4	31.73	135979.5	37.72	151 418,9	34,7
ostatní	1867.5	0.51	1812.7	0.42	1517.3	0.42	1 846,2	0.4
<i>Třída 2</i>								
Nedaňové příjmy	58298.6	15.98	87476.5	20.25	59218.9	16.43	45 293,3	10,3
<i>Třída 3</i>								
Kapitálové příjmy	630.9	0.17	2041.4	0.47	5412.9	1.50	2 323,9	0,5
Celkem vlastní příjmy	190312.8	52.16	228399	52.87	202128.6	56.07	200 882,3	46,0
<i>Třída 4</i>								
Přijaté dotace	174552.9	47.84	203615.6	47.13	158365.5	43.93	235 934,1	54
Příjmy celkem	364865.7	100	432014.6	100	360494.1	100	436 816,4	100

Pramen: data – rozpočty OkÚ v Náchodě, tabulka vlastní

Tab. 18 Jednotlivé druhy výdajů okresního úřadu podle funkčního členění

Funkční třídění	rok 1997		rok 1998		rok 1999		rok 2000	
	v tis. Kč	podíl v %	v tis. Kč	podíl v %	v tis. Kč	podíl v %	v tis. Kč	podíl v %
Skupina 1	9392.2	2,43	12238.3	3.05	11707.4	2.98	10 063,3	2,26
Skupina 2	21394.3	5.53	29876.2	7.45	29324.6	7.46	28 540	6,43
Skupina 3	67679.2	17.48	59676.1	14.89	99541.3	25.32	91 619,3	20,64
Skupina 4	115125.7	29.73	118940	29.67	88838.1	22.60	139 437,1	31,42
Skupina 5	35587.4	9.19	58389	14.56	50063.2	12.74	55 929	12,6
Skupina 6	138063.1	35.65	121794.1	30.38	113622	28.90	118 143,9	26,62
Celkem	387241.9	100	400913.7	100	393096.6	100	443 733,5	100

Pramen: data – rozpočty OkÚ v Náchodě, tabulka vlastní

Skupina 1 – Zemědělská a lesní správa

Skupina 2 – Průmysl a ostatní odvětví národního hospodářství

Skupina 3 – Služby pro obyvatelstvo

Skupina 4 – Sociální věci

Skupina 5 – Bezpečnost státu a právní ochrana

Skupina 6 – Všeobecná veřejná správa a služby

Tab. 19 Podíl jednotlivých rozpočtových výdajů členěných dle druhového třídění v tis. Kč.

Funkční třídění	1997		1998		1999		2000	
	v tis. Kč	podíl v %	v tis. Kč	podíl v %	v tis. Kč	podíl v %	v tis. Kč	podíl v %
Běžné výdaje	274183,4	70,80	280455,9	69,95	305078,8	77,60	301 243	67,88
Kapitálové výdaje	113058,5	29,19	120457,8	30,04	88017,8	22,39	142 490,5	32,12
Celkem	387241,9	100	400913,7	100	393096,6	100	443 733,5	100

Pramen: data – rozpočty OkÚ v Náchodě, tabulka vlastní

Vývoj jednotlivých druhů příjmů v letech 1997 - 2000

V Tab. 17 jsou porovnávány absolutní výšky a jejich procentuální vyjádření jednotlivých druhů příjmů na celkových příjmech Okresního úřadu v Náchodě ve čtyřleté časové řadě, a to od roku 1997 až po rok 2000.

První a zároveň nejpodstatnější položku vlastních příjmů okresního úřadu tvoří *příjmy daňové*. Absolutní hodnoty této položky se pohybují zhruba na stejné úrovni ve všech sledovaných letech, procentuálně se jen rok 1998 vykazoval menším podílem, který však byl dán vyšším objemem celkových příjmů.

Daňové příjmy vybírané okresním úřadem se dělí na dvě skupiny, a to na daň z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti a na daně ostatní. Ty však představují v celkové daňové položce jen minimální částku.

Druhou třídu příjmů tvoří *příjmy nedaňové*. Tyto příjmy se v letech 1997 a 1999 pohybovaly na stejné absolutní úrovni, a to zhruba na 58 milionech, podílem na celkových příjmech 16 %. Naproti tomu rok 1998 představoval značný skok v nedaňových příjmech. V tomto roce činil podíl nedaňových příjmů na příjmech celkových 20 %, absolutně ale činil 87 mil. Kč, to je o polovinu více oproti roku předchozímu.

Kapitálové příjmy činí velmi malou procentní část celkových příjmů. Nejvyšší částka byla zaznamenána v roce 1999, a to 1,5 %. Tyto příjmy představují i objemově nejmenší částky a

nemají schopnost být okresním úřadem naplánovány a uvedeny ve schváleném rozpočtu pro příští rok. Zdroj těchto příjmů je především v prodeji nemovitého majetku, který okresní úřad, jako územní zástupce státní moci, zdědil po obyvatelích bez zjištěných dědiců.

Celkové vlastní příjmy se pohybují na podobné úrovni, okolo 200 mil. Kč, procentuálně stále představují víc než 50 % celkových příjmů, což je pozitivní výsledek a je srovnatelný s průměrnými vlastními příjmy municipalit v zemích EU.

Z hlediska posilování finanční soběstačnosti municipálních rozpočtů je tendence ke zvyšování vlastních příjmů municipalit a tudíž ke snižování podpory státu ve formě dotací. Začínají se také projevovat tendence k pomalému odstupování od dotací účelových k dotacím neúčelovým. Tyto dotace jsou silně preferovány v zemích západní Evropy. V naší republice si však k většímu přesměrování k těmto neúčelovým dotacím ještě budeme muset chvíli počkat.

Přijaté dotace zaznamenaly svůj vrchol v roce 1998, kde jejich absolutní hodnota představovala částku 203 mil. Kč. Od té doby již stále klesají. Stále však přesahují 40 % celkových příjmů okresního úřadu. Musíme však brát v úvahu, že dotace nejsou skutečné příjmy okresního úřadu, představují tzv. minusový příjem rozpočtu. Okresní úřad je pouhým prostředníkem mezi státem a konečným spotřebitelem těchto finančních prostředků, ačkoliv se může jednat o organizaci zřízenou právě okresním úřadem.

Celkové příjmy rozpočtu okresního úřadu opět vykazovaly srovnatelnou úroveň let 1997 a 1999. V roce 1998 zaznamenaly celkové příjmy svůj vrchol, a to ve výši 432 mil. Kč, což je růst oproti předchozímu roku absolutně téměř o 70 mil Kč.

Z hlediska struktury příjmové části rozpočtu podle jednotlivých tříd můžeme říci, že největším podílem disponovaly přijaté dotace.

Výše dotace je v sociálně citící společnosti závislá na výši vlastních příjmů municipalit. Princip funguje na základě nepřímé úměry, tzn. čím nižšími vlastními příjmy municipalita disponuje, tím vyšší obdrží ze státního rozpočtu dotace.

Z hlediska ukazatelů fiskální autonomie a decentralizace by se měly posílit vlastní příjmy rozpočtu, především příjmy daňové. Čím vyšší je podíl těchto příjmů na příjmech celkových, tím vykazuje rozpočet větší míru soběstačnosti.

Ukazatelé fiskální autonomie a decentralizace jsou následující:

- a) ukazatel procentuálního podílu vlastních municipálních daní a podílu na daních z celkových příjmů municipálních rozpočtů,

- b) ukazatel procentuálního podílu municipálních daní a všeobecných dotací na celkových příjmech municipálních rozpočtů. Ukazatel vypovídá o objemu zdrojů, které municipalita může dle větší či menší pravomoci volně využívat,
- c) někdy se využívá ukazatel procentuálního podílu municipálních daní a všeobecných dotací na celkových municipálních výdajích.

Podíl dotací se však rok od roku snižoval a byla snaha, aby největší podíl na celkových příjmech tvořily daňové příjmy. Ty však představují stále podobnou úroveň, a to asi 36%.

Tvrzení o snižování míry přijatých dotací neplatí v roce 2000, kdy se přijaté dotace vyšplhaly na vůbec nejvyšší absolutní hodnotu a představovaly ve sledované řadě jediné překročení padesáti procentní hranice. Tento jev se může nechat vysvětlit větší sociální politikou vlády, kdy vláda chce vyšší mírou podpořit sociálně potřebné skupiny.

Důležitou charakteristikou stability rozpočtu je podíl běžných příjmů na celkových příjmech. Čím vyšší je jejich podíl, tím je rozpočet v čase stabilnější, protože lze předpokládat, že objem běžných příjmů, na rozdíl od kapitálových, nevykáže přílišnou fluktuaci. Struktura rozpočtu okresního úřadu se jeví jako optimální.

Vývoj jednotlivých výdajů v letech 1997 - 2000

- Skupina 1 Zemědělství a lesní správa vzrostla v letech 1998 a 1998 oproti roku 1997 a to absolutně asi o 11 mil., i když tato položka je velmi malá, představuje jen 3 % celkových příjmů.
- Skupina 2 relativně stále pomalu roste, absolutně však představuje stále podobnou částku.
- Skupina 3 se stále pohybuje okolo 60 mil. Kč, svůj vrchol však zaznamenala v roce 1999, kdy výdaje této skupiny dosáhly necelých 100 mil, relativně to znamená celou jednu čtvrtinu rozpočtu celkových výdajů.
- Skupina 4 se vyvíjí bez větších změn po celé sledované období. Tato skupina se podílí na celkových rozpočtech vcelku velkou měrou, a to skoro 30ti procenty, jen v roce 1999 představovala pouze necelých 23 % a její absolutní výše klesla pod 90 mil. Kč.
- Skupina 5 nevykazuje větší změny ve vývoji dané časové řady a procentuelně představuje výši přes 10 %.
- Skupina 6 výdaje v časové řadě mají tendenci neustále absolutně klesat. Přesto však představují se skupinou 3 nejvyšší hodnotu výdajů.

Okresnímu úřadu jsou na každý rok stanoveny ministerstvem vnitra tzv. limity na výši osobních a věcných výdajů spojeným s výkonem státní správy a od nich se vyvíjí celkové výdaje okresního úřadu v 6. skupině – Veřejná správa a služby. Klesající trend této skupiny zřejmě způsobila skutečnost, že se vláda z nedostatku finančních prostředků v ekonomice snaží krátit výdaje státního rozpočtu.

Z hlediska struktury výdajů největší podíl na výdajích představují skupina 4 a 6 se svými třiceti procenty. Skupiny 3 a 5 představují v roce 1998 stejnou úroveň 14 %, ale s tím rozdílem, že pro skupinu 3 představuje tato hodnota minimum jejího vývoje, pro skupinu 6 její relativní maximum. Nejnižší relativní podíl představuje první a druhá výdajová skupina.

Celkové výdaje se pohybují v celé vývojové řadě na podobné úrovni, bez větších odchylek.

Podíl běžných a kapitálových výdajů činil 70:30. Tato relace vycházela v letech 1997 a 1998. V roce 1999 se tento podíl změnil ve prospěch běžných výdajů o osm procentních bodů. Rozpočet zaznamenal zároveň stejný pokles výdajů kapitálových. Jinak řečeno, v rámci rozpočtu okresního úřadu byl větší díl celkových výdajů (oproti předchozím letem) věnován na provozní výdaje.

Nízký podíl běžných výdajů není zrovna optimální, přihlédneme-li k myšlence, že okresní úřady, podobně jako úřady obecní, by měly přispívat k rozvoji daného spravovaného území, a neměly se věnovat jenom přerozdělování finančních prostředků do základních oblastí veřejné správy, jako je školství nebo kultura, které beztak není dostačující.

Struktura rozpočtových výdajů je dána velikostí výdajů provozních. Pokud jsou provozní výdaje sami o sobě příliš velké, nezbyvají již finanční prostředky na podporu akcí investičních a kapitálové výdaje jsou tudíž provozními výdaji omezovány.

V roce 2000 se však po dlouhé době mohlo zaznamenat posílení kapitálových výdajů, a to díky finančnímu posílení celkových rozpočtových výdajů (běžné výdaje zůstávají na stejné hladině). Podporu investiční činnosti můžeme hodnotit jako velmi pozitivní.

5.2 Analýza trendů příjmů a výdajů okresního úřadu v Náchodě

Pro lepší ilustrativní porovnání jsem údaje z Tab. 17 - Tab. 19 převedla do znaků přírůstků a úbytků jednotlivých údajů. Z přepracovaných tabulek pak lze zřetelně vidět trendy pohybu jednotlivých položek, aniž bychom museli znát velikosti a význam jednotlivých pohybů.

Tab. 20 Trendová analýza příjmů (v tis. Kč)

Druhy příjmů	1997	1998	1999	2000
1. třída				
Daňové příjmy	129 515,8	↑	↑	↑
Správní poplatky	1 867,5	↓	↓	↓
2. třída				
Nedaňové příjmy	58 298,6	↑	↑	↓
Příjmy z vlastní činnosti	24 912,2	↑	↑	↑
Příjmy z pronájmu majetku	1 578,6	↑	↑	↑
Splátky půjček	22 994,6	↑	↓	↓
Ostatní příjmy	8 813,2	↓	↓	↓
3. třída				
Kapitálové příjmy	1 628,1	↑	↑	↑
4. třída				
Přijaté dotace	174 552,9	↑	↓	↑

Pramen: data – rozpočty OkÚ v Náchodě, tabulka vlastní

Tab. 21 Trendová analýza výdajů podle funkčního členění (v tis. Kč)

Druhy výdajů	1997	1998	1999	2000
1. Zemědělství a lesní hospodářství	9 392,2	↑	↑	↑
2. Průmysl a ostatní odvětví národního hospodářství	21 394,3	↑	↑	↑
3. Služby pro obyvatelstvo	67 679,2	↓	↑	↑
4. Sociální věci	115 125,7	↑	↓	↑
5. Bezpečnost státu a právní ochrana	33 587,4	↑	↑	↑
6. Všeobecná veřejná správa a služby	138 063,1	↓	↓	↓

Pramen: data – rozpočty OkÚ v Náchodě, tabulka vlastní

Tab. 22 Trendová analýza výdajů podle druhového třídění (v tis. Kč)

Druh výdajů	1997	1998	1999	2000
Běžné výdaje	274 000	↑	↑	↑
Kapitálové výdaje	113 000	↑	↓	↑

Pramen: data – rozpočty OkÚ v Náchodě, tabulka vlastní

Trendy jednotlivých položek jsou celkem obvyklé, obvykle mají tendenci k růstu. U daňových příjmů je zřejmě tento růst způsoben vyššími vyplacenými mzdami.

Pokles u položek Splátky půjček nemůže okresní úřad dostatečně ovlivnit. Splácení záleží převážně na solventnosti dlužníků. Položky Příjmy z pronájmu majetku či kapitálové příjmy

nemůže okresní úřad stejným způsobem ovlivnit, protože majetek náleží do vlastnictví státu a samotný okresní úřad tento majetek nemůže dobrovolně nabývat, či prodávat.

Trendy přijatých dotací jsou závislé na státním rozpočtu, kolik je schváleno vydat na územní politiku, či jaký resort ministerstvo chce podpořit. Z okresního úřadu přecházejí dotace do těch nejdůležitějších odvětví, jako je školství, či zdravotnictví.

V tabulce výdajů podle funkčního členění jsou nápadně vidět tendence růstu téměř ve všech výdajových skupinách. Tato tendence je dána již dávno známým zákonem Adolpha Wagnera o rostoucích veřejných výdajích. Ten říká, že vývoj moderní průmyslové společnosti vyvolá rostoucí „politický tlak na společenský pokrok“ a vyžádá si, aby se při řízení ekonomiky věnovala zvýšená pozornost „sociálnímu kontextu“, a v důsledku toho lze očekávat neustálou expanzi veřejného sektoru a růst jeho podílu v hospodářství.³ Pan Wagner měl již ve své době dozajista pravdu.

Pouze u kapitoly Všeobecná veřejná správa je trend záporný. Tato kapitola je dána limitami ministerstva vnitra, které nedopouští nadměrný růst mzdových a věcných výdajů státní správy, ba naopak se zdá, že této kapitole „utahuje opasek“.

Pozitivní je stav, že růst běžných výdajů dal prostor i růstu výdajům kapitálovým. Tato situace je dána díky celkovému růstu veřejných výdajů.

3) Musgrave, R.A., Musgrave, P.B.: Veřejné finance v teorii a praxi, MANAGEMENT PRESS, Praha 1994, str. 106

ČÁST IV.

K PROBLEMATICE ROZPOČTU VÚSC

6 Vyšší územní samosprávné celky

6.1 *Přestavba systému veřejné správy v České republice*

Do roku 1999 fungovala veřejná správa ve třech stupních. Města a obce byly na žebříčku hierarchie postaveny nejnižše, okresní úřady představovaly druhý stupeň a nejvýše stály ministerstva. Každý z těchto článků plnil určité své funkce a každý z nich měl svůj rozpočet financován konkrétním způsobem. Hlavním finančním zdrojem místních rozpočtů byly sdílené daně, z nichž největší položku představovala daň z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti. Kromě těchto příjmů měly municipality jak příjmy vlastní z různých poplatků, tak jim přitékaly dotace přímo ze státního rozpočtu. Dalším zdrojem pro obce bylo získání dotací z prostředků okresního úřadu. Okresní úřad hrál roli jakéhosi prostředníka mezi obcemi a státem, dotace určené obcím totiž chodili na účet okresního úřadu a ten je následně přiděloval příslušným obcím.

V této době se však začíná objevovat potřeba větší finanční soběstačnosti. Veřejná správa je neefektivní, centrální orgány mají daleko ke konkrétním problémům, není prostor pro získání více finančních prostředků. Místní úroveň je asi ze 40 % závislá na státním rozpočtu. A přitom dostatečné vlastní příjmy jsou jedním z charakteristických znaků územní samosprávy, protože vytvářejí předpoklad pro samostatné rozhodování, pro uplatnění vlastní politiky!

V roce 2000 začíná *přechodné období*, kdy se struktura systému veřejných rozpočtů mění. Jádrem této probíhající reformy veřejných financí je zavést nové krajské úrovně, přesunout funkce od centrální vlády na samosprávu s posílením odpovědnosti obcí a regionů, zpřehlednit a zjednodušit tak systém veřejných rozpočtů a ubrat tomuto systému zbytečnou byrokracii.

Zavedením nového - krajského - stupně se však ruší stupeň okresní. Během dvou let by se mělo podařit pravomoci a funkce okresních úřadů předat buď na stupeň vyšší – na úřady krajské, nebo na stupeň nižší – a to na obce s přenesenou působností, tzv. obce III. stupně, vedle nich existují obce s přenesenou působností II. stupně a základní obce I. stupně – ty jsou však příliš malé, než aby se na ně mohly takové kompetence převést.

Rozdělení funkcí by mělo probíhat podle principu subsidiarity, to je funkce rozdělit tak, aby byly předány na tu úroveň, kde jejich plnění bude co nejúčelnější a nejhospodárnější.

Na vyšší úroveň by se měly přesunout ty funkce, jejichž dopady se týkají větších územních celků.

V praxi to vypadá tak, že by se během přechodného období měly do krajské samosprávy převést z okresních úřadů taková zařízení, která jsou krajově významná a pro rozpočty obcí by převedení na ně znamenalo obrovskou finanční zátěž. Jedná se především o taková zařízení, která vykonávají činnost pro zdravotnictví, střední a speciální školství, zařízení spojená se sociální sférou, také by se měly převést záchranné hasičské sbory a v neposlední řadě se na kraje převedou také silnice II. a III. třídy. Dálnice a rychlostní komunikace budou kraje pouze opečovávat, přestože z hlediska efektivnosti nákladů by podle krajů pro ně bylo výhodnější dostat také tyto komunikace pod svůj patronát. Převádění těchto zařízení však teprve probíhá a nic prozatím není definitivně stanovené.

Každý typ zařízení má pro svůj převod na budoucího spravovatele vymezen svůj vlastní čas. Např. převod středních škol probíhal od 1. 1. 2001 a byl dokončen 1. 10. téhož roku. K tomuto datu byla také na kraje převedena Správa a údržba silnic.

Největší nejistota zatím spočívá v oblasti *financování*. Od roku 2001 se zavedl nový model financování obcí. Tímto systémem jsou podporovány větší obce a tím také jsou menší obce motivovány ke slučování. Přesto, že by tento systém měl přivést do rozpočtů obcí více finančních prostředků, diskutuje se mimo jiné o tom, zda je spravedlivý.

V roce 2001 nemají ani okresní ani krajské úřady svůj vlastní rozpočet, ale jsou napojeny na rozpočet státní jako tzv. organizační složky státu. Situace bude podobná i v roce následujícím. Až v roce 2002 by měly zaniknout okresní úřady jako takové a krajské úřady by měly hospodařit se svým vlastním rozpočtem. Měly by plnit ty funkce, které převezmou jak od státu, tak od okresních úřadů (které jim budou svěřeny). *Model financování* ale doposud není známý. Uvažuje se o modelu přerozdělování některých daní, který bude podpořen systémem místních daní. Ty si budou moci kraje ze svých pravomocí uvalit samostatně, či jako místní přírážky k státním daním. Mělo by se jednat o takové formy zdanění, které by reagovaly na určité „reálné dopady“ určitých činností do ekonomiky daného území, jako je např. existence provozovny (ne sídla ekonomického subjektu), počet zaměstnanců, zohledňovaly by např. obtěžování obyvatel určitou činností, např. změnou poplatků týkajících se životního prostředí apod.

Záměrem nového zákona o rozpočtovém určení daní je také snížení rozdílů v daňovém výnosu mezi obcemi při zachování míry jejich finanční soběstačnosti. Prostředkem by mělo být

využití sdílených daní včetně DPH, což by mělo přispět i ke stabilitě rozpočtových příjmů územní samosprávy. *Výhodou sdílených daní* je zejména snížení nerovností daňových výnosů v území, nezávislost na plátcově pokladně či místě zúčtování mezd a platů, a relativně nízké náklady na jejich správu a výběr. *Nevýhodou sdílených daní* je zejména snížení daňové pravomoci a nezávislosti územní samosprávy, její nízká motivace na vlastních příjmech a oddělení výběru daní od jejich použití.

Podle nových rozpočtových pravidel se sdílené daně přerozdělí do místních rozpočtů podle dvou kritérií: podle velikosti obce a počtu obyvatel. Některým obcím a městům se tak mohou jejich daňové příjmy razantněji snížit (zvláště těm nejmenším obcím a naopak také Praze), celkově by se však veřejné rozpočty měly posílit. Je velmi obtížné stanovit kritéria, podle kterých se určí podíl obcí či krajů na celostátním výnosu sdílených daní. Diskutabilní je i stanovení počtu velikostních kategorií a příslušných koeficientů, aniž by se ovlivnila míra finanční soběstačnosti územní samosprávy.

Celkem 192 pověřených obecních úřadů s rozšířenou působností má podle vládního návrhu novely zákona o obcích od 1. 1. 2003 nahradit nyní 76 okresních úřadů. Oprávnění okresních úřadů dohlížet na obecní samosprávu bude podle návrhu novely převedeno na kraje. Krajský úřad tak například bude moci zastavit platnost obecní závazné vyhlášky či obecního nařízení, pokud bude v rozporu se zákonem.

V rámci EU je finanční soběstačnost samospráv důležitá. Samosprávy jsou tak zainteresovány na tom, aby pro své okolí vytvářeli dobré podnikatelské prostředí, vybudovali nové dopravní propojení mezi jednotlivými částmi území, kvalitní komunikační síť, podporovali podle vlastních možností zdravotnictví, či sociální sféru v oblasti apod.

6.2 Vymezení VÚSC

Evropská unie uznává regiony jako důležité partnery při formulování a provádění své politiky. Doporučená evropská definice zní: „Region obecně znamená lidské společenství, jež žije v rámci větší územní jednotky jedné země. Toto společenství je charakterizováno historickou, kulturní, geografickou nebo hospodářskou homogenitou či kombinací těchto charakteristik, což propůjčuje tomuto obyvatelstvu jednotu při sledování společných cílů a zájmů“ [18].

Cílovým řešením reformy veřejné správy je demokraticky fungující stát, kde je jeho role podle principu subsidiarity umístěna vždy do té úrovně, ze které lze problém nejlépe řešit, a svěřena tomu orgánu, který je věci nejbližší ve smyslu kompetentnosti. Má existovat čistý výkon

státní správy nebo v co nejširší míře uplatnit model přenesené státní správy na orgány územní samosprávy (tzv. přenesená správa)? Ke které variantě je lepší se přiblížit?

K realizaci vhodné varianty veřejné správy je nutné krom jiného

- přistoupit k nezbytné decentralizaci státní správy na orgány územní samosprávy a dekoncentraci státní správy na nižší stupně správních orgánů při respektování zásady subsidiarity,
- provést dělbu působnosti v samosprávě mezi obce a VÚSC,
- vytvořit předpoklady pro stabilitu státní správy, její zefektivnění.

Postavení a působnost vyšších územních samosprávných celků vymezuje Ústava ČR. Sedmá hlava Ústavy ČR vymezuje základy územní samosprávy, zaručuje právo na samosprávu obcím a VÚSC. Stanoví, že VÚSC mohou rozhodovat ve věcech, které jim jsou svěřeny zákonem, jsou veřejnoprávními korporacemi, mohou vlastnit majetek a samostatně s ním hospodařit podle vlastního rozpočtu. Nově vznikajícím krajům se v souladu s jejich působností svěří část státního majetku. Tím je vyjádřena jejich finanční autonomie, která je jedním ze základních předpokladů pro řádné fungování samosprávy. Ústava zároveň přiznává VÚSC stejně jako obcím právo na ochranu před neoprávněnými zásahy státu do jejich činnosti a zmocňuje je ve stanoveném rozsahu vydávat obecně závazné vyhlášky. Ústava předpokládá přijetí dalších zákonů, které upraví postavení, působnost a organizaci VÚSC, vymezí jejich majetek, finanční zdroje a převod státního majetku do majetku VÚSC. Přitom platí zásada, že VÚSC nemá právo zasahovat do samosprávné působnosti obcí, protože je nezbytné vymezit jejich působnost tak, aby se nepřekrývala se samosprávnou působností obcí. Ústava rovněž umožňuje, aby VÚSC, pokud budou k tomu pověřeny zvláštním zákonem, vykonávaly státní správu (přenesenou působnost) [8].

Územní samospráva by měla být v souladu s Ústavou ČR dvoustupňová: obce - VÚSC. Nejde zde o vztah nadřízenosti a podřízenosti. Působností VÚSC v samosprávě půjde zejména o decentralizaci řady činností dosud zabezpečovaných ústředními orgány státní správy, popř. okresními úřady a obcemi. Ostatní záležitosti místního významu budou náležet do samosprávy obcí s výjimkou výkonu státní správy a záležitostí svěřených zákony do působnosti jiných orgánů.

Z hlediska dlouhodobého vývoje se předpokládá, že úloha územních samosprávných orgánů bude zvětšována tím, že na ně budou decentralizovány další kompetence, které nebude nezbytné ponechat nadále orgánům státní správy.

Ve všech tradičních demokraciích je samospráva nejméně dvoustupňová a přiblížení se k tomuto stavu vytvoří podmínky pro přistoupení ČR k Evropské unii místní samosprávy. Při tvorbě na zavedení VÚSC na území ČR byly využity též zahraniční zkušenosti, především

z Německa a Francie, kde má samospráva dlouholetou tradici a bohaté zkušenosti. V obou těchto zemích, jako i ve větší části Evropy, je na úrovni kraje státní správa a samospráva oddělena. Při smíšeném modelu jde o problém vzájemného se prolínání, dochází zde k vlivu státu na uplatňování jeho cílů nejen na celostátní, ale i na místní úrovni, dochází také k větší etatizaci samosprávných orgánů.

Problémem v ČR je poměrně velký počet VÚSC s poměrně malým počtem obyvatel, což neodpovídá požadavku Evropské unie [8].

6.3 Finančně ekonomický rozbor

Zřízení regionální samosprávy si vyžaduje jednak náklady na jejich zřízení, jednak v prvním roce i náklady na jejich provoz, které se hradí ze státního rozpočtu do té doby, než VÚSC budou mít vlastní příjmy, nezávislé na státním rozpočtu.

Do krajských úřadů se začlení některé dekoncentrované orgány státní správy a některá detašovaná pracoviště ministerstev. Základem výkonu státní správy na krajském stupni bude odvolací řízení proti rozhodnutí okresních úřadů a magistrátů měst se zvláštním postavením (statutární města). Do přenesené působnosti krajů má být delegována řada kompetencí, např. podle zákonů o lesích, o pozemních komunikacích, o odpadech, o státní správě ochrany ovzduší, o působnosti orgánů ČR v sociálním zabezpečení nebo stavebního zákona.

Zásadní otázkou je uspořádání státní správy na úrovni kraje. Ačkoliv již byly vyjmenovány některé nevýhody smíšeného modelu, tento model má i své výhody, a to zejména finanční. Je zde ale otázka, zda tyto nevelké finanční přínosy mohou kompenzovat značnou neprůhlednost systému, který tento model do určité míry s sebou přinese.

Výhody výkonu státní správy svěřené orgánům VÚSC:

- nebude třeba vytvářet zvláštní úřad pro výkon státní správy a v důsledku toho dojde k menšímu nárůstu úředníků, zejména obslužných zaměstnanců,
- institucionální spojení samosprávy a státní správy bude výhodnější pro osobní styk fyzických osob a právnických osob a zejména obcí s krajským úřadem,
- náklady na zřízení a provoz krajských úřadů budou nižší,
- spojením státní správy a samosprávy se VÚSC stanou představiteli veřejné správy v kraji.

Předpokládaná realizace reformy územní správy se dotkne i činnosti ústředních orgánů státní správy. Vytvořením krajského stupně státní správy se ústřední orgány státní správy oprostí především od řady prvoinstančních rozhodování v konkrétních věcech. Vláda jako vrcholný orgán zákonné moci se bude především orientovat na normotvorbu, řízení a kontrolu, a nikoliv na technicko-administrativní funkci a na rozhodování o konkrétních právech a povinnostech příslušných subjektů. Ministerstva a ostatní ústřední orgány budou v mezích zákonem stanovených působností vykonávat především činnost normotvornou, koncepční, řídicí, a kontrolní.

Zvýšení efektivnosti činnosti všech ústředních orgánů státní správy si vyžádá především funkce státní správy jako nositele a bezprostředního vykonavatele určitých úkolů státu, a to postupným omezováním rozsahu přímého zasahování státu do oblasti ekonomiky a do oblasti sociálního a kulturního rozvoje společností. Její úloha se více soustředí na formulování zásadních strategických cílů a vymezování a usměrňování politiky státu. Reformu státní správy nelze chápat jako časově omezené opatření, neboť bude probíhat jako proces na tomto úseku činnosti. Garantem této činnosti je ministerstvo vnitra. Existence zákona o státní službě je nutným předpokladem pro zlepšení profesionality aparátu státní správy a obnovení jeho prestiže, včetně zamezení fluktuace ve státní správě a její odpolitizování. Je nutné zavést integrované studium veřejné správy, které se zahrne do strategických řešení reformy veřejné správy v ČR [8].

6.4 Samostatná působnost vyšších územně samosprávných celků

Samostatná působnost VÚSC se vymezí v otázkách rozvoje území, hospodaření, výstavby orgánů a aparátu VÚSC a přenosu působnosti ze státní správy do samosprávy. Do samostatné působnosti bude patřit:

a) při zabezpečování rozvoje území:

- koordinování rozvoje území a schvalování programů rozvoje kraje,
- vydávání obecně závazných vyhlášek kraje ve věcech svěřených do jejich samostatné působnosti, které se dotýkají územních obvodů více obcí a vyžadují jednotné řešení,
- schvalování územně plánovací dokumentace pro větší celky než obce, aj.

b) při hospodaření,

- hospodaření s majetkem a finančními zdroji VÚSC podle zvláštního zákona,

- sestavování a schvalování rozpočtu VÚSC, hospodaření podle něj a vyúčtování hospodaření za uplynulý hospodářský rok dle zvláštního zákona,
- rozdělování dotací ze státního rozpočtu do rozpočtů obcí, poskytování dotací a půjček obcím z rozpočtu VÚSC,
- zakládání a zřizování právnických osob a zařízení, a rozhodování o účasti VÚSC, v obchodních společnostech, nadacích a nadačních fondech,
- kontrola hospodaření obcí s poskytnutými dotacemi a půjčkami,

c) v organizačních a personálních věcech:

- zřizování a volba orgánů zastupitelstva a stanovení jejich úkolů a jmenování vedoucích pracovníků a stanovení jejich platů,
- ustanovení krajské školní rady,

d) věci přenesené ze státní správy do samosprávy.

- uzavírání dohod o závazku veřejné služby v linkové osobní dopravě,
- vlastnictví a údržba silnic II. a III. třídy,
- správa příspěvkových a rozpočtových organizací,
- na úseku kultury: vybraných divadel, muzeí a galerií,
- na úseku školství: gymnázií, středních odborných škol a odborných učilišť, speciálních základních škol,
- na úseku životního prostředí: zoologické zahrady (pokud nepatří obcím), národní parky a chráněné krajinné oblasti,
- na úseku sociální péče: účelová a specializovaná zařízení sociální péče (pokud nepatří obcím),
- na úseku zdravotnictví: zdravotnická zařízení.

Územní celky by také mohli podporovat aktivity přinášející pozitivní ekonomické výsledky. Z ekonomických aktivit v území na příslušný rozpočet územního celku plynou peněžní přínosy (příjmy z daní), ale významné mohou být i nepeněžní přínosy takovýchto aktivit (např. snížení nezaměstnanosti), které mohou být pro příslušné území důležitější než samotné daňové výnosy.

Územní samosprávný celek bude moci ve své pravomoci k plnění svých úkolů, zejména k hospodářskému využívání svého majetku a k zabezpečení veřejně prospěšných činností

- a) zřizovat vlastní organizační složky jako svá zařízení bez právní subjektivity,
- b) zřizovat příspěvkové organizace jako právnické osoby, které zpravidla ve své činnosti nevytvářejí zisk,
- c) zakládat obchodní společnosti, a to akciové společnosti a společnosti s ručením omezeným,
- d) zakládat obecně prospěšné společnosti podle zvláštního zákona.

Územní samosprávný celek se může spolu s jinými osobami stát účastníkem (společníkem) na činnostech jiných osob, zejména obchodních společností nebo obecně prospěšných společností, na jejichž činnosti se podílí svým majetkem včetně peněžních prostředků.

Základním zdrojem majetku VÚSC bude majetek ČR. Do majetku VÚSC budou převedeny administrativní budovy, sloužící k jejich vlastní činnosti a majetek užívaný dosavadními rozpočtovými a příspěvkovými organizacemi ministerstev, okresních úřadů a majetek užívaný školskými úřady, případně majetek regionálního významu.

VÚSC nebudou moci poskytovat půjčky a ručit svým majetkem za závazky a dluhy jiných právnických a fyzických osob s výjimkou obcí a právnických osob, které založily nebo zřídily. Rovněž nebudou zakládat nadace, veřejné obchodní společnosti, nebo do nich vstupovat, uzavírat smlouvy o tichém společenství, nebo nemohou být komplementáři komanditních společností. O všech zásadních otázkách týkajících se majetku, bude rozhodovat výhradně zastupitelstvo VÚSC, a to souhlasem nejméně třípětinové většiny všech svých členů [8].

6.5 Rozpočet územního samosprávného celku

1. Rozpočet územního samosprávného celku je finančním plánem, jímž se řídí financování činnosti územního samosprávného celku,
2. rozpočtový rok je shodný s rokem kalendářním,
3. při zpracování ročního rozpočtu se vychází z rozpočtového výhledu,
4. rozpočet se sestavuje zpravidla jako vyrovnaný. Může být schválen jako přebytkový, jestliže některé příjmy daného roku jsou určeny k využití až v následujících letech nebo jsou-li určeny ke splácení jistiny úvěrů z předchozích let.
5. Rozpočet může být schválen jako schodkový jen v případě, že schodek bude možné uhradit

- a) finančními prostředky z minulých let, nebo
 - b) smluvně zabezpečenou půjčkou, úvěrem, návratnou finanční výpomocí nebo výnosem z prodeje vlastních dluhopisů (návratné zdroje).
6. Kladný zůstatek finančních prostředků rozpočtového hospodaření běžného roku se převádí k použití v dalším roce, a to ke krytí rozpočtových výdajů, anebo se převádí do peněžních fondů.
7. Schodek hospodaření se uhrazuje z finančních prostředků z minulých let nebo se kryje z návratných zdrojů splatných z rozpočtu v následujících letech [27].

Peněžní fondy územních samosprávných celků

1. Územní samosprávný celek může zřizovat peněžní fondy, a to pro konkrétní účely anebo bez účelového určení.
2. Zdrojem peněžních fondů územního samosprávného celku mohou být zejména
 - a) přebytky hospodaření z minulých let,
 - b) příjmy běžného roku, které nejsou určeny k využití v běžném roce,
 - c) převody prostředků z rozpočtu během roku do účelových peněžních fondů.⁴

Příjmy rozpočtu kraje

- 1) Příjmy rozpočtu kraje tvoří
 - a) příjmy z vlastního majetku a majetkových práv,
 - b) příjmy z výsledků vlastní hospodářské činnosti,
 - c) příjmy z hospodářské činnosti organizace, pokud jsou podle tohoto nebo jiného zákona příjmem rozpočtu kraje, který organizaci zřídil nebo založil,
 - d) příjmy ze správní činnosti včetně příjmů z výkonů státní správy, k nimž je kraj pověřen podle zvláštních zákonů, zejména správní poplatky z této činnosti a dále příjmy z vybraných pokut uložených v pravomoci kraje podle tohoto zákona nebo zvláštních zákonů,
 - e) výnosy daní nebo podíly na nich podle zvláštního zákona,
 - f) dotace ze státního rozpočtu a ze státních fondů,

⁴ Zákon č. 250/2000 Sb. o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů

- g) přijaté peněžité dary a příspěvky,
 - h) jiné příjmy, které podle zvláštních zákonů patří do příjmů kraje,
 - i) prostředky získané správní činností ostatních orgánů státní správy, např. z jimi ukládaných pokut a jiných peněžních odvodů a sankcí, jestliže jsou podle zvláštních zákonů příjmem obce.
- 2) Kraj může k úhradě svých potřeb použít též návratných zdrojů.
- 3) Kraj může ke krytí dočasného časového nesouladu mezi čerpáním rozpočtovaných výdajů a plněním rozpočtových příjmů určených k jejich úhradě použít návratnou finanční výpomoc ze státního rozpočtu nebo rozpočtu jiného kraje. Návratná finanční výpomoc je bezúročná [27].

Výdaje rozpočtu kraje

- 1) Z rozpočtu kraje se hraří
- a) závazky vyplývající pro kraj z plnění povinností uložených zvláštními právními předpisy,
 - b) výdaje na činnost orgánů kraje v jeho samostatné působnosti, zejména výdaje spojené s péčí o vlastní majetek a jeho rozvoj,
 - c) výdaje spojené s výkonem státní správy, ke které je kraj pověřen zvláštními právními předpisy,
 - d) závazky vyplývající pro kraj z uzavřených smluvních vztahů v jeho hospodaření a ze smluvních vztahů vlastních organizací, jestliže k nim přistoupil,
 - e) dotace do rozpočtů obcí v kraji,
 - f) závazky přijaté v rámci spolupráce s jinými územními celky nebo s dalšími subjekty, včetně příspěvků na společnou činnost,
 - g) úhrada úroků z přijatých půjček a úvěrů,
 - h) výdaje na emise vlastních dluhopisů a na úhradu výnosů z nich náležejících jejich vlastníkům,
 - i) výdaje na podporu subjektů provádějících veřejně prospěšné činnosti a na podporu soukromého podnikání prospěšného pro kraj,
 - j) jiné výdaje uskutečněné v rámci působnosti kraje, včetně darů a příspěvků na sociální nebo jiné humanitární účely.

- 2) Vedle těchto výdajů hradí kraj ze svého rozpočtu i splátky přijatých půjček, úvěrů a návratných finančních výpomocí a splátky jistiny vlastních dluhopisů jejich vlastníkům [27].

6.6 Návrh rozpočtu VÚSC

Aby mohla být zodpovězena otázka, jaké výdaje by měly VÚSC zajišťovat, může se vycházet z rozpočtu okresního úřadu. Po zrušení těchto úřadů by se o jejich funkce měly podělit obce a právě vyšší územní samosprávné celky.

Výdaje okresu jsou lokálního charakteru, proto by bylo vhodné přenechat většinu těchto výdajových položek rozpočtu okresního úřadu na úrovni okresu, resp. na úrovni nově zřízených obcí III. stupně, které mají díky své velikosti a působnosti postavení tzv. malých okresů. Pouze školství a zdravotnictví by bylo vhodné převést na stupeň vyšší. Základní školství mají v kompetenci obce, školství střední měl v kompetenci školský úřad, který však byl od 1. 1. 2001 zrušen a jeho funkce přešly na okresní úřad. Avšak jen dočasně. Během roku 2001 se veškerá středoškolská zařízení, včetně speciálních škol, převedla pod patronát krajů, který na ně dostává již letos státní dotaci. Problém však nastane, pokud se stát rozhodne zvýšit míru soběstačnosti krajů a veškeré financování ponechá na krajských rozpočtech, zda se kraj nerozhodne v rámci budování vlastní sítě škol některé školy uzavřít, či je více centralizovat ke krajskému městu. Ale to vše bude záležet, jak na finančních možnostech kraje, tak na jeho preferencích.

Další otázkou bude resort zdravotnictví. Převedení např. nemocnic pod rozpočet obcí, resp. měst, by bylo velmi problematické. Udržení chodu tohoto zdravotnického zařízení s případnými dalšími investicemi je finančně velmi náročná záležitost. Proto se určitě většina obcí bude tomuto kroku velmi bránit. Přijatelnější by bylo převést nemocniční zařízení pod kompetenci krajského úřadu. Tento krok by však musel být mohutně podpořen zvýšením finančních příjmů krajského rozpočtu. Jinak by ani kraje tento krok nemusely podpořit. Otázkou do budoucnosti je, zda v naší zemi není naše zdravotnictví až tak finančně náročné, aby ani značný příspěvek krajům neumožňoval zachování těchto zařízení a znamenal by jejich selekci. Pro krajský rozpočet by prodej těchto zařízení znamenal příznivý krok, protože by se jim jednak snížil počet zdravotnických zařízení, které by musely financovat, a zároveň by tak přišly bezúplatně k majetku, který mohou podle vzoru měst a obcí rozprodat a přijít tak jednorázově k dalším finančním prostředkům.

Podobná situace je i u zařízení sociálního charakteru, jako jsou domovy důchodců. Bude záležet na obci, pokud si tyto domy bude chtít ponechat a podpořit tak svůj vlastní místní zájem. Pokud pro obce toto zařízení nebude dostatečně atraktivní, přenechají ho krajům.

Ostatní výdaje, např. kulturní (okresní muzeum, či knihovnu) by bylo lepší na základě principu subsidiarity přenechat okresnímu městu, které k nim má již dlouholetý vztah a zřejmě má větší šance zajistit potřeby místních obyvatel lépe, než vzdálenější krajská úroveň. Stát by těmto městům měl ale přispět určitou účelovou dotací na tato kulturní zařízení.

Jako příjmy VÚSC budou zajisté nejvyšší roli hrát příjmy daňové. O kolik budou větší než dotace bude záviset na státu, jakou míru soběstačnosti krajským celkům prostřednictvím příslušných zákonů poskytne a kterých funkcí se bude ochoten vůči krajům vzdát. Krajskému rozpočtu by mohla být přidělena část celostátního výnosu důchodových daní, či nově sdílené daně z přidané hodnoty (tato daň plynula celá do roku 2001 do státního rozpočtu). Kromě toho by mohla jako motivace do krajského rozpočtu plynout část z příjmů některé důchodové daně odvedené na území daného kraje. Kraje, stejně tak jako obce, by měly moci disponovat vlastní zákonodárnou iniciativou, která by mohla mít formu vlastních daní, či přírážek k daním státem vybíraných. Tato iniciativa bude záležet na prostoru, který jim naše zákonodárná instituce vyhradí. Vedle daňových příjmů určitě budou disponovat i příjmy nedaňovými, které budou představovat příjmy z vlastní činnosti, či příjmy z pronájmu majetku, který na ně stát převede.

Příjmy rozpočtů krajů by měly být dle nového rozpočtového určení srovnatelné, nemělo by docházet k větším nespravedlivým rozdílům, tak jako dříve u okresních úřadů.

Tato reforma začala s požadavkem, aby se zpřehlednil a finančně zefektivnil způsob rozpočtů veřejných financí, zatím však kraje nemají žádný prostor k dosažení tohoto cíle.

6.7 Aktuální problémy reformy veřejných financí v dnešní době

Vytvoření nových jednotek veřejné správy, tedy krajů, bylo započato s myšlenkou zjednodušení veřejné správy, její vyšší hospodárnosti a účelnosti, snížení byrokracie a přiblížení občanovi. Některé tyto cíle však v probíhající reformě lze jen těžko objevit.

Skutečností, která se v naší republice nejeví také jako optimální, je velký počet malých obcí. Vždyť struktura obcí v ČR je taková, že 90 % všech obcí tvoří obce s méně než 2 000 obyvatel, a dokonce 42 % obcí má méně než 300 obyvatel, což představuje na evropské podmínky velkou územní rozdrobenost.

Jejich motivace ke slučování je sice dána novým určením daní, kdy jsou upřednostňovány obce s větším počtem obyvatel, ale zrovna tak jsou i velké obce motivovány ke slučování. Vychází to z koeficientů podle velikosti obcí, čím větší obec, tím pro ni budou počítány příjmy z daňového výnosu podle vyššího koeficientu. Bylo by snad lepší, kdyby se růst koeficientu u větších obcí

zastavil. Ty by pak mohly být motivovány na získání finančních prostředků např. na investiční projekty ze zahraničních zdrojů.

To samé platí i o počtu a velikosti krajů. Podle evropských měřítek jsou naše kraje ve srovnání s ostatními zeměmi kraje velmi malé. Svou velikostí nesplňují podmínky pro získání finančních prostředků, které lze získat z předvstupních fondů Evropské unie, ani následně po přijetí naší republiky do Evropské unie z fondů strukturálních. Proto také kraje vytvářejí tzv. NUTS celky, což jsou „nadkrajové“ celky, ve kterých např. tři kraje vytváří jeden celek, jako nám nejbližší se může uvést celek NUTS II – Východní Čechy, který se skládá z kraje Hradec Králové, Pardubice a Liberec.

Ještě i v dnešní době, přestože je již tzv. smíšený model veřejné správy schválen a realizován, se setkáváme s nesouhlasnými přesvědčeními vůči tomuto modelu. Někteří představitelé státní správy si dokonce myslí, že je to vůbec největší chyba celé reformy. Vídí ji především v možnosti ovlivnění pracovníků státní správy samosprávou a naopak. Nelze přehlédnout, že z komparativního hlediska v evropském kontextu převažuje na úrovni větších územních celků spíše model oddělený, kdy vedle sebe působí orgány samosprávy i státní orgány. Jde o to, že při smíšeném modelu dochází vzhledem k nezbytnému vlivu státu na uplatňování jeho cílů i na místní (nejen celostátní) úrovni, k větší etatizaci samosprávných orgánů (vliv na jmenování některých úředníků, vázanost samosprávných orgánů interními akty orgánů výkonné moci, vyšší míra dohledu nad jednáním samosprávných orgánů atd.) [19].

Samozřejmě tento model má také svá pozitiva, a to především menší finanční náročnost z důvodů jedné budovy a stejných pracovníků, kteří budou obstarávat chod, či administrativní práce aparátu. Tyto klady však nejsou dostatečně velké, aby kompenzovaly nevýhody tohoto modelu.

Ústava by měla stanovit základní pravidla pro financování samosprávy (obcí, územních celků) tak, aby došlo k oddělení rozpočtů samosprávy od státního rozpočtu, aby samospráva nesla za vlastní hospodaření odpovědnost.

Nejasná je také situace v dopravně – správní agendě. Tato agenda byla k 1. 1. 2001 převedena z Policie ČR na okresní úřady. Na který úřad se ale po ukončení činnosti okresních úřadů převede tato agenda, která pod sebou skrývá takové činnosti jako je vydávání řidičských průkazů, či registr motorových vozidel? Policie zastává názor, že provozování této agendy nepatří do činností, kterými se mají zabývat samosprávy, nýbrž že by ji měla vykonávat státní sféra. Po

zrušení okresních úřadů k 1. 1. 2003 se tedy dopravně - správní agenda přesune opět na úřad Policie.

Další otázka je otázka obcí III. stupně, jestli jejich počet není zbytečně velký, či zda jejich zavádění stát nestojí příliš mnoho peněz navíc, které by se daly využít v jiných potřebných oblastech. Jsou zde názory, zda-li by nebylo dostačující ustanovit obcemi III. stupně pouze okresní města, která jsou většinou již dlouholetými centry jednotlivých okresů. Ty už tuto funkci plnili dostatečně dlouhou dobu a obyvatelé daného území jsou zvyklí do těchto měst docházet. Další pozitivum spočívá ve faktu, že v těchto městech je již vybudované technické zázemí a obvykle v nich pracují i již zkušení úředníci.

Protinázor k výše uvedenému tuto variantu nepovažuje za příliš vhodnou, z důvodu, že z hlediska územně správního přesun kompetencí a funkcí ze stávajících okresních úřadů na úřady samospráv okresních měst nic neřeší [13].

Kraje vidí největší problém v tom, že existence krajské samosprávy byla špatně připravena. V důsledku toho nastal tzv. „urychlený start krajů“. Své funkce a zařízení, která mají převzít se kraje dozvídají postupně a ani v této době je ještě přesně všechny neznají (např. u některých nemocnic, či domovů důchodců), natož aby věděli z čeho je budou financovat.

Vytváření své vlastní politiky v regionu musí být podloženo dostatečným vlastním finančním krytím, které podle krajů mělo na rok 2002 představovat 40 mld. Kč, které uvedli v tzv. pardubickém návrhu zákona o financování krajů. Poté, co vláda označila tento návrh za extrémní, kraje zmírnili svůj požadavek na zhruba 18 mld. Kč, z čehož nakonec podle již schváleného zákona budou moci samostatně rozhodovat jen o 10,6 mld. Kč. O zbytku peněz, které do kraje přitečou, budou i nadále rozhodovat úředníci na pražských ministerstvech. Hejtmané reagují pochybností, zda kraje jsou ještě vůbec samosprávou, nebo už státní správou, která jen dál posílá a rozděljuje peníze zaslané z centra. Nelíbí se jim ani skutečnost, že jim ministerstva budou pouze oznamovat, na jaký účel peníze posílají a na co jsou povinni je použít. Hejtmané jenom věří, že v příštích letech se podíl příjmů, o kterých budou moci sami rozhodovat, bude postupně zvyšovat [9].

Kritická situace pro rok 2002 je především ve financování školství, které spolkne naprostou většinu státem přidělených dotací. Přesto tyto dotace nestačí pokrýt ani provozní náklady na tento resort. Dokonce příspěvek na žáka pro rok 2002 je absolutně menší číslo než bylo v letech předcházejících. Kraje budou muset tedy tento rozdíl dofinancovat ze svých finančních zdrojů, které doposud nejsou zacíleny někam jinam.

Finanční prostředky na údržbu silnic jsou také nedostačující. Tyto prostředky budou vystačovat jen na tzv. „záplatování“ silnic, na žádné větší opravy zřejmě v příštím roce peníze vystačovat nebudou. V některých krajích bude zřejmě problematická i zimní údržba silnic.

Do rozpočtů krajů sice již od ledna roku 2002 budou putovat první sdílené daně (část DPH a DPFO ze závislé činnosti), přesto se s touto sumou stále nedá spokojit. Sice je to první vlaštovka vlastních příjmů krajů, nicméně za takovou částku si kraje těžko budou moci zrealizovat své plány k prosazování cílů v jednotlivých regionech. Vláda se prozatím nehodlá vzdát ani svých funkcí a pravomocí, ani potřebných finančních prostředků. Situace potom vypadá tak, že na centrální úrovni se počet pracovníků nijak výrazně zřejmě nezmění, zato nové kraje jsou obsazovány dalšími lidmi, okresní úřady jsou sice rušeny, ale předpokládá se, že někteří pracovníci půjdou na úroveň krajů, či obcí III. stupně, pro některé pracovníky, kteří sice jsou již dobře znalí veřejné správy, se však práce ve veřejném sektoru nenajde. Celkově sečteno, rozptýlení agendy na téměř trojnásobek úřadů obcí s přenesenou působností vyvolá potřebu určitého počtu nových pracovních míst odborného aparátu asi o deset procent., což má být daň za podstatné rozšíření počtu míst s výkonem služeb pro občany.

ČÁST V.

ZÁVĚRY

7 Závěr

Výsledkem vývoje v 90. letech je rozdrobená velikostní struktura obcí, malý podíl skutečně vlastních příjmů v rozpočtu obcí a z toho vyplývající jejich silná závislost na rozhodnutí státu (dotace, podíly na státních daních.).

Tato rozdrobená struktura obcí výraznější přesun kompetencí objektivně neumožňuje a může mít vážné důsledky pro efektivní zabezpečení decentralizované veřejné správy. Malé obce nemají dostatečné kvalifikační, finanční, technologické, či administrativní předpoklady k efektivnímu výkonu svých úkolů. Je proto nutná jejich konsolidace na ekonomicky a administrativně životaschopné velikosti. Tu podporuje stát svým novým rozpočtovým určením daní, kterým vytváří motivaci ke slučování obcí prostřednictvím vyššího daňového koeficientu na jednoho obyvatele, který se s velikostí obce zvyšuje.

Tento zákon stanovuje podíl obcí na výnosech vybraných daní nikoli z okresního výnosu, ale z výnosu celorepublikového. Počítá s využitím více sdílených daní (včetně DPH) a dělení celého výnosu mezi stát a obce. Pozitiva nového způsobu přerozdělování daní vidím zejména ve sblížení dynamiky daňových příjmů státního rozpočtu s rozpočty obcí, kde by však míra jejich finanční soběstačnosti měla být zachována. Nerovnosti v daňovém výnosu obcí v území se sníží a měl by se také odstranit nestabilní vývoj daňových příjmů. Nevýhody lze vidět ve vytyčení koeficientů, které motivují stejným způsobem ke slučování nejen obce malé, ale i velké.

Systém daňových příjmů územních rozpočtů je převážně založen na důchodových daních, kde dochází k poměrně častým změnám sazeb a odlišně se vyvíjejí i jednotlivé části daní. Vývoj výnosů jednotlivých daní je z hlediska dynamiky velice různorodý, proto také mívají orgány na místní úrovni potíže s jejich plánováním na další roky.

Ani tento systém však nedává do závislosti aktivitu obce a výši jejich daňových příjmů. Proto je podle mého názoru nutné, aby byl doplněn systémem místních daní, který by si obec mohla vytvořit podle vlastních potřeb v rámci prostoru vyhraněným státním zákonodárstvím.

Hlavním úkolem této diplomové práce bylo vymezení působnosti okresního úřadu jako složky územní správy a následně změna jeho postavení v přechodném období probíhající reformy

veřejných financí. Specifické postavení okresního úřadu spočívalo v tom, že okresní úřady nejsou samosprávnými orgány, nejsou však také považovány za orgány „čisté“ státní správy. Svým rozpočtem a svými činnostmi jsou velmi podobné obcím. Českým specifikem je, že se rozpočty okresních úřadů, které jsou nedílnou součástí státní správy, zahrnují pod rozpočty místní právě společně s rozpočty obcí. Kořeny tohoto začlenění okresních úřadů spočívají jednak v tom, že obsahují mnoho společných výdajových položek, resp. okresní úřad i obce mají mnohé kompetence společné (domovy důchodců, nemocnice, divadla apod.), ale také v tom, že příjmová struktura obou rozpočtů je velmi blízká. Hlavním zdrojem rozpočtu okresního úřadu, tak i rozpočtu obce byl až do roku 2000 státem určený podíl na výnosu daně z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti. Podíl se počítal ze souhrnu výnosu této daně vybrané v rámci okresu. Okresní úřady se také lišily od jiných státních orgánů a organizací tím, že byly motivovány na dosahování co nejlepších výsledků svého hospodaření.

Pro roky 2001 a 2002 zaujal okresní úřad místo organizační složky státu. Tím se jeho rozpočet napojil na rozpočet státní a od 1.1. 2003 tyto úřady končí svoji činnost. Po skončení činnosti okresních úřadů se převedou některé jejich organizace na úřady krajské, převážně organizace více finančně náročné, které mají větší územní spád, jako jsou zdravotnického a sociálního charakteru.

Předmětem této práce je také analýza příjmů a výdajů okresního úřadu, kterou jsem provedla na příkladě Okresního úřadu v Náchodě.

Hlavní vlastní příjem okresního úřadu představovaly příjmy daňové, a to konkrétně DPFO ze závislé činnosti. Tato daň představuje asi 35 % veškerých příjmů okresních úřadů. Daňové příjmy lze považovat za vlastní jen ve smyslu jejich užití, ne při ovlivňování jejich výnosu. Vedle příjmů daňových významný druh příjmů představovaly přijaté dotace. V ČR jsou převážně poskytovány dotace účelové, na rozdíl od zemí EU, kde převládají dotace účelové. Územní celky tak jimi mohou podpořit vlastní politiku v daném regionu, a nemusí je použít na účely, o kterých rozhodne centrální orgán.

Největší položku výdajů tvořily výdajové skupiny – Všeobecná veřejná správa a služby, ve které jsou obsaženy především věcné a mzdové výdaje na chod státní správy okresního úřadu. Další vysoké položky představovala skupina Sociální věci (ve té je obsaženo především financování domovů důchodců a ústavů sociální péče) a skupina Služby pro obyvatelstvo, která obsahuje především financování zdravotnických zařízení. Okresní úřad financoval tato zařízení nejen přímo jím zřízená, ale přispíval také výraznými částkami na chod i investiční činnosti takovýchto zařízení, u kterých byly zřizovateli obce a sami ze svých prostředků by je nezvládly udržet v chodu.

Trendová analýza v této práci uvedená nám potvrzuje Wagnerův zákon o stále rostoucích výdajích veřejného sektoru. Veškeré výdajové skupiny rostou. Výjimkou je skupina Veřejná správa a služby, která zaznamenala ve sledovaných letech 1997 - 2000 každoroční pokles. Situace je taková díky limitům nařizovaných ministerstvem vnitra, které udávají maximální možné částky na osobní a věcné výdaje jednotlivých okresů.

Poslední část této práce jsem věnovala nyní vznikajícím krajům. Vytvořením krajské úrovně, tedy další úrovně samosprávy, se může překonat jeden nedostatek dalšího rozvoje fiskálního federalizmu: měly by se takto vytvořit mnohem větší územní jednotky, než jaké dosud představovaly obce. Vše závisí na tom, jaké kompetence kraje do vínku dostanou, čeho všeho budou státní orgány ochotny se v jejich prospěch vzdát, zda půjde o víceméně administrativní záležitosti, nebo o kompetence spojené s určitým samostatným rozhodováním, kde zákony vymezují jen rámcové podmínky.

Vlastní financování krajů je velmi závažná problematika, která doposud není vyjasněna. Pro kraje by jistě bylo přínosné, kdyby dostaly od státu vedle podílů na celostátně vybraných daních také dostatečný prostor pro svoji zákonodárnou iniciativu, která se může projevit ve formě vypsání vlastních krajských daní, či jen přírázek k daním státním. Tento prostor by měly mít též v jisté míře obce, aby se zvýšila míra jejich soběstačnosti. To je také projevem vyspělosti ekonomiky, do jaké míry si místní vlády sníží svou závislost na centrálních vládách, tj. kdy upřednostní vlastní příjmy před sdílenými daněmi a dotacemi z centrálního rozpočtu.

Právě na místní úrovni by měla být zajištěna většina služeb vyplývajících z alokační funkce, pokud užitek z nich plynoucí mají lokální charakter. Centrálně by naopak měly být zabezpečovány ty statky, jejichž charakter tento lokální rámec přesahuje, jako např. obrana, zahraniční politika aj.

Jak rozdělit finance obcím a krajům je otázka, která je často diskutována. V roce 2002 budou mít kraje první vlastní daňové příjmy ve velikosti 3,1 % podílu na celostátně vybrané dani z přidané hodnoty, či dani z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti. Na rok 2003 je rozpočtové určení daní teprve ve fázi návrhu, předpokládá se ale zachování krajům této velikosti podílu z již zmíněných daní, ke kterým by se měly připojit ještě daně další.

Dosud nebyly na kraje převedeny všechny kompetence. Doposud na kraje plně přešla Správa a údržba silnic a veškeré střední a speciální školství (jako Centra volného času, či zvláštní školy). V roce 2003 ještě na kraje přejdou další kompetence z rušených okresních úřadů.

Cílovým řešením reformy veřejné správy je demokraticky fungující stát, kde je jeho role podle principu subsidiarity umístěna vždy do té úrovně, ze které lze problém nejlépe řešit, a svěřena tomu orgánu, který je k věci nejbližší ve smyslu kompetentnosti.

Je důležité, aby si ministerstva nechtěla všechny své pravomoci a funkce ponechat, ale aby je přenesla na tu úroveň, kde mohou být nejúčinněji a nejhospodárněji plněny. Jakou nejvhodnější úroveň zvolit, to záleží na typu veřejného statku, zda má tento statek lokální, regionální, případně celostátní charakter. Bylo by vhodné využít stávající reformu veřejných financí k jejich zefektivnění a zavést nejvhodnější formu fiskálního federalismu následovanou efektivní fiskální decentralizací. Ukáže čas, zda nově zvolené rozdělení finančních prostředků je vhodné, či zda budou muset být nastoleny další změny.

Seznam použité literatury:

Knižní monografie:

- [1] Hamerníková, B.: Veřejné finance, Victoria Publishing, Praha 1996
- [2] Kinšt, J.: Nová rozpočtová skladba od roku 1997, Pragoeduca, 1. vydání, Praha 1996
- [3] Melion, M.: Finance obcí, EIA, Hradec Králové 1994
- [4] Musgrave, R.; Musgrave, P.: Public Finance in Theory and Practice, New York 1989
- [5] Musgrave, R.; Musgrave, P.: Veřejné finance v teorii a praxi, MANAGAMENT PRESS, Praha 1994
- [6] Peková, J.: Finance územní samosprávy, Victoria Publishing, Praha 1995
- [7] Peková, J.: Místní rozpočty, Ediční oddělení VŠE Praha, Praha 1997
- [8] Peková, J.; Pilný, J.: Veřejná správa a finance, Codex Bohemia, Praha 1998

Odborná periodika

- [9] Dolejší, V.: Kraje dostanou málo peněz, MF DNES – 2. listopadu 2001, B/3
- [10] Eliáš, A.: Podíl rozpočtů jako míra decentralizace, Obec a Finance 3/1999
- [11] Kameníčková, V.: Místní rozpočty – cesta k fiskálnímu federalizmu, Finance a úvěr, ročník 50, 3/2000
- [12] Peková, J.: Změny rozpočtového určení daní v kontextu fiskální decentralizace 90. let v ČR, Obce a finance 4/2000
- [13] Ryšavý, I.: O reformě by měly mít jasně hlavně obce, HN – 12. listopadu 2001
- [14] Starý, J.: Složitost reformy mnohým nedochází, Moderní obec 7/1999
- [15] Tesař, L.: Zákon o rozpočtovém určení bude novelizován, Obec a Finance 4/2000
- [16] Tománek, P.: Fiskální decentralizace a krajské rozpočty, Moderní obec 7/2000, 8/2000
- [17] Trylko, D.: Teoretické a praktické aspekty veřejných financí, Finance a úvěr, ročník 50, 10/2000
- [18] Vaníček, J.: Nepochopení podstaty samosprávy, Moderní obec 4/2000
- [19] Vedral, J.: Návrh zákona o krajích, Moderní obec 12/1999

- [20] Vedral, J.: Slabiny návrhu Zákona o okresních úřadech, Moderní obec 1/2000
- [21] Zpráva Světové banky: Výdaje veřejných rozpočtů ČR, Ekonom 15/2001

Ostatní zdroje

- [22] Interní materiály Okresního úřadu v Náchodě
- [23] Ústavní zákon ČNR č. 1/1993 Sb. ústava ČR
- [24] Zákon ČNR č. 425/1990 Sb., o okresních úřadech
- [25] Zákon ČNR č. 147/2000 Sb., o okresních úřadech
- [26] Zákon ČNR č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní
- [27] Zákon ČNR č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů

Přílohy:

- 1) Rozpočet okresního úřadu v Náchodě na rok 2000
- 2) Velikostní koeficienty obcí pro rozdělení daňových příjmů
- 3) Velikostní koeficienty krajů pro rozdělení daňových příjmů
- 4) Mapa čtrnácti krajů (VÚSC)
- 5) Návrh rozpočtového určení daní (RUD) na rok 2003

Plnění příjmové části rozpočtu k 31.12.2000

v tis. Kč

Příloha č. 1

Druhové třídění	OKRES CELKEM			% plnění ke schvál. rozpočtu	% plnění k uprav. rozpočtu	skutečnost dle stupňů		
	Schválený rozpočet	Upravený k 31.12.2000	Skutečnost k 31.12.2000			OKRESNÍ ÚŘAD	MĚSTA	OBCE
Třída 1 Daňové příjmy	657346,9	669231,2	688574,9	104,8	102,9	153265,1	401377,8	133932,0
<i>Daně z příjmu fyz. osob</i>	<i>425817,2</i>	<i>426176,2</i>	<i>442775,2</i>	<i>104,0</i>	<i>103,9</i>	<i>151418,9</i>	<i>219789,8</i>	<i>71566,5</i>
- ze závislé činnosti	277612,2	293587,2	302633,0	109,0	103,1	151418,9	117752,4	33461,7
- ze samostatné výděl. činnosti	148205,0	132484,0	139976,1	94,4	105,7		101871,3	38104,8
- jinde nespecifikované		105,0	166,1		158,2		166,1	
<i>Daně z příjmu právnických osob</i>	<i>157957,2</i>	<i>172856,7</i>	<i>169832,7</i>	<i>107,5</i>	<i>98,3</i>	<i>0,0</i>	<i>131658,4</i>	<i>38174,3</i>
- právnických osob	140779,5	138887,0	135283,9	96,1	97,4		99750,8	35533,1
- právnických osob za obce	17177,7	33969,7	34548,8	201,1	101,7		31907,6	2641,2
Správní poplatky	12585,1	11472,7	13827,3	109,9	120,5	1846,2	11393,7	587,4
Ostatní daně a poplatky	21932,9	20092,1	20874,9	95,2	103,9		15531,8	5343,1
Daň z nemovitostí	39054,5	38633,5	41264,8	105,7	106,8		23004,1	18260,7
Třída 2 Nedanové příjmy	229958,3	259878,2	300688,2	130,8	115,7	45293,3	214096,5	41298,4
Příjmy z vlastní činnosti	108179,7	119884,4	122005,8	112,8	101,8	34071,8	70265,8	17668,2
Příjmy z pronájmu majetku	80206,1	83899,4	88911,8	110,9	106,0	1833,3	77475,1	9603,4
Splátky půjček	25678,6	22508,0	30552,2	119,0	135,7	6405,6	22146,9	1999,7
Ostatní příjmy	15893,9	33586,4	59218,4	372,6	176,3	2982,6	44208,7	12027,1
Třída 3 Kapitálové příjmy	102784,8	113332,7	117034,8	113,9	103,3	2323,9	86550,2	28160,7
Příjmy z prodeje inv. majetku	51065,0	54651,7	54597,8	106,9	99,9	2323,9	44434,7	7839,2
Ostatní investiční příjmy	8568,0	8001,8	8213,1	95,9	102,6		4138,4	4074,7
Příjmy z prodeje akcií	43151,8	50679,2	54223,9	125,7	107,0		37977,1	16246,8
VLASTNÍ PŘÍJMY	990090,0	1042442,1	1106297,9	111,7	106,1	200882,3	702024,5	203391,1

v tis. Kč

Plnění příjmové části rozpočtu k 31.12.2000

Příloha č. 1

Druhové třídění	OKRES CELKEM			% plnění ke schvál. rozpočtu	% plnění k uprav. rozpočtu	skutečnost dle stupňů		
	Schválený rozpočet	Upravený k 31.12.2000	Skutečnost k 31.12.2000			OKRESNÍ ÚŘAD	MĚSTA	OBCE
Třída 4 Přijaté dotace	275026,5	492378,0	493109,3	179,3	100,1	235934,1	219036,5	38138,7
Neinvestiční dotace ze SR		37821,2	37821,2		100,0	22566,1	14131,2	1123,9
Neinv. dotace ze SR v rámci SDV	256000,0	256000,0	256000,0	100,0	100,0	130000,0	121633,8	4366,2
Neinv. dotace ze státních fondů		496,7	496,7		100,0		496,7	
Ostatní neinvestiční dotace ze SR		16688,3	16149,3		96,8	3080,9	8599,6	4468,8
Neinvestiční dotace od obcí	6236,5	6800,0	6866,0	110,1	101,0		5155,1	1710,9
Neinvestiční dotace od regionů		5678,3	5678,3		100,0		4901,5	776,8
Převody z vlastních fondů HČ	2504,9	4479,0	4903,3	195,7	109,5	156,9	3297,6	1448,8
Převody z ostatních vlastních fondů			585,3			101,2	484,1	
Investiční dotace ze SR		38835,3	38835,3		100,0	6500,0	23600,0	8735,3
Investiční dotace ze státních fondů	10000,0	13362,8	13411,2	134,1	100,4		13366,2	45,0
Ostatní investiční dotace ze SR		108494,3	108539,3		100,0	73529,0	22289,7	12720,6
Investiční dotace od obcí	285,1	665,1	766,4	268,8	115,2		286,0	480,4
Investiční dotace od regionů		3057,0	3057,0		100,0		795,0	2262,0
PŘÍJMY CELKEM	1265116,5	1534820,1	1599407,2	126,4	104,2	436816,4	921061,0	241529,8

Saldo příjmů a výdajů	-140218,3	-186285,0	-73477,2			-6917,1	-50742,4	-15817,7
Třída 8 Financování	140218,3	186285,0	73477,2			6917,1	50742,4	15817,7
Půjčky, PFV, úvěry	-55137,8	-34169,5	10623,5			-2400,0	4310,3	8713,2
FRR	195356,1	220454,5	62853,7			9317,1	46432,1	7104,5

Plnění výdajové části rozpočtu k 31.12.2000

v tis. Kč

Druhové třídění	OKRES CELKEM			% plnění ke schvál. rozpočtu	% plnění k uprav. rozpočtu	skutečnost dle stupňů		
	Schválený rozpočet	Upravený k 31.12.2000	Skutečnost k 31.12.2000			OKRESNÍ ÚŘAD	MĚSTA	OBCE
Třída 5 Běžné výdaje	1048986,7	1133036,4	1114698,5	106,3	98,4	301243,0	665573,8	147881,7
Třída 6 Kapitálové výdaje	356348,1	588068,7	558185,9	156,6	94,9	142490,5	306229,6	109465,8
Celkem	1405334,8	1721105,1	1672884,4	119,0	97,2	443733,5	971803,4	257347,5

Funkční třídění	OKRES CELKEM			% plnění ke schvál. rozpočtu	% plnění k uprav. rozpočtu	skutečnost dle stupňů		
	Schválený rozpočet	Upravený k 31.12.2000	Skutečnost k 31.12.2000			OKRESNÍ ÚŘAD	MĚSTA	OBCE
Skupina 1	5723,5	55434,5	53150,5	928,6	95,9	10063,3	40968,0	2119,2
10 Zemědělství a lesní hospodářství	5723,5	55434,5	53150,5	928,6	95,9	10063,3	40968,0	2119,2
Skupina 2	138846,2	161043,4	157521,9	113,5	97,8	28540,9	83508,9	45472,1
21 Průmysl, staveb., obchod a služby	3625,7	8480,4	8085,1	223,0	95,3	910,3	1635,6	5539,2
22 Doprava	109658,4	119261,2	117679,1	107,3	98,7	27068,8	69310,1	21300,2
23 Vodní hospodářství	24862,1	32471,7	31227,6	125,6	96,2	31,7	12563,2	18632,7
24 Společ.								
25 Všeobec. hospod.záležitosti	700,0	830,1	530,1	75,7	63,9	530,1		

Plnění výdajové části rozpočtu k 31. 12. 2000

v tis. Kč

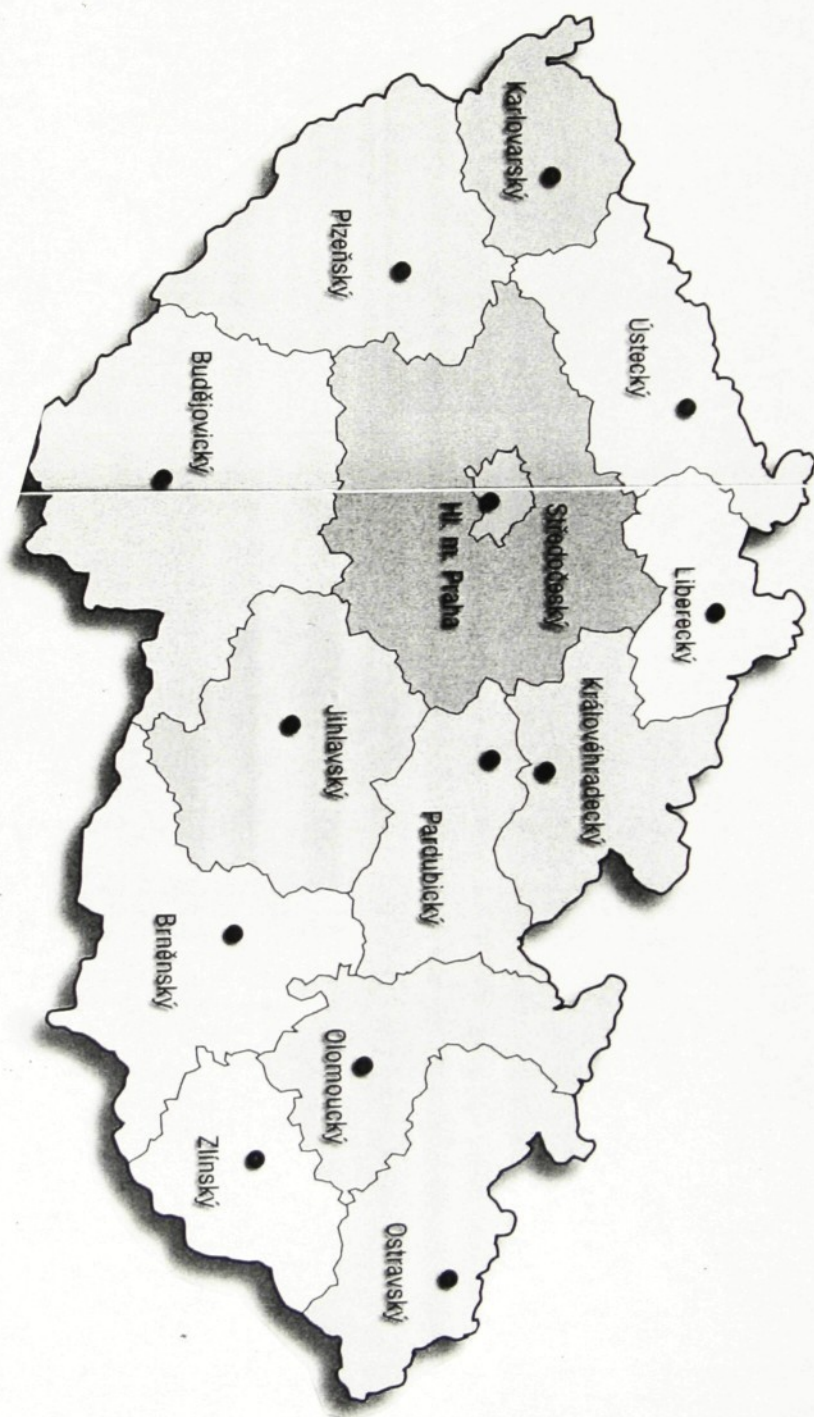
Funkční třídění	OKRES CELKEM			% plnění ke schvál. rozpočtu	% plnění k uprav. rozpočtu	skutečnosti dle stupňů		
	Schválený rozpočet	Upravený k 31.12.2000	Skutečnost k 31.12.2000			OKRESNÍ ÚŘAD	MĚSTA	OBCE
Skupina 3	653554,8	792498,8	754317,2	115,4	95,2	91619,3	527051,0	135646,9
31 a 32 Vzdělání a věda	173501,1	208650,7	199052,4	114,7	95,4		150692,8	48359,6
33 Kultura, církev a sdělovací prostředky	72557,3	84228,1	79679,1	109,8	94,6	9332,8	63226,3	7120,0
34 Tělovýchova a zájmová činnost	24394,7	38807,6	37724,8	154,6	97,2		33739,8	3985,0
35 Zdravotnictví	49990,0	86874,5	86377,5	172,8	99,4	81016,4	4286,4	1074,7
36 Bydlení, komun. služby a územ.ro	277946,2	308918,5	289343,0	104,1	93,7	18,0	223907,4	65417,6
37 Ochrana životního prostředí	55165,5	65019,4	62140,4	112,6	95,6	1252,1	51198,3	9690,0
Skupina 4	210151,8	270627,8	267907,3	127,5	99,0	139437,1	127867,1	603,1
41 Dávky a podpory v sociál. zabezp.	93700,0	106046,0	105173,3	112,2	99,2	18314,7	86858,6	
43 Sociální péče a pomoc	116451,8	164581,8	162734,0	139,7	98,9	121122,4	41008,5	603,1
Skupina 5	54723,5	83925,1	82610,9	151,0	98,4	55929,0	22025,0	4656,9
51 Ochrana	530,0	543,0	541,9	102,2	99,8	541,9		
52 Civilní nouzové plánování	705,0	4060,0	3964,6	562,4	97,7	3688,7	154,9	121,0
53 Bezpečnost a veřejný pořádek	13994,0	14658,0	14427,8	103,1	98,4	237,0	14190,8	
55 Požární ochrana a IZS	39494,5	64664,1	63676,6	161,2	98,5	51461,4	7679,3	4535,9
Skupina 6	342335,0	357575,5	357376,6	104,4	99,9	118143,9	170383,4	68849,3
61 Státní moc, státní správa, ...	261084,7	286504,9	281721,2	107,9	98,3	96152,1	121169,9	64399,2
62 Jiné veřejné služby a činnosti	5480,0	5556,0	5462,4	99,7	98,3	5462,4		
63 Finanční operace	17122,7	43875,3	45769,8	267,3	104,3	800,5	42379,0	2590,3
64 Ostatní činnosti	58647,6	21639,3	24423,2	41,6	112,9	15728,9	6834,5	1859,8

Příloha k zákonu č. 243/2000 Sb.

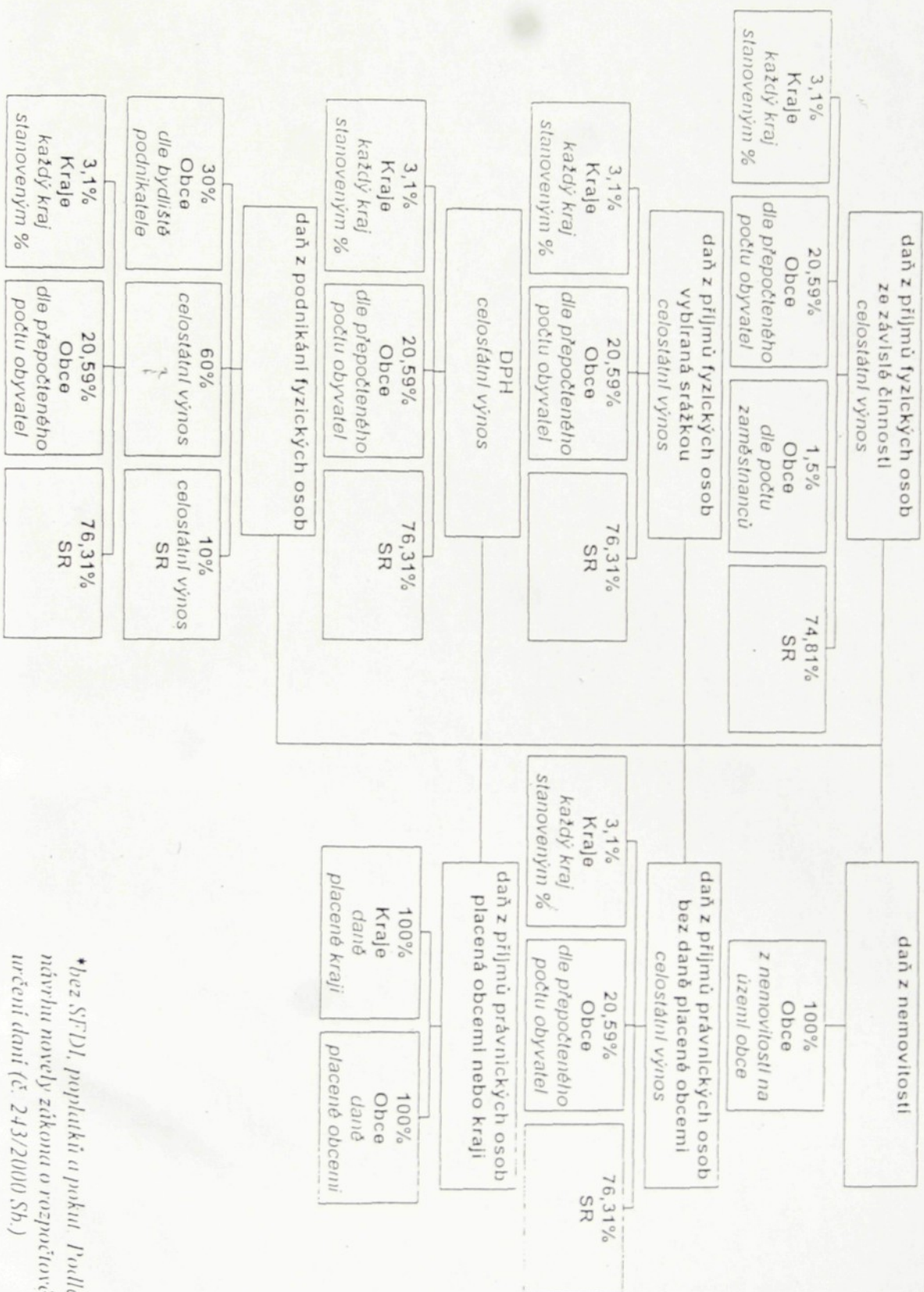
Obce s počtem obyvatel ^{*)} od – do	Koeficienty velikostní kategorie obcí
do 100 obyvatel	0,4213
101 – 200 obyvatel	0,5370
201 – 300 obyvatel	0,5630
301 – 1 500 obyvatel	0,5881
1 501 – 5 000 obyvatel	0,5977
5 001 – 10 000 obyvatel	0,6150
10 001 – 20 000 obyvatel	0,7016
20 001 – 30 000 obyvatel	0,7102
30 001 – 40 000 obyvatel	0,7449
40 001 – 50 000 obyvatel	0,8142
50 001 – 100 000 obyvatel	0,8487
100 001 – 150 000 obyvatel	1,0393
150 001 a výše obyvatel	1,6715
Hlavní město Praha	2,7611

^{*)} Počet obyvatel je dán bilancí počtu obyvatel České republiky zpracovanou Českým statistickým úřadem k 1. lednu běžného roku.

Kraj	Procento
Praha	5,026663
Středočeský	11,836032
Jihočeský	8,386498
Plzeňský	7,256508
Karlovarský	3,729188
Ústecký	8,530216
Liberecký	5,022286
Královéhradecký	6,230239
Pardubický	5,311547
Vysočina	7,099474
Jihomoravský	10,005734
Olomoucký	6,606500
Zlínský	5,302314
Moravskoslezský	9,656801
ČR celkem	100,000000



Návrh rozpočtového určení daní (RUD)



*bez SFDL, poplatků a pokut. Podle návrhu novely zákona o rozpočtovém určení daní (č. 243/2000 Sb.)