

FINANČNÍ SYSTÉM OBCÍ A KRAJŮ

8. přednáška z předmětu Veřejné finance I.

Doc. PhDr. Jan Šelešovský, CSc.

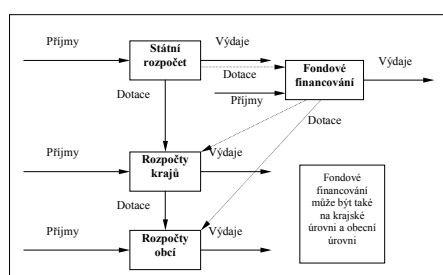
1

Obsah přednášky

1. Teoreticko-metodologický úvod
2. Rozpočtový proces úsc

2

Soustava veřejných rozpočtů ČR



3

Teoretické („učebnicové“) požadavky na finanční systém úsc

Formulovány na bázi teorií zobecněných
historických (empirických) zkušeností.

- stabilita
- adaptabilita
- účinnost
- autonomnost
- administrativní nenáročnost
- transparentnost
- konzistence

4

„Evropské požadavky“

- Projednány a schváleny Radou Evropy a následně EU:
- 1. Evropská charta místní samosprávy – zavazující dokument
- 2. Evropská charta regionální samosprávy – pouze doporučující

5

Evropská charta místní samosprávy stanoví následující principy (ČR 3,5,6)

1. Místní společenství mají v rámci hospodářské politiky státu právo na přiměřené vlastní finanční zdroje, se kterými mohou v rámci svých pravomocí volně nakládat.
2. Finanční zdroje místních společenství jsou úměrné odpovědnosti stanovené ústavou a zákonem.
3. Alespoň část finančních zdrojů místních společenství pochází z místních daní a poplatků, jejichž sazbu mohou místní společenství v mezích zákona stanovit.
4. Finanční systémy, na nichž se zakládají zdroje, které jsou místním společenstvím k dispozici, musí být natolik různorodé a pružné, aby umožňovaly, že tyto zdroje budou pokud možno stále odpovídat skutečnému vývoji nákladů na plnění úkolů, které místní společenství mají.

6

Evropská charta místní samosprávy stanoví následující principy (ČR 3,5,6)

5. Ochrana finančně slabších místních společenství volá po zavedení postupů finančního vyrovnávání nebo rovnocenných opatření, jež mají korigovat důsledky nerovného rozdělování potenciálních finančních zdrojů a finančního zatížení, které je třeba z nich hradit. Takové postupy nebo taková opatření nesmějí omezovat volné uvážení, které místní společenství mohou v rámci své vlastní odpovědnosti uplatňovat.
6. S místními společenstvími se vhodným způsobem konzultuje, jak se jim přerozdělované zdroje mají přidělovat.
7. Dotace místním společenstvím se pokud možno předem neváží na financování konkrétních projektů. Poskytování dotací nelikviduje základní svobodu místních společenství uplatňovat v rámci své působnosti volné uvážení.
8. Za účelem získávání úvěru na kapitálové investice mají místní společenství v mezích zákona přístup na národní kapitálový trh.

7

Evropská charta regionální samosprávy

1. Systém financování má poskytnout regionům předem určitelný objem prostředků, jenž je přiměřený zabezpečovaným úkolům a dovoluje regionům provádět vlastní politiku.
2. Finanční zdroje regionů by měly být různorodé a přizpůsobivé, aby bylo možné pružně reagovat na reálný růst nákladů veřejných služeb i na celkové změny hospodářského vývoje.
3. Pokud se týká výkonu vlastní působnosti, měly by být používány zejména vlastní příjmy, s nimiž mohou regionální orgány volně zacházet.
4. Ve shodě s principem solidarity zavede každý stát mechanismus finančního vyrovnání, jenž počítá jak s potenciálními zdroji, tak s potřebami s cílem zaručení přijatelné životní úrovně obyvatel jednotlivých regionů.

8

Evropská charta regionální samosprávy

5. Prostředky jsou regionům zásadně poskytovány na neziskovém základě. Podmínky finančních transferů i případné sdílení daňových výnosů jsou upraveny předem na základě objektivních kritérií zohledňujících potřeby jednotlivých regionů.
6. V mezích zákona mají regiony přístup na kapitálový trh a mohou si zde půjčovat finanční prostředky za předpokladu, že prokáží schopnost splácet dlužné částky z vlastních příjmů.
7. Zákonný požadavek dodržovat rozpočtová a účetní pravidla nelze považovat za zásah do finanční autonomie regionů.

9

Rozpočtové zásady a pravidla

- Rozpočtové zásady (teorii zobecněná praxe)
- Rozpočtová pravidla obecná (transformace zásad do aplikovatelné podoby)
- Rozpočtová pravidla konkrétní „přeložená“ do paragrafů zákona (zákonů), případně dokumentů obcí a dalších veřejnoprávních institucí
- V ČR pro úsc samostatná („malá“) rozpočtová pravidla (některé úsc svoje RP)

10

Vztah mezi rozpočtovými zásadami, obecnými a konkrétními rozp. pravidly



11

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

- Obecná ustanovení
- Finanční hospodaření územních samosprávních celků
- Rozpočtový proces
- Organizace územních samosprávních celků
- Hospodaření svazků obcí

Zákon se vztahuje na všechny 4 územní rozpočty ČR!

12

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

- Daňové příjmy rozpočtů krajů
Procenta, kterými se jednotlivé kraje podílejí na procentní části celostátního hrubého výnosu daní
- Daňové příjmy rozpočtů obcí
Tabulka rozdělení obcí podle počtu obyvatel a koeficienty velikostní kategorie obcí

13

Rozpočtový proces

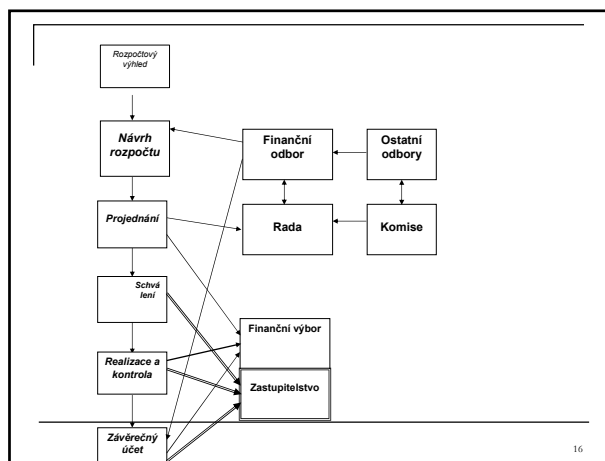
- Pracovní (technologický) postup členěný do etap či fází
- Kontinuální a víceletý
- Jeho „produktem“ je rozpočet (rozpočtový výhled), který se pohybuje v operačním prostoru rozpočtového procesu
- Je vymezen legislativou, procedurami rozpočtové politiky a rolí aktérů (zastupitelstvo, rada úsc, odbory, výbory atd.)

14

Fáze rozpočtového procesu

- Sestavování
- Schvalování
- Realizace
- Kontrola

15



16

Rozpočtová politika úsc

- Proces rozpočtování (činnosti, procedury, technologie, schémata rozpočtování, nástroje rozpočtové politiky atd.)
- Uplatňování (respektování) rozpočtových zásad a rozpočtových pravidel
- Realizace rozpočtového procesu (nejde o samoúčel, ale efektivní plnění cílů veřejných politik)
- Odborně-technologická stránka (rozhodující)
- Aspekty politicko-ideologické na regionální a municipální úrovni by neměly převažovat

17

Rozpočtová politika úsc

Směry (cíle) rozpočtové politiky

- Agregátní fiskální disciplína (fiskální udržitelnost)
- Alokační efektivnost (efektivnost alokací)
- Operační (technická, provozní) efektivnost

Aktuální nástroje RP vhodné i pro úsc

- Řízení výdajů
- Víceleté rozpočtování
- Programové rozpočtování
- Výkonnostní rozpočtování
- Řízení fiskálních rizik

18

Rozpočtový výhled (zákon č. 557/2004 Sb. – „povinný“)

- Je pomocným nástrojem ÚSC sloužícím pro střednědobé finanční plánování rozvoje jeho hospodářství. Sestavuje se na základě uzavřených smluvních vztahů a přijatých závazků zpravidla na 2 až 5 let následujících po roce, na který se sestavuje roční rozpočet.
- Obsahuje:
 - souhrnné základní údaje o příjmech a výdajích
 - o dlouhodobějších závazcích a pohledávkách
 - o finančních zdrojích a potřebách dlouhodobě realizovaných záměrů

19

Rozpočet ÚSC a svazku obcí

- Je finančním plánem, jímž se řídí financování činnosti ÚSC a svazku obcí. Rozpočet se schvaluje 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.
- Rozpočet může být schválen jako *schodkový* jen v případě, že schodek bude možno uhradit:
 - finančními prostředky z minulých let
 - smluvně zabezpečenou půjčkou, úvěrem, návratnou finanční výpomocí nebo výnosem z prodeje vlastních dluhopisů

20

POZOR: Vymezení rozpočtu úsc teorií

- Decentralizovaný peněžní fond
- Bilance příjmů a výdajů za rozpočtové období
- Finanční plán na rozpočtové období
- Právní dokument schválený zastupitelstvem
- Nástroj veřejných politik na krajské a obecní úrovni
- Nástroj (finanční) kontroly
- Ekonomický vztah

21

Obsah rozpočtu

- Příjmy a výdaje a ostatní peněžní operace
- Mimo rozpočet se uskutečňují peněžní operace:
 - a) cizích prostředků
 - b) sdružených prostředků
 - c) podnikatelská činnost se sleduje účetně mimo rozpočtové příjmy – na konci roku se promítne do závěrečného účtu

22

Rozpočtové provizorium

- Pravidla rozpočtového provizoria potřebná k zajištění plynulosti hospodaření na vlastní úrovni i na úrovni nižších stupňů rozpočtové soustavy a u právnických osob financovaných z územních rozpočtů stanoví zastupitelstvo obce resp. kraje (a orgány svazku obcí pro hospodaření DSO)
- Rozpočtové příjmy a výdaje uskutečněné v době rozpočtového provizoria se stávají příjmy a výdaji rozpočtu po jeho schválení

23

Peněžní fondy úsc

- ÚSC mohou zřizovat peněžní fondy účelové i neúčelové.
- Zdrojem peněžních fondů:
 - Přebytky hospodaření minulých let
 - Příjmy (nevyužité) běžného roku
 - Převody prostředků z rozpočtu během roku

24

Příjmy rozpočtu obce

- příjmy z vlastního majetku a majetkových práv
- příjmy z výsledku vlastní hospodářské činnosti
- příjmy z hospodářské činnosti právnických osob
- příjmy z vlastní správní činnosti včetně příjmů z výkonů státní správy (správní poplatky, pokuty a odvody v pravomoci obce)
- výnosy z místních poplatků
- výnosy z daní nebo podíly na nich
- dotace ze státního rozpočtu a ze státních fondů
- dotace z rozpočtu kraje
- dary a příspěvky
- jiné příjmy
- prostředky Národního fondu
- návratné zdroje (půjčka, úvěr, komunální obligace)
- návratná finanční výpomoc (bezúročná)

25

Daňové příjmy rozpočtů obcí

- a) výnos daně z nemovitosti
- b) podíl na 20,59 % z celostátního hrubého výnosu DPH
- c) podíl na 20,59 % z celostátního hrubého výnosu daně (záloh na daň) z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti a funkčních požitků
- d) podíl na 20,59 % z celostátního hrubého výnosu daně (záloh na daň) z příjmů fyzických osob vybírané srážkou podle zvláštní sazby, s výjimkou výnosů, uvedených pod písmenem c)
- e) podíl na 20,59 % z 60 % z celostátního hrubého výnosu daně (záloh na daň) z příjmů fyzických osob sníženého o výnosy uvedené v písmenech c) a d)
- f) podíl na 20,59 % z celostátního hrubého výnosu daně z příjmů právnických osob

26

Daňové příjmy rozpočtů obcí

- a) 30 % z výnosu záloh na daň z příjmů fyzických osob, které mají na území obce bydliště ke dni jejich splatnosti, a výnos daně (vyrovnání a dodatečně přiznaná nebo dodatečně vyměřená daň) z příjmů fyzických osob, které měly na území obce bydliště k poslednímu dni zdaňovacího období, k němuž se daňová povinnost vztahuje, s výjimkou daně vybírané srážkou podle zvláštní sazby a s výjimkou daně (záloh na daň) z příjmů ze závislé činnosti a z funkčních požitků srážených a odváděných plátcem daně daň z příjmů
- b) právnických osob v případech, kdy poplatníkem je příslušná obec, s výjimkou daně vybírané srážkou podle zvláštní sazby
- c) podíl na 1,5 % z celostátního hrubého výnosu daně (záloh na daň) z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti odváděné zaměstnavatelem

27

Obce s počtem obyv.- Koef. vel. kat. 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 |

28

Příjmy obcí (návrh 2007)

Daňové příjmy = 57,3 %
Nedaňové příjmy = 9,4 %
Kapitálové příjmy = 5,7 %
Dotace = 27,6 %

29

Příjmy rozpočtu kraje

- příjmy z vlastního majetku a majetkových práv
- příjmy z výsledku vlastní hospodářské činnosti
- příjmy z hospodářské činnosti organizace zřízených nebo založených organizací
- příjmy ze správních činností včetně příjmů z výkonů státní správy (správní poplatky, pokuty uložené v pravomoci kraje)
- výnosy daní nebo podíly na nich
- dotace ze státního rozpočtu a ze státních fondů
- přijaté peněžité dary a příspěvky
- jiné příjmy
- prostředky poskytnuté prostřednictvím Národního fondu
- návratné zdroje (půjčky, úvěry, výnosy z prodeje vlastních dluhopisů)
- návratná finanční výpomoc (bezúročná)

30

Daňové příjmy rozpočtů krajů

- a) daň z příjmu PO, kdy poplatníkem je kraj
- b) podíl na 8,92 % z celostátního hrubého výnosu DPH
- c) podíl na 8,92 % z celostátního hrubého výnosu daně (záloh na daň) z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti a funkčních požitků
- d) podíl na 8,92 % z celostátního hrubého výnosu daně z příjmů fyzických osob vybírané srážkou podle zvláštní sazby,
- e) podíl na 8,92 % z 60 % z celostátního hrubého výnosu daně (záloh na daň) z příjmů fyzických osob sníženého o výnosy uvedené pod písm. c), d)
- f) podíl na 8,92 % z celostátního hrubého výnosu daně z příjmů právnických osob, s výjimkou výnosu v písm. a) a v § 4 odst. 1 písm. h)

31

Kraj Procento

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

32

Příjmy krajů (návrh 2007)

Daňové příjmy = 36,4 %
Nedaňové příjmy = 2,3 %
Kapitálové příjmy = 0,3 %
Dotace = 61,0 %

33

Daňové příjmy rozpočtů úsc

Každý kraj se na procentní části celostátního hrubého výnosu daně podílí procentem stanoveným v příloze zákona o rozpočtovém určení daní (vypočteno dle přebraných kompetencí)

X

Každá obec se podílí dle stanoveného koeficientu (podle počtu obyvatel)

34

Reforma ve Slovenské republice - obce

- Podle počtu obyvatel
- Koeficient nadmořské výšky
- Podle počtu žáků
- Podle počtu obyvatel nad 60 let

35

Reforma v SR - kraje

- Podle počtu obyvatel
- Podle počtu obyv. 15 – 18 let
- Podle počtu obyvatel nad 60 let
- Podle hustoty obyvatelstva
- Podle délky komunikací II. a III. třídy
- Podle rozlohy

36

Výdaje rozpočtu obce

- závazky z povinností uložených zákony
- výdaje na vlastní činnost v samostatné působnosti (zejména výdaje spojené s péčí o vlastní majetek a jeho rozvoj)
- výdaje spojené s výkonem státní správy
- závazky z uzavřených smluvních vztahů (vlastní a případně jejich organizací)
- závazky ze spolupráce s obcemi a dalšími subjekty (včetně příspěvků na společnou činnost)
- úhrada úroků z půjček a úvěrů
- výdaje na emise vlastních dluhopisů a na úhradu výnosů
- výdaje na podporu subjektů (veřejně prospěšné činnosti a podpora soukromému podnikání prospěšného obci)
- jiné výdaje (včetně darů a příspěvků na sociální a humanitární účely)
- splátky půjček, úvěrů a návratných výpomocí a splátky jistin dluhopisů

37

KRITIKA Svazu měst a obcí

- Daň z nemovitosti (malé výnosy)
- Stát přenáší na obce další kompetence a plně je neuhrazuje
- Zvyšuje se rozdíl mezi malými a velkými obcemi (nespravedlivé koeficienty)
- Stát si ponechává výnosnější daně
- Stát si ponechává dotace (nespravedlivost a korupce)
- Zrušit „porcování medvěda“ („pomníčky“ poslanců = 6 mld. Kč)

38

Požadavky SMO na financování

- Zahrnout do sdílených daní spotřební daň
- Posílení motivačního prvku
- Navýšit podíly daní na úkor dotací
- Nahradit velikostní kategorie (koeficienty) křivkou
- Zavést systém obecních daní
- Stabilita příjmů (při změně daní řešit vždy výpadky pro obce)

39

Výdaje rozpočtu kraje

- závazky z povinností uložených zvláštními právními předpisy
- výdaje na činnost v samostatné působnosti (zejména výdaje spojené s péčí o vlastní majetek a jeho rozvoj)
- výdaje spojené s výkonem státní správy
- závazky vyplývající pro kraj z uzavřených smluvních vztahů (vlastních a případně jeho organizací)
- dotace do rozpočtů obcí v kraji
- závazky přijaté v rámci spolupráce s jinými územními celky a dalšími subjekty (včetně příspěvků na společnou činnost)
- úhrada úroků z přijatých půjček a úvěrů
- výdaje na emise dluhopisů a na úhradu výnosů
- výdaje na podporu subjektů (veřejně prospěšné činnosti a na podporu soukromého podnikání prospěšného kraji)
- jiné výdaje (včetně darů a příspěvků na sociální a humanitární účely)
- splátky přijatých půjček, úvěrů a návratných finančních výpomocí a splátky jistin dluhopisů

40

Jiné třídění P a V x dle rozpočtové skladby z hlediska

- **odpovědnostního** (nepovinné pro úsc)
- **druhového** (podle druhu)
- **odvětvového** (podle odvětví)
- **konsolidačního** (uvnitř veřejných rozpočtů)

Pozor! Rozpočtová skladba platí i pro úsc!
(Vyhláška MF č.323/2002 Sb.)

41

Účelovost rozpočtových prostředků

- **individuálně** ve vztahu ke konkrétnímu úkolu
- **odvětvově** ve vztahu k potřebám daného odvětví
- **územně** ve vztahu k potřebám vymezeného území nebo jeho částí anebo místa

42

Účelovost rozpočtových prostředků

Rozpočtové prostředky nevyužité do konce roku nepropadají. Převádějí se do příštího roku se zachováním účelovosti. Výjimkou jsou účelově a časově vymezené dotace nebo příspěvky, které poskytovatel požaduje vyúčtovat a vrátit.

43

Rozpočtové opatření (nutnost změny)

- přesun rozpočtových prostředků, aniž by se změnil celkový objem nebo schválený rozdíl
- použití nových nepředvídaných příjmů k úhradě nových, nezajištěných výdajů (zvýší se celkový objem rozpočtu)
- vázání rozpočtových výdajů, jestliže je ohroženo krytí neplněním příjmů (sníží se objem rozpočtu)

44

Změny rozpočtu úsc z důvodu

- změny v organizaci hospodářství financovaného rozpočtem (organizační změny)
- změny právních předpisů (metodické změny), cenové změny
- změny objektivně působících skutečností ovlivňujících plnění rozpočtu (věcné změny)

45

Porušení rozpočtové kázně

- Každé neoprávněné použití nebo zadržení peněžních prostředků patřících či svěřených úsc.
- Odvod příslušné částky do rozpočtu a penále (povinná osoba).
- Pokutu může uložit ÚFO a MF ČR vůči úsc. Možnost zamezení tvrdosti (prominutí MF ČR)

46

Závěrečný účet

- V závěrečné účtu jsou obsaženy údaje o plnění rozpočtu příjmů a výdajů v členění dle rozpočtové skladby a o dalších finančních operacích, včetně tvorby a použití peněžních fondů v tak podrobném členění, aby bylo možné zhodnotit finanční hospodaření úsc a svazku obcí a jimi zřízených nebo založených právnických osob a hospodaření s jejich majetkem.

47

Závěrečný účet

- Součástí závěrečného účtu je vyúčtování finančních vztahů ke státnímu rozpočtu, rozpočtům krajů (u obcí), státním fondům, NF a jiným rozpočtům a k hospodaření dalších osob.
- Závěrečný účet přezkoumává u obcí a DSO kraj nebo auditor, u krajů a RRRS MF ČR.
- Předmětem přezkoumání je hospodaření podle rozpočtu, hospodaření s finančními prostředky a nakládání s majetkem (podrobněji zákon č. 420/2004 Sb.)

48

Závěrečný účet

- Schvaluje zastupitelstvo a uzavírá vyjádřením:
 - a) souhlasu s celoročním hospodařením bez výhrad
 - b) souhlasem s výhradami, na základě nichž přijme úsc a DSO opatření potřebná k nápravě zjištěných chyb a nedostatků a vyvodí závěry vůči příslušným osobám

49

Děkuji za pozornost!

50