

Základy veřejných financí a veřejné správy – osnova cvičení

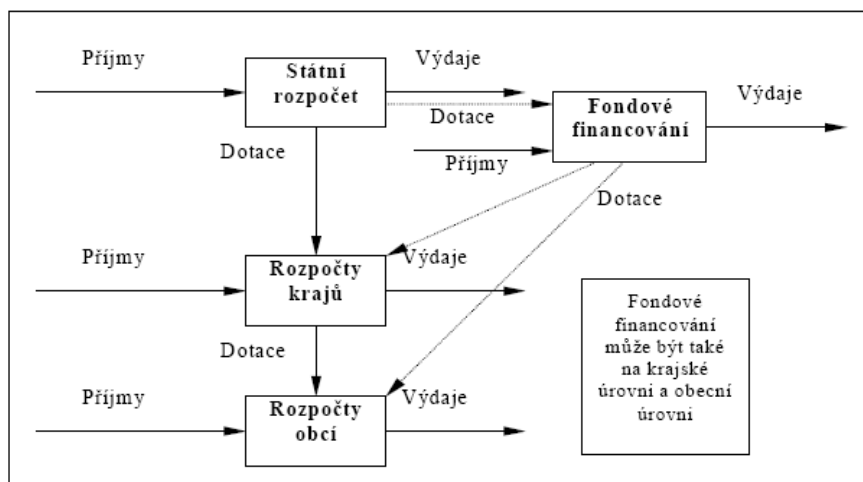
Cvičení č. 12 – Fiskální federalismus

1. Historický vývoj

- v minulosti převažoval centralizovaný model veřejné správy, ikdyž vyskytovaly se příklady s určitými prvky fiskálního federalismu (např.: Švýcarsko, Švédsko)
- od 60. let se rozšiřovaly decentralizační tendence => preference principu subsidiarity (EU)
- současně dochází k diverzifikaci VEFI do složek fondového financování a k přexponování trendu = fragmentace a decentralizace VEFI

2. Co je to fiskální federalismus (FF)

- průkopníky tohoto přístupu byli R. A. Musgrave a W. E. Oates, kteří tuto problematiku rozpracovali prostřednictvím různých teorií (*volba nobou, decentralizační teorem...*)
- opakování z minulých cvičení
 - o jaké máme různé rozpočty v rámci veřejných financí?
- FF je ve své podstatě vícestupňové uspořádání rozpočtové soustavy příslušné země (viz. obrázek: Soustava veřejných rozpočtů):



- jaké jiné jednotky a celky z hlediska rozpočtů existují? Diskutujte jejich význam. (*dobrovolné svazky obcí, regionální rady soudržnosti*)
- FF přispívá k realizaci všech funkcí VEFI a daní, podstata FF vychází z alokační funkce
- přemýšlejte, proč tomu tak je? Proč není například vhodnější jednoúrovňová soustava více rozpočtů? Nebo třeba jeden centrální rozpočet? Diskutuje problémy, výhody i nevýhody.
- vedle otázky konkrétní podoby struktury systému (vertikální, horizontální) řeší FF také další následující otázky:
 - o stupeň fiskální centralizace státu, jaký model je v ČR? (výhody/nevýhody)

Plně centralizovaný	Kombinovaný	Plně decentralizovaný
---------------------	-------------	-----------------------

CENTRALIZACE	DECENTRALIZACE
větší operativnost	vlastní iniciativa při zajišťování zdrojů
vyrovnávání nežádoucích rozdílů	motivace
úspory z rozsahu	spravedlnost
nezájem na vlastním hospodaření	polarizace regionů

Základy veřejných financí a veřejné správy – osnova cvičení

korupce, „silné lokty“	obtížná koordinace
	správní náklady

- transfery mezi veřejnými rozpočty a vazby mezi rozpočty navzájem
- rozdělení pravomocí v získávání daňových příjmů a daňovém určení vybraných výnosů. Identifikujte příjmy, které:
 - plynou přímo do centrálního rozpočtu a zůstávají v něm
 - plynou přímo do centrálního rozpočtu a jsou rozdělovány i jiným rozpočtům
 - plynou výhradně do obecních rozpočtů
- problematika FF je tak velice komplexní a složitou otázkou a není zaměřena pouze na způsob rozdělení vybraných daní
- v této oblasti se tak mimo jiné řeší následující konkrétní otázky:
 - kolik a jak velikých oblastí má být (v jednotlivých úrovních a i napříč jimi)
 - co má která úroveň zajišťovat (rozdělení kompetencí)
 - nakolik má centrum vyrovnávat rozdíly mezi lokálními celky na nižší úrovni?
 - mohou ÚSC hospodařit deficitně? (míra autonomie lokálních jednotek)

3. Přenesená x vlastní působnost a financování

- zákon č. 128/2000 Sb., o obcích rozlišuje dvojí působnost obcí:

Samostatná působnost

- vymezuje prostor, v němž obec uskutečňuje Ústavou podložené právo na samosprávu
- jedná se například o:
 - schvalování programu rozvoje obce, územního plánu obce, zřizování příspěvkových organizací, vydávání obecně závazných vyhlášek, zřizování obecní policie atd...
 - různé aktivity v oblastech bydlení, ochrany a rozvoje zdraví, dopravy a spoju, výchovy a vzdělávání, celkového kulturního rozvoje atd...

Přenesená působnost

- sem náleží úkoly, které obec plní pro ve jménu státu, který je obcím světil, protože jsou nejbližší občanům a mohou se tak podílet na některých úkolech státní správy ve svém správním obvodu
- jedná se například o:
 - výkon státní správy na úseku hospodaření s byty, školství, dopravy a silničního hospodářství, všeobecné vnitřní správy, energetiky, kultury atd.
- je pro obce diferencovaná, což koresponduje se správními kapacitami jejich úřadu a objemem finančních prostředků plynoucích do rozpočtu obce.
- některé úřady v přenesené působnosti přesahují území „své“ obce, pokud vykonávají státní správu i pro jiné obce (obce s rozšířenou působností a obce s pověřeným obecním úřadem).
- dlouhodobá kritika obcí proti výši financování státem přenesené působnosti na ně

Diskuse

- popřemýšlejte a diskutujte různé příklady působností (kraje, obce, přenesená, vlastní), činností a oblastí jako například: vyřízení pasu, integrovaný dopravní systém, policie, hasiči, finanční úřady

Příspěvek na úhradu výdajů spojených s výkonem státní správy

- jedná se o úhradu pouze části nákladů spojených s výkonem státní správy
- výdaji myslíme zejména mzdové a provozní výdaje vázané na zaměstnance vykonávající státní správu

Základy veřejných financí a veřejné správy – osnova cvičení

- obce jsou také v souvislosti s výkonem státní správy příjemci správních poplatků a příjmů ze sankčních plateb
- zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů říká: „*z rozpočtu obce se hrají výdaje spojené s výkonem státní správy, ke které je obec pověřena zákonem*“.
- k úhradě výdajů na výkon státní správy je třeba použít i další příjmy rozpočtu obce

4. Hospodaření obcí a krajů

- příjmy obcí a krajů (příklady):
 - o daňové
 - o nedaňové
 - o dotace (neúčelové, účelové, investiční, neinvestiční)
 - o kapitálové

Bilance příjmů a výdajů územních rozpočtů za rok 2014

Tabulka č. 9: Bilance příjmů a výdajů územ. rozpočtů k 31.12.2014 po konsolidaci¹ (v mil. Kč)

	Územní rozpočty celkem				Stupně územních rozpočtů skutečnost k 31.12.2014		
	skutečnost k 31.12.2013	rozpočet 2014 po všech změnách	skutečnost k 31.12.2014	% plnění rozpočtu	obce a DSO	kraje	RRRS
Příjmy celkem	397 318,2	424 038,9	422 234,6	99,6	279 139,5	146 456,9	13 558,0
Z toho:							
Daňové příjmy	208 443,1	212 127,0	219 391,0	103,4	170 087,3	49 303,7	.
Nedaňové příjmy	32 828,3	32 114,0	37 499,7	116,8	33 299,8	4 623,9	340,5
Kapitálové příjmy	7 765,0	7 319,5	6 666,2	91,1	6 297,8	367,3	.
Přijaté transfery	148 241,6	172 478,4	158 695,1	92,0	69 464,3	92 162,0	13 216,4
Výdaje celkem	379 408,9	420 945,1	410 901,4	97,6	270 566,6	143 887,9	13 334,3
Z toho:							
Běžné výdaje	293 126,2	302 155,7	301 784,3	99,9	180 252,4	125 398,4	1 122,6
Kapitálové výdaje	86 282,7	118 789,4	109 117,1	91,9	90 314,2	18 489,5	12 211,7
Saldo příjmů a výdajů	17 909,3	3 093,8	11 333,2	.	8 572,8	2 569,0	223,6

Zdroj: Návrh Státního závěrečného účtu (2015)

- rozpočty obcí spadají do konsolidovaných VEFI - dluh obcí je součástí vládního dluhu
- stát ale a priori nepřebírá dluhy obcí ani krajů (pokud se nezaváže smlouvou) x předpokládá se, že obec nezkrachuje, že stát vypomůže půjčkou, úvěrem apod. (zbankrotovala v ČR již nějaká obec, případně proč?)
- problém, jak brát obec - podobně jako stát nebo jako soukromý subjekt? (identifikujte rozdíly)

Základy veřejných financí a veřejné správy – osnova cvičení

Zadluženost obcí ČR v letech 2000 – 2014 (v mld. Kč)

Ukazatel	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Úvěry	18.4	22.6	27.3	35.2	38.5	43.7	47.1	46.7	47.4	55.8	59.9	60.9	68.3	68.8	67.7
Komunální dluhopisy	10.1	13.3	15.9	21.7	23.9	23.5	22.9	22.6	22.7	14.7	15.8	14.0	13,8	15,0	11,8
Přijaté návratné finanční výpomoci a ostatní dluhy	12.5	12.4	12.6	13.5	12.4	11.7	10.9	9.9	10.0	10.1	7.6	7.5	7,9	8,4	9,4
Celkem	41.0	48.3	55.8	70.4	74.8	78.9	80.9	79.2	80.1	80.6	83.3	82.4	90.0	92.2	88.9

Zdroj: Návrh Státního závěrečného účtu (2015)

Zadluženost krajů ČR v letech 2001 – 2014 (v mld. Kč)

Ukazatel	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Dluh krajů	0,0	0,03	1,3	1,5	2,9	7,7	10,4	14,6	20,9	19,1	22,3	24,5	26,8	27,6

Zdroj: Návrh Státního závěrečného účtu (2015)

- hlavní aktéři schvalovacího procesu obecního rozpočtu / krajského rozpočtu
 - starosta obce / hejtman kraje
 - rada obce / kraje
 - zastupitelstvo obce / kraje
 - finanční výbor zastupitelstva obce / kraje
 - finanční odbor MěÚ / Krajského úřadu
- pokud není rozpočet na nový rok schválen do konce stávajícího kalendářního roku, tak obec funguje v módu rozpočtového provizoria, jehož pravidla schvaluje zastupitelstvo obce
- centrální kontrola hospodaření obcí (funkce centrálního dozoru):
 - regulace zadluženosti ÚSC pomocí ukazatele dluhové služby (2004-2008)
 - monitoring hospodaření obcí (od 2008) - SIMU
- co je to Evropská charta místní samosprávy? Projděte si tento dokument při samostudiu.

5. Sdílené x svěřené x místní daně a poplatky

- diskutujte toto rozdělení příjmů ÚSC a identifikujte, čím se od sebe odlišují
- uveďte příklady jednotlivých typů příjmů

6. Téma seminární práce: Význam rozpočtového určení daní pro rozpočty obcí

- Popište současný systém RUD pro obce a jeho navrhované změny
- Identifikujte jeho význam, negativa a pozitiva z hlediska obcí
- Diskutujte blízkou změnu, která v RUD nastala od 2013 a jaký byl její dopad na obce ČR
- Pokuste se na konkrétní obci poukázat dopad změny v systému RUD
- Diskutujte aktuální návrhy

Základy veřejných financí a veřejné správy – osnova cvičení

Diskuse o RUD

- jaká je podle vás stávající úprava RUD a proč? (argumenty)
- jaké parametry byste zvolili pro inovaci či změnu RUD a proč?

7. Princip subsidiarity

- rozhodnutí v rámci systému více úrovní veřejné správy jsou přijímána co nejbližší k občanovi, tj. problém je řešen na té úrovni, na níž může být uspokojivě vyřešen (tj. na úrovni obce, regionu, spolkové země, členského státu nebo na úrovni EU)
- které problémy či oblasti by se podle vás měly řešit na úrovni municipalit (v jejich autonomii) a které naopak na úrovni státu, resp. vlády a ministerstev a proč?

8. Doporučená literatura a odkazy k prozkoumání

Evropská charta místní samosprávy (Europe charter of local self-government). Online, dostupné z <<http://isap.vlada.cz/Dul/CESTY.NSF/91b9f824a0923e3bc1256dde0052230a/dd6e004154b6dc2a802566d70030a760?OpenDocument>>

HAMERNÍKOVÁ, B.; MAAYTOVÁ, A. a kol. Veřejné finance. 1. vyd. Praha: ASPI, 2007. 364 s. ISBN 978-80-73577-301-0

MUSGRAVE, R.A., MUSGRAVEOVÁ, P.B. Veřejné finance v teorii a praxi. 1. vyd. Praha: Management Press, 1994. 581 s. ISBN 80-856-037-64

PEKOVÁ, J. Veřejné finance – úvod do problematiky. 4. aktualizované a rozšířené vyd. Praha: ASPI, 2008. 508 s. ISBN 978-80-7357-358-4

PROVAZNÍKOVÁ, R. Financování měst, obcí a regionů. 1. vyd. Praha: Grada, 2007. 280 s. ISBN 978-80-247-2097-5

STRECKOVÁ, Y., I. MALÝ. Veřejná ekonomie pro školu i praxi. Vyd. 1. Praha: Computer Press, 1998. xii, 214 s. ISBN 80-7226-112-6.

STRECKOVÁ, Y. Reforma veřejné správy a veřejných financí a faktora efektivnosti rozvoje regionů. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2003. 197 s. ISBN 80-210-307-47

Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích

Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích

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

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

Usnesení vlády ČR č. 695/2010 - o změně usnesení vlády o monitoringu hospodaření obcí

Usnesení vlády ČR č. 1395/2008 - o monitoringu hospodaření obcí

Návrh Státního závěrečného účtu, sešit F (2015). Online, dostupné z: <<http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/statni-rozpocet/plneni-statniho-rozpocetu/2014/statni-zaverecny-ucet-za-rok-2014-21750>>

Soustava informativních a monitorujících ukazatelů - SIMU (2008). Online, dostupné z: <<http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/regulace/hospodareni-kraju-a-obci/monitoring-hospodareni-obci>>