

Finance municipalit a územních celků

Petra Dvořáková
KVE ESF MU

Obsah přednášky

Fiskální federalismus

- pojem
- prostorové aspekty alokační funkce
- prostorové aspekty redistribuční a stabilizační funkce
- centralizace, decentralizace

Místní správa, její finance

- úloha místní samosprávy
- místní rozpočty
- problémy: RUD, zadlužení

Prostorový aspekt VEFI

- veřejná správa má více než jednu úroveň → veřejné finance jsou rovněž strukturovány
- důvod – fce státu (alokační, redistribuční, stabilizační) jsou vykonávány na úrovni tzv. fiskálních jednotek
- **princip subsidiarity** – přenos výkonné moci co nejbliže občanům

Fiskální jednotky

- uspořádány na různých principech:
 - geografickém
 - právním
 - technickém
- rozpočtové omezení fiskální jednotky
- **fiskální potřeba** (násobek počtu členů jednotky a jednotkových nákladů na poskytování statků) x **fiskální kapacita** (násobek daňové základny a standardní daňové sazby)
- **fiskální pozice** – poměr fiskální kapacity a fiskální potřeby, resp. poměr výkonu a daňového úsilí

Fiskální jednotky

- cíl – vytvořit dostatečný objem zdrojů na profinancování záměrů a cílů fiskální jednotky
- nástroje k realizaci cílů fiskálních jednotek: regulace, daně, výdaje
- rozpočtová soustava zahrnuje různé fiskální jednotky → různé fiskální pozice

Důvody:

- nerovnoměrné rozmístění daňových základů na území jednoho státu
- odlišné preference členů různých fiskálních jednotek

Rozložení fiskální kapacity v soustavě veřejných rozpočtů

	Státní rozpočet	Územní rozpočty	Fondy (zejména svěřenecké)
Doporučení teorie	1/3	1/3	1/3
ČR	55,2 %	24,9 %	19,9 %

Fiskální federalismus

- teoretická koncepce (Musgrave, Tiebout, Oates)
- vznik v USA (federace), pak se rozšířil i do unitárních států
- analyzuje vícestupňové uspořádání rozpočtové soustavy příslušné země
- cílem je optimalizace vazeb mezi jednotlivými stupni rozpočtové soustavy
- existuje objektivně bez ohledu na formu státu a veřejnou správu

Fiskální federalismus řeší:

- kolik a jak velikých oblastí má být
- co má která úroveň zajišťovat (rozdělení kompetencí)
- jak má vypadat rozpočtová soustava?
- jak se mají jednotlivé úrovně dělit o veřejné příjmy, aby to bylo co nejefektivnější?
- nakolik má centrum vyrovnávat rozdíly mezi místními částmi ???

Vývoj fiskálního federalismu

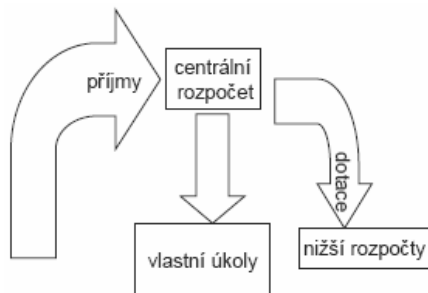
- Do poloviny 20. století posilování centrální vlády a centrálního rozpočtu (vliv I. a II. SV?)
- Od 60. let decentralizační tendence a preference subsidiarity (EU)
- Současně dochází k diverzifikaci VEFI do složek fondového financování
- Přexponování trendu = fragmentace VEFI

Modely fiskálního federalismu

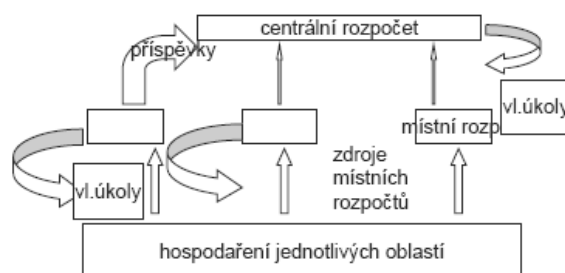
- centralizovaný
- decentralizovaný
- kombinovaný

Rozdíly ve způsobu tvorby zdrojů → to ovlivňuje i výdajové možnosti (schopnost uspokojovat potřeby)

Centralizovaný model



Decentralizovaný model



Centralizovaný vs. decentralizovaný

- | | |
|-----------------------------------|---|
| + operativnost | + vlastní iniciativa při zajišťování zdrojů |
| + vyrovnavání nežádoucích rozdílů | + motivace |
| + úspory z rozsahu | + spravedlnost |
| - nezáměr na vlastním hospodaření | - polarizace regionů |
| - korupce, „silné lokty“ | - obtížná koordinace |
| | - správní náklady |

Vyrovňovací dotace?

- | | |
|---|----------------------------------|
| Pro | Proti |
| ■ jednotná úroveň zajištění některých důležitých veřejných statků | ■ narušení principu zásluhovosti |
| ■ zachování kulturněhistorických podmínek | ■ subjektivní kritéria, korupce |

Místní daně

- pokud o nich rozhodují obce (o jejich uložení i sazbě, výnos směřuje do obecního rozpočtu)
- vhodnými základnami např. nemovitosti - nehrozí tak velké nebezpečí migrace jako např. u daní z výnosu z kapitálu či mezd v případě rozdílné meziregionální úpravy
- existují i daně „svěřené“, „sdílené“

Které funkce mají být zajišťovány na nižších úrovních?

- jde o tzv. přiřazovací problém
- Tieboutův model (vertikální, „vrstvený dort“)
 - *stabilizační a distribuční* funkci ve veřejném sektoru by měla vykonávat ústřední vláda
 - úkolem státu a místní správy by měly být *alokační* aktivity.(Obecně se má za to, že na nižší úrovni správy se alokace zdrojů provádí efektivněji, protože se zde uplatňuje kombinace výstupů, která nejlépe odráží individuální záliby.)

Územní aspekty alokační funkce

- většina veřejně poskytovaných statků má tzv. **prostorově omezené užitky**
- předpokladem efektivnosti rozhodnutí o efektivnosti vynakládání zdrojů je, že se na něm podílejí právě ti, kterých se dotýkají užitky a náklady
- (místní osvětlení, statky s externalitami...)

Pojmy spojené s fiskálním federalismem

- **centralizace** - soustředění moci u jednoho subjektu (typické je, že centrální subjekt zasahuje z pozice nadřízenosti do veškeré činnosti).
- **decentralizace** - přenos moci z jednoho subjektu na subjekty jiné, nižší (ze státu na od něj odlišné veřejnoprávní korporace).
- **koncentrace** - soustředění výkonu veřejné správy v rámci organizační struktury jednoho veřejnomocenského subjektu.
- **dekoncentrace** - rozdělení výkonu VS na více organizačních jednotek v rámci organizační struktury jednoho veřejnomocenského subjektu.

Fiskální autonomie fiskálních jednotek

Míra
soběstačnosti
územních
jednotek = $\frac{\text{vlastní rozpočtové zdroje}}{\text{celkové potřeby}}$

Návrh SR 2007	Obce ČR	Kraje ČR
Daňové příjmy	57,3 %	36,4 %
Nedaňové příjmy	9,4 %	2,3 %
Kapitálové příjmy	5,7 %	0,3 %
Dotace	27,6 %	61,0 %

Místní finance

- pojem uplatňovaný v souvislosti s fiskálními aktivitami místních orgánů a institucí
- finanční vztahy a operace na úrovni místní správy nebo samosprávy (samostatná x přenesená působnost)
- hospodaření fiskálních jednotek uspořádaných na geografickém principu

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

- Místní společenství mají v rámci hospodářské politiky státu právo na přiměřené vlastní finanční zdroje, se kterými mohou v rámci svých pravomocí volně nakládat.
- Finanční zdroje místních společenství jsou úměrné odpovědnosti stanovené ústavou a zákonem.
- Alespoň část finančních zdrojů místních společenství pochází z místních daní a poplatků, jejichž sazbu mohou místní společenství v mezích zákona stanovit.
- 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.

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

- 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.
- S místními společenstvími se vhodným způsobem konzultuje, jak se jim přerozdělované zdroje mají přidělovat.
- 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.
- Za účelem získávání úvěru na kapitálové investice mají místní společenství v mezích zákona přístup na národní kapitálový trh.

ÚSC v ČR

- Regionální rady regionů soudržnosti (vznik od 1. 7. 2006!) = 8 (NUTS 2)
- Kraje = 14 vč. Prahy (NUTS 3)
- Dobrovolné svazky obcí = 784 (pouze samostatná působnost)
- Obce III. = 205
- Obce II. = 388
- Obce I. = 6242 (NUTS 5)
 - Obce I. a) stavební a matriční úřad
 - Obce I. b) jeden z těchto úřadů
 - Obce I. c) 0

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 odvozy 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)

Daňové příjmy rozpočtu obcí

- a) výnos daně z nemovitostí
- 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

Daňové příjmy rozpočtu obcí

- g) 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
- h) právnických osob v případech, kdy poplatníkem je příslušná obec, s výjimkou daně vybírané srážkou podle zvláštní sazby
- i) podíl na 1,5 % z celostátního hrubého výnosu daně (záloh na daň) z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti odváděné zaměstnavatelem

Příjmy rozpočtu kraje

- příjmy z vlastního majetku a majetkových práv
- příjmy z výsledků vlastní hospodářské činnosti
- příjmy z hospodářské činnosti organizace zřízených nebo založených organizací
- příjmy ze správních činností včetně příjmů z výkonu 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)

Daňové příjmy rozpočtu kraje

- 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)

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)

Regulace zadluženosti - stav

- problém: zadluženost obcí roste
- nepředstavuje makroekonomický problém (kolem 2 % HDP)
- některé obce ale výrazně zadlužené
- zadluženost roste s rostoucí velikostí
- kvalita dluhového managementu taktéž
- ohroženy obce střední a menší velikosti

Regulovat zadluženost?

- ÚSC je samosprávný
- státní zadluženost není regulována
- Charty (místní i regionální) umožňují
- kvalita výkonu samosprávy záleží na velikosti ÚSC
- mezinárodní kritéria
- stát je jedna entita
- stát – ručitel poslední instance
- deficit = stabilizační funkce = stát

Regulace v ČR

- vláda přijala usnesení o Regulaci zadluženosti obcí a krajů pomocí ukazatele dluhové služby
- pokud ÚSC překročí ukazatel dluhové služby MF upozorní
- MF požádá o zdůvodnění, přijatá opatření, výsledky přezkumu, rozpočtový výhled, ...
- stát může při žádosti o dotaci přihlídnout ke skutečnosti zadlužení

Ukazatel dluhové služby

- dluhová služba = úroky + splátky jistiny
- dluhová základna = daňové + nedaňové příjmy + některé dotace
- dluhová služba / dluhová základna < 30 %

Souhrnné údaje o zadluženosti obcí ČR (v mld. Kč)

Ukazatel	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Úvěry	2,5	4,9	8,7	11,6	13,5	18	17,6	18,4	22,6	27,3	35,2	38,5
Komunální obligace		7,6	8,5	11,9	13,2	11,9	10,9	10,1	13,3	15,9	21,7	23,9
Přijaté finanční výpomoci a ostatní dluhy	0,9	1,8	3,1	4,8	7,7	9,1	11,5	12,5	12,4	12,6	13,5	12,4
Celkem	3,4	14,3	20,3	28,3	34,4	39,0	40,0	41,0	48,3	55,8	70,4	74,8

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
celková zadluženost ČR	34,4	39	40	41	48,3	55,8	70,4	74,8
zadluženost statutárních měst	13,6	15,6	16,4	16,9	24,2	29,6	42,4	45,9
% podíl statutárních měst na celkové zadluženosti	39,5	40	41	41,2	50,1	53	60,2	61,4

Rizika dalšího vývoje zadluženosti obcí

- přetrvávající nutnost financovat investiční aktivity (veřejná infrastruktura, dluhy z minulosti)
- podcenění problému dluhové služby („nabalování“ dluhu)
- rizika spojená s novým státoprávním uspořádáním ČR
- novela zákona o obcích – vypuštění ustanovení regulující zadluženost obcí

Děkuji za pozornost...