

Cvičení č. 12 – Fiskální federalismus

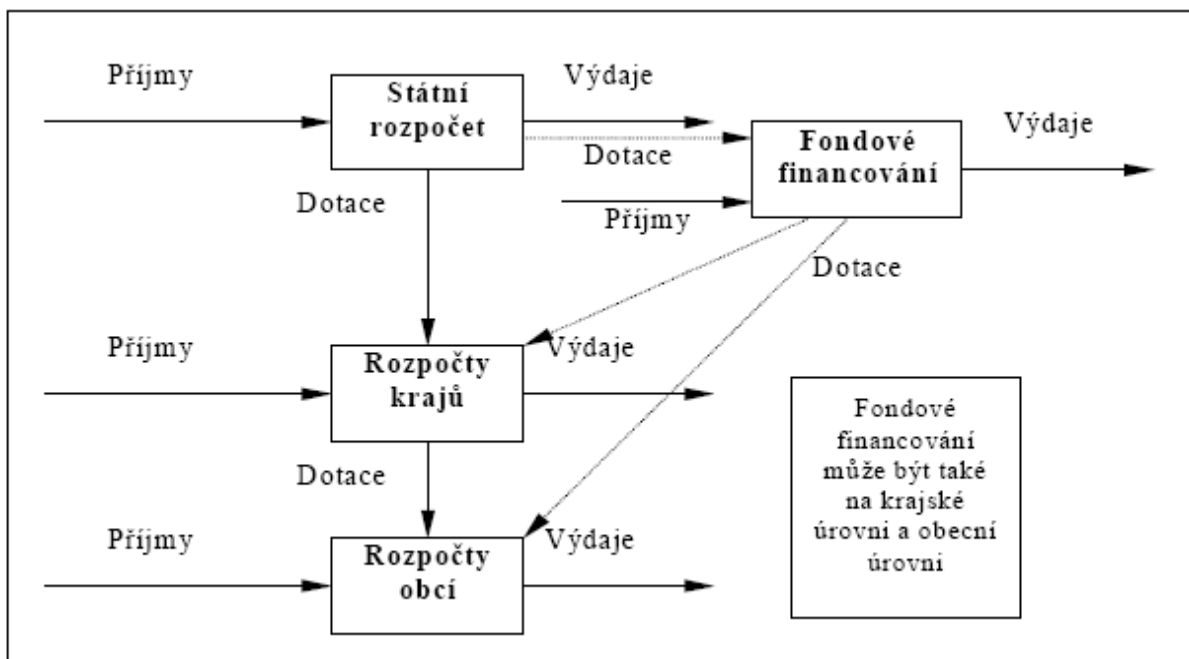
1. Historický vývoj

- V minulosti převažoval centralizovaný model veřejné správy, i když vyskytovaly se příklady s určitými prvky fiskálního federalismu (např.: Švýcarsko, Švédsko)
- od 60. let 20. stol. 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 nohou, decentralizační teorém...*)
- opakování z minulých cvičení - jaké máme různé rozpočty v rámci veřejných financí?
- FF je ve své podstatě víceúrovňové uspořádání rozpočtové soustavy příslušné země

Obrázek: Soustava veřejných rozpočtů v ČR



Zdroj: Šelešovský, J.; Jahoda, R. Veřejné finance v ČR a EU, 2005, str. 16.

- Jaké jiné jednotky a celky z hlediska rozpočtů existují? Diskutujte jejich význam. (*dobrovolné svazky obcí, regionální rady regionů 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:
 - 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 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 těmito úrovněmi)
 - 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)
 - 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 (-)
korupce, „silné lokty“ (-)		obtížná koordinace (-)
		správní náklady (-)

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 spojů, výchovy a vzdělávání, celkového kulturního rozvoje atd.

Přenesená působnost

- sem náleží úkoly, které obec plní ve jménu státu, který je obcím svěřil, 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

Tabulka: Katalog činností vykonávaných obcemi v jednotlivých kategoriích (2016)

úroveň přenesené působnosti	počet obcí
Obce se základní působností	6 254
Obce s matričním úřadem	1 230
Obce se stavebním úřadem	618
Obce s pracovištěm vidimace a legalizace	4 047
Obce s pracovištěm Czech POINT	5 742
Obce s pověřeným obecním úřadem	388
Obce s rozšířenou působností	205

Zdroj: MV ČR (2016).

Diskuse

- popřemýšlejte a diskutujte různé příklady působností (kraje, obce, přenesená, vlastní), činnosti a oblasti 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
- 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 hradí 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:
 - daňové
 - nedaňové
 - dotace (neúčelové, účelové, investiční, neinvestiční)
 - kapitálové

Tabulka: Bilance příjmů a výdajů územních rozpočtů za rok 2018 (v mil. Kč)

	Územní rozpočty celkem				Stupně územních rozpočtů k 31.12.2018		
	skutečnost k 31.12.2017	rozpočet 2018 po všech změnách	skutečnost k 31.12.2018	% plnění rozpočtu	obce a DSO	kraje	RRRS
Příjmy celkem	472 596,7	546 243,3	532 592,4	97,5	334 633,3	205 804,4	428,4
z toho:							
Daňové příjmy	270 742,6	299 420,0	295 189,4	98,6	226 220,1	68 969,3	.
Nedaňové příjmy	34 139,6	36 990,0	38 851,5	105,0	33 534,3	5 457,8	143,9
Kapitálové příjmy	6 696,8	8 289,7	7 801,9	94,1	7 483,3	317,6	1,1
Přijaté transfery	160 987,9	201 543,6	190 728,7	94,6	67 395,6	131 059,7	283,4
Výdaje celkem	441 646,8	512 087,8	523 800,3	102,3	325 979,1	205 722,0	385,0
z toho:							
Běžné výdaje	358 008,9	398 153,4	400 172,8	100,5	229 725,4	175 661,0	335,1
Kapitálové výdaje	83 637,9	113 934,4	123 627,5	108,5	96 253,7	30 061,0	49,9
Saldo příjmů a výdajů	30 949,9	31 155,5	8 792,1	.	8 654,2	82,4	43,4

Zdroj: MF ČR (2019).

- 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)

Tabulka: Zadluženost obcí ČR v letech 2004 – 2018 (v mld. Kč)

Ukazatel	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Úvěry	59,9	60,9	68,3	68,8	67,7	66,1	51,5	49,5	49,4
Komunální dluhopisy	15,8	14,0	13,8	15,0	11,8	10,7	10,7	10,4	10,1
Přijaté návratné finanční výpomoci a ostatní dluhy	7,6	7,5	7,9	8,4	9,4	10,1	9,7	9,1	9,1
Celkem	83,3	82,4	90,0	92,2	88,9	86,9	71,9	69,0	68,6

Zdroj: MF ČR (2019).

Tabulka: Zadluženost krajů ČR v letech 2004 – 2018 (v mld. Kč)

Ukazatel	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Úvěry	16,6	19,6	22,2	23,5	24,4	24,3	18,6	16,7	16,8
Přijaté návratné finanční výpomoci a ostatní dluhy	2,5	2,7	2,3	3,3	3,2	2,1	2,7	3,0	4,0
Celkem	19,1	22,3	24,5	26,8	27,6	26,4	21,3	19,7	20,8

Zdroj: MF ČR (2018).

- Centrální kontrola hospodaření obcí (funkce centrálního dozoru):
 - o regulace zadluženosti ÚSC pomocí ukazatele dluhové služby (2004 - 2008)
 - o monitoring hospodaření obcí (od 2008) - SIMU
- Co je to Evropská charta místní samosprávy? Projděte si tento dokument při samostudiu.

5. Témata seminárních prací:

Téma 14: 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 blíže 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

Téma 15: Monitoring hospodaření obcí (případová studie konkrétní zadlužené obce)

- Popište vývoj a současný systému monitoringu hospodaření obcí ze strany státu
- Vysvětlete ukazatel dluhové služby a identifikujte důvody jeho zrušení a přechodu na ukazatele SIMU (soustava informačních a monitorujících ukazatelů)
- Pokuste se na konkrétní zadlužené obci ukázat vývoj ukazatelů SIMU i vývoj ukazatele dluhové služby
- Navrhněte kroky vedoucí ke snížení zadluženosti této obce

Diskuse o RUD

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

6. Princip subsidiarity

- rozhodnutí v **rámci systému více úrovní veřejné správy jsou přijímána co nejdříve 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?

7. Doporučená literatura a odkazy k prozkoumání

MF ČR (2012). 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>>

MV ČR (2016). Katalog činností vykonávaných obcemi v jednotlivých kategoriích [online]. Dostupné z: <<http://www.mvcr.cz/clanek/katalog-cinnosti-vykonavanych-obcemi-v-jednotlivych-kategoriich.aspx>>

PSP ČR (1998). Evropská charta místní samosprávy (Europe charter of local self-government) [online]. Dostupné z: <<https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=3&CT=14&CT1=0>>

MF ČR (2019). Státní závěrečný účet územních rozpočtů 2017 [online]. Dostupné z: <<https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/uzemni-rozpocety/statni-zaverecny-ucet-uzemnich-rozpocetu/2018/statni-zaverecny-ucet-uzemnich-rozpocetu-35487>>.

HAMERNÍKOVÁ, B.; MAAAYTOVÁ, 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., MALÝ, I. Veřejná ekonomie pro školu i praxi. 1. vyd. Praha: Computer Press, 1998. xii, 214 s. ISBN 80-7226-112-6.

STRECKOVÁ, Y. Reforma veřejné správy a veřejných financí a faktory 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