

UNIVERZITA PALACKÉHO V OLOMOUCI

Přírodovědecká fakulta

Katedra geografie

Bc. Lukáš MACEK

**GEOGRAFICKÉ ASPEKTY ROZPOČTOVÉHO URČENÍ DANÍ V ČR**

Diplomová práce

Vedoucí práce: RNDr. Miloš FŇUKAL, Ph.D.

Olomouc 2014

## **Bibliografický záznam**

**Autor (osobní číslo):** Bc. Lukáš Macek (R11009)

**Studijní obor:** Regionální geografie

**Název práce:** Geografické aspekty rozpočtového určení daní v ČR

**Title of thesis:** Geographical aspects of tax budget determination in the Czech Republic

**Vedoucí práce:** RNDr. Miloš Fňukal, Ph.D.

**Rozsah práce:** 104 stran

**Abstrakt:** Hlavním cílem teoretické části práce je popsat vývoj rozpočtového určení daní v České republice od roku 1993 do současnosti. Praktická část práce se zaměřuje na prostorovou analýzu rozpočtového určení daní do úrovně obcí. V této části práce analyzuje regionální distribuci daňových výnosů a identifikuje dlouhodobé trendy vývoje rozpočtového určení daní.

**Klíčová slova:** rozpočtové určení daní, prostorová analýza, obce, Česká republika

**Abstract:** The main purpose of the theoretical part of this work is to describe the development of budget tax in the Czech Republic since 1993 to the present. The practical part focuses on spatial analysis of tax assignment to the level of municipalities. In this section of work it analyzes the regional distribution of tax revenues and identifies long-term trends in tax assignment.

**Keywords:** tax budget determination, spatial analysis, municipality, Czech Republic

Tímto prohlašuji, že jsem zadanou diplomovou práci vypracoval samostatně pod vedením RNDr. Miloše Fňukala, Ph.D. Zároveň prohlašuji, že jsem uvedl v seznamu literatury veškerou použitou literaturu a další zdroje.

V Olomouci dne 12. dubna 2014

.....

podpis

Touto cestou bych chtěl poděkovat všem, kteří mi jakoukoliv formou pomohli dokončit tuto diplomovou práci, především pak RNDr. Miloši Fňukalovi, Ph.D. za jeho ochotu, cenné rady a za všechnen čas, který mi věnoval při tvorbě této práce.

UNIVERZITA PALACKÉHO V OLOMOUCI  
Přírodovědecká fakulta  
Akademický rok: 2011/2012

**ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE**  
(PROJEKTU, UMĚLECKÉHO DÍLA, UMĚLECKÉHO VÝKONU)

Jméno a příjmení: **Bc. Lukáš MACEK**  
Osobní číslo: **R110136**  
Studijní program: **N1301 Geografie**  
Studijní obor: **Regionální geografie**  
Název tématu: **Geografické aspekty rozpočtového určení daní v ČR**  
Zadávací katedra: **Katedra geografie**

**Z á s a d y p r o v y p r a c o v á n í :**

Cílem diplomové práce je porovnání dosavadních způsobů rozpočtového určení daní v ČR do úrovně obcí z geografického hlediska. Práce zachytí jednotilvé modely, analyzuje jejich důsledky pro regionální distribuci daňových výnosů a postihne dlouhodobé trendy vývoje. Samostatná pozornost bude věnována postoji relevantních politických stran k problému a vývoji jejich stanovisek.

Rozsah grafických prací: **Podle potřeb zadání**  
Rozsah pracovní zprávy: **20 000 - 24 000 slov**  
Forma zpracování diplomové práce: **tištěná/elektronická**  
Seznam odborné literatury: **viz příloha**

Vedoucí diplomové práce: **RNDr. Miloš Fňukal, Ph.D.**  
Katedra geografie

Datum zadání diplomové práce: **5. ledna 2012**  
Termín odevzdání diplomové práce: **10. dubna 2013**

Prof. RNDr. Juraj Ševčík, Ph.D.  
děkan

L.S.

Doc. RNDr. Zdeněk Szczyrba, Ph.D.  
vedoucí katedry

V Olomouci dne 5. ledna 2012

## Příloha zadání diplomové práce

Seznam odborné literatury:

- BRŮNA, M.: et al. Veřejná správa v České republice. 2. vyd. Praha: MV ČR, úsek veřejné správy, 2005. 125 s.
- BUCHANAN, J., M.: Veřejné finance v demokratickém system. Brno: Computer Press, 1998. 324 s. ISBN 80-7226-116-9
- GROSPÍČ, J. a kol.: Úvod do regionálních věd a veřejné správy. 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008. 455 s. ISBN 978-80-7380-086-4
- HAMERNÍKOVÁ, B., MAAAYTOVÁ, A. a kol.: Veřejné finance. 3. vyd. Praha: ASPI, 2007. 364 s. ISBN 978-80-7357-301-0
- JURAJDOVÁ, H., ŠELEŠOVSKÝ, J. a kol.: Účetnictví, daně, audit a financování územních samosprávných celků a organizací neziskového sektoru. Brno: Masarykova univerzita, 2004. 136 s. ISBN 80-210-3583-8
- KAMENÍČKOVÁ, V.: Finanční a rozpočtové řízení na obecní a regionální úrovni (doporučení Výboru ministrů členským státním Rady Evropy). Obec a finance. [online]. 4/2008. [cit. 4. srpna 2009].  
;http://denik.obce.cz/go/clanek.asp-id=6340543;
- KRÁTKÁ, R.: Obec jako daňový subjekt a správce daní. 2007. 90 s. Magisterská diplomová práce. Masarykova univerzita, Ekonomicko-správní fakulta. Vedoucí práce Jarmila Fojtíková. Dostupné také z IS MU:  
;http://is.muni.cz/th/76235/esf\_m/diplomova\_prace.pdf;
- NAHODIL, F. a kol.: Veřejné finance v České republice. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009. 359 s. ISBN 978-80-7380-162-5
- PAŘÍZKOVÁ, I.: Finance územní samosprávy. Praha: Masarykova univerzita, 2008. 238 s. ISBN 978-80-210-4511-8
- PEKOVÁ, J.: Finance územní samosprávy - územní aspekty veřejných financí. Praha: Victoria Publishing, 1995. 268 s. ISBN 80-7187-024-2
- PEKOVÁ, J., PILNÝ, J.: Veřejná správa a finance. Praha: Codex Bohemia, 1998. 304 s. ISBN 80-85963-85-X
- PEKOVÁ, J.: Hospodaření a finance územní samosprávy. Praha: Management Press, 2004. 375 s. ISBN 80-7261-086-4
- PEKOVÁ, J.: Veřejné finance - úvod do problematiky. 4. vyd. Praha: ASPI, 2008. 580 s. ISBN 978-80-7357-358-4
- PILNÝ, J.: Veřejné finance. 5. vyd. Pardubice: Univerzita Pardubice, 2007. 226 s. ISBN 978-80-7194-963-3
- PROVAZNÍKOVÁ, R., SEDLÁČKOVÁ, O.: Financování měst, obcí a regionů: teorie a praxe. 2. vyd. Praha: GRADA Publishing, 2009. 304 s. ISBN 978-80-247-2789-9
- TOTH, P.: Ekonomika měst a obcí. Praha: Vysoká škola ekonomická v Praze, 1998. 195 s. ISBN 80-7079-693-6

## OBSAH

SEZNAM ZKRATEK .....	10
1 ÚVOD .....	11
2 CÍLE PRÁCE .....	12
3 METODY VÝZKUMU .....	13
4 REŠERŠE LITERATURY .....	14
5 DANĚ JAKO NÁSTROJ FINANCOVÁNÍ VEŘEJNÝCH ROZPOČTŮ .....	16
5.1 Charakteristika daní .....	16
5.2 Funkce daní .....	17
5.3 Daňový systém a soustava v ČR (rozdělení daní) .....	19
5.4 Sdílené a svěřené daně .....	22
6 ROZPOČTOVÁ SOUSTAVA V ČR .....	24
6.1 Fiskální federalismus a decentralizace .....	24
6.2 Rozpočtová soustava .....	29
6.3 Státní rozpočet .....	30
6.4 Rozpočty územních samosprávných celků .....	35
7 ROZPOČTOVÉ URČENÍ DANÍ ČR OD ROKU 1993 .....	41
7.1 Rozpočtové určení daní (obce) .....	42
7.1.1 Období 1993–1995 .....	42
7.1.2 Období 1996–2000 .....	45
7.1.3 Období 2001–2007 .....	47
7.1.4 Období 2008–2012 .....	52
7.1.5 Období od roku 2013 .....	57
7.2 Rozpočtové určení daní (vyšší územní samosprávné celky) .....	60
7.2.1 Období 2002–2010 .....	61
7.2.2 Období od roku 2011 .....	64
7.3 Rozpočtové určení daní – shrnutí .....	67
8 POSTOJE HLAVNÍCH POLITICKÝCH STRAN K ROZPOČTOVÉMU URČENÍ DANÍ .....	68
8.1 ODS .....	68
8.2 ČSSD .....	69
8.3 KSČM .....	70



8.4 KDU-ČSL.....	70
8.5 TOP 09 .....	71
8.6 ANO .....	72
8.7 Srovnání postojů hlavních politických stran .....	72
9 GEOGRAFIE RUD .....	74
9.1 Období 2002–2007 .....	76
9.2 Období 2008–2013.....	81
9.3 Regionální dopady změn rozpočtového určení daní.....	93
10 ZÁVĚR.....	98
SUMMARY.....	101
POUŽITÁ LITERATURA.....	102

## **SEZNAM ZKRATEK**

**ANO** – Akce nespokojených občanů 2011

**ČR** – Česká republika

**ČSSD** – Česká strana sociálně demokratická

**EU** – Evropská unie

**CHKO** – Chráněná krajinná oblast

**KDU-ČSL** – Křesťanská demokratická unie – Československá strana lidová

**KSČM** – Komunistická strana Čech a Moravy

**MF** – Ministerstvo financí

**NP** – Národní park

**ODS** – Občanská demokratická strana

**ORP** – Oblast s rozšířenou působností

**PS** – Poslanecká sněmovna

**RUD** – Rozpočtové určení daní

**SR** – Statní rozpočet

**TOP09** – Transparentnost, odpovědnost, prosperita 09

**ÚSC** – Územní samosprávné celky

## 1 ÚVOD

Převádění větší míry pravomocí a zodpovědnosti na menší územní jednotky, které lépe reflektují potřeby a požadavky místního obyvatelstva, je obzvláště typické pro západní státy. Mluvíme o tzv. fiskálním federalismu. Při detailnějším zkoumání této problematiky se můžeme propracovat až k pojmu rozpočtové určení daní (dále jen RUD). My jsme se zaměřili na problematiku RUD na hierarchické úrovni krajů a obcí České republiky. Územní rozpočty mají na samosprávné obce a kraje zásadní vliv jak po stránce ekonomické, tak po stránce společenské. Proto se jedná o jedno z nejdiskutovanějších témat v oblasti financování územních celků.

Tato problematika je i významným politickým tématem. Každá politická strana má svůj názor a vizi, jak v této věci co nejlépe postupovat. I proto prošlo RUD od roku 1993, kdy vznikla samostatná Česká republika, značným vývojem. Nejdůležitější reforma RUD byla provedena v roce 2000, kdy byl přijat zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní). Tento zákon byl v následujících letech několikrát novelizován a upravován tak, aby lépe reflektoval reálné potřeby obcí a krajů, resp. aby byly korigovány zjištěné nedostatky.

Zprvu bylo nastavení RUD hodně obecné. Z důvodu nehomogenního uspořádání území ČR (krajů i obcí) však docházelo k nespravedlivému přerozdělování finančních prostředků. Postupem let, s neustále probíhající reformou veřejných financí, se kritéria v přerozdělování financí zpřesňovala. Je ale téměř nemožné najít takové nastavení RUD, které by vyhovovalo všem územním celkům. Poslední větší úprava RUD byla uskutečněna v roce 2013. Tato novela zahrnuje několik na sobě nezávislých kritérií, podle kterých jsou obcím přiděleny podíly, podle kterých jsou následně rozdělovány finance z celkového rozpočtu. Je důležité si uvědomit, že obecní rozpočet se skládá z vlastních příjmů, dotací a daňových příjmů. Největší část, cca 55 % veškerých příjmů obcí, tvoří daňové příjmy, které jsou rozdělovány mezi obce právě na základě rozpočtového určení daní.

Přestože každá z dílčích úprav RUD měla jasné územní projevy, stála tato problematika mimo pozornost geografů. A právě o územní projevy, respektive o jejich postižení a prozkoumání, v této práci půjde.

## 2 CÍLE PRÁCE

Cílem práce je blíže charakterizovat problematiku rozpočtového určení daní, nejprve obecně, později pak zaměřenou na Českou republiku. Práce popíše vývoj rozpočtového určení daní a jeho význam pro obecní (krajské) rozpočty v České republice a pokusí se identifikovat územní projevy různých variant nastavení kritérií pro RUD. Na začátku práce byly stanoveny hypotézy, jejichž platnost se práce pokusí potvrdit nebo vyvrátit.

Proces rozpočtového určení daní je bezesporu „politicky citlivá“ záležitost. Lze proto očekávat, že změny v nastavení RUD přicházely většinou s nástupem nových vlád na počátku jejich funkčního období. Na předchozí problematiku přímo navazuje naše druhá hypotéza, která předpokládá, že politické strany budou prosazovat úpravy RUD příznivě dopadající na území, kde mají silnou voličskou podporu. Dále následuje domněnka, že velká města jsou zvýhodňována na úkor menších obcí. Poslední hypotéza se týká regionálních dopadů změn v RUD: už vzhledem k frekvenci „korekčních“ změn lze předpokládat, že některé regionální dopady jsou neplánované.

### 3 METODY VÝZKUMU

Tematicky je práce rozdělena na dvě části. První část je teoretická a zahrnuje kapitoly, které jsou převážně obecné (např. vznik daní). Následující kapitoly už jsou zaměřeny na území České republiky. Jedná se o téma rozpočtové soustavy, rozpočtového určení daní a jeho vývoje od roku 1993. Teoretická část je uzavřena kapitolou mapující přístup hlavních českých politických stran k problematice RUD. Celý tento oddíl je zpracován na základě studia odborné literatury a příslušných zákonů.

Praktická část je tvořena kapitolou Geografie rozpočtového určení daní, pro jejíž vytvoření bylo nutné použít metody sběru a analýzy dat. Statistické data byla převážně poskytnuta z Odboru územních rozpočtů Ministerstva financí ČR, které poskytlo v elektronické podobě podrobná data o podílu jednotlivých obcí na stanovených procentních částech celostátního hrubého výnosu daně z přidané hodnoty a daní z příjmů<sup>1</sup>. Pro naši práci byla stěžejní data, která nesou označení: procentní podíl obce na výnosu daní podle § 4 odst. 1 písm. b) až f) zákona o rozpočtovém určení daní. Potřebné informace byly následně zpracovány v programu ArcMap a výsledek můžeme spatřit v podobě podkladových map.

Pro zpracování diplomové práce byly tedy použity především následující metody a techniky:

- studium odborné literatury a její rešerše;
- metoda sběru dat a informací;
- analýza statistických dat;
- vytvoření mapových podkladů pomocí programu ArcMap.

---

<sup>1</sup> Údaje jsou též zveřejněny ve Sbírce zákonů České republiky. Jejich statistické a kartografické vyhodnocení je však vzhledem k jejich „analogové“ podobě nemožné.

## 4 REŠERŠE LITERATURY

Tématu geografických důsledků změn rozpočtového určení daní se dosud v české geografické literatuře nevěnovala pozornost, už proto, že jde o fenomén v českém právním prostředí relativně nový a „uchopený“ dosud pouze ekonomy, právníky a – především – politiky. Vzhledem k tomu se práce opírá převážně o českou literaturu z negeografických oborů. I v zahraničí jsou daně a jejich rozpočtové přerozdělování geografy – i přes svůj jasný prostorový charakter – opomíjeny. Častější jsou práce porovnávací daňové zatížení v různých státech (např. N. Hansen a A. Kessler, 2001 nebo Å. Hansson a K. Olofsdotter, 2003), spíše výjimečné pak práce porovnávací daňové systémy na regionální úrovni (např. ALBOUY, 2009).

K obecné charakteristice daní byla v práci použita díla ekonomická a částečně i právního charakteru. Ze značného množství takto zaměřených publikací patří k základním texty V. Pavlásk a P. Hejdkové (2010), B. Hamerníkové a A. Maaytové (2007), A. Vančurové, L. Láchové (2006), kteří rozebírají daně od jejich vzniku, až po současnou podobu. Tyto díla byla vybrána záměrně, neboť dále studují konkrétní podmínky, které panují u daňového systému a soustavy České republiky.

Pro zkoumání problematiky fiskálního federalismu a jeho modelů, byla použita díla ekonomického charakteru. Ze zahraniční literatury byl zvolen představitel v podobě V. Tanziho (1995). Pro porovnání byla použita i česká díla autorů jako J. Provaníkové (2009), F. Nahodila (2009), J. Pekové (1995, 2004). Teorie fiskálního federalismu tvoří základ pro rozpočtové soustavy a rozpočty v různých hierarchických úrovních. Těmto tématům se věnují díla převážně ekonomicko-právního typu. Ze značného množství autorů jsme si pro naši práci zvolili B. Hamerníkovou (1996), J. Pekovou (2008) a J. Provaníkovou (2009).

Pro zpracování hlavního tématu naší práce, vývoj rozpočtového určení daní České republiky, byla stěžejními literárními zdroji díla M. Netolického (2010), R. Provaníkové (2009) a Sbírký zákonů vydávané Ministerstvem vnitra. Na toto téma nebylo do dnešního dne vydáno větší množství monografií, informace se spíše vyskytují formou článků, které vycházejí prostřednictvím časopisů či internetu (Deník veřejné správy apod.). Z čistě geografického pohledu bychom hledali konkrétní publikaci bez možnosti kladného výsledku. R. Provaníková je jedna z mála českých autorů, kteří se podrobněji touto problematikou zabývají. Její dílo, *Financování měst, obcí a regionů*, ale pohlíží na danou

problematiku spíše z ekonomického hlediska, nežli z geografického. M. Netolický se tomu tématu věnuje prostřednictvím své disertační práce pod názvem Rozpočet Evropské unie a státní rozpočet ve vztahu k rozpočtům územních samosprávných celků. I tato práce je však spíše ekonomicko-právního zaměření.

## 5 DANĚ JAKO NÁSTROJ FINANCOVÁNÍ VEŘEJNÝC ROZPOČTŮ

Není zcela jednoduché určit přesné datum vzniku daně. Daň jako sama taková, prošla dlouhým procesem vývoje. O její existenci se dá hovořit ve spojení se vznikem prvních států, které potřebovaly finančně či naturálně zabezpečit fungování své země, ať už hovoříme o výdajích na obranu či pro panovníka atd. Zprvu byl výběr „daní“ nepravidelný a jeho praktiky nepatřily zrovna k nejkultivovanějším. Postupem času se z nepravidelných dávek dostáváme k organizovanému, povinnému výběru daní, které zabezpečují chod státu.

### 5.1 Charakteristika daní

V západních zemích tvoří největší podíl veřejných příjmů daňové příjmy. V klasifikaci OECD (1996) se pojem "daně" omezuje jen na pár slov. Jedná se o povinné, jednostranné (neopětovné) platby do vládní instituce. Daně jsou neopětované v tom smyslu, že výše dávek poskytované vládou daňovými poplatníky nejsou v žádném poměru, ve kterých byly přijaty.

Daně nás obklopují každý den. V dnešní době snad neexistuje člověk, který by nevěděl, co tento pojem znamená. Problém však může nastat v tom případě, kdybychom měli vysvětlit druhému člověku, co je to daň. Jedna ze správných definic zní takto: „daň je peněžní, povinná, nenávratná platba do veřejného rozpočtu, která se vybírá na základě mocenské povahy státu, tzn. na základě zákona. Daň je platba neúčelová, neekvivalentního charakteru, pravidelně se opakující, s přesně určenou výší sazby“ (Pavlásek, Hejduková, 2010, s. 50). Neúčelovostí se myslí to, že dopředu není jasné, jak bude váš „příspěvek“ využit a s tím souvisí i slovo neekvivalentní, které nám sděluje, že jedinec nemá zaručenou protihodnotu v adekvátní výši jeho odvodu.

Daňové příjmy jsou nejvýznamnější částí veřejných příjmů. Podle statistik tvoří více jak 90 % veškerých příjmů do veřejných rozpočtů (Hamerníková, Maaytová a kol., 2007, s. 119). Je pravda, že definice a statistiky se různí stát od státu a procentuální hranice příjmů z daní se může posouvat i vlivem běžného politického boje.



## 5.2 Funkce daní

Současné daně se nepoznatelně liší od svých předchůdkyň, stávají se jakým si nástrojem politiky státu, který by s nimi měl umět dobře hospodařit. Už neplní pouze veřejný rozpočet, ale dostává se jim celá řada nových funkcí. Mezi ty nejhlavnější patří podle Vančurové a Láchové (2006, s. 10):

- **fiskální** – jedná se o tu nejobyčejnější funkci, která je však zároveň výchozí pro ty ostatní, umožňuje tedy získávání finančních prostředků k naplnění veřejného rozpočtu sloužícího k financování veřejných statků a potřeb;
- **alokační** – tato funkce vyplývá ze situace na některých specifických trzích, kde selhává efektivnost tržních mechanismů (např. v případech nedokonalé konkurence). Prostřednictvím daní může stát tento stav korigovat (různé daňové úlevy apod.);
- **redistribuční** – funkce sloužící ke zmírňování rozdílů v důchodech jednotlivých subjektů tím, že se ve větší míře vybírají daně od bohatších, což napomáhá státu prostřednictvím transferů zvyšovat příjmy chudším;
- **stabilizační** – v tomto případě napomáhají daně prostřednictvím této funkce mírnit cyklické výkyvy v ekonomice. V časech, kdy se ekonomice daného státu daří, plyne více peněz do veřejného rozpočtu, kde se vytváří rezerva pro „horší časy“. V dnešní době se můžeme setkat s pojmy, jako jsou daňová konkurence (státy nastavují různé daňové podmínky) či koordinace daní (Evropská unie nastavuje určitá pravidla pro společnou harmonizaci daní).

### Konstrukční prvky daní (náležitosti)

Každá daň je upravena pomocí zákonů, které stanovují právně daňovou povinnost. Konstrukční prvky tvoří nepostradatelnou kostru při vytváření nových daní, rozhodují o tom, v jaké míře na jednotlivé subjekty budou daně dopadat. Pavlásek a Hejduková (2010, s. 52-56) vymezují čtyři základní náležitosti:

- **subjekt daně** – „daňový subjekt je podle zákona osoba povinná strpět, odvádět nebo platit daně“. (Vančurová, Láchová, 2006, s. 12) Tedy fyzická nebo právnická osoba, které zákon nařizuje platit daně. Daňový subjekt se dělí na poplatníka a plátce daně. „Poplatníkem je právnická nebo fyzická osoba, která je ze zákona povinna hradit svým jménem svoji daňovou povinnost ze svého

předmětu zdanění. Plátce je právnická nebo fyzická osoba, která je povinna příslušnou daň vypočítat, vybrat, srazit, a odvést do příslušného veřejného rozpočtu;“ (Pavlásek, Hejduková, 2010, s. 53).

- **objekt** (předmět) **daně** – jedná o předmět, ze kterého se daň vybírá (majetek, důchod, spotřeba výrobku a služeb), na který je možnost uvalit daňovou povinnost. Objekt daně je vždy upraven speciálním zákonem, který se většinou nese v jeho názvu;
- **základ daně** – základem daně je kvantifikovaný předmět daně, podle něhož se daň vyměřuje. Předmět daně vymezuje důvod daňové povinnosti a daňový základ určuje, z čeho se bude daň vyměřovat. Základ daně může být vyjádřen v peněžitých jednotkách (daně valorické), nebo v měrných jednotkách (daně specifické), kde jednotkou míry základu daně může být hmotnost, množství, apod. (Bakeš a kol., 2006, s. 194) Základ daně je potřeba vymezit jak věcně, tak i časově, a proto se setkáváme s pojmem zdaňovací období (období, za které se stanovuje výše daně ke splacení). Někdy se můžeme setkat i s termínem upravený základ daně (jedná se o základ daně snížený o nezdanitelné částky a odčitatelné položky);
- **sazba daně** – daňová sazba je výše daně na daňovou jednotku, jedná se o měřítko (algoritmus), prostřednictvím kterého jsme schopni ze základu daně stanovit velikost daně. Daňové sazby dále dělíme: 1. ve vztahu k druhu základu daně na: a) jednotné: platí zde stejná sazba pro všechny typy a druhy předmětu daně; b) diferencované: liší se podle druhu předmětu daně; 2. ve vztahu velikosti daně ke změně velikosti základu daně na: a) pevné: jsou stanoveny absolutní částkou (v Kč) bez ohledu na hodnotové vyjádření daňového základu; b) relativní: jsou vyjádřeny v % a můžeme je dále dělit na: I. lineární: stejné procentní zatížení různého základu daně; II. progresivní: sazba daně se zvyšuje pro každým přírůstek základu daně; III. degresivní: s růstem daňového základu se daňová sazba snižuje (v ČR tento typ neexistuje).

Doplňkové daňové náležitosti: správce daně (příslušný finanční orgán pro výběr daně), rozpočtové určení daně (stanovení konkrétního rozpočtu pro daně), platební výměr, dvojí zdanění, sleva na dani, odpočitatelné a připočitatelné položky, osvobození od daně, daňové přiznání, nezdanitelné minimum, zdaňovací období, splatnost daně, záloha na daň.

### 5.3 Daňový systém a soustava v ČR (rozdělení daní)

Daňový systém České republiky je tvořena souborem platných právních předpisů upravujících jednotlivé daně, které jsou příjmem veřejného rozpočtu. Jedná se o souhrn všech daní, které se na daném území vybírají. Daňový systém je širší pojem, který má na starosti správu daní, jedná se o sofistikovaný systém nástrojů. Základní požadavky na daňový systém se dají sloučit do několika bodů, které jsou si však často ve vzájemném rozporu: (Tvrdoňová, 2009)

- **Efektivnost:** výnos daní by měl být vyšší, než náklady na daňovou administrativu;
- **Daňové stimuly:** daně by měly být z hlediska působení na rozhodování subjektů neutrální, neměly by omezovat pracovní úsilí lidí, ochotu spořit a přijímat podnikatelská rizika;
- **Spravedlnost:** je zaměřena na princip prospěchu, který vyžaduje, aby jedinci byli zdaněni podle prospěchu, který přijímají z veřejných výdajů. Princip platební schopnosti vychází z předpokladu, že daně jsou uloženy podle platební schopnosti daného jedince. Jedinci se stejnými příjmy by měli být zdaněni stejně (horizontální spravedlnost). Jedinci s vyššími příjmy by měli platit vyšší daně (vertikální spravedlnost);
- **Právní perfektnost a jednoduchost:** daň musí být srozumitelně nastavena, jednoznačnost přispívá k účinnosti výběru daně a k ochotě daně zaplatit.

Nám pro naši práci postačí, když se bude více věnovat „jednodušší“ daňové soustavě ČR, která vstoupila v platnost dne 1. ledna 1993 a tvoří tak nedílnou součást změn, které si nová republika nutně žádala (Pavlásek, Hejduková, 2010, s. 58). Hlavní znaky naší daňové soustavy se nikterak neodlišují od vyspělých států západních. Daňovou soustavu ČR představují jednotlivé daňové zákony a tvoří jí dle Pavláška a Hejdukové (2010, s. 58-59) v současné době tyto daně:

1. Daň z přidané hodnoty.
2. Daně spotřební:
  - daň z minerálních olejů,
  - daň z lihu,
  - daň z piva,
  - daň z vína a meziproductů,

daň z tabákových výrobků.

3. Daně z příjmů:

daň z příjmů fyzických osob,

daň z příjmů právnických osob.

4. Daň z nemovitosti.

5. Daň silniční.

6. Daň dědická, darovací a daň z převodu nemovitosti.

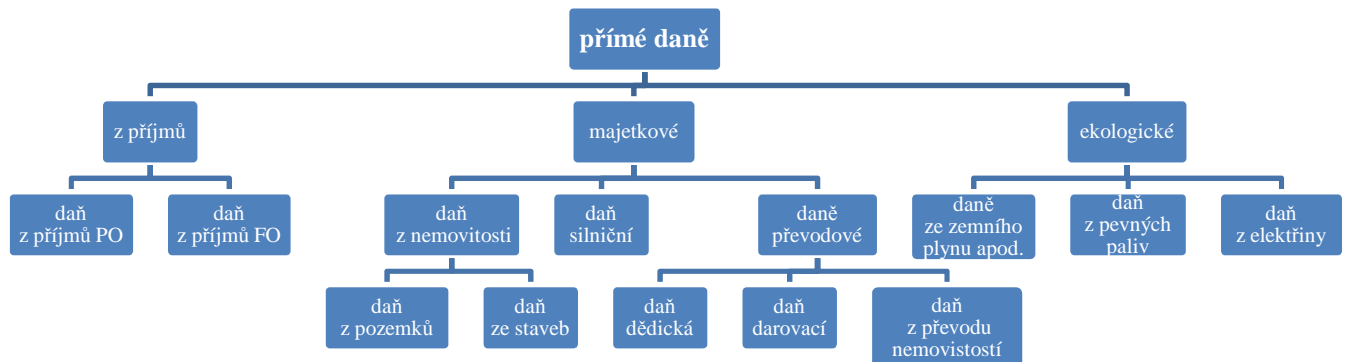
7. Ekologické daně:

daň ze zemního plynu a některých dalších plynů,

daň z pevných paliv,

daň z elektřiny.

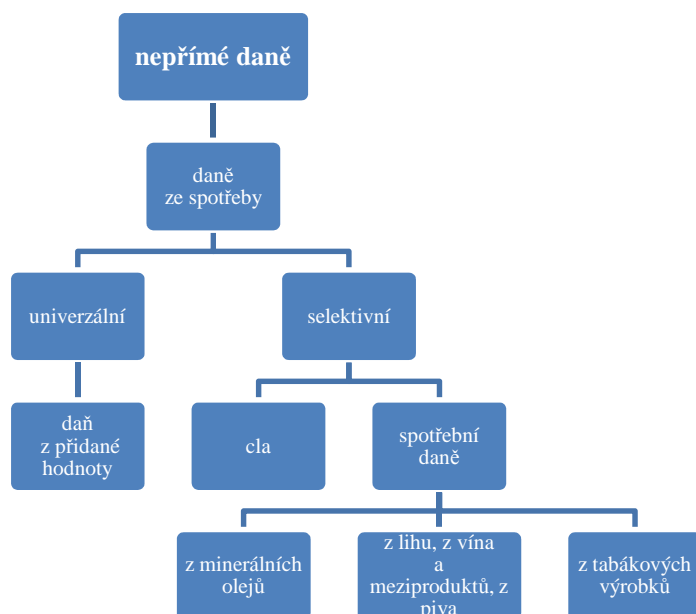
Setkat se můžeme i s tím, že daňová soustava je rozdělena na daně přímé a nepřímé (obrázek č. 1 a 2). Daně přímé se označují jako daně adresné. Víme, komu jsou určeny, jsou přímo vyměřovány poplatníkovi s ohledem na jeho majetkovou a důchodovou situaci. Daně nepřímé jsou neadresné, někdy též označované jako „skryté“, protože jsou vybírány a placeny v cenách zboží a služeb, nezohledňují osobní situaci poplatníka. (Vančurová, Láchová, 2006 s. 36-39)



**Obrázek č. 1:** Přímé daně v ČR

*Poznámky: FO – fyzických osob; PO – právnických osob*

*Zdroj: vlastní úprava; podle Vančurová, Láchová, 2006*



**Obrázek č. 2: Nepřímé daně v ČR**

Zdroj: vlastní úprava; podle Vančurová, Láchová, 2006

**Tabulka č. 1: Celostátní daňové příjmy v ČR za roky 2009–2011 (v mld. Kč)**

Meziroční srovnání celostátních daňových příjmů	Celkem r. 2009			Celkem r. 2010			Celkem r. 2011			Meziroční přírůstek skutečnost		Meziroční index skutečnost %	
	Rozpočet schválený	*sk. k 31. 12.	% plnění	Rozpočet schválený	**sk. k 31. 12.	% plnění	rozpočet schválený	***sk. k 31. 12.	% plnění	2010/2009	2011/2010	2010/2009	2011/2010
Daňové příjmy	815,8	660,6	81,0	732,2	693,9	94,8	739,5	708,8	95,9	33,3	14,9	105,0	102,1
DPH	278,6	253,6	91,0	270,8	269,6	99,5	279,5	275,4	98,5	15,9	5,8	106,3	102,2
spotřební daň	151,8	131,1	86,3	149,2	138,3	92,7	148,4	146,6	98,8	7,2	8,3	105,5	106,0
clo	1,6	1,4	87,3	1,3	1,7	127,8	1,2	1,7	143,9	0,3	0,1	118,9	104,0
daně z příjmů PO	187,0	119,6	64,0	143,9	123,9	86,1	120,6	118,1	97,9	4,3	-5,8	103,6	95,4
daně z příjmů FO z kapitálových výnosů	9,8	10,1	103,4	9,6	10,2	106,1	19,3	11,1	57,3	0,1	0,9	100,5	108,5
závislá činnost	128,1	111,0	86,7	105,3	111,8	106,2	121,1	119,4	98,6	0,8	7,5	100,7	106,7
z přiznání	25,0	5,6	22,3	19,3	8,0	41,4	10,6	2,9	27,7	2,4	-5,0	143,5	36,8
silniční daň	6,5	4,8	73,6	5,5	5,1	92,7	5,6	5,2	92,6	0,3	0,1	106,7	101,7
daň z nemovitosti	6,4	6,4	99,4	9,6	8,8	91,1	9,7	8,6	88,3	2,4	-0,2	137,5	97,9
majetkové daně	11,8	8,1	68,3	9,1	7,7	84,4	13,0	11,7	90,1	-0,4	4,0	95,3	152,6
dálniční poplatek	2,6	2,9	111,1	2,6	3,1	119,9	2,9	2,5	86,7	0,2	-0,6	107,9	80,6
ostatní daně a poplatky	6,6	6,1	91,5	6,0	5,9	97,3	7,6	5,6	74,2	-0,2	-0,3	97,1	95,6

Poznámka:

\* v rozp. celost. daní v roce 2009 není zahrnuto DPPO za obce a kraje ve výši 6,3 mld. Kč a dále správní a místní poplatky obcím ve výši 8,0 mld. Kč a poplatky za znečištění ŽP také obcím ve výši 6,2 mld. Kč (ve skutečnosti je lze sledovat pouze v účetnictví)

*\*\* v rozp. celost. daní v roce 2010 není zahrnuto. DPPO za obce a kraje ve výši 6,2 mld. Kč a dále správní a místní poplatky obcím ve výši 7,8 mld. Kč a poplatky za znečištění ŽP také obcím ve výši 6,2 mld. Kč (ve skutečnosti je lze sledovat pouze v účetnictví)*

*\*\*\*) v rozp. celost. daní v roce 2011 není zahrnuto DPPO za obce a kraje ve výši 6,2 mld. Kč a dále správní a místní poplatky obcím ve výši 7,4 mld. Kč a poplatky za znečištění ŽP také obcím ve výši 6,2 mld. Kč (ve skutečnosti je lze sledovat pouze v účetnictví)*

*Zdroj: vlastní úprava podle MF, 2013*

## 5.4 Sdílené a svěřené daně

Tato kapitola je v práci zmiňována z důvodu snadnějšího pochopení problematiky rozpočtového určení daní. RUD je totiž sestavováno z daní **svěřených** a **sdílených**. Výnos *svěřených daní*, někdy jsou taktéž nazývány jako daně výlučné, je podle daňového určení svěřen pouze jednomu veřejnému rozpočtu. Finance tedy putují buďto do státního rozpočtu nebo do rozpočtů nižších hierarchických úrovní. *Sdílené daně*, jak už název napovídá, plynou určitým **podílem** do různých rozpočtů. Podíl a místo určení sdílené daně je vždy stanoveno příslušným zákonem. Peková (2008, s. 403) rozděluje sdílené daně na dva typy:

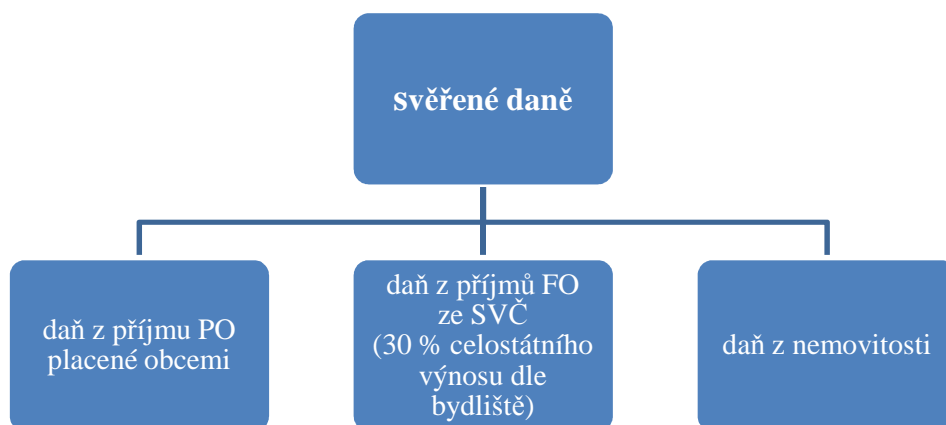
- v závislosti na tom, kde byla daň vybrána, respektuje se zásada původu daně;
- podle přerozdělovacího vzorce.

Poslední zmiňovaný typ je v současné době využíván na území ČR a s jeho využitím se počítá i do budoucnosti. Do přerozdělovacího vzorce je v současné době v ČR například započítáváno kritérium počtu obyvatel, rozlohy či žáků dojíždějících do škol. Co vše náleží do daní svěřených a daní sdílených, je zakresleno na obrázku č. 3 a 4.

Kladné argumenty pro používání sdílených daní uvádí např. Peková (2008, s. 403):

- **stabilita** daňových příjmů do územních rozpočtů;
- **propojení výnosu ze sdílených daní důchodového typu na ekonomický cyklus** – typ těchto daní je úzce spojen s hospodářským vývojem, což vytváří tlak na územní samosprávy, aby správně hospodařily;
- zpravidla dochází ke **snížení nerovností v daňovém výnosu** mezi obcemi, mezi regiony;
- **zvýšení pravomoci územní samosprávy v rozhodování** (sami rozhodují, na co bude výnos ze sdílených daní použit);
- **snížování administrativních nákladů** v rámci centralizace správy a výběru sdílených daní.

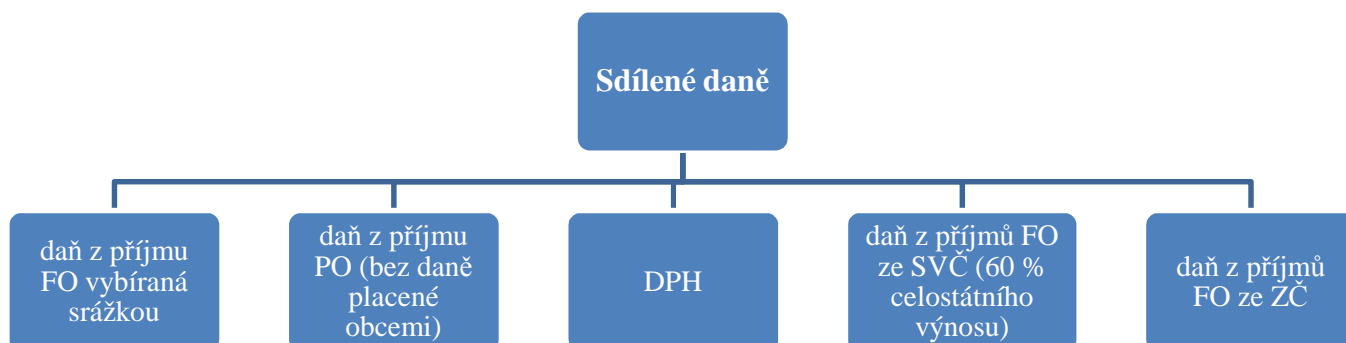
Je samozřejmé, že využívání sdílených daní má i své nevýhody, jako příklad si uvedeme dvě nejhlavnější: závislost územních samospráv na rozhodnutí státu (stát určuje, jak vysoký podíl daně bude plynout do územních rozpočtů), či nízká motivace územní samosprávy na tvorbě vlastních příjmů.



**Obrázek č. 3:** Svěřené daně<sup>2</sup>

*Poznámka: FO (fyzických osob); SVČ (samostatně výdělečná činnost); PO (právnických osob.)*

*Zdroj: vlastní úprava podle zákona č. 243/2000 Sb.*



**Obrázek č. 4:** Sdílené daně

*Poznámka: DPH (daň z přidané hodnoty); FO (fyzických osob); ZČ (závislé činnosti); SVČ (samostatně výdělečná činnost); PO (právnických osob).*

*Zdroj: vlastní úprava podle zákona č. 243/2000 Sb.*

<sup>2</sup>daň z příjmů FO ze SVČ, jak už bylo výše zmíněno, se rozděluje obcím podle místa trvalého pobytu podnikatele. Proto tuto položku daňových příjmů řadí někteří autoři k motivačním prvkům. Do této skupiny může ještě spadat 1,5 % výnosu daně z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti, který se přiděluje obcím podle poměru počtu zaměstnanců mající zaměstnanecký poměr v místě dané obce k celkovému počtu zaměstnanců v ČR.

## 6 ROZPOČTOVÁ SOUSTAVA V ČR

Nejprve je důležité pochopit a uvědomit si, co teorie fiskálního federalismu znamená, proč ji v této práci zmiňujeme. Bez fiskálního federalismu (bez této funkce), by se už západní civilizace stěží obešly. Fiskální federalismus se snaží přenášet pravomoci států na menší územní funkční jednotky, které lépe reflektují specializované požadavky místního prostředí.

### 6.1 Fiskální federalismus a decentralizace

Označení *fiskální federalismus* může být poněkud matoucí. Slovo „fiskální“ jednoznačně zařazuje tento termín do oblasti finanční, přesněji do problematiky daní

a rozpočtu. Slovo „federalismus“ pak bývá nejčastěji spojeno s politickým uspořádáním státu, napovídá nám, že stát má více než jednu úroveň vlády, a každá z těchto úrovní má svůj vlastní okruh pravomocí. „Fiskální federalismus“ se však nevyskytuje jen u států s federativním zřízením, protože se tímto pojmem označuje způsob fungování systému veřejných financí, ve kterém jsou příjmy a výdaje (pře)rozděleny mezi různé stupně decentralizované veřejné správy. Teorie fiskálního federalismu se pak zabývá hlavně problematikou, jak nastavit kritéria v rozpočtovém hospodaření, aby bylo dosaženo co nejvyšší efektivity v nakládání s veřejnými prostředky.

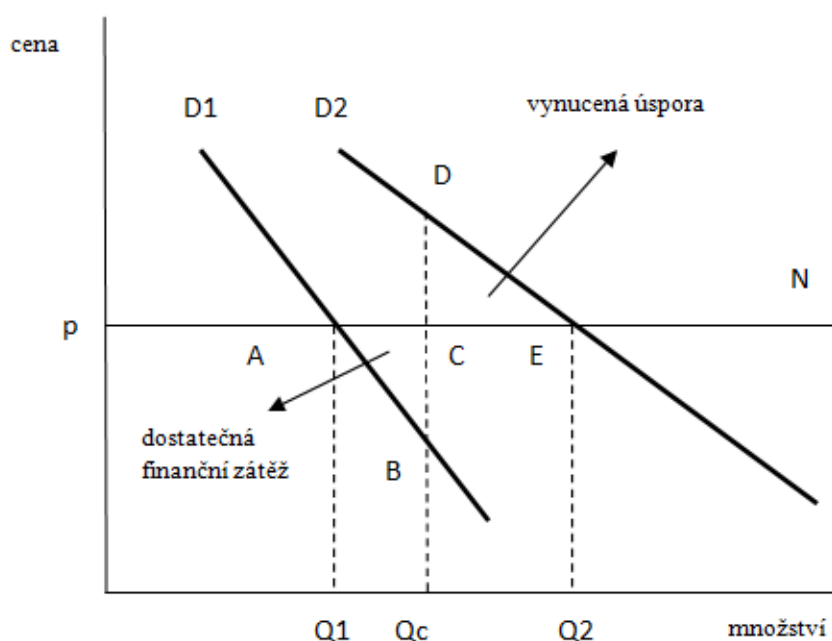
Koncept fiskálního federalismu se poprvé objevil po 2. světové válce v anglosaských zemích a v posledních desetiletích se mu dostává velké pozornosti i v ostatních evropských zemích. Zájem o něj souvisí s nárůstem decentralizace a dekoncentrace veřejné správy, kdy se stále větší podíl zodpovědnosti přenáší na nižší články státní správy a územní samosprávy. V každém demokratickém státě se vyskytují rozdílné administrativní jednotky, kterým jsou přiděleny určité pravomoci a vlastní rozpočet k hospodaření. Optimální míru decentralizace veřejného sektoru na nižší úrovni, které by měly vést ke zvýšení efektivnosti a pružnosti financování těchto nově vzniklých celků, studuje *fiskální decentralizace*.

Někdy se můžeme též setkat s pojmy *administrativní decentralizace* a *fiskálním centralizace* (Tanzi, 1995, s 297). Jak plyne z předchozího textu, o fiskální decentralizaci můžeme hovořit jen tehdy, pokud i nižším vládním úrovním jsou přiděleny pravomoci ke správě financí (vybírat a ukládat daně) a samozřejmě nést za ně zodpovědnost. Pokud



jsou daně vybírány a přidělovány centrálně, a až poté jsou přerozděleny nižším vládním úrovním, které jsou pod kontrolou ústřední vlády, hovoříme o administrativní decentralizaci.

Vraťme se zpět k fiskální decentralizaci, jejíž problematika nás bude provázet i v dalších částech této práce. Fiskální způsob decentralizace vznikl za účelem poskytovat veřejné služby na lépe fungující úrovni. V této úrovni si občané většinou zvolí své zástupce, kteří by pak měli prosazovat jejich zájmy (existují i další možnosti jako veřejná referenda apod.). Územní samospráva má větší předpoklady pro správnou reflexi na problémy v daném území, je schopna lépe vyhovět poptávce a přáním místních obyvatel a navíc zahrnuje velmi jasnou zpětnou vazbu – volby. Obecně platí pravidlo, že čím větší je rozptýlení preferencí, tím je decentralizace vhodnější (Provazníková, 2009). Další argument hovořící ve prospěch fiskální decentralizace je existence prostorové omezenosti užitků a relativně vysoké náklady na rozhodování v případě centralizované vlády (tzv. Oatsův decentralizační teorém, viz obrázek č. 5; Nahodil a kol., 2009).



**Obrázek č. 5:** Oatsův decentralizační teorém

*Poznámka:*  $p$  = cena veřejného statku / konstantní náklady veřejného statku u spotřebitelů ( $N$ )  
 $Q1, Q2$  = úroveň spotřeby v oblasti č. 1 a v oblasti č. 2  
 $Qc$  = kompromisní úroveň, stanovená centrem  
 $D1, D2$  = křivka poptávky po veřejném statku spotřebitelů ze skupin č. 1 a č. 2

*Zdroj:* vlastní úprava podle Provazníkové, 2009

Teorii fiskálního federalismu se snaží vymezit Peková (1995, s. 37), která tvrdí, že fiskální federalismus se zabývá:

- otázkami vertikální a horizontální struktury veřejného sektoru a optimalizací vazeb mezi jeho jednotlivými stupni a články;
- využitím jednotlivých fiskálních funkcí mezi jednotlivými úrovněmi;
- rozdělením pravomocí a odpovědnosti za jednotlivé výdajové oblasti a stanovením daňových pravomocí a uspořádáním příjmů.

Abychom tedy mohli hovořit o fiskálním federalismu, je nutná existence dvou úrovní veřejné správy – ústřední a místní – a jejich struktura na vertikální a horizontální úrovni. Podle Nahodila (2009, s. 87) se při praktickém naplnění teorie fiskálního federalismu jedná o decentralizaci legislativní, alokační, redistribuční a stabilizační funkce státu.

### **Modely fiskálního federalismu**

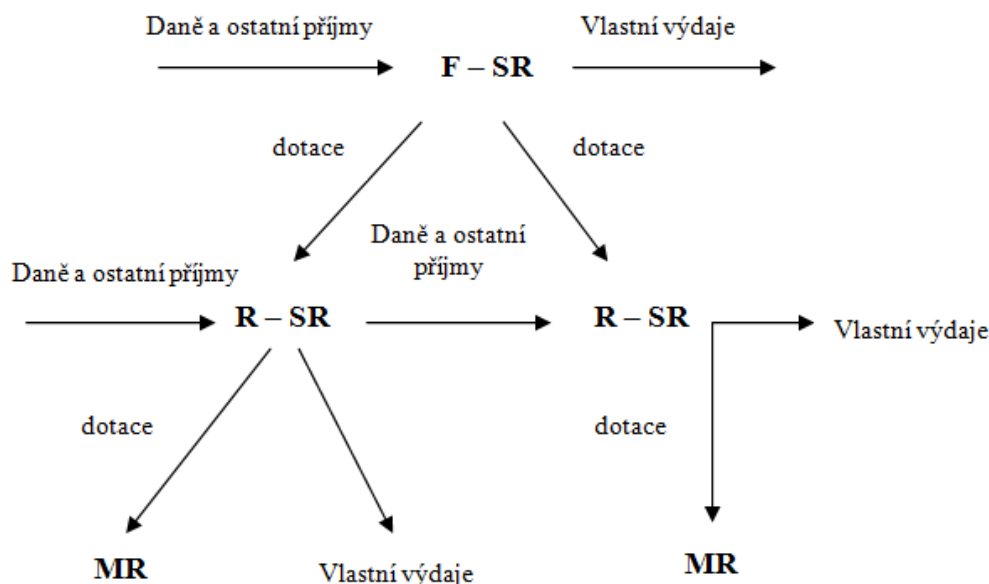
Fiskální federalismus asi nejlépe přiblížíme prostřednictvím modelů. Bude pro nás srozumitelnější, pokud budeme pracovat s modely navrženými pro federativní země, kde jsou kompetence jasněji rozvrženy. Nesmíme ale zapomenout, že modely jsou generalizované a v „čisté“ podobě se v praxi nevyskytují, v konkrétní zemi jsou vždy přítomny v určité kombinaci.

Podle Provazníkové (2009, s. 41) ve federativních zemích rozlišujeme především dva základní modely – vertikální a horizontální, přičemž:

- **Vertikální model** veřejného sektoru, který vychází z teoretického pojetí Musgraveova modelu, též nazývaný jako „koláčový model“ či model „vrstveného dortu“. Což znamená, že vychází z fiskální autonomie jednotlivých vládních úrovní. Fiskální politika se vyskytuje na každé úrovni odpovědnosti i jednotlivým úrovním vlád na horizontální linii. Setkáme se s ním především v USA, Kanadě a Austrálii.
- **Model tzv. kooperativního federalismu** či horizontální model, vykazuje rysy jak unitárního státu (silná ústřední vláda s rozsáhlou oblastí vlivu, jednotná legislativa, jednotná daňová soustava), tak i prvky federativního systému (existence střední úrovně vlád – zemí). Vyskytují se finanční vztahy mezi rozpočty na horizontální úrovni (země, jejichž daňová kapacita je vyšší oproti

předem dohodnutému klíči, poskytují dotace chudším zemím), ale i na vertikální linii mezi spolkovými zeměmi.

- V reálu se však vyskytuje spíše kombinace dvou výše zmíněných, tzv. **Kombinovaný model fiskálního federalismu** (viz obrázek č. 6).

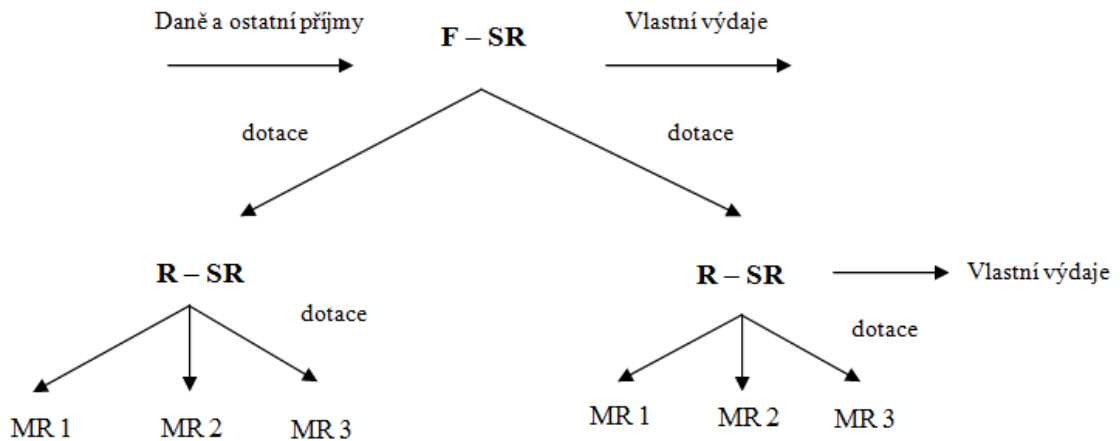


**Obrázek č. 6:** Kombinovaný model fiskálního federalismu

*Poznámka: F – SR = federální státní rozpočet; R – SR = republikový státní rozpočet; MR = místní rozpočty*

*Zdroj: vlastní úprava podle Peková, 2004*

Dále můžeme modely rozdělit na centralizované a decentralizované. V **centralizovaném modelu** mají nižší vládní jednotky malou soběstačnost a jsou závislé především na ústředním rozpočtu, který jako jediný je soběstačný (obrázek č. 7). Vztahy mezi rozpočty jsou řešeny po vertikální linii (formou účelových dotací). Stát tak ovlivňuje téměř veškeré dění na nižších vládních úrovních. Jako příklad si můžeme uvést Československo před rokem 1990.

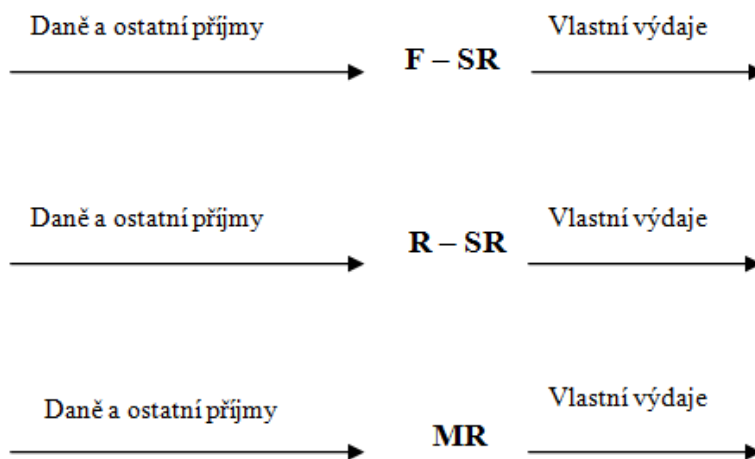


**Obrázek č. 7:** Centralizovaný model fiskálního federalismu

*Poznámka: F - SR = federální státní rozpočet; R - SR = republikový státní rozpočet; MR = místní rozpočty*

*Zdroj: vlastní úprava podle Peková, 2004*

**Decentralizovaný model** pracuje s tou verzí, že veškeré nižší vládní úrovně jsou si soběstačné, nepotřebují přerozdělování rozpočtů z „vyšších míst“ (obrázek č. 8).

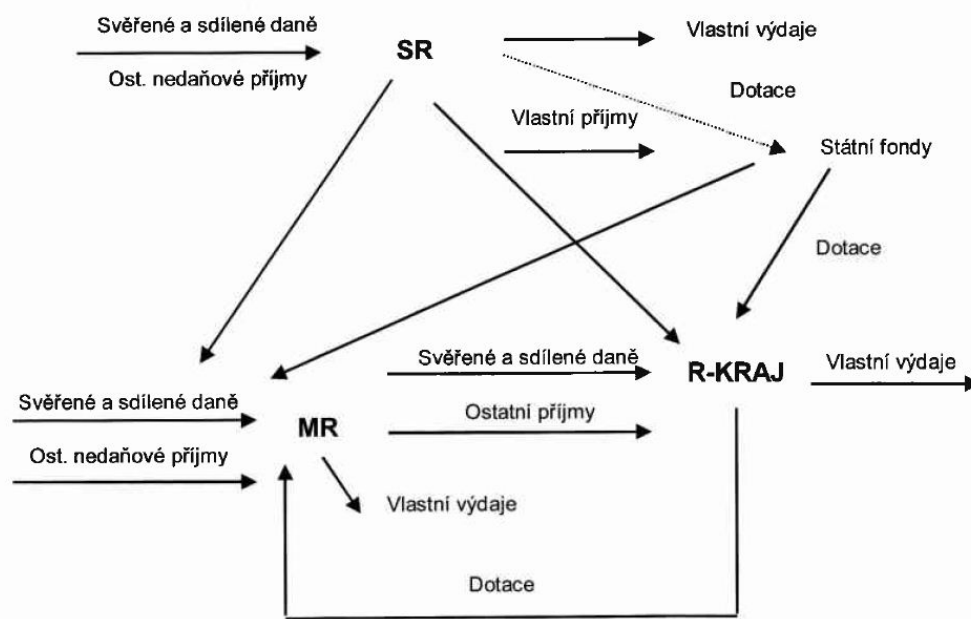


**Obrázek č. 8:** Decentralizovaný model fiskálního federalismu

*Poznámka: F - SR = federální státní rozpočet; R - SR = republikový státní rozpočet; MR = místní rozpočty*

*Zdroj: vlastní úprava podle Peková, 2004*

Současný **model fiskálního federalismu v ČR** můžeme označit jako kombinovaný model fiskálního federalismu s decentralizačními prvky (obrázek č. 9), obce a kraje v současném modelu ještě stále nedosahují úplné samostatnosti. O nastavení parametrů českého fiskálního modelu se diskutuje průběžně od roku 1993 a zákon o rozpočtovém určení daní, který se snaží co nejvíce reflektovat potřeby těchto jednotek, se neustále přepracovává.



**Obrázek č. 9:** Kombinovaný model fiskálního federalismu v ČR

*Poznámka:* SR = státní rozpočet; R – Kraj = rozpočet kraje; MR = místní rozpočty

*Zdroj:* vlastní úprava podle Provazníková, 2009

## 6.2 Rozpočtová soustava

Rozpočtovou soustavu nelze jednoznačně vymezit. Můžeme ji chápat několika způsoby, které se však mohou prolínat. Rozdíly spočívají v tom, co vše je možné do této soustavy zahrnout. V každém státě tvoří nedílnou součást finančního makrosystému, její rozsah je závislý na politickém a územním uspořádání státu, na velikosti státního útvaru a také na tradicích dané země (Nahodil, 2009, s. 47). Hamerníková, Maaytová, (2007, s. 178) či Nahodil (2009, s. 47) shodně popisují rozpočtovou soustavu jako soustavu veřejných rozpočtů (včetně rozpočtových vztahů fungujících uvnitř této soustavy) a institucí, které zabezpečují tvorbu, rozdělování, užití a kontrolu toků jednotlivých okruhů finančních prostředků v rámci této soustavy.

Soustavu veřejných rozpočtů tvoří v České republice centrální vláda, rozpočty regionální a místní. Mezi rozpočty centrální vlády řadíme státní rozpočet, mimorozpočtové fondy a fondy sociálního a zdravotního pojištění. Mimorozpočtové fondy jsou tvořeny *šesti státními fondy* (Fond dopravní infrastruktury, Fond rozvoje bydlení, Fond pro podporu a rozvoj české kinematografie, Zemědělský intervenční fond, Fond kultury a Fond životního prostředí ČR), *privatizačními fondy* (Fond národního majetku a Pozemkový fond ČR) a *Národním fondem* (vytvořen jako kontrolní systém pro peněžní toky od EU). Rozpočty regionálními jsou označovány kraje (14) a hovořímeli o místních rozpočtech, máme na mysli rozpočty obcí a jejich svazů (cca 6250; (Nahodil, 2009, s. 47)). Někteří autoři, např. Vochozka a kol. (2008, s. 79), rozdělují soustavu rozpočtů do čtyř základních skupin: veřejné rozpočty, státní fondy, státní pojistné fondy a účelové fondy.

Soustava veřejných rozpočtů je upravována zákonem č. 218/2000 Sb. a 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, který upravuje tvorbu, funkci a obsah státního rozpočtu a státního závěrečného účtu, příjmy a výdaje státního rozpočtu, hospodaření se státními finančními aktivy a pasivy, finanční hospodaření organizačních složek státu a příspěvkových organizací, upravuje podmínky zřizování státních fondů, zabývá se finanční kontrolou, upravuje způsob řízení státní pokladny, řízení státního dluhu a hospodaření s prostředky soustředěnými v Národním fondu nějak do věty.(Zákon č. 218/2000 Sb. a 250/2000 Sb.)

Podle zákona se tvorba rozpočtu řídí podle těchto rozpočtových zásad: Zásada úplnosti, Zásada jednotnosti, Zásada reálnosti a pravdivosti, Zásada každoročního sestavování a schvalování, Zásada vyrovnanosti, Zásada publicity, Zásada přehlednosti, Zásada efektivnosti a hospodárnosti, Zásada přednosti výdajů před příjmy.

### **6.3 Státní rozpočet**

Státní rozpočet vznikl za účelem rozlišit hospodaření státu od soukromého sektoru, tedy: bylo nutné začít sestavovat státní hospodaření (rozpočet). Je samozřejmé, že nakládání se státními financemi prošlo určitým historickým vývojem. Zprvu se stát téměř minimálně zapojoval do ekonomického chodu země, tedy - nebylo to od něj ani vyžadováno, ba naopak. Stát byl totiž považován za neproduktivní, co se financí týče. Jeho hlavní funkce spočívaly v dohledu nad bezpečím svých občanů, jejich majetku a dodržování práva.

Postupem času společnost začala vyžadovat určité zásahy státu, především na těch místech, o které soukromý sektor nejevila zájem (veřejné osvětlení apod.). Proto si teď uvedeme tři hlavní teorie, které se podílely na vzniku státního rozpočtu. Podle Hamerníkové (1996, s. 25) nejprve vznikala představa o **alokační funkci** státu, kde byly zdroje alokovány (rozdělovány) především na zajištění veřejných statků. Rozšiřování veřejného sektoru se přímo úměrně podílelo na zvyšování účasti státního rozpočtu a tím pádem i na růstu daňového zatížení poplatníků. Čím více byli běžní občané do tohoto procesu zatažováni, tím více chtěli mít pravomocí v rozhodování o veřejných statcích. Postupně se tedy utváří teorie veřejné volby (individuální preference se spojují do preferencí a rozhodování kolektivních (veřejných); převážně ve svůj prospěch).

Jiný pohled na věc přináší A. Wagner, který se snažil propojit fiskální jevy s hospodářskými a sociálními podmínkami života společnosti. „Ve fiskálních vztazích viděl nově především prostředek přerozdělování příjmů (**redistribuční funkce**) a společenského bohatství. Zdůrazňoval nejen potřebu zajistit potřebné peněžní prostředky pro zabezpečení alokační funkce státu, ale i sociálně politický charakter zdanění, kdy daně mají oslabovat tržně živelně vznikající nerovnoměrné rozdělování důchodů. Formuloval svůj proslulý zákon rostoucí státní aktivity, zdůvodněné jak technickými a technologickými faktory, tak především rostoucí vahou sociálně politických cílů.“ (Hamerníková, 1996, s. 25)

Jako poslední se pak rozvíjí teorie nezvaná **stabilizační funkce** státu, kde se využívají vestavěné stabilizátory, teorie cyklické vyrovnanosti státního rozpočtu a teorie kompenzační úlohy státního rozpočtu, kdy stát zasahuje do hospodářského mechanismu prostřednictvím nákupů od soukromého sektoru, pomocí investic, apod. Určité stabilizace se dá docílit využitím veřejných rozpočtů ke zmírnění cyklické oscilace ekonomiky. Stát může využít tyto prostředky ke zmírnění negativních dopadů v době recese či naopak v době konjunktury (Kohout, 2006, s. 100).

Státní rozpočet je spojován s hospodařením státu. Víme však, že v naší společnosti existují různé typy zřízení států (federální, unitární, atd.) a s tím je i úzce spojeno rozdílné chápání pojmu „státní rozpočet“. Proto Hamerníková (1996, s. 27) uvádí, že v obecném pojetí je vhodnější hovořit o veřejném rozpočtu jako o finanční bilanci využívané příslušným stupněm veřejné vlády k zajištění potřeb veřejné ekonomiky a cílů rozpočtové politiky. Z dané definice je jasně patrné, že si pod pojmem veřejný rozpočet můžeme představit soustavu rozpočtů za všechny vládní úrovně. Peková (2008, s. 124) uvádí, že státní rozpočet spadá pod ekonomickou kategorii a je nejvýznamnějším

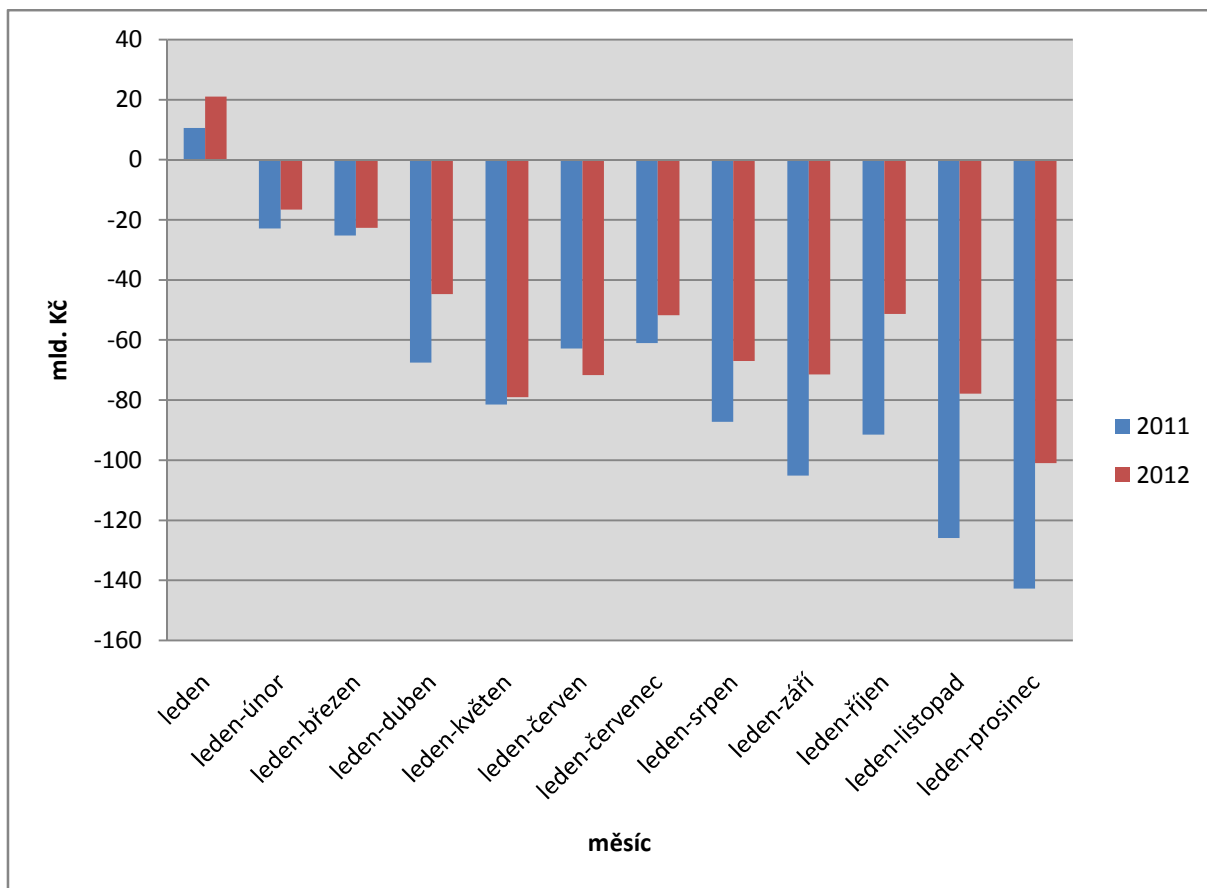
veřejným rozpočtem, protože soustřeďuje největší část příjmů rozpočtové soustavy a to hlavně díky daním (dále to mohou být dotace a jiné transfery). Hamerníková (1996, s. 28) tvrdí, že na státní rozpočet můžeme pohlížet jako na:

- peněžní fond;
- bilanci;
- zákon (finanční plán);
- nástroj fiskální politiky.

Jak už jsme si výše uvedli, jedná se tedy o centralizovaný **peněžní fond**, který je vytvářen, rozdělován a používán především s využitím nenávratného a neekvivalentního způsobu rozdělování.

Státní rozpočet je **bilancí** dané země, kde se srovnávají příjmy a výdaje zpravidla za kalendářní rok. Z toho vychází i tzv. rozpočtové saldo (obr. č. 10), do jaké míry kryjí příjmy výdaje (Peková, 2008, s. 125). Běžný rozpočet může být vyrovnaný – příjmy se rovnají výdajům, přebytkový – příjmy jsou větší než výdaje a schodkový (deficitní) – výdaje převyšují příjmy. V dnešní době se především ve vyspělých zemích nejčastěji setkáváme s posledním zmiňovaným rozpočtem. Tento negativní trend a jeho neustálé navyšování postihuje i Českou republiku, což můžeme mít v budoucnu vliv na státní záruky a závazky. Občas se můžeme setkat s pojmem kapitálový (investiční) rozpočet, ale v České republice je využíván pouze pro statistiky Ministerstva financí. Hamerníková (1996, s. 30) dále dělí rozpočet na řádný a mimořádný. Řádný rozpočet bilancuje řádné příjmy a výdaje, které jsou například ukotvené v rozpočtovém zákoně. O mimořádném rozpočtu hovoříme tehdy, pokud jsou mimořádné výdaje kryty mimořádnými příjmy (např. jednorázové zvýšení daní).





**Obrázek č. 10:** Vývoj salda státního rozpočtu ČR v roce 2011 a 2012 (v mld. Kč)

*Zdroj: vlastní úprava dle MF, 2013*

Rozpočet by měl být závazným **finančním plánem**, který je schvalován dle rozpočtového zákona na tzv. rozpočtové období. Zpravidla to bývá jeden kalendářní rok, který však nemusí úplně vyhovovat všem odvětvím (Netolický, 2010, s. 28). Jelikož se tedy jedná o jednorozhodní plánovací období, označuje se tento plán jako krátkodobý. Přesto velmi závisí na kvalitě informací, které jsou zřizovateli, v našem případě Ministerstvu financí, poskytnuty a od získaných dat se dále odvíjí, zda se podaří závazný finanční plán splnit či nikoliv. Není-li státní rozpočet schválen do začátku dalšího rozpočtového období, musí stát hospodařit podle tzv. rozpočtového provizoria (sestavuje se dle pravidel rozpočtu z předcházejícího roku). Jak už jsme se výše zmínili, odpovědnost za SR nese MF, které musí podávat průběžné zprávy o jeho plnění. Po skončení rozpočtového období (kalendářního roku) se u státního rozpočtu sestavuje závěrečná bilance skutečného plnění státního rozpočtu tzv. státní závěrečný účet.

A jako poslední nesmíme zapomenout, že státní rozpočet plní jakousi funkci významného **nástroje rozpočtové politiky**, která si klade za cíl vyrovnaný rozpočet. Od 30. let dvacátého století vlivem keynesiánství i jako nástroj stabilizační fiskální politiky (Peková, 2008, s. 127). Daňové příjmy a některé výdaje a rozpočtové saldo jsou účelně využívány k ovlivňování agregátní poptávky a hospodářskému růstu či k ovlivňování zaměstnanosti.

### **Rozpočtový proces státního rozpočtu**

Pojem „rozpočtový proces“ označuje souhrn činností, které jsou nezbytně nutné k vytvoření veřejného rozpočtu pro dané rozpočtové období. Rozpočtové období trvá jeden rok a zpravidla se kryje s kalendářním rokem – ani ČR není výjimkou. Samotný rozpočtový proces pak trvá o něco déle, většina autorů (např. Provazníková, 2011; Peková, 2004; Bakeš, 2009) se shoduje na délce trvání od 1,5 až 2 roky (v některých letech i přes 2 roky) a téměř shodně rozdělují rozpočtový proces do těchto etap (pozn.: takovéto rozdělení se dá aplikovat jak pro státní rozpočet, tak i pro územní rozpočty):

- a) analýza minulosti a stanovení priorit pro rozpočtové období;
- b) sestavení návrhu rozpočtu;
- c) projednávání a schválení;
- d) kontrola plnění rozpočtu;
- e) přehled o skutečném plnění rozpočtu – závěrečný účet;
- f) následná kontrola;
- g) aktualizace programu rozvoje a rozpočtového výhledu.

**Sestavením návrhu rozpočtu** je u nás pověřeno ministerstvo financí, které schraňuje nutné podklady pro úspěšné sestavení návrhu rozpočtu minimálně půl roku před začátkem nového rozpočtového období. Samotný postup sestavování zohledňuje vývoj příjmů a výdajů v minulých letech, které se musí poupravit o možnou inflaci, vliv případné změny rozpočtového určení daní apod.

Sestavený návrh státního rozpočtu je **projednáván a schvalován** zákonodárným sborem, v ČR se jedná o parlament, kde se jím zabývají poslanci. Poslanci mohou podávat pozměňující návrhy (v tzv. čteních), kterými se musí ministr financí zabývat, proto se může samotný proces schvalování stát dlouhodobou záležitostí, hlavně v případě vrácení návrhu rozpočtu. Schválený rozpočet se stává rozpočtovým zákonem. Není-li

návrh schválen do začátku rozpočtového období, hospodaří stát podle tzv. rozpočtového provizória.

Za **kontrolu plnění rozpočtu (realizaci)** většinou zodpovídá ten orgán rozpočtové soustavy, který byl pověřen jeho vytvořením – v podmínkách ČR tedy hovoříme o Ministerstvu financí. Mimoto se provádí i další kontroly plnění SR, jako např.: průběžná a **následná** kontrola či vnitřní a vnější kontrola (Zmeltová, 2012). Vnitřní kontrolou se zabývají všechny orgány nakládající s prostředky SR a jsou povinny informovat MF o stavu jejich hospodaření. Vnější kontrolu vykonávají Nejvyšší kontrolní úřad, MF, správci kapitol, finanční orgány a orgány územně samosprávné celky.

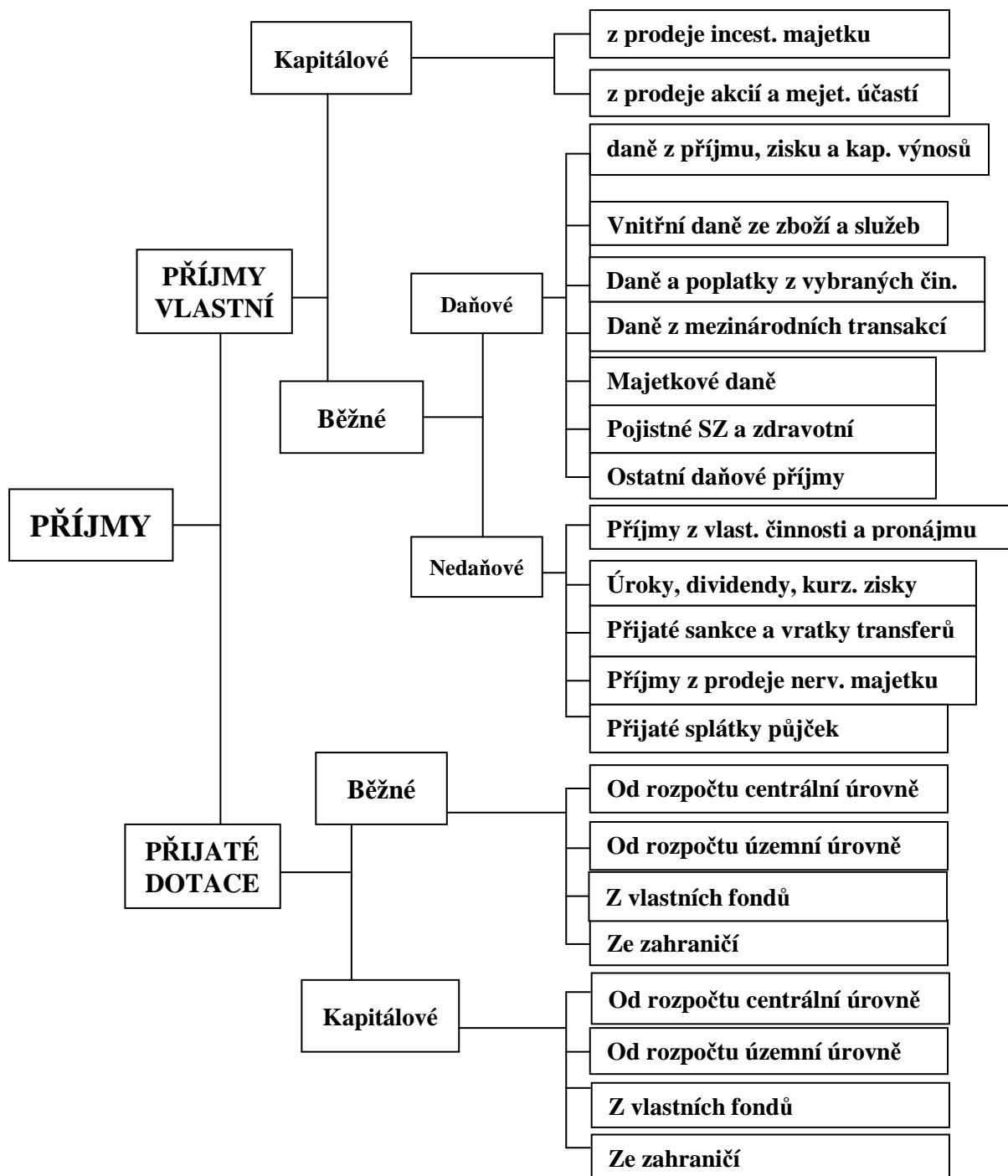
Za další „projev“ následné kontroly můžeme považovat sestavování **státního závěrečného účtu**, který je předkládán poslanecké sněmovně od výkonných orgánů (pověřených subjektů). Vyjadřuje vztah mezi plánovanými příjmy a výdaji uvedenými v zákoně o státním rozpočtu a skutečném hospodaření během rozpočtového roku.

#### **6.4 Rozpočty územních samosprávných celků**

Rozpočty územních a samosprávných celků jsou součástí soustavy veřejných rozpočtů od roku 1990, kdy byla obnovena územní samospráva. Roku 2001, s obnovením krajské úrovně, k nim přibyly i rozpočty krajů. Pro ÚSC je sestavován samostatný rozpočet jak na municipální úrovni, tak i na regionální úrovni – rozpočet obce nebo kraje (tzn. územní rozpočet (Liptáková, 2004). V některých případech se do této kapitoly zahrnuje specifický druh rozpočtů a to: dobrovolných svazků obcí a regionálních rad soudržnosti, my se jimi však podrobněji zabývat nebudeme. Jednu věc však mají tyto rozpočty společnou. Jedná se o decentralizované peněžní fondy, ve kterých se soustřeďují jak příjmy plynoucí z přerozdělení rozpočtové soustavy, tak příjmy generované jejich vlastní činností. Takováto decentralizace lépe odráží specifika jednotlivých oblastí. Provazníková (2011, s. 56) uvádí, že „územní rozpočet je vytvářen, rozdělován a používán, stejně jako ostatní veřejné rozpočty v rozpočtové soustavě s využitím nenávratného, neekvivalentního a nedobrovolného (především u daní) způsobu financování, který je typický pro všechny veřejné rozpočty“. Podobně jako u státního rozpočtu tak i zde platí, že územní rozpočet je účetní bilancí – srovnávají se příjmy a výdaje v rozpočtovém období; finančním plánem – zpravidla je sestavován na jeden kalendářní rok (teprve v posledních letech se většinou sestavuje i rozpočtová prognóza); nástrojem veřejné politiky – klade si za cíl vyrovnaný rozpočet; a nástrojem řízení

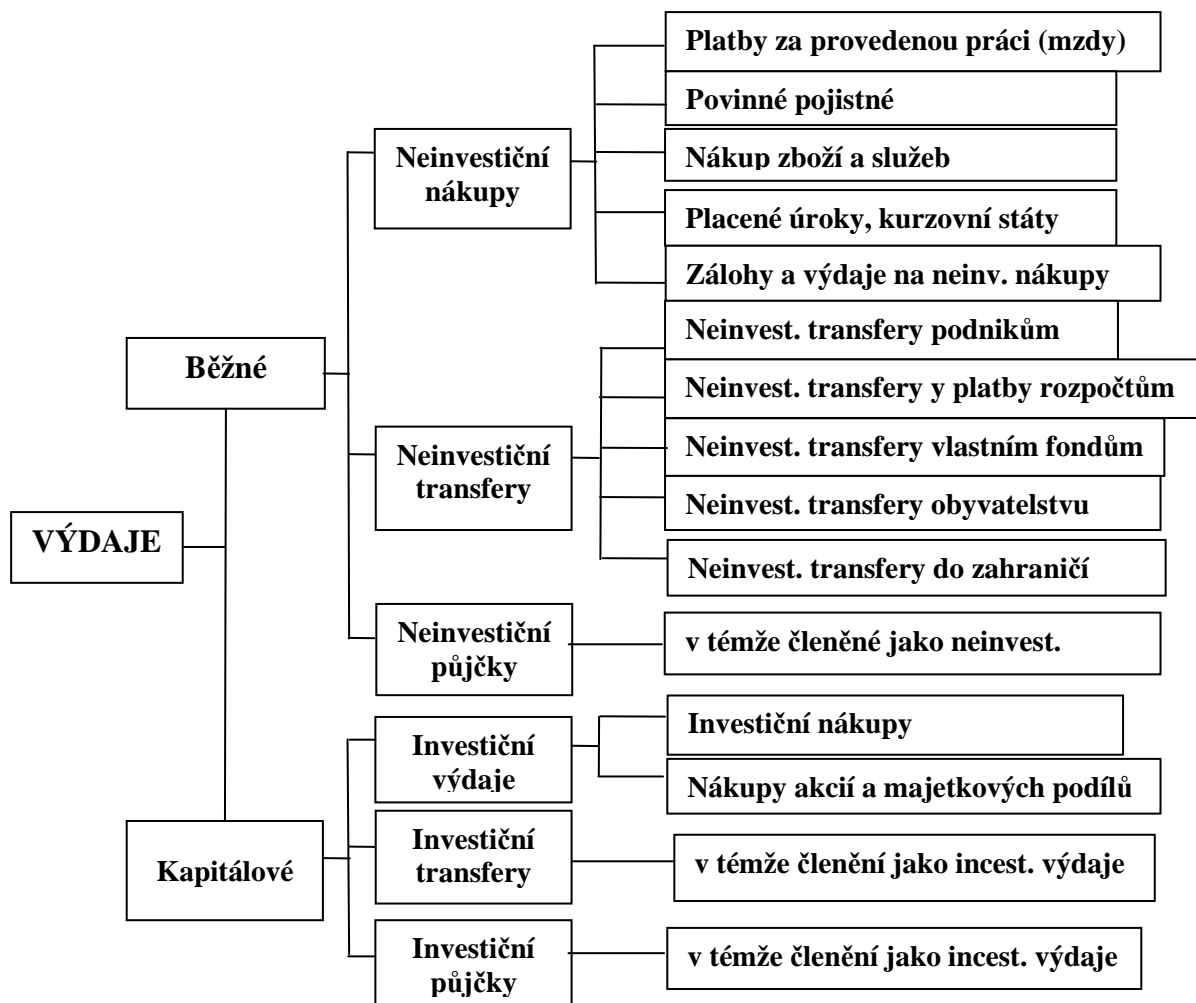
v příslušné obci a v kraji. Tyto rozpočty jsou však zpravidla závislé na jiných úrovních veřejného rozpočtu. Hospodaření s rozpočtovými prostředky nižších ÚSC upravuje zákon č. 250/2000 Sb. o rozpočtových pravidlech územních rozpočtu, ve znění pozdějších předpisů.

Vlastní příjmy rozpočtů obcí tvoří nejpočetnější skupinu příjmů jejich rozpočtů, především pak příjmy daňové viz obrázek č. 11 (naopak výdaje obcí jsou zobrazeny na obrázku č. 12). Dále to jsou příjmy nedaňové, příjmy z podnikání obcí a významné jsou i nenávratné dotace (více v kapitole o územním rozpočtu). Struktura územního rozpočtu je ve většině zemí tvořena podle dvou odlišných skupin rozpočtů na **běžný** a **kapitálový** rozpočet. Oddělením běžného hospodaření od investičního je zajištěna lepší přehlednost v nakládání s daňovými i nedaňovými příjmy. *Běžný* rozpočet vychází z běžných příjmů a výdajů většinou se opakujících s každoroční pravidelností. Běžnými příjmy jsou financovány neinvestiční (provozní) potřeby, které vycházejí z neinvestičních výdajů. Takový rozpočet by měl být sestavován jako vyrovnaný, pokud se tak neděje a příjmy ÚSC jsou nižší než jejich výdaje, hovoříme pak o deficitním rozpočtu, který, pokud trvá delší časové období, ohrožuje hospodaření ÚSC. Naopak o *kapitálovém* rozpočtu hovoříme tehdy, pokud příjmy, které se vztahují na financování investičních potřeb, přesahují období jednoho rozpočtového roku. Kapitálový rozpočet může být vyrovnaný, deficitní či přebytkový (výdaje jsou menší než kapitálové příjmy).



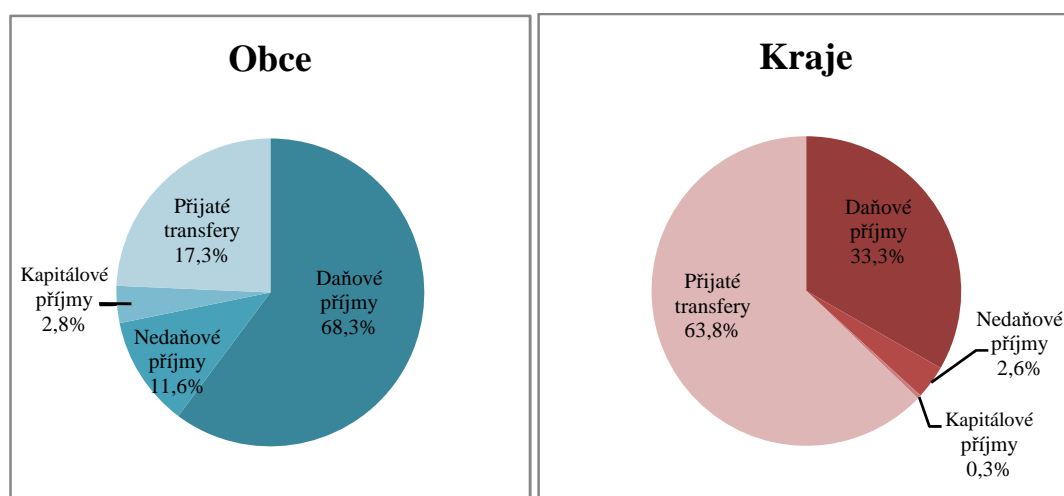
**Obrázek č. 11:** Schéma struktury územního rozpočtu (SZ – sociální zabezpečení)

Zdroj: Vlastní zpracování podle MF, 2002



**Obrázek č. 12:** Schéma struktury územního rozpočtu

Zdroj: vlastní úprava podle MF, 2002



**Obrázek č. 13:** Složení příjmů ÚSC - predikce na rok 2014

Zdroj: vlastní úprava podle Parlamentu ČR, 2014

Příjmy a výdaje obcí a krajů jsou téměř totožné, jediný markantnější rozdíl spočívá ve výdajové složce krajů, kterou tvoří dotace, které směřují do rozpočtů obcí v daném kraji (Mrkývka, 2004). Pro oba ale platí, že příjmy jsou zabezpečovány z vlastního majetku, hospodářské činnosti ÚSC a jím zřízených právnických osob, z výnosů daní, dotací ze SR a státních fondů, případně také ze strukturálních fondů EU, darů, ze správní činnosti aj. (obrázek č. 13). Na zadlužení ÚSC se můžeme podívat v tabulce č 2. Za pozornost stojí fakt, že největší města ČR (Praha, Brno, Ostrava a Plzeň) se podílejí na zadluženosti obcí více jak polovinou.

**Tabulka č. 2: Zadlužení ÚSC v mld. Kč**

Ukazatel	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
obce	48,3	55,8	70,4	74,8	79	80,9	79,2	80,1	80,6	83,3	82,4	90
zadluženost 4 největších měst	24,2	29,6	42,4	45,9	48,4	47,4	46,3	45,8	39,3	40,1	38,4	45,5
% podíl 4 největších měst na celkové zadluženosti	50,1	53	60,2	61,4	61,3	58,6	58,5	57,2	48,8	48,1	46,6	50,6
kraje			1,3	1,5	2,9	7,7	10,4	14,6	20,9	19,1	22,3	24,5

Zdroj: Vlastní úprava podle MF, 2013

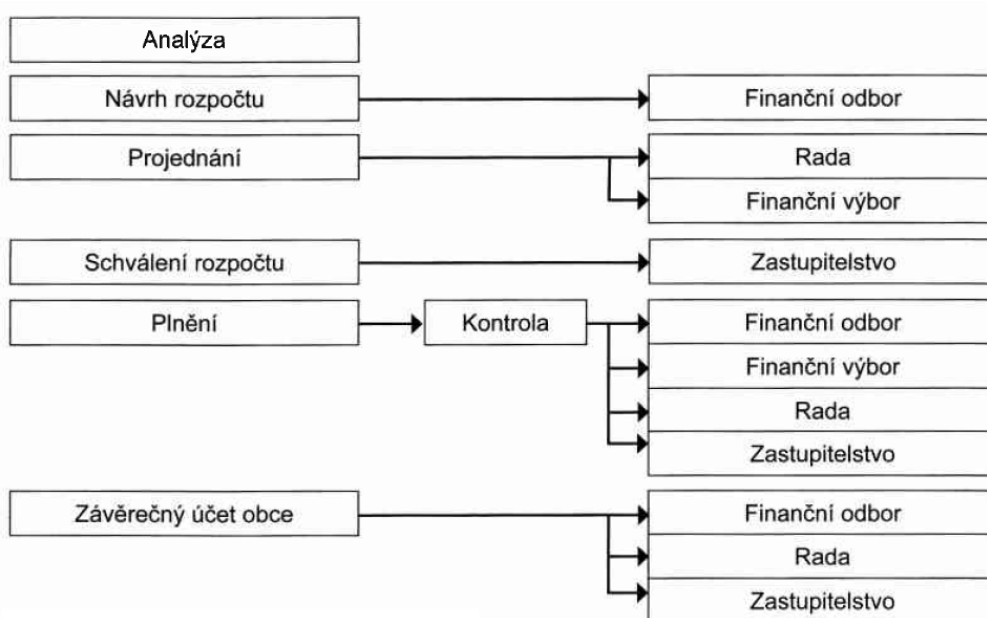
### Rozpočtový proces územních samosprávných celků

Stěžejní body rozpočtového procesu územních samosprávných celků se shodují s rozpočtovým procesem státního rozpočtu, proto nebude tato kapitola podrobně zacházet do všech detailů, neboť bychom pouze opakovali fakta z předchozích kapitol.

Podle Provazníkové (2009) pojem „rozpočtový proces“ označuje souhrn činností, které jsou nezbytně nutné k řízenému hospodaření v územně samosprávném celku v daném rozpočtovém období o délce trvání jeden kalendářní rok. Samotný rozpočtový proces pak trvá o něco déle, v rozmezí od 1,5 až 2 let (v některých letech i přes 2 roky). Jednotlivé fáze rozpočtového procesu se dají rozdělit do následujících bodů:

- a) analýza minulosti a stanovení priorit pro rozpočtové období;
- b) sestavení návrhu rozpočtu;
- c) projednávání a schválení;
- d) kontrola plnění rozpočtu;
- e) přehled o skutečném plnění rozpočtu – závěrečný účet;
- f) následná kontrola;
- g) aktualizace programu rozvoje a rozpočtového výhledu.

**Sestavením návrhu rozpočtu** se zabývá výkonný orgán obce (kraje), většinou finanční obor. Jako podklad pro správné sestavení rozpočtu slouží rozpočtový výhled. Sestavený návrh státního rozpočtu je **projednáván**, liší se však od místních podmínek, kdo se projednávání účastní – jaké výkonné orgány budou mít právo zasahovat. Případné připomínky jsou zpracovány do návrhu rozpočtu. **Schvalování** rozpočtu je ve výhradní pravomoci zastupitelstva. Schválený rozpočet může být vyrovnaný, přebytkový či deficitní. Rozpočet musí být reálný, pravdivý a úplný. Za **kontrolu plnění rozpočtu (realizaci)** většinou zodpovídá ten orgán rozpočtové soustavy, který byl pověřen jeho vytvořením – výkonné orgány (finanční obor a rada). ÚSC a dobrovolný svazek obcí je povinen nechat si přezkoumat (krajem či auditorem) své hospodaření za uplynulý rok. Výsledná zpráva o přezkoumání hospodaření obce je nezbytnou součástí projednání závěrečného účtu, plní tedy funkci jaké si kontroly.



**Obrázek č. 14:** Fáze rozpočtového procesu

*Zdroj: Provazníková, 2009*



## 7 ROZPOČTOVÉ URČENÍ DANÍ ČR OD ROKU 1993

S neustálými snahami „správně“ nastavit rozpočtové určení daní (dále už jen RUD) tak, aby neznevýhodňoval jednotlivé rozpočty, se budeme snažit zrekapitulovat minulé úpravy RUD v ČR. Zprvu se budeme věnovat RUD obcí, kdy začneme rokem 1993 až po současnost. Později se přeneseme na RUD krajů, které datuje svoji existenci od roku 2001 (nabytí účinnosti předpisu č. 243/2000 Sb., Zákon o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtové určení daní) a předpis č. 250/2000 Sb. Zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů). Na závěr se pokusíme o prognózu, jakou cestou by se mohlo RUD ubírat v následujících letech.

S daněmi a jejich funkcemi jsme se už seznámili v předchozích kapitolách. Víme, že daně jsou nejvýznamnějším příjmem veřejných rozpočtů. Stát se snaží pomocí zákonů usměrňovat co nejoptimálněji, do jakých míst a jak velký podíl daní bude přerozdělen. U RUD dělíme daně na dva typy a to daně svěřené (výlučné) a sdílené.

Vlivem demokratizace, která se nevyhnula ani veřejné správě ČR, došlo k obnovení samosprávy už roku 1990, ale o samostatném financování ÚSC můžeme hovořit až od vzniku samostatné České republiky, kdy byla přijata nová daňová soustava (zákon č. 397/1990 Sb.; zákon č. 586/1992 Sb.). Do roku 2001 se veškeré přerozdělování finančních prostředků mezi státem, obcemi a v té době ještě existujícími okresními úřady, řídilo předpisem č. 576/1990 Sb. – Zákon České národní rady o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky České republiky a obcí v České republice (rozpočtová pravidla republiky). Schválení potřebných zákonů mělo za následek, že byla přenesena větší míra zodpovědnosti na nižší celky státní správy, které mohly začít hospodařit s větším množstvím prostředků. S účinností od 1. 1. 2001 na něj v obecné rovině navazuje zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů, který je dále upravován předpisem č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtové určení daní), ve znění pozdějších předpisů. Tento poslední zákon, který je vytvořen z pouhých osmi paragrafů, nám sděluje dvě velmi důležité informace:

- výnosy z jakých daní stát přerozděluje územním samosprávným celkům, a na jaký procentuální podíl ÚSC mají nárok;

- určitá kritéria, která slouží pro výpočet daného podílu jednotlivé obce (kraje).

Aby mohl být zákon týkající se RUD správně aplikován, nestačí jenom jeho samotné přečtení. Jedná se totiž o matematický propočet množiny, která je tvořena řadou prvků, což je samozřejmě pro běžného občana značně komplikované. Samotné nastavení výše RUD pro konkrétní obce je předmětem řady sporů. Musíme na tuto problematiku nahlížet z více pohledů, tzn., že se zde střetává více vědních disciplín dohromady. Komplexně se na RUD dá pohlížet z právního, ekonomického, geografického a politického hlediska. Posledním zmiňovaným hlediskem se budeme zabývat v další samostatné kapitole.

Pro lepší orientaci ve vývoji RUD obcí je nezbytně nutné tuto problematiku rozdělit do několika fází. Po porovnání s řadou autorů (Provazníková, 2010; Netolický, 2010; Klech, 2010; ad.) jsme se rozhodli pro rozdělení do pěti na sebe navazujících etap:

- rozpočtové určení daní obcí v období 1993–1995;
- rozpočtové určení daní obcí v období 1996–2000;
- rozpočtové určení daní obcí v období 2001–2007;
- rozpočtové určení daní obcí v období 2008–2012;
- rozpočtové určení daní obcí od roku 2013 až po současnost.

RUD krajů bylo rozděleno do dvou etap:

- rozpočtové určení daní krajů v období 2002–2010
- rozpočtové určení daní krajů od roku 2011 až po současnost

## **7.1 Rozpočtové určení daní (obce)**

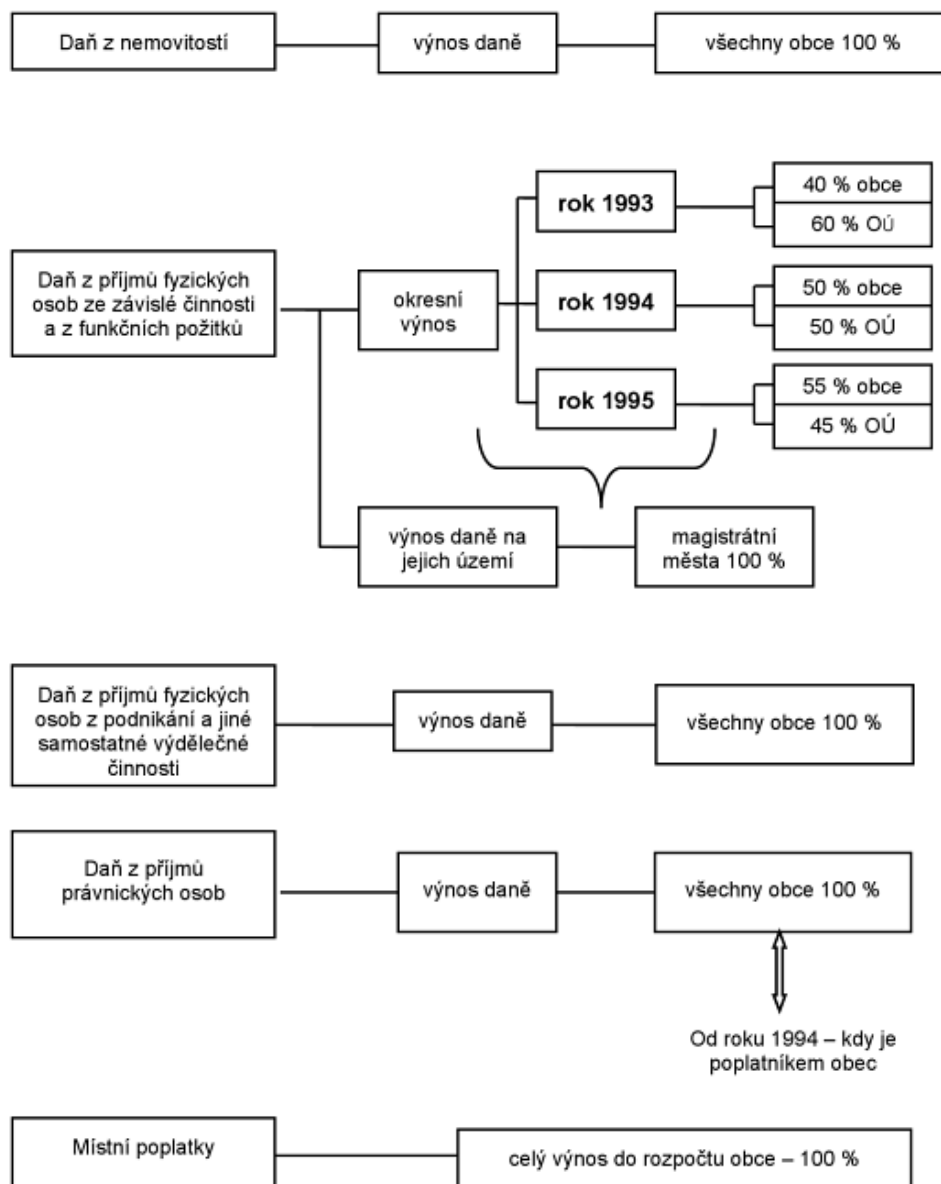
### **7.1.1 Období 1993–1995**

Před začátkem samotné první etapy se musíme zmínit o schválení velice důležitého zákona č. 294/1990 Sb. Daný předpis přiznával obcím právo na vlastní majetek a finanční zdroje, se kterými mohla daná územní jednotka hospodařit za podmínek, které byly konkretizovány v přepisu č. 576/1990 Sb., zákon České národní rady o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky České republiky a obcí v České republice (rozpočtová pravidla republiky).

Jak už jsme se výše zmínili, roku 1993 byla přijata nová daňová soustava, a proto bylo zapotřebí vytvořit následující pravidla pro RUD územních rozpočtů. Podle pravidel do nich směřoval:

- **100% výnos daně z příjmu fyzických osob ze samostatné výdělečné činnosti** určený obcím podle trvalého bydliště podnikatele;
- podíl na výnosu **daně z příjmu fyzických osob ze závislé činnosti**, který byl přerozdělován mezi obce a okresy. V roce 1993 to bylo v poměru obec a okresní úřad **40 : 60**, následující rok se jednalo o poměr **50 : 50** a poslední rok to už bylo ve prospěch obcí **55 : 45**. Část, která měla připadnout obcím, byla přerozdělována podle jednoduchého vzorce – počet obyvatel v obci k počtu obyvatel v okrese. Čtyřem největším městům ČR (Praha, Brno, Ostrava a Plzeň) náležel celý výtěžek této daně docílený na jejich území; zákon č. 576/1990 Sb., o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky České republiky a obcí v České republice (rozpočtová pravidla republiky);
- celý výnos **daně z nemovitostí** nacházejících se na území obce, která se dělí na daň z pozemků a daň ze staveb (zákon č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitosti ve znění pozdějších předpisů);
- od roku 1994 přibyl příjem z **výdělku právnických osob**, za podmínek, kdy je poplatníkem sama obec;
- dále se jednalo o **správní poplatky** (výpis z matrik, za provoz kasin apod.), které mají obce povinnost vybírat za předpokladu, že vykonávají územní samosprávu. Jedná se o zákon č. 368/1992 Sb., o správních poplatcích, ve znění zákona 10/1993. Výši poplatků určuje sám zákon, obce nemají pravomoc ji ovlivňovat, ale mohou jej prominout určitým skupinám obyvatelstva (invalidům atd.);
- Jako poslední si uvedeme příjem z **místních poplatků**, jenž určuje předpis č. 565/1990, o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů včetně zákona o vodách a zákona o odpadech. V tomto případě si obec sama určuje, za které poplatky bude inkasovat peníze či nikoliv. Konkrétní výše poplatků je určena v rámci určitých intervalů, jenž určuje zákon. Jako příklad si můžeme uvést tyto nejznámější poplatky: poplatek ze psů, poplatek za lázeňský a rekreační pobyt atd.

Výše vypsané body („daně“) můžeme pro lepší představu rozdělit do dvou skupin a to na daně *sdílené* (daň z příjmu fyzických osob ze závislé činnosti) a daně *svěřené* (výlučné; (daň z nemovitosti, daň z příjmu fyzických osob z podnikání a jiné samostatné výdělečné činnosti a daň z příjmu právnických osob v případě, kdy je poplatníkem obec, popř. místní a správní poplatky)).



**Obrázek č. 15:** Struktura daňových příjmu obcí v letech 1993-1995

*Poznámka: OÚ – Okresní úřad*

*Zdroj: vlastní úprava podle Provazníková, 2009*

Na závěr je nutné podotknout, že systém RUD potřeboval téměř od samého začátku projít určitou reformou a to hned z více důvodů. Jedním z nich byla roztržitost veřejné správy způsobená nárůstem obcí přibližně ze čtyř tisíc sto v roce 1990 na cca šest

tisíc dvě stě v roce 1993. Dále dle Netolického (2010, s. 126) byly velké rozdíly způsobeny chybným nastavením přerozdělovacích kritérií sdílené daně z příjmu fyzických osob ze závislé činnosti na celookresní výnos. Hlavní problém spočíval v tom, že takovéto nastavení způsobovalo velké diference příjmu obcí na relativně malém území. Existovaly tak vedle sebe „bohaté“ a „chudé“ okresy. „Docházelo tedy k tomu, že dvě obce, zhruba o stejných charakteristikách (stejná velikost, ekonomické a sociální zázemí apod.), získávaly různou výši daňových příjmů v přepočtu na obyvatele jenom proto, že každá z nich existovala v různém okrese“ (Provazníková, 2009, s. 126). Poslední takový vážnější problém nastával u daně z příjmu fyzických osob ze samostatné výdělečné činnosti, která byla určována na základě místa trvalého bydliště poplatníka, bez ohledu na sídlo provozování činnosti. Tím vznikala určitá rivalita mezi obcemi, které se začaly „přetahovat“ o trvalé bydliště podnikatele (mnohdy fiktivní), kterému bylo poté přislíbeno určité zvýhodnění. Proto se dostáváme k další etapě, která se snažila s těmito nastíněnými problémy vypořádat.

### 7.1.2 Období 1996–2000

K první lednu roku 1996 vstoupila v platnost novela rozpočtových pravidel, která měla za úkol vypořádat se s nerovným nastavením RUD z předešlých let. Jednalo se o předpis č. 154/1995 Sb., zákon, kterým se mění a doplňuje zákon České národní rady č. 576/1990 Sb., o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky České republiky a obcí v České republice (rozpočtová pravidla republiky), ve znění pozdějších předpisů. Díky této novele se na některých daních začal podílet jak státní rozpočet, tak i rozpočty obcí a okresních úřadů. Hlavní změny se týkaly především:

- **daně z příjmu fyzických osob ze závislé činnosti.** Podíl obcí na celookresním výnosu daně se snížil na **30 %**, stejné procento připadlo i okresním úřadům a zbytek, tedy **40 %**, připadalo ve prospěch státní pokladny. Ze zmíněného obecního podílu **30 %**, se dvě třetiny rozdělovaly mezi obce podle podílu počtu obyvatel dané obce na počtu obyvatel okresu a zbylá jedna třetina plynula do obce, kde měla své sídlo plátcova pokladna. Do magistrátních měst a jejich rozpočtů bylo přerozdělováno **70 %** z výnosu této daně (dříve to bylo celých **100 %**), zbylých **30 %** náleželo státu;

- **daně z příjmu právnických osob.** Od platnosti novely se obce podílely **20 %** na celostátním výnosu této daně, která byla rozdělována podle podílu počtu obyvatel obce k celkovému počtu obyvatel státu;
- **sankční poplatky související s životním prostředím.** Jednalo se především o poplatky za znečišťování životního prostředí od provozovatelů tzv. „malých zdrojů znečištění“, poplatky za vznik tzv. komunálního odpadu a poplatky za uložení odpadu na skládky.

Schválená novela měla zamezit prohlubování rozdílů mezi obcemi či okresy, což se však nepodařilo. V rámci daného území byl daňový výnos obcí nerovnoměrný, nejvíce byly postiženy menší obce, které tvoří většinu obcí ČR. Nový zákon nevyřešil ani otázku samostatně podnikajících osob, kde probíhal neustálý boj mezi obcemi o získání trvalého bydliště podnikatele. Dále obce začaly pociťovat snížený příjem financí ze závislé činnosti, kterou měla kompenzovat daň z příjmů právnických osob, což se však nenaplnilo. Negativní vliv na příjmy obcí měla i rostoucí nezaměstnanost. Týkalo se to především daně z příjmu ze závislé činnosti. Provazníková (2009, s. 128) uvádí, že rozdíly obcí ve velikosti příjmů z této daně na obyvatele byly až trojnásobné. Tyto nerovnosti musel kompenzovat státní rozpočet formou územně vyrovnávací dotace (byla vyplácena na základě odchylky výnosu daně ze závislé činnosti na obyvatele od průměrné hodnoty ČR bez započítání magistrátních měst. Zbylé daně z předcházejícího období zůstaly nepozměněny. Kladné však bylo zvyšování podílu obcí na celkových daňových výnosech, z toho vyplývá, že se snižoval význam státu a okresů, co se do RUD týče.

**Tabulka č. 3: Struktura daňových příjmů obcí v letech 1996–2000**

ukazatel	1996		1997		1998		1999		2000	
	mld. Kč	%	mld. Kč	%	mld. Kč	%	mld. Kč	%	mld. Kč	%
<b>daň fyzických osob</b>	<b>41,4</b>	<b>65,4</b>	<b>44,0</b>	<b>66,9</b>	<b>47,4</b>	<b>65,9</b>	<b>48,8</b>	<b>64,5</b>	<b>51,3</b>	<b>61,5</b>
ze závislé činnosti (celookresní výnos)	25,3	40,3	28,2	42,9	30,7	42,3	31,9	42,1	34,7	41,5
z toho: podle plátcovy pokladny	2,5	4,0	2,8	4,0	3,1	4,3	3,2	4,2	3,5	4,3
ze samostatné činnosti	15,8	25,2	15,8	24,0	16,7	23,2	16,9	22,3	16,7	20,0
<b>daň z příjmů právnických osob</b>	<b>14,1</b>	<b>22,5</b>	<b>13,4</b>	<b>20,4</b>	<b>16,2</b>	<b>22,5</b>	<b>18,8</b>	<b>24,8</b>	<b>23,4</b>	<b>28,0</b>
z toho: 20% podíl placená obcemi	11,8	18,8	10,3	15,7	11,9	16,5	13,4	18,0	12,8	15,3
<b>daň z nemovitosti</b>	<b>4,0</b>	<b>6,3</b>	<b>3,9</b>	<b>6,0</b>	<b>4,1</b>	<b>5,7</b>	<b>4,3</b>	<b>5,5</b>	<b>4,4</b>	<b>5,3</b>
správní, místní a ostatní poplatky	3,8	6,1	4,5	6,8	4,3	6,1	3,8	5,0	4,2	5,0
<b>daňové příjmy celkem</b>	<b>62,8</b>	<b>100,0</b>	<b>65,8</b>	<b>100,0</b>	<b>72,1</b>	<b>100,0</b>	<b>75,7</b>	<b>100,0</b>	<b>83,6</b>	<b>100,0</b>

*Zdroj: vlastní úprava podle Provažníkové, 2009*

### 7.1.3 Období 2001–2007

Přelomovým obdobím pro změny v RUD se stal rok 2001, kdy byla uvedena do chodu reforma veřejné správy. Hlavní podíl na tom neslo zřízení krajské správy, pro kterou bylo nutné nově zřídit financování. Netolický (2010) ve své práci uvádí, že koncepce veřejné správy, byla přijata vládou už roku 1999, a počítala s tím, že významnou částí příjmů obcí a krajů budou svěřené daně, které by měly zajišťovat finanční soběstačnost samosprávy. Do plánu legislativních prací byl také zahrnut zákon o rozpočtovém určení daní, který měl vyřešit problémové části předchozích koncepcí. Pro začátek je důležité zmínit, že pro rok 2001 bylo nové RUD nastaveno pouze pro obce, kraje se dočkaly až o rok později. RUD krajů, bude rozvedeno v samostatné kapitole později.

Nová etapa systému RUD obcí od roku 2001 byla především stavěna na těchto stěžejních bodech:

- posílení významu sdílených daní;
- mezi sdílené daně byla nově zařazena daň z přidané hodnoty;
- princip solidarity, k přerozdělování daní byly vytvořeny velikostní kategorie a koeficienty.

Daňové příjmy rozpočtů obcí tvoří (zákon č. 243/2000 Sb.):

- **výnos daně z nemovitostí**, příjemcem je ta obec, na jejímž území se nemovitost nachází;
- podíl **20,59 % z celostátního hrubého výnosu daně z přidané hodnoty**;
- podíl **20,59 % z celostátního hrubého výnosu daně (záloh na daň) z příjmu fyzických osob ze závislé činnosti a funkčních požitků**, odváděné zaměstnavatelem jako plátcem daně podle zákona o dáních z příjmů;
- podíl **20,59 % z celostátního hrubého výnosu daně (záloh na daň) z příjmů fyzických osob** vybírané srážkou podle zvláštní sazby, s výjimkou výnosů uvedených výše;
- podíl na **20,59 % z celostátního hrubého výnosu daně z příjmů právnických osob** pokud nejsou poplatníkem samy obce;
- **30 % z výnosů záloh na daň z příjmu fyzických osob**, které mají na území obce bydliště ke dni jejich splatnosti, a výnosu daně (vyrovnání a dodatečně přiznaná nebo dodatečně vyměřená daň) z příjmu 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. Bydlištěm se pro účely tohoto zákona rozumí místo trvalého pobytu fyzické osoby;
- podíl na **20,59 % z celostátního hrubého výnosu daně (záloh na daň) z příjmů fyzických osob**, s výjimkou výnosů uvedených výše;
- **daň z příjmů právnických osob v případech**, kdy poplatníkem je příslušná obec, s výjimkou daně vybírané srážkou podle zvláštní sazby;
- od roku 2002 sem náleží i podíl na **1,5 % z celostátního hrubého výnosu daně (záloh na daň) z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti a z funkčních požitků**, odváděné zaměstnavatelem jako plátcem daně z příjmů, s výjimkou daně z příjmů fyzických osob vybírané srážkou podle zvláštní sazby.

Tudíž výlučnými daňovými příjmy nadále zůstaly daně z nemovitosti a daně z příjmů právnických osob placené obcemi. Zbylé daně můžeme shodně označit jako sdílené.

Pro stanovení podílu jednotlivých obcí na výnosu daní bylo zapotřebí vypočítat poměr násobku počtu obyvatel dané obce na celkový počet obyvatel ČR k 1. lednu daného roku. Výsledný podíl je pak dále přepočítáván velikostním koeficientem obcí,



který byl rozdělen do 14 kategorií se stanovenými koeficienty, viz tabulka 4 (Komárek, 2008). Tyto velikostní kategorie vycházely dle Provazníkové (2009, s. 131) „ze směrodatných odchylek od průměrného výnosu daně z příjmu fyzických osob ze závislé činnosti a samostatné činnosti obyvatele. Jednotlivé koeficienty velikostních kategorií obce měly zohlednit skutečnost, že s počtem obyvatel a velikostí obce roste rozsah její přenesené působnosti.“ Koeficienty byly vytvořeny na základě údajů daňových příjmů z roku 1999 a měly být navrženy tak, že přibližně 80 % obcí mělo díky těmto změnám zvýšit daňový výnos na obyvatele.

**Tabulka 4:** Koeficienty velikostní kategorie obce používané v letech 2001–2007

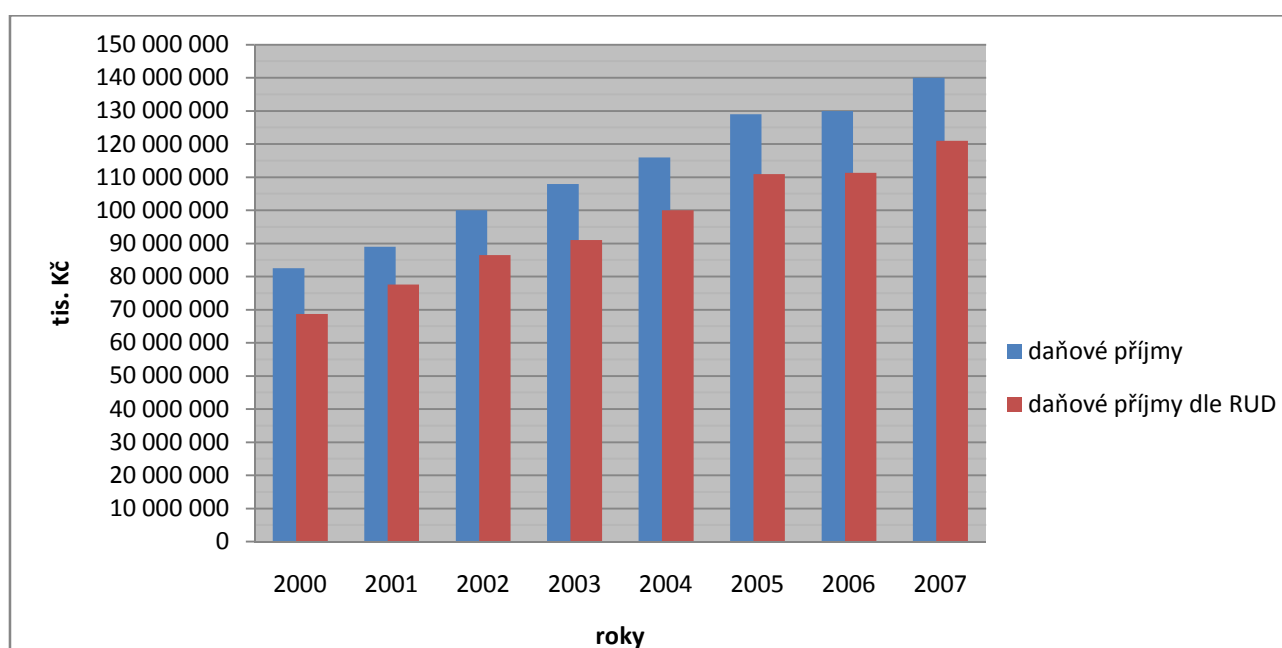
<b>Obce s počtem obyvatel<sup>*)</sup></b>	<b>Koeficienty velikostní kategorie obcí</b>
<b>od - do</b>	
<b>do 100</b>	0,4213
<b>101–200</b>	0,5370
<b>201–300</b>	0,5630
<b>301–1 500</b>	0,5881
<b>1 501–5 000</b>	0,5977
<b>5 001–10 000</b>	0,6150
<b>10 001–20 000</b>	0,7016
<b>20 001–30 000</b>	0,7102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

*Poznámka: \*)Počet obyvatel je dán bilancí počtu obyvatel České republiky zpracovanou Českým statistickým úřadem k 1. lednu běžného roku.*

*Zdroj:vlastní úprava podle zákona č. 243/2000 Sb.*

Z tabulky je jasně patrný vztah přímé úměrnosti, tedy, čím větší obec, tím více peněz do obecní pokladny. Nejvíce nespokojeny s novou reformou RUD byly nejmenší obce, kde se stát nepřímou pokusil takovýmto nastavením o jejich slučování. Na druhou stranu, podíváme-li se na vývoj daňových příjmů obcí v této etapě, zaznamenáme každoroční nárůst příjmu do obecní kasy (obrázek č. 16). Jediná výjimka nastala v roce 2006, kdy je patrná stagnace v příjmu obcí. Na této situaci se podílelo přijetí zákona

č. 545/2005 Sb., kterým se mění zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů ve znění pozdějších předpisů, a některé související zákony. Nařízení tohoto zákona vedlo ke stagnaci výnosů daně z příjmů. Výrazný rozdíl nastal u územních rozpočtů, protože bylo nově zavedeno snížení daňového zatížení fyzických osob s příjmem do 121 200 Kč, kdy této skupině byla snížena sazba daně z 15 % na 12%. Dále bylo zavedeno společné zdanění manželů apod., což vedlo k určitému omezení toku peněz do obecních pokladen, neboť daně z příjmů tvoří zásadní část jejich daňových příjmů. Tento krok byl okolím vnímán jako „předvolební“ tah, což v politice RUD není nic neobvyklého. Proto se touto problematikou budeme později zabývat v samostatné kapitole.



**Obrázek č. 16:** Vývoj daňových příjmů obcí v letech 2001–2007

*Poznámka: Červený sloupec zobrazuje daň z příjmů fyzických osob, daň z příjmů právnických osob (bez daně z příjmů PO v případech, kdy je poplatníkem obec nebo kraj), daň z přidané hodnoty a daň z nemovitostí. Modrý sloupec je rozšířen ještě o daň z příjmů právnických osob v případech, kdy je poplatníkem obec nebo kraj a o místní a správní poplatky.*

*Zdroj: vlastní úprava podle Martínka, 2008*

Jak už bylo výše zmíněno, nejmenší nárůst příjmů zaznamenávaly nejmenší obce. Vývoj jejich příjmů nám krásně dokresluje tabulka č. 5, kde máme porovnání daňových příjmů v letech 2000 a 2007. Za periodu 7 let je u nejmenších obcí pozorovatelný nárůst pouze něco málo přes 16 %. To u zbylých velikostních kategorií vidíme nárůst minimálně o 60 %. I přes určitý „ekonomický tlak“ státu se nezvedla vlna slučování nejmenších obcí

a celkový počet obcí se už na začátku devadesátých lete ustálil na čísle 6 250 (ČSÚ, 2014). Po roce 2006 se od nevyřčeného státního záměru zredukovat počet nejmenších obcí začalo postupně upouštět.

**Tabulka č. 5:** Velikostní kategorie obcí v letech 2000, 2001 a 2007 (částky jsou uvedeny v tis. Kč)

velikostní kategorie (počet obyvatel)	počet obyvatel k 1. 1. 2007	daňové příjmy RUD v roce 2000	daňové příjmy RUD v roce 2001	daňové příjmy RUD v roce 2007	porovnání 2007/2000 (%)	průměr na jednotlivce
<b>do 100</b>	38 388,00	214 067,38	194 719,60	249 092,65	116,36	6,49
<b>101–200</b>	159 533,00	642 350,97	781 747,71	1 138 550,37	177,25	7,14
<b>201–300</b>	215 321,00	931 324,76	1 059 102,25	1 572 786,95	168,88	7,30
<b>301–1 500</b>	1 910 686,00	7 290 087,38	9 054 520,81	14 026 229,03	192,40	7,34
<b>1 501–5 000</b>	1 524 149,00	6 137 741,16	7 125 842,44	11 149 693,77	181,66	7,32
<b>5 001–10 000</b>	947 225,00	4 304 508,17	4 606 721,30	7 089 260,45	164,69	7,48
<b>10 001–20 000</b>	962 930,00	4 517 459,83	5 419 281,23	8 272 461,54	183,12	8,59
<b>20 001–30 000</b>	663 049,00	2 958 675,41	3 730 452,34	5 673 086,75	191,74	8,56
<b>30 001–40 000</b>	348 408,00	1 522 939,63	2 002 318,81	3 077 143,18	202,05	8,83
<b>40 001–50 000</b>	231 332,00	1 411 666,83	1 529 964,85	2 262 410,95	160,27	9,78
<b>50 001–100 000</b>	1 156 650,00	6 101 174,03	7 590 457,63	11 664 438,26	191,18	10,08
<b>100 001–150 000</b>	100 168,00	560 803,04	799 819,72	1 253 703,78	223,56	12,52
<b>150 001 a více</b>	839 170,00	8 988 494,81	10 261 881,10	15 966 618,90	177,63	19,03
<b>Hlavní město Praha</b>	1 188 126,00	23 133 249,10	23 410 022,13	38 744 632,78	167,48	32,61
<b>celkový součet</b>	<b>10 285 135,00</b>	<b>68 714 542,50</b>	<b>77 566 851,92</b>	<b>122 140 109,36</b>	<b>178,45</b>	<b>11,88</b>

*Zdroj: vlastní úprava podle Netolický, 2009*

Největší negativa novely RUD spočívala v samotné konstrukci velikostních koeficientů. Byly vytvořeny zcela uměle, bez většího reálného opodstatnění. Stát sice pro vytvoření koeficientů vycházel z hospodaření obcí v minulých letech, ale bez nějaké užší vazby, která by reflektovala skutečné podmínky. Další problém spočíval ve výskytu skokových přechodů. Stávalo se tedy, že prakticky dvě stejně velká města, bez možnosti jakéhokoliv ovlivnění, spadala do jiné velikostní kategorie, což v některých případech tvořilo rozdíl až 20 % v daňovém příjmu na obyvatele. Obce se s tímto problémem snažily vypořádat po svém, a tak ve snaze získat vyšší počet obyvatel začaly nabízet finanční odměny „novým duším“, které si převedou trvalé bydliště na území daného města. Roku 2006 se ještě dočkalo RUD procesu u Ústavního soudu ČR, kdy skupina 28 senátorů podala návrh na zrušení části zákona o rozpočtovém určení daní (Deník veřejné správy, 2006). Toto období můžeme tedy shrnout tak, že takto nastavené koeficienty byly

v této době v podstatě jediným kritériem, které sloužilo k přerozdělování celkových daňových příjmů obcím. Novela RUD byla tedy v nejbližších letech opět nevyhnutelná.

#### 7.1.4 Období 2008–2012

Odpovědí na výše zmíněné a další nedostatky byla novela RUD, která byla publikována jako zákon č. 377/2007 Sb. a vstoupila v platnost k 1. lednu následujícího roku. Jedná se o předpis, kterým se mění zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosu některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní), ve znění pozdějších předpisů. Přijetím novely se změnil procentuální základ pro výpočet sdílených daní z 20,59 % na 21,4 %. Daňové příjmy obcí byly tvořeny tedy následovně (zákon č. 377/2007 Sb.):

- **21,4 % z celostátního hrubého výnosu daně z přidané hodnoty<sup>3</sup>;**
- **21,4 % z celostátního hrubého výnosu daně (záloh na daň) z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti a funkčních požitků,** které jsou odváděny zaměstnavatelem jako plátcem dle zákona o dani z příjmů;
- **21,4 % z celostátního hrubého výnosu daně (záloh na daň) z příjmů fyzických osob** vybírané srážkou podle zvláštní sazby;
- **21,4 % z celostátního hrubého výnosu daně z příjmů právnických osob** s výjimkou výnosů, kdy je poplatníkem příslušná obec nebo příslušný kraj;
- **podílem 21,4 % z 60 % z celostátního hrubého výnosu daně (záloh na daň) z příjmů fyzických osob z podnikání a jiné samostatné výdělečné činnosti;**
- **30 % z výnosu záloh na daň z příjmů fyzických osob,** které mají na území, bydliště ke dni jejich splatnosti, a výnosu daně z příjmů fyzických osob, které měly na území obce bydliště k poslednímu dni zdaňovacího období, k němuž se daňová povinnost vztahuje (daň z příjmů fyzických osob z podnikání a jiné samostatné výdělečné činnosti);

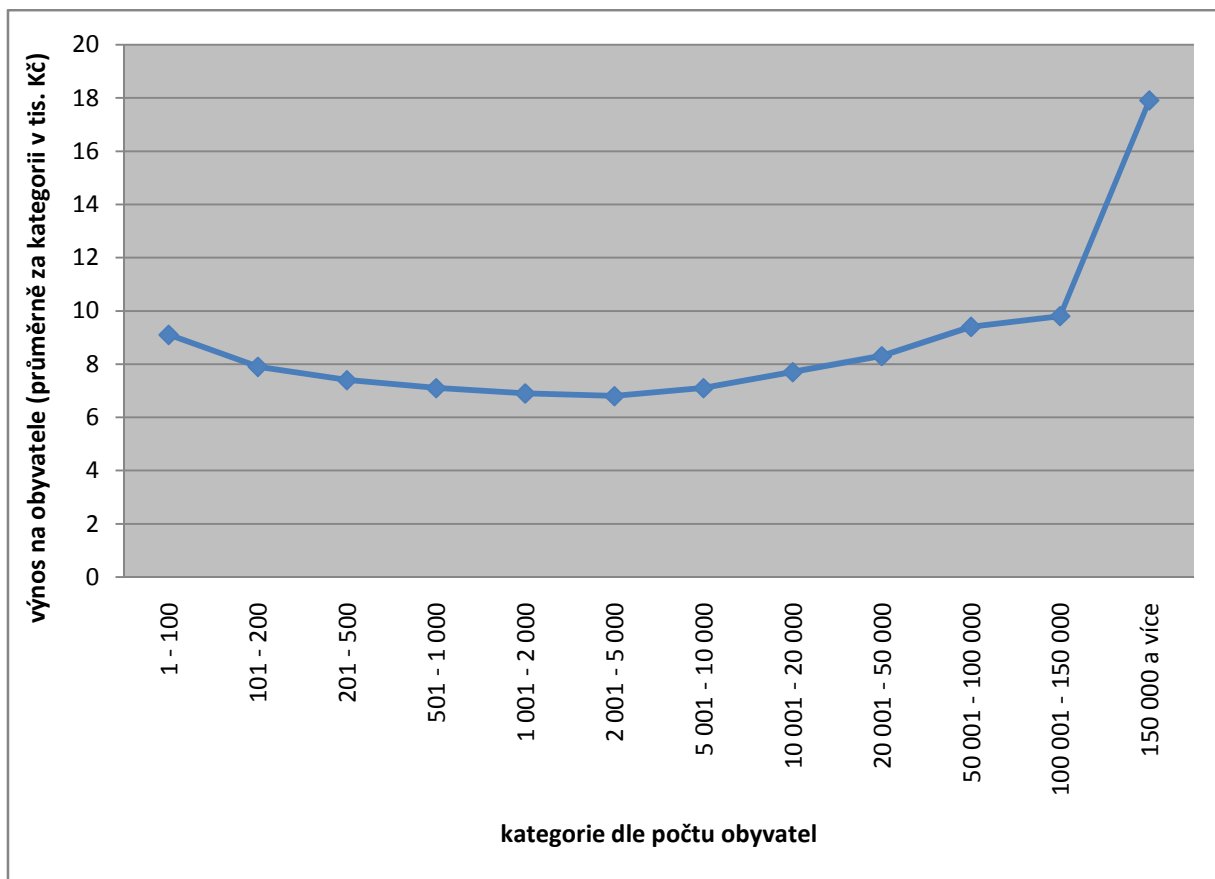
---

<sup>3</sup>V roce 2012 byl přijat předpis č. 370/2011 Sb. zákon, kterým se mění zákon č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony. Podíl 21,4 % se změnil na 19,93 % z celostátního hrubého výnosu daně z přidané hodnoty.

- **výnosem daně z nemovitostí**, jejíž výnos plyne do rozpočtových příjmů obce, na jejímž území se nemovitost nachází;
- **daň z příjmů právnických osob** v případech, kdy je poplatníkem příslušná obec, se zákonem stanovenými výjimkami;
- **podíl na 1,5 % z celostátního hrubého výnosu daně (záloh na daň) z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti a z funkčních požitků**, odváděné zaměstnavatelem jako plátcem daně z příjmů, s výjimkou daně z příjmů fyzických osob vybírané srážkou podle zvláštní sazby.

Hlavní změny novely však spočívaly v metodice výpočtu podílu jednotlivých obcí na sdílených daních. Skokové přechody mezi velikostními kritérii měst byly nahrazeny **postupnými přechody**, viz tabulka č. 6. Koeficientům postupných přechodů byla přidělena váha v podobě **94 procentuálních bodů** ze sdílených daní obcí (počet obyvatel obce upravený koeficienty postupných přechodů a násobky postupných přechodů). Tímto krokem se mělo zamezit i spekulacím v tzv. „politice kupování“ trvalého pobytu obyvatel, jak tomu bylo v období let 2001–2007 s oblibou činěno. Další změna spočívala v započítání „prostého“ počtu obyvatel obce, tedy **poměru počtu obyvatel obce k počtu obyvatel všech obcí**. Výsledek byl vyjádřen v procentech a poté násoben **koeficientem 0,03**. Poslední úprava spočívala v započítávání **celkové výměry katastrálního území obce k celkové výměře katastrálního území všech obcí**. Váha v podobě procentuálních bodů byla shodná s předchozí změnou, tedy **3 %** ze sdílených daní obcí. Procento, kterým se obce, s výjimkou hlavního města Prahy, Plzně, Ostravy a Brna, podílejí na procentní části celostátního hrubého výnosu sdílených daní, se vypočte jako součet výše zmíněných pojmů (zákon č. 377/2007 Sb.). Zavedení posledního kritéria zvýhodňuje obce s malou hustotou zalidnění.

Z předchozího textu je jasné patrné, že novela zohlednila připomínky nejmenších obcí, což vedlo k navýšení jejich příjmů do obecních rozpočtů. Z logiky věci vyplývá, že pokud se na jedné straně příjmy zvýší, musí se na straně druhé snížit či „zmrazit“. Nejvíce dotčeny těmito změnami, se cítily být obce v rozmezí od 2 000 do 10 000 obyvatel. Nacházely se v tzv. *potencionální jámě*, neboli, jak tvrdí Komárek (2008), na dně J-křivky (obrázek č. 17), která znázorňovala rozdělení sdílených daní po roce 2008.



**Obrázek č. 17:** Průměrný výnos sdílených daní na obyvatele po roce 2008

*Zdroj: vlastní úprava dle MF, 2011*

Největší finanční ztráty přinesla novela městu Olomouc. Bylo to jediné město, které se nacházelo ve velikostní kategorii 100 001 – 150 000 obyvatel. Olomouc zaznamenala pokles o více jak 22 % – z původních 193,2 mil. Kč v rozpočtu města na 149,6 mil. Kč, což muselo být později dorovnááno dotacemi ze strany státu (Netolický, 2010). Specifické postavení však nadále zůstávalo čtyřem největším městům ČR (hl. městu Praze, Brnu, Ostravě a Plzni; (viz tabulka 7)). Tyto obce mají přiděleny samostatné koeficienty pro výpočet výše podílu sdílených daní.

**Tabulka č. 6:** Koeficienty postupných přechodů a násobky postupných přechodů používané v letech 2008–2012

Obce s počtem obyvatel od - do obyvatel	Koeficienty postupných přechodů	Násobek postupných přechodů
<b>0–300</b>	1,0000	1,0000 x počet obyvatel obce
<b>301–5 000</b>	1,0640	300 + 1,0640 x počet obyvatel z počtu obyvatel obce přesahujících 300
<b>5001–30 000</b>	1,3872	5 300,8 + 1,3872 x počet obyvatel z počtu obyvatel obce přesahujících 5 000
<b>30 001 a více</b>	1,7629	39 980,8 + 1,7629 x počet obyvatel z počtu obyvatel obce přesahujících 30 000

Zdroj: vlastní úprava podle zákona č. 377/2007 Sb.

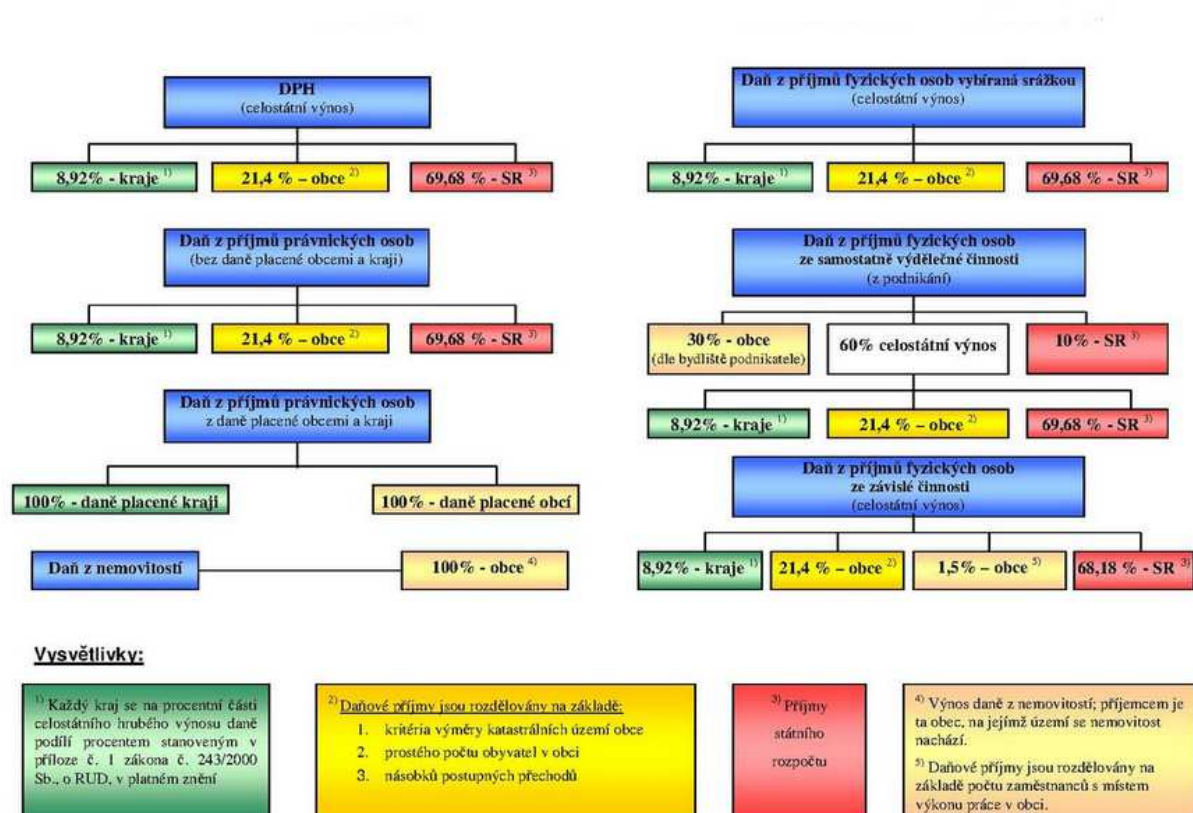
**Tabulka č. 7:** Koeficienty čtyř největších měst používané v letech 2008–2012

	Přepočítací koeficient
<b>Hlavní město Praha</b>	4,2098
<b>Plzeň</b>	2,5273
<b>Ostrava</b>	2,5273
<b>Brno</b>	2,5273
<b>Ostatní obce</b>	1,0000

Zdroj: vlastní úprava podle zákona č. 377/2007 Sb.

Samotný výpočet pro určení výše podílu na sdílených daních probíhá ve dvou krocích. Za prvé se zjistí podíl čtyř největších měst na sdílených daních. Určí se jako podíl násobku počtu obyvatel města a příslušného přepočítacího koeficientu na součtu těchto násobků za Prahu, Brno, Ostravu a Plzeň a za ostatní obce ČR. V druhé fázi jsou přepočítávány podíly pro ostatní obce. Provazníková (2009, s. 132) uvádí, že: „jsou definovány intervaly počtu obyvatel a koeficienty postupných přechodů, kterými se násobí počet obyvatel obcí. Změna spočívá v tom, že koeficienty postupných přechodů jsou použity pouze pro násobení počtu obyvatel obce v rámci daného intervalu, tzn., že např. u obcí nad 30 tis. obyvatel jsou pro výpočet použity postupně všechny koeficienty. Tím je zaručeno, že podíly jednotlivých obcí tvoří spojitou křivku bez skokových přechodů. Podíl dané obce je pak určen jako podíl násobku počtu obyvatel

obce a příslušných koeficientů postupných přechodů na součtu těchto násobků za všechny obce (bez Prahy, Brna, Plzně a Ostravy).“



**Obrázek č. 18:** Schéma rozdělení rozpočtové určení daní platné od roku 2008

Zdroj: MF, 2008

Na závěr toho rozpočtového období je potřeba zmínit opět pár nedostatků v současném nastavení RUD. Kalousek (2012) tvrdí, že již není zapotřebí, aby čtveřice největších měst využívala speciální koeficienty na úkor ostatních obcí. Proto se hojně zasazoval o prosazení tohoto návrhu do další novely RUD, která byla na pořadí už k roku 2013. A naopak města, která jsou srovnatelně velká jako Ostrava či Plzeň co do počtu obyvatel, a hlavně plní i stejné funkce jako tato dvě města, žádala stejné zacházení – tedy zvláštní koeficienty. Stížnosti nejmenších obcí téměř utichly, o to více se teď ozývaly obce s počtem obyvatel v intervalu od 1000 až 10 000, které předchozí novela nejvíce poškodila. Proto žádaly výrazné změny ve financování RUD.



### 7.1.5 Období od roku 2013

Na zmíněné námitky z předchozích let se snažila efektivně zareagovat další novela označena pod číslem 295/2012 Sb. Zákon, kterým se mění zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 370/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony. Všechny předchozí změny zákona č. 243/2000 Sb. jsou zde chronologicky vypsány pro lepší orientaci v pokračování o problematice RUD: zákon č. 492/2000 Sb., zákona č. 483/2001 Sb., zákona č. 387/2004 Sb., zákona č. 1/2005 Sb., zákona č. 377/2007 Sb., zákona č. 370/2011 Sb. a zákona č. 458/2011 Sb.

Zmiňovaná novela vstoupila v platnost 1. ledna 2013 a její hlavní body vypadají takto (č. 295/2012 Sb.):

- **20,83 % z celostátního hrubého výnosu daně z přidané hodnoty;**
- **22,87 % z celostátního hrubého výnosu daně (záloh na daň) z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti a funkčních požitků,** které jsou odváděny zaměstnavatelem jako plátcem dle zákona o dani z příjmů;
- **23,58 % z celostátního hrubého výnosu daně (záloh na daň) z příjmů fyzických osob** vybírané srážkou podle zvláštní sazby;
- **23,58 % z celostátního hrubého výnosu daně z příjmů právnických osob** s výjimkou výnosů, kdy je poplatníkem příslušná obec nebo příslušný kraj;
- **podílem 23,58 % z 60 % z celostátního hrubého výnosu daně (záloh na daň) z příjmů fyzických osob z podnikání a jiné samostatné výdělečné činnosti;**
- **30 % z výnosu záloh na daň z příjmů fyzických osob,** které mají na území bydliště ke dni jejich splatnosti, a výnosu daně z příjmů fyzických osob, které měly na území obce bydliště k poslednímu dni zdaňovacího období, k němuž se daňová povinnost vztahuje (daň z příjmů fyzických osob z podnikání a jiné samostatné výdělečné činnosti);

- **výnosem daně z nemovitostí**, jejíž výnos plyne do rozpočtových příjmů obce, na jejímž území se nemovitost nachází;
- **daň z příjmů právnických osob** v případech, kdy je poplatníkem příslušná obec, se zákonem stanovenými výjimkami;
- podíl na **1,5 % z celostátního hrubého výnosu daně (záloh na daň) z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti a z funkčních požitků**, odváděné zaměstnavatelem jako plátcem daně z příjmů, s výjimkou daně z příjmů fyzických osob vybírané srážkou podle zvláštní sazby.

Změn se dočkala i metodika pro výpočet podílu jednotlivých obcí na sdílených daních. Beze změn zůstala váha u poměru započtené **výměry katastrálních území obce k celkové započtené výměře katastrálních území všech obcí**, vyjádřeného v procentech a násobeného **koeficientem 0,03**. Důležité však bylo doplnění tohoto předpisu o podmínku, že **maximální výměra je 10 ha na každého obyvatele obce**, což mělo vést k zamezení získávat abnormální příjmy u obcí s velkou rozlohou, ale nízkým počtem obyvatel.

Kritérium „prostého“ počtu obyvatel obce, tedy **poměru počtu obyvatel obce k počtu obyvatel všech obcí**, jehož výsledek byl vyjádřen v procentech a poté násoben koeficientem 0,03, bylo nyní násobeno **koeficientem 0,10**. Nově vzniklo kritérium **poměru počtu dětí a žáků navštěvujících školu zřizovanou obcí k počtu těchto dětí a žáků za všechny obce**, vyjádřeného v procentech a násobeného **koeficientem 0,07**. Zavedením nové výše koeficientů se dotklo i postupných přechodů, kterým byla přidělena **váha** v podobě **80 procentuálních bodů** z 94 předešlých. Procento, kterým se obce, s výjimkou hlavního města Prahy, Plzně, Ostravy a Brna, podílejí na procentní části celostátního hrubého výnosu sdílených daní, se vypočte jako součet výše zmíněných kritérií (zákon č. 377/2007 Sb.).

Přenastavení se dočkaly velikostní intervaly obcí a s nimi i úzce související koeficienty postupných přechodů a násobky postupných přechodů (viz tabulka 8). Specifické postavení však nadále zůstává čtyřem největším městům ČR (hl. městu Praze, Brnu, Ostravě a Plzni; (viz tabulka 9)), i přes snahy, nejen Kalouska, o jejich zrušení. Koeficienty pro výpočet výše podílu sdílených daní byly tedy alespoň lehce sníženy. Celkový pokles sdílených daní u těchto měst je v úhrnu asi 1,1 mld. Kč z původně zamýšlených cca 4 mld. Kč (MF, 2011).

**Tabulka č. 8:** Koeficienty postupných přechodů a násobky postupných přechodů používané v letech 2013 až po současnost

Obce s počtem obyvatel od-do	Koeficient postupných přechodů	Násobek postupných přechodů
<b>0-50</b>	1,0000	1,0000 x počet obyvatel obce
<b>51–2000</b>	1,0700	50 + 1,0700 x počet obyvatel z počtu obyvatel obce přesahujících 50
<b>2001–30000</b>	1,1523	2136,5 + 1,1523 x počet obyvatel z počtu obyvatel obce přesahujících 2000
<b>30001 a více</b>	1,3663	34400,9 + 1,3663 x počet obyvatel z počtu obyvatel obce přesahujících 30000

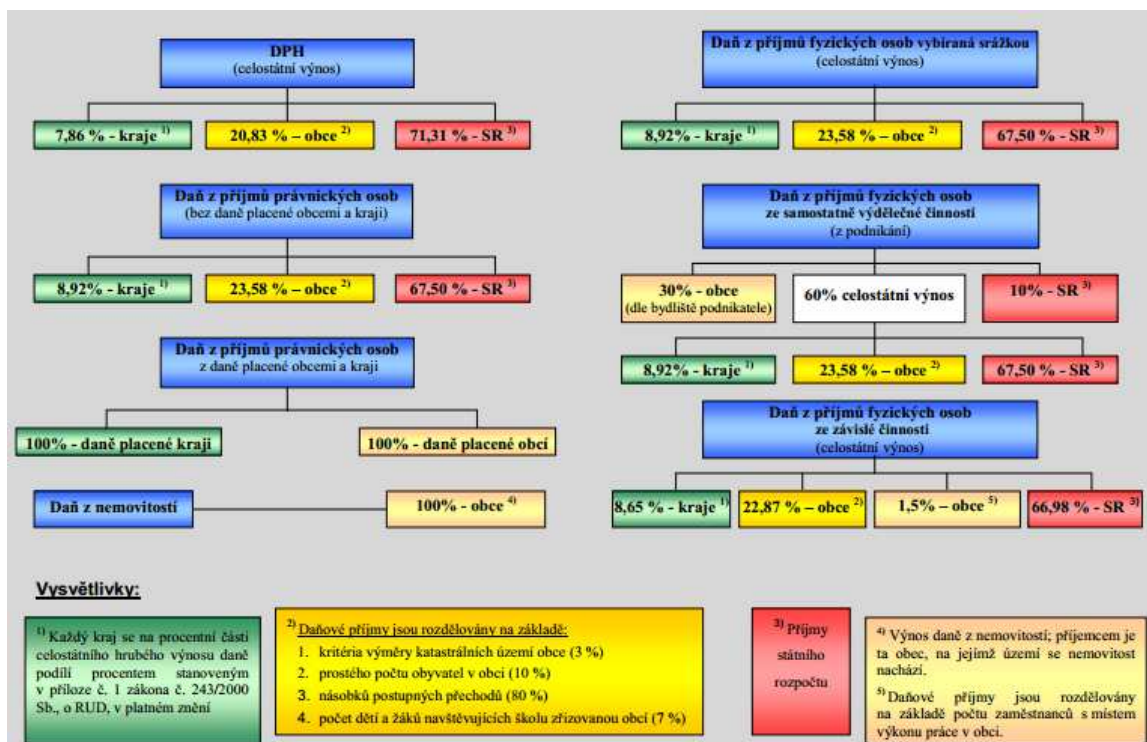
Zdroj: vlastní úprava podle zákona č. 295/2012 Sb.

**Tabulka č. 9:** Koeficienty čtyř největších měst používané v letech 2013 až po současnost

	Přepočítací koeficient
<b>Hlavní město Praha</b>	4,0641
<b>Plzeň</b>	2,2961
<b>Ostrava</b>	2,2961
<b>Brno</b>	2,2961
<b>Ostatní obce</b>	1,0000

Zdroj: vlastní úprava podle zákona č. 295/2012 Sb.

K prvnímu lednu 2014 vstoupil v platnost předpis č. 344/2013 Sb. Zákonné opatření Senátu o změně daňových zákonů v souvislosti s rekodifikací soukromého práva a o změně některých zákonů, který nepřinesl žádné významné změny v politice RUD. Jeho úkol spočíval pouze v „kosmetických“ textových úpravách. Stávající zákon, který nabyl svoji právoplatnost 1. ledna 2013, je omezen do konce roku 2015. Proto už se začíná pomalu diskutovat, či se objevují různé návrhy, co by se mohlo a mělo do budoucna v RUD změnit. Od 1. 1. 2016 má vstoupit v platnost další novela RUD, ve které je prozatím učiněna pouze jedna změna - u celostátního hrubého výnosu daně z přidané hodnoty by se měl změnit podíl z 20,83 % na 21,93 %. Samotné MF zatím žádné své prognózy prostřednictvím webových stránek nezveřejnilo.



**Obrázek č. 19:** Schéma rozdělení rozpočtové určení daní platné od roku 2013

Zdroj: MF, 2013

## 7.2 Rozpočtové určení daní (vyšší územní samosprávné celky)

Samotný vznik krajů se zprvu jevil jako nesplnitelný cíl. Výkonná místa, která se měla zabývat touto problematikou, se snažila odkládat svá rozhodnutí (v ústavě či zákonech) na budoucí zástupce zabývající se těmito záležitostmi. Ještě roku 1997 nebyla otázka krajů vyřešena. To i mimo jiné znamenalo výrazný problém na jiných místech. Česká republika se totiž chtěla stát členem Evropské Unie a nedokončená reforma veřejné správy tomu byla překážkou. Znepokojující stanovisko bylo zasláno i samotnou Evropskou komisí (Pomahač, Vidláková, 2002). Proto už téhož roku byl vytvořen ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky. Samotný zákon měl vstoupit v platnost až k 1. lednu roku 2000, což bylo zapříčiněno z důvodu složitosti přípravy následujících legislativních úprav. Datum účinnosti zákona bylo dodrženo. Tímto krokem byla učiněna přítrž diskuzím o územní organizaci ČR. Byla tedy zvolena varianta krajského uspořádání, která byla tvořena 14 kraji včetně hlavního města Prahy. Samosprávné kompetence získaly na základě zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

Jak už bylo výše zmíněno, přelomovým obdobím pro změny v RUD se stal rok 2001, kdy byla uvedena do chodu reforma veřejné správy - zřízení krajské správy, pro kterou bylo nutné vytvořit způsob financování. Pro rok 2001 byl zákon o RUD nastaven pouze pro obce, samotné kraje se dočkaly až o rok později, kdy vstoupila v platnost novela RUD. V roce 2001 byly kraje prozatímně financovány dotacemi ze státního rozpočtu, přičemž finanční vztah státního rozpočtu k rozpočtům krajů byl stanoven přílohou č. 7 zákona č. 491/2000 Sb., o státním rozpočtu ČR na rok 2001.

### 7.2.1 Období 2002–2010

Daňové příjmy rozpočtů krajů upravují především, nám známé zákony, zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů, který je dále upravován předpisem č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtové určení daní), ve znění pozdějších předpisů. Samotná novela RUD byla označována jako zákon č. 483/2001 Sb. Daňové příjmy rozpočtů jednotlivých krajů tvořily:

- **daň z příjmů právnických osob** v případech, kdy poplatníkem je příslušný kraj, s výjimkou daně vybírané srážkou podle zvláštní sazby;
- podíl na **3,1 % z celostátního hrubého výnosu daně z přidané hodnoty**;
- podíl na **3,1 % z celostátního hrubého výnosu daně (záloh na daň) z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti a funkčních požitků**, odváděné zaměstnavatelem jako plátcem daně, s výjimkou daně z příjmů fyzických osob vybírané srážkou podle zvláštní sazby;
- podíl na **3,1 % z celostátního hrubého výnosu daně z příjmů fyzických osob** vybírané srážkou podle zvláštní sazby;
- podíl na **3,1 % z 60 % z celostátního hrubého výnosu daně (záloh na daň) z příjmů fyzických osob** sníženého o výnosy zmíněné ve třetí a čtvrté odrážce;
- podíl na **3,1 % z celostátního hrubého výnosu daně z příjmů právnických osob**, s výjimkou daně z příjmů právnických osob, kdy je poplatníkem příslušný kraj nebo příslušná obec.

Kraje se na procentní části celostátního hrubého výnosu daně podílely procentem, které je zobrazeno v tabulce 10.

**Tabulka č. 10:** Procenta, kterými se jednotlivé kraje podílejí na procentní části celostátního hrubého výnosu daně používané v letech 2002–2004

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

*Zdroj: vlastní úprava podle zákona č. 483/2001 Sb.*

S postupem času od vzniku krajů se začaly zvyšovat i samotné kompetence krajských úřadů. Napomohlo tomu i zrušení okresních úřadů v roce 2002. Ale i přes rozsah pravomocí krajů, neodpovídal finanční příjem těchto institucí jejich představám. Kdybychom se zabývali financováním územních samospráv podrobněji, zjistíme, že příjem na krajské úrovni tvoří podstatně menší podíl, než je tomu u obecních rozpočtů (Netolický, 2010, s. 170). Z předchozího textu tedy vyplývá, že kraje byly závislé na dotacích za státního rozpočtu a tím pádem byly i jejich rozhodovací pravomoci regulovány „shora“. Ale i přes všechny tyto okolnosti došlo k jejich významnému zvýšení soběstačnosti oproti skutečnosti v prvních letech. Protesty krajů proti nízkému podílu na celostátním výnosu daní však neutichaly, proto byla vládou předložena novela RUD, jejímž hlavním cílem bylo navýšení daněho podílu z 3,1 % na 15,06 % (Parlament ČR, 2014). Tento návrh však přijat nebyl a byl poslán zpět k přepracování. O rok později však už úspěšně prošel schvalovacím procesem jako zákon č. 1/2005 Sb. a novela nabyla

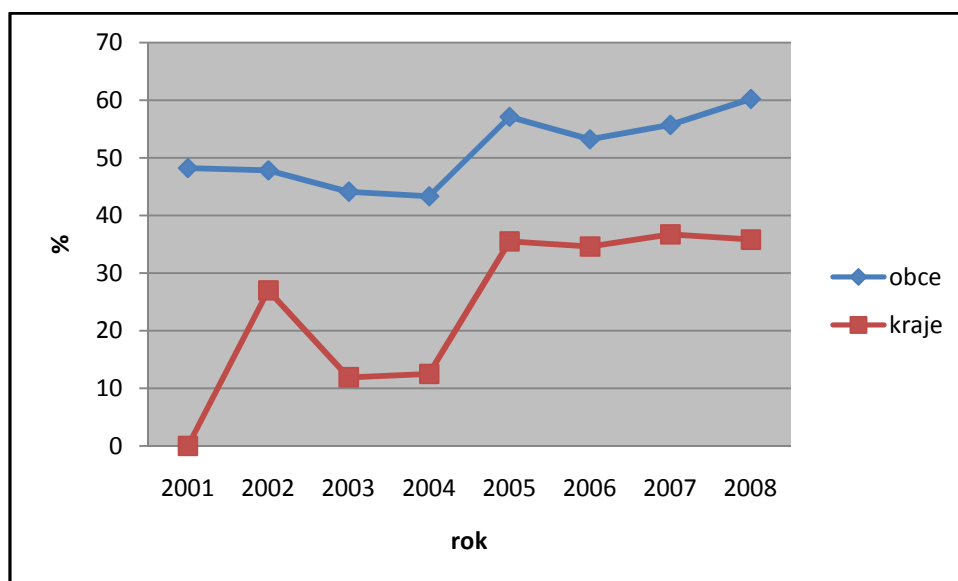
účinnosti dne 3. ledna 2005. Pro kraje to znamenalo jediné – **zvýšení procenta ze sdílených daní** pro kraje na **8,92%** se zachování struktury sdílených daní. Dále musely být pozměněny i samotné procenta, kterými se kraje podílejí na procentní části celostátního hrubého výnosu daně (tabulka č. 11). Samotná procenta byla u některých krajů (Vysočina, Moravskoslezský, Olomoucký a Jihomoravský) pozměněna i necelý půlrok před platností zmiňované novely, jednalo se však pouze o „kosmetické“ úpravy číselných hodnot a změnilo se pojmenování kraje Praha na Hlavní město Praha.

**Tabulka č. 11:** Procenta, kterými se jednotlivé kraje podílejí na procentní části celostátního hrubého výnosu daně používané v letech 2005–2010

<b>Kraj</b>	<b>Procento</b>
<b>Hlavní město Praha</b>	3,183684
<b>Středočeský</b>	13,774311
<b>Jihočeský</b>	8,607201
<b>Plzeňský</b>	7,248716
<b>Karlovarský</b>	3,772990
<b>Ústecký</b>	8,242502
<b>Liberecký</b>	4,681207
<b>Královéhradecký</b>	6,442233
<b>Pardubický</b>	5,555168
<b>Vysočina</b>	7,338590
<b>Jihomoravský</b>	9,526055
<b>Olomoucký</b>	6,751705
<b>Zlínský</b>	5,251503
<b>Moravskoslezský</b>	9,624135
<b>ČR celkem</b>	100,000000

*Zdroj: vlastní úprava podle zákona č. 1/2005 Sb.*

Podle Provazníkové (2009, s. 137) však kraje i přes tuto novelu a s ní spjaté navýšení podílu na sdíleném výnosu daní získaly do svého rozpočtu touto cestou pouze 35,1 % z celkových příjmů. Obce mají podíl na celostátním výnosu sdílených daňových příjmů podstatně vyšší, v roce 2005 to bylo 57,1 %, více v obrázku č. 20. Znamená to tedy, že kraje jsou stále závislé na určitém způsobu dotací z veřejných rozpočtů, především pak ze státního rozpočtu.



**Obrázek č. 20:** Podíl daňových příjmů obcí a krajů na celkových příjmech (%)

Zdroj: vlastní úprava podle Provazníkové, 2009

### 7.2.2 Období od roku 2011

V porovnání s množstvím výskytu změn u RUD obcí, se na krajské úrovni za periodu 8 let moc pozměňovacích návrhů neuskutečnilo. Podle MF a dalších odpovědných míst, za to i mimo jiné může sama „ekonomická krize“, v jejíchž dobách není ideální čas na provádění velkých změn v problematice přerozdělování financí. Proto až dne 6. listopadu 2011 je schválen předpis č. 370/2011 Sb. s účinností od 1. ledna 2012, který má za důsledek pouze jednu změnu: podíl na 8,92 % **z celostátního hrubého výnosu daně z přidané hodnoty se mění na 8,29 %**. O rok později se díky novele č. 500/2012 Sb. mění procentuální podíl na této dani z 8,29 % na **7,86 %**. Výše zmíněná novela pozměnila též podíl na 8,92 % **z celostátního hrubého výnosu daně (záloh na daň) z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti a funkčních požitků**, odváděné zaměstnavatelem jako plátcem daně, s výjimkou daně z příjmů fyzických osob vybírané srážkou podle zvláštní sazby, na novou hodnotu **8,65 %**. To je zatím vše, co se v RUD krajů doposavad událo. Ani výhled do budoucna není pro kraje příliš přívětivý. Další obměny se mají uskutečnit až v roce 2016 a to se vlastně ani o žádné změně nedá hovořit, neboť by se hodnoty sdílených daní měly vrátit na hodnoty, jak tomu bylo v roce 2012.

Na závěr je potřeba říci, že struktura celkových příjmů krajů nabyla lehkých změn, avšak i přesto můžeme konstatovat, že nejvýznamnějším zdrojem příjmů krajské



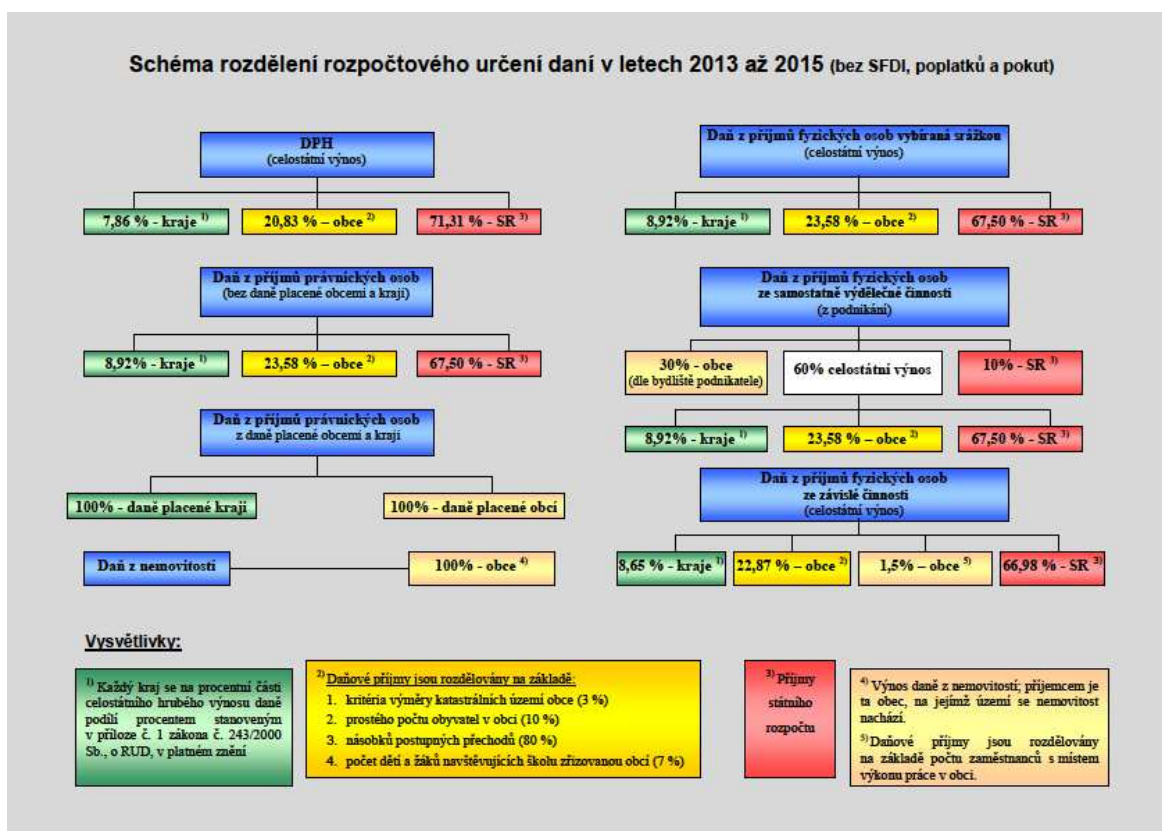
samosprávy stále zůstávají dotace. Pouze jedna třetina příjmů připadá na daňové příjmy. To stále vypovídá o velké finanční nesamostatnosti krajů, která vede i k jejich zadluženosti. Pro lepší přehlednost a zakončení této kapitoly, uvedeme současné nastavení rozpočtového určení daní pro kraje (zákon č. 243/2000 Sb., ve znění k 1. 1. 2014):

- **daň z příjmů právnických osob** v případech, kdy poplatníkem je příslušný kraj, s výjimkou daně vybírané srážkou podle zvláštní sazby,
- podíl na **7,86 % z celostátního hrubého výnosu daně z přidané hodnoty**;
- podíl na **8,65 % z celostátního hrubého výnosu daně (záloh na daň) z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti a funkčních požitků**, odváděné zaměstnavatelem jako plátcem daně, s výjimkou daně z příjmů fyzických osob vybírané srážkou podle zvláštní sazby;
- podíl na **8,92 % z celostátního hrubého výnosu daně z příjmů fyzických osob** vybírané srážkou podle zvláštní sazby;
- podíl na **8,92 % z 60 % z celostátního hrubého výnosu daně (záloh na daň) z příjmů fyzických osob** sníženého o výnosy zmíněné ve třetí a čtvrté odrážce;
- podíl na **8,92 % z celostátního hrubého výnosu daně z příjmů právnických osob**, s výjimkou daně z příjmů právnických osob, kdy je poplatníkem příslušný kraj nebo příslušná obec.

**Tabulka č. 12:** Procenta, kterými se jednotlivé kraje podílejí na procentní části celostátního hrubého výnosu daně používané v letech 2011 až po současnost

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
ČR celkem	100,000000

Zdroj: vlastní úprava podle zákona č. 243/2000 Sb.



**Obrázek č. 21:** Schéma rozdělení RUD v letech 2013 až 2015

Zdroj: MF, 2013

### **7.3 Rozpočtové určení daní – shrnutí**

Daňové příjmy se výrazně podílejí na rozpočtech obcí a krajů. Zabezpečují chod veřejné správy samosprávných celků a snaží se jim poskytnout určitou finanční samostatnost. Proto je nezbytné, aby bylo rozpočtové určení daní správně nastaveno. Vývoj RUD probíhá už od roku 1993, prošlo řadou úprav, ale i tak stále nejsou všechny problematické části vyřešeny. Stále existuje nemalé množství obcí, které nezvládají finančně zabezpečit svoji působnost a územní rozvoj. Nemluvě o krajích, kde daňové příjmy zabezpečují pouze něco okolo 1/3 příjmů. Podařilo se však systém lépe přizpůsobit požadavkům nejmenších obcí, zrušit skokové přechody. Stále jsou zde však mezery, které je potřeba vyřešit a zaplnit. Je pochopitelné, že celková problematika RUD není nic jednoduchého, nedá se vyřešit za jeden den. Celkový systém musí projít určitým vývojem, aby bylo možno určit problematické části, které se pak pomocí novel snaží napravit. Do budoucna, pokud se Česká republika bude stále chtít ubírat politikou fiskálního federalismu, bude potřeba vyřešit hlavně otázku specifických koeficientů čtyř největších měst a zabezpečit větší finanční samostatnost krajů, které v posledních letech pouze zadlužují své rozpočty – rozpočty, které jsou dotované ze státního rozpočtu.

## **8 POSTOJE HLAVNÍCH POLITICKÝCH STRAN K ROZPOČTOVÉMU URČENÍ DANÍ**

V nastavení RUD hraje politika významnou roli. Nižší územní samosprávy jsou na centrální vládě neustále závislé v tom ohledu, že celkovou skladbu RUD navrhnou, upravují a schvalují politické orgány jako např. MF, politické strany apod. Proto jsme do naší práce zakomponovali kapitolu nazvanou Politické strany a RUD.

Pro tuto problematiku není jednoduché najít adekvátní bibliografické zdroje, z tohoto důvodu jsme se většinu informací snažili najít přímo na internetových stránkách politických stran. Zaměřili jsme se i na jejich volební programy, abychom zjistili, jakou váhu přiřkládají úspěšnému hospodaření obcí a krajů. Zda umísťují problematiku RUD na přední příčky svých volebních slibů, nebo ji odsouvají do postranní, či se o ní vůbec nezmiňují. Vybrali jsme si šest nejsilnějších politických stran, které uspěly u voleb 2013. Další podmínky, které musela daná politická strana splňovat, aby byla zařazena do „užšího“ výběru, vycházely z následujících kritérií.: získali ve volbách do poslanecké sněmovny 2013 nad 10 % hlasů, pokud tomu tak nebylo, musí se jednat o tradiční strany, které mají v politice „úspěšnou“ působnost několik let.

Porovnávání politických stran a jejich postavení k RUD, jsme započali od roku 2000, v roce, kdy byla dokončena jedna z největších reforem veřejné správy, která vstoupila v platnost o rok později. Údaje pro následující podkapitoly byly převzaty z webových prezentací daných politických stran.

### **8.1 ODS**

ODS v prvních, námi šetřených letech (2000), výrazně problematiku RUD do svých volebních slibů nezapojovala. Maximálně se dal najít odstavec typu, že se chtějí prosadit o svobodnější rozhodování regionů, krajů a obcí z důvodu, že místní podmínky znají nejlépe místní obyvatelé, a proč by měli tedy čekat na to, kolik jim vláda přidělí peněz, když v podstatě tyto peníze pocházejí z jejich činnosti.

O dva roky později, před volbami do PS, se volební program ODS nikterak nelišil od roku 2000. Stále chtěli prosazovat nezávislost obcí na vládě, chtěli, aby obce mohly svobodně rozhodovat o svých krocích, a nechtěli je zatěžovat zvětšující se finanční závislostí.

Výrazná změna u této politické strany nastala kolem roku 2009, kdy začali problematiku RUD přesouvat na vyšší příčky svých volebních zájmů. Přestali psát o RUD pouze v obecné rovině a pokoušeli se navrhnout konkrétní koncepcce, které by mohly vést ke zlepšení v problematice RUD. ODS žádalo vyšší finanční autonomii obcím, protože daňové příjmy obcí tvořily „pouze“ 57,5 % obecních rozpočtů. Dále je potřeba posílit přímé zdroje obcí a omezit dotační politiky státu a krajů, která narušuje přirozený hospodářský chod. ODS plánovala v následujícím období navýšení příjmů pro všechny kategorie obcí prostřednictvím rozšíření kritérií v rámci RUD a upravit koeficienty RUD tak, aby neznevýhodňovaly ani malé, ani velké obce.

Rok 2010 byl pro RUD ze strany ODS významný tím, že tato politická strana publikovala argumentář věnovaný přímo této problematice. Je v něm k naleznutí řada užitečných myšlenek a jasně určuje směr, kterým by se chtěla tato politická strana vydat.

Straně ODS můžeme připisovat dvě významné novely (byla součástí koaliční vlády, která schválila daný zákon), které se uskutečnily v rámci RUD. První z nich byla uskutečněna v roce 2008. Se změnami, které s sebou tato reforma přinesla, jsme se seznámili v předchozích kapitolách. Na její tvorbě se nejvíce podílelo MF v čele s Miroslavem Kalouskem (KDU-ČSL). Druhá novela vstoupila v platnost roku 2013, opět pod působením koaliční vlády, které byla ODS součástí. Návrh znovu pocházel z dílny MF. Ministrem v té době byl výše zmiňovaný Miroslav Kalousek, tentokrát už však působil za stranu TOP09.

## 8.2 ČSSD

Hned na začátku nesmíme opomenout politické straně ČSSD její zásluhy na změně systému RUD (i když to bylo v době platnosti opoziční smlouvy), který začal platit od roku 2001. Obce díky této reformě začaly získávat část svých příjmů z RUD. Možná i díky tomuto „velkému“ úspěchu, se tato politická strana problematice RUD více nevěnuje. Ve volebních programech kromě roku 2002 a 2003 nenajdeme o RUD ani zmínku. V roce 2002 měla ČSSD ve svém volebním programu o RUD zmíněno pouze to, že plánují dokončit reformu veřejné správy a jejího financování, aby kraje a obce byly lidem blíže a mohly reflektovat jejich potřeby. O rok později prosazovali princip subsidiarity, tedy, aby mohly krajské a územní samosprávy rozhodovat na tom stupni, který je pro danou věc optimální. Zasazovali se o větší decentralizaci státu.

ČSSD se bohužel k tématice RUD ve svých programech téměř nevyjadřuje a ani je nezahrnuje do volebních cílů.

### **8.3 KSČM**

Komunistická strana Čech a Moravy zařadila do svého předvolebního období pro rok 2002 až 2006 tyto věty: „Prohloubení demokracie není možné bez řešení problémů územní politiky a samosprávy. Chceme zvyšovat podíl občanů na rozhodování, urychleně dokončit reformu veřejné správy, omezit nadměrnou byrokracii a posílit kompetence místních samospráv. Podporujeme takovou samosprávu, která hájí zájmy občanů, a takovou státní správu, která jim slouží.“ Chtěli pokračovat v decentralizaci veřejné správy, pro kterou bylo nutné zabezpečit finanční prostředky, aby bylo možné přenést působnost z centra na regiony. Dále chtěli přenést kompetence z rušících se okresních úřadů na kraje a obce III. stupně. Měli v úmyslu najít takové legislativní předpoklady, které by napomohly ke spojování obcí. Naproti tomu ale stále trvali na zachování tradice venkova.

Po uplynutí předchozího volebního období, se ve volebních programech KSČM problematika RUD vůbec nezmiňuje. Může to být dáno faktem, že s KSČM nechce spolupracovat žádná z jiných politických stran, proto se zaměřují na jiné předvolební lákadla, a toto téma je odsunuto do postranní, protože se nejedná zrovna o atraktivní volební cíl.

### **8.4 KDU-ČSL**

KDU-ČSL se do podpory politiky RUD výrazně nezapojuje. V letech 2006 až 2010 prosazovali změny u diskriminačních velikostních koeficientů, navrhovali spravedlivější způsob rozdělování, o který však pocházel z „dílny“ již několikrát zmiňovaného Miroslava Kalouska, který právě tuto stranu zastupoval. V jejich volebním programu můžeme najít podporu menších obcí, a právě proto si dali za úkol, aby výnosy z daní putovaly tímto směrem. Právě zmiňovaný Kalousek připravil v roce 2007 skrze MF (za vlády koalice) významnou změnu RUD. Od roku 2008 se tak u obcí snížil počet velikostních kategorií ze 14 na čtyři. Dále byly zavedeny postupné koeficienty při změnách velikostních kategorií obcí.

Ale abychom pořád jen nevychvalovali M. Kalouska, musíme říci, že tato reforma s sebou přinesla i negativní dopady – problém J-křivky (někdy taktéž přezdívaná Kalouskova křivka), která postihovala obce střední velikosti, které se tak dostaly do příjmové deprese.

Pro rok 2013 přišla KDU-ČSL do voleb s programem minimálně se zmiňujícím o RUD: chtějí prosadit změnu RUD tak, že činnosti, které kraje ze zákona vykonávají (doprava, školství, zdravotnictví, sociální služby, regionální rozvoj apod.), mají být většinově kryty z jejich vlastních daňových příjmů.

Tato politická strana má na svém účtu jednu úspěšně prosazenou reformu RUD, vstoupila v platnost roku 2008 a byla schválena v rámci koaliční vlády.

## 8.5 TOP 09

TOP 09 patří k novým politickým stranám působících v politice ČR, ale vzhledem k jejich lídrům, mezi které mimo jiné patří i jméno Miroslava Kalouska, se zapojili do problematiky RUD téměř okamžitě. Výhoda této politické strany spočívá též v jejich kooperaci se STAN (Starostové a nezávislí), kteří usilují o spravedlivé rozdělování daní a věnují se převážně tomuto tématu. Už první rok existence TOP 09 spočíval v zapojení této tematiky do svých volebních programů. V roce 2009 hlásali, že stávající objem prostředků na správu a rozvoj největších měst považují za dostatečný, pokud se bude zvyšovat hospodárnost jejich využití na místní úrovni. Chtěli však navyšovat prostředky pro rozvoj menších a středních měst (pod 100 tis. obyvatel), aby se ve střednědobém horizontu šesti let narovnal financování všech obcí a měst. Prosazovali nový zákon o RUD, který tak dokončí proces nastartovaný novelou zákona z roku 2007. Současný rozdíl v příjmu ze sdílených daní na obyvatele je dnes téměř pětinásobný mezi „nejbohatším městem“ a „nejchudší obcí“. Běžný standard v Evropě je však 2,5–3 násobek a zhruba takového rozdílu chtějí dosáhnout na území ČR.

Hned o rok později (2010), prosazovali ve svém programu stabilní a předvídatelné financování rozvoje obcí. Opět navrhovali vládě nový zákon o RUD, který vznikl na základě intenzivní diskuse se zástupci samospráv – Svazu měst a obcí, Spolkem pro obnovu venkova, Sdružením místních samospráv a dalšími. Prosazovali, aby celý systém RUD byl podroben pečlivé analýze nákladů výkonu státní správy na obcích všech stupňů. Dále navrhovali nové kritéria pro podíl obcí na sdílených daních, jako jsou existence školy, nadmořská výška či negativní zátěž životního prostředí. Jedním z cílů

TOP 09 do budoucna je zvýšit finanční motivaci obecních zastupitelstev na příznivém podnikatelském prostředí v obci, či dlouhodobá stabilní dohoda, která formou zákona stanoví příjmy obcí tak, aby se snížil současný diskriminační rozdíl příjmů na obyvatele mezi „nejchudší“ a „nejbohatší“ obcí.

Před posledními volbami do PS z volebního programu této politické strany téměř vypadly všechny záležitosti okolo problematiky RUD. Jediná zmínka hovořila o změně systému RUD, který je potřeba nadále modernizovat o dvě kritéria: 1. motivaci obcí ke vzájemné spolupráci při zajišťování veřejných služeb, která vede ke zvýšení jejich efektivity; 2. zajišťování nájemních sociálních bytů pro seniory a další sociálně ohrožené skupiny.

I této politické straně můžeme připisovat úspěšně prosazenou novelu RUD, která vstoupila v platnost k roku 2013 (TOP 09 byla součástí koaliční vlády, která schválila daný zákon).

## **8.6 ANO**

Poslední politickou stranu nám zastupuje hnutí ANO, které patří mezi nováčky na politické scéně, ale i tak se v jejich volebním programu zbyl prostor pro politiku RUD. V prvním roce působnosti (2013) měli za cíl zajistit dostatek prostředků pro obce, které mají sloužit k jejich místnímu rozvoji. Toto politické uskupení odmítá koncept dotačního financování obcí a navrhuje posílení RUD pro obce k zajištění místního rozvoje. Chtějí uzpůsobit Ministerstvo pro místní rozvoj jako „dotační“ ministerstvo, které bude transformováno do nového konceptu „ministerstva veřejných investic“. Dále plánují přeměrovat peníze dosud vynakládané ve formě státních dotací do RUD, což povede k posílení rozpočtů obcí. Chtějí vzít v potaz ekonomickou a sociální situaci tak, aby rozdělení daní přispívalo k vyrovnávání rozdílů mezi regiony.

## **8.7 Srovnání postojů hlavních politických stran**

Pročtením volebních programů vybraných politických stran jsme se pokusili seznámit se s jejich přístupem k RUD. Od začátku nám bylo jasné, že toto téma nebude trhákem volebních kampaní, a že nemůžeme všemu, co je ve volebním prohlášení věřit. Zklamáním je však to, že některé politické strany se touto problematikou ani nezabývají.



Je složité, možná i téměř nemožné, najít správné nastavení RUD, které by vyhovovalo všem územním jednotkám. Proto je toto téma předmětem politických i odborných sporů. Pokud už se některá z politických stran odhodlá přijít s nějakou výraznější změnou, většinou to končí kritikou z druhých stran, které bohužel kolikrát nejsou schopny předložit svůj návrh. Proto jsme se rozhodli vytvořit kapitolu pod názvem Geografie RUD, kde budeme následně zkoumat, které politické sliby byly alespoň z části dodrženy a prosazeny, a které naopak neuspěly. Vycházíme z předpokladu, že ne vždy může být návrh schválen v takové podobě, jak si daná strana představuje. Většinou je výsledkem určitý kompromis.

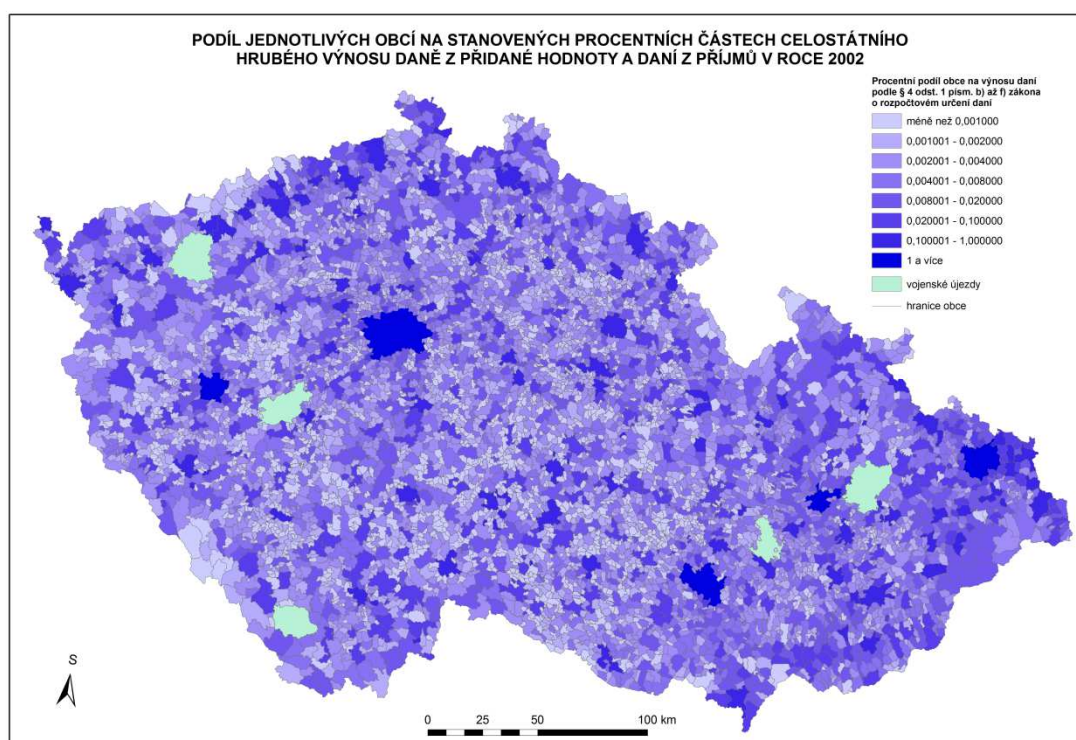
Na závěr zmíníme poslední politické události, které se odehrávají v problematice RUD. Roku 2010 TOP 09 uvádí, že nechce přidávat ostatním obcím na úkor čtyř největších měst. O rok později však své tvrzení poupravila na verzi, že čtyřem největším městům plyne do rozpočtů nepoměrně více financí než ostatním obcím, a proto se jim musí příjmy snížit. ODS však s tímto návrhem jako koaliční partner nesouhlasí, chce příjmy čtyřem největším městům zachovat na dosavadní úrovni nebo by Praze (městu) ubrali část financí, které by poté byly přerozděleny Praze jako kraji. Dále TOP 09 navrhuje přerozdělit obcím o 13,5 miliardy více i na úkor velkých měst. ODS to však opět odmítá s tvrzením, že by čtyři největší města přišla o nenahraditelných 5 miliard korun. Nakonec se bývalá vládní koalice dohodla na kompromisní variantě, dle níž největší města (Praha, Brno, Ostrava, Plzeň) přispívají malým obcím více než jednou miliardou, z toho Praha 650 miliony.

Po vyhraných volbách do PS slibuje ČSSD změnu RUD, chce naopak přidat velkým městům. Tím by změnila vše podstatné, co minulá vláda pracně prosazovala a nakonec i prosadila. Naopak hnutí ANO by ve srovnání se současným modelem obcím ještě více přidalo na zajištění jejich rozvoje atd.

## 9 GEOGRAFIE RUD

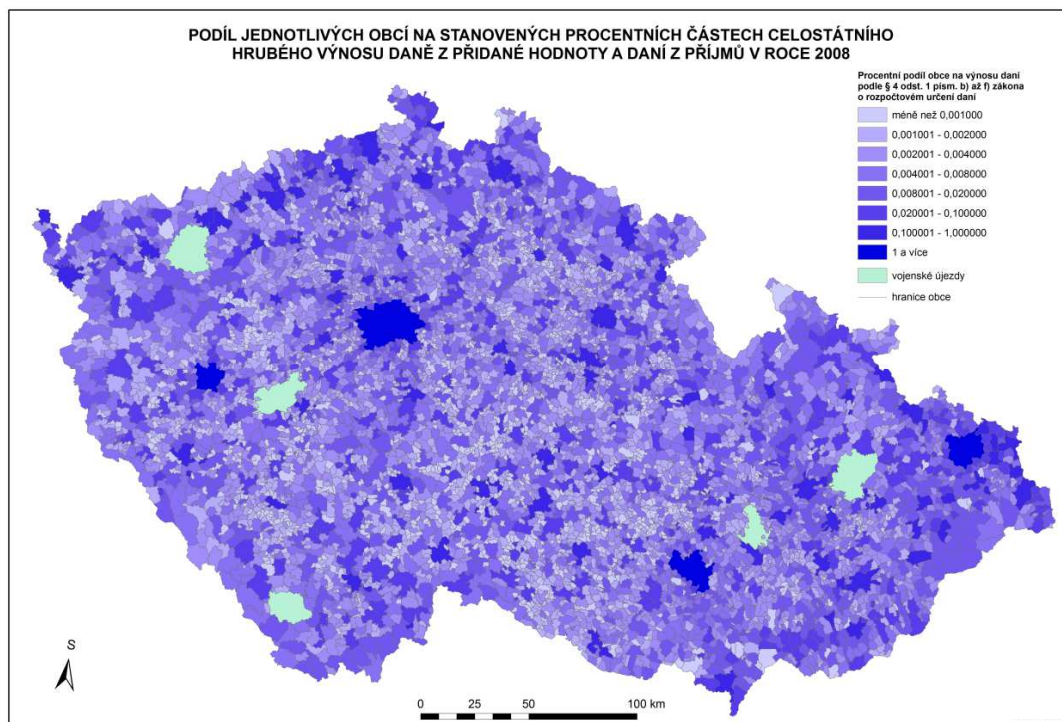
Pro lepší přehlednost v oblasti RUD, je zde zařazena kapitola Geografie RUD, která má za úkol graficky, pomocí map, dokreslit danou problematiku. Jako stěžejní ukazatel pro tvorbu map byly použity koeficienty, kterými se obce podílejí na sdílených daních (podíl jednotlivých obcí na stanovených procentních částech celostátního hrubého výnosu daně z přidané hodnoty a daní z příjmů).

Na začátek jsme vytvořili tři mapy (obrázek č. 22, 23 a 24), které zobrazují podíly obcí na sdílených daních v „reformních letech“ 2002, 2008 a 2013. Z map je jasně čitelná dominance čtyř největších měst ČR v čele s Prahou, kterým jsou od roku 2008 přiděleny speciální koeficienty. Na obrázku č. 22, 23 a 24 můžeme pozorovat vývoj podílu obcí na procentuálních částech, kdy za etapu 10 let je jasně zřetelný zvyšující se podíl téměř všech obcí, projevující se „tmavnutím“ plochy mapy.



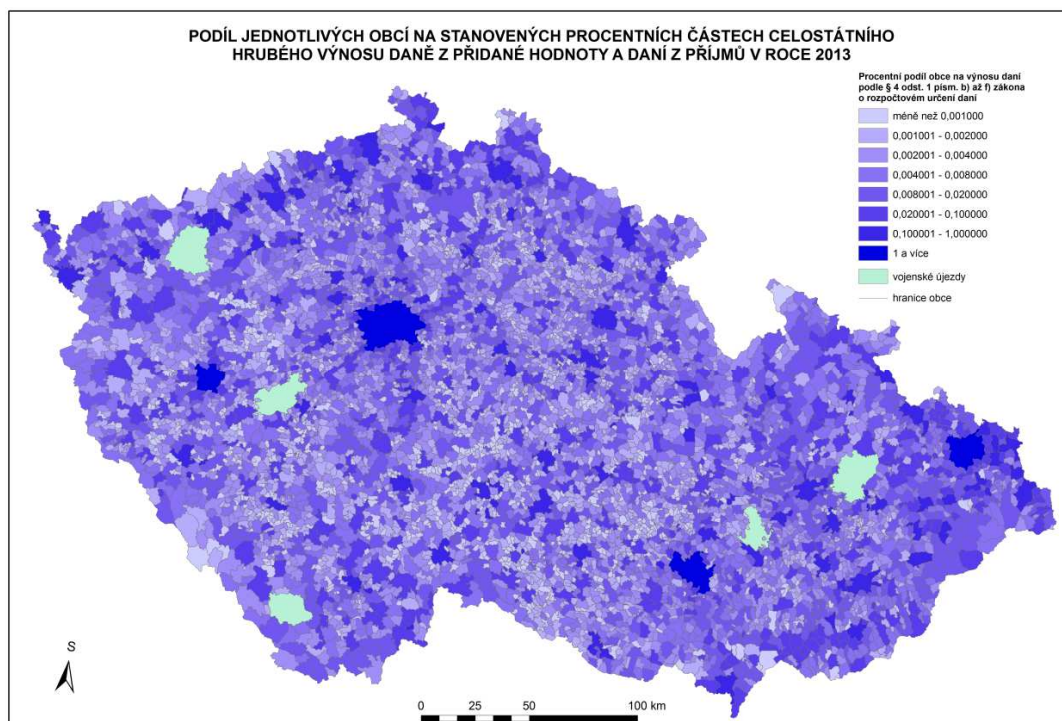
**Obrázek č. 22:** Podíl jednotlivých obcí na stanovených procentních částech celostátního hrubého výnosu daně z přidané hodnoty a daní z příjmů v roce 2002

Zdroj: Vlastní tvorba pomocí programu ArcMap



**Obrázek č. 23:** Podíl jednotlivých obcí na stanovených procentních částech celostátního hrubého výnosu daně z přidané hodnoty a daní z příjmů v roce 2008

Zdroj: Vlastní tvorba pomocí programu ArcMap



**Obrázek č. 24:** Podíl jednotlivých obcí na stanovených procentních částech celostátního hrubého výnosu daně z přidané hodnoty a daní z příjmů v roce 2013

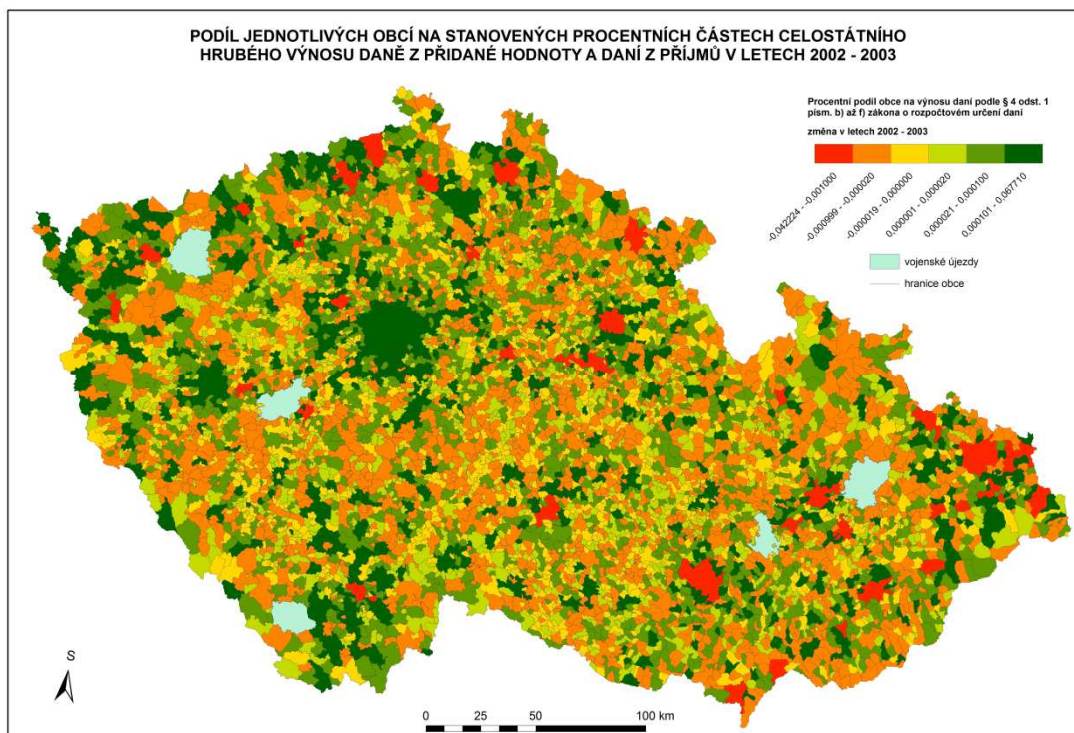
Zdroj: Vlastní tvorba pomocí programu ArcMap

Z důvodu lepší čitelnosti ve vývoji RUD jsme použili mapy, které zobrazují meziroční změny. Pro každý rok byla vytvořena mapa, která vždy zobrazuje rozdíl mezi následujícím rokem a rokem minulým. Nárůst na procentuálních částech obcí je zaznamenán odstínem zelené barvy, naopak pokles symbolizuje odstín červené.

### 9.1 Období 2002–2007

Na začátku tohoto období byla přijata významná změna v dosavadním systému RUD. Jednalo se o velikostní koeficienty obcí, které sloužily k určení podílu obcí na sdílených daních. Bylo zapotřebí vypočítat poměr násobku počtu obyvatel dané obce na celkový počet obyvatel ČR k 1. lednu daného roku a výsledný podíl byl pak dále přepočítáván velikostním koeficientem obcí, který byl rozdělen do 14 velikostních kategorií. Tato etapa je charakteristická snahou o politiku slučování nejmenších vesnic, protože nejmenší nárůst příjmů zaznamenávaly nejmenší obce. Jak už bylo výše zmíněno, za období od roku 2002 až po rok 2007 zaznamenaly nejmenší obce pozorovatelný nárůst pouze něco málo přes 16 %. U zbylých velikostních kategorií byl nárůst minimálně trojnásobně větší.

Vládu ČR v té době tvořila koalice ČSSD, KDU-ČSL a Unie svobody - Demokratické unie. Novela RUD pro toto období pocházela právě z dílny politické strany ČSSD, proto stojí za zmínku porovnat, jak se tato strana zpětně chová ke svým voličům v rámci RUD – přesněji pak ke svým volebním jádrům. Podle Čapka (2011), má ČSSD nejsilnější volební podporu v Moravskoslezském (Ostrava, Karviná, atd.) a Ústeckém (Most, Chomutov, atd.) kraji. Dále jsou to spíše periférie krajů (kromě Ostravy). Nejstabilnější jádro volební podpory najdeme ve více než 1 000 obcích, z čehož je jasně patrné, že se jedná o menší obce. Jak už bylo několikrát zmíněno, přijatá novela se snažila finančně co nejméně podporovat nejmenší obce, můžeme se tedy podle výše zmíněného textu domnívat, že se jednalo právě o příznivce politické strany ČSSD, které přijatý zákon postihoval. Dále, když se podíváme na obrázek č. 25, vidíme, že reforma RUD nepřinesla ani žádnou pozitivní změnu (peníze do rozpočtů) pro další volební jádra ČSSD v Moravskoslezském kraji.

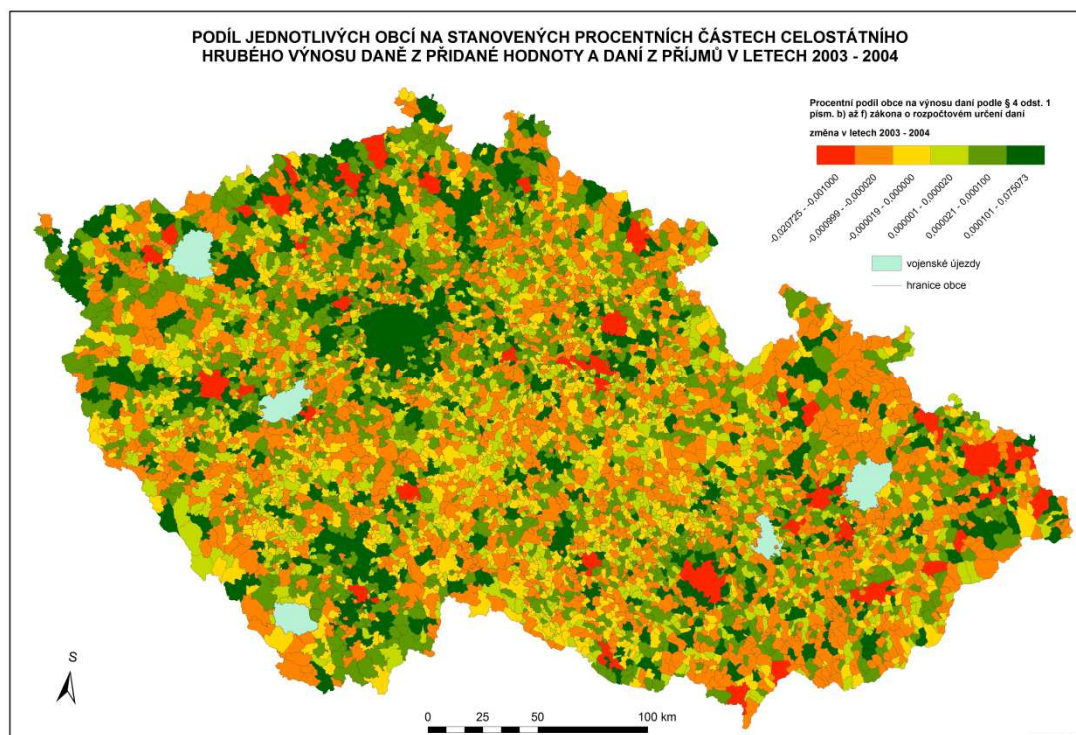


**Obrázek č. 25:** Rozdíl podílu jednotlivých obcí na stanovených procentních částech celostátního hrubého výnosu daně z přidané hodnoty a daní z příjmů v letech 2003 a 2002  
*Zdroj: Vlastní tvorba pomocí programu ArcMap*

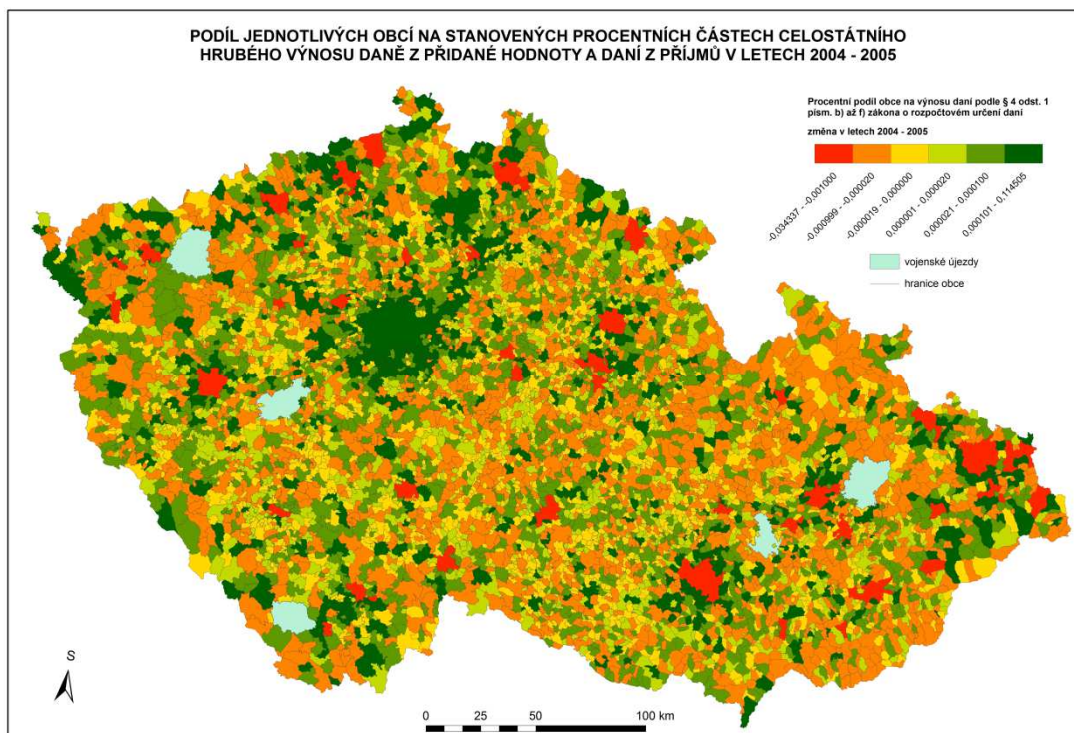
V následujících letech se v politice RUD neudály významnější změny (viz obrázek č. 26 a 27). Malých kosmetických úprav dosáhly pouze procentuální podíly sdílených daní. Stále je jasně patrné, že největším městům ČR, vyjma Prahy, bylo neustále po malých kouskách odebíráno z jejich koeficientů. Zde je však potřeba zmínit, že koeficienty největších měst ČR, především pak Prahy, Brna, Ostravy a Plzně, byly nadhodnoceny od samého začátku platnosti reformy. Proto se stát snažil po malých částech „ukusovat“ z těchto podílů čtyř největších měst. V budoucnu však měly přijít v tomto ohledu razantnější změny, které měly naopak vést k lepšímu hospodaření nejmenších obcí.

U některých obcí zobrazených na mapě lze s postupem let pozorovat určitý pokles na podílu na stanovených procentuálních částech, díky „meziobecnímu přetahování se“ o trvalé bydliště obyvatel. Mohlo za to ne příliš šikovné nastavení velikostních kategorií, které postrádalo určité přechodné hodnoty mezi intervaly. Proto nastávaly i takové situace, že téměř totožně velké obce co se do počtu obyvatel týče, měly rozdílné příjmy

do obecní pokladny v řádech milionů. To vše bylo dáno pevnou hranicí velikostních kategorií. Stačil i pouhý jeden obyvatel a obce si mohly přijít na mnohem větší peníze ba naopak menší.

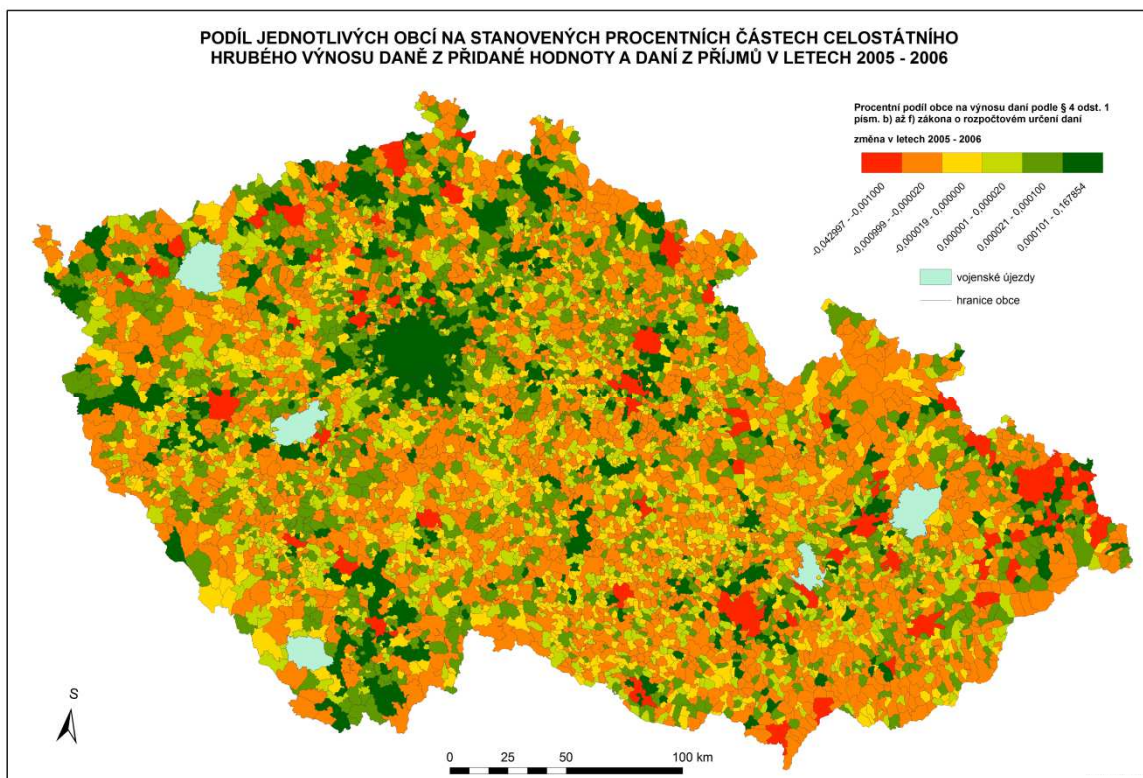


**Obrázek č. 26:** Rozdíl podílu jednotlivých obcí na stanovených procentních částech celostátního hrubého výnosu daně z přidané hodnoty a daní z příjmů v letech 2004 a 2003  
*Zdroj: Vlastní tvorba pomocí programu ArcMap*



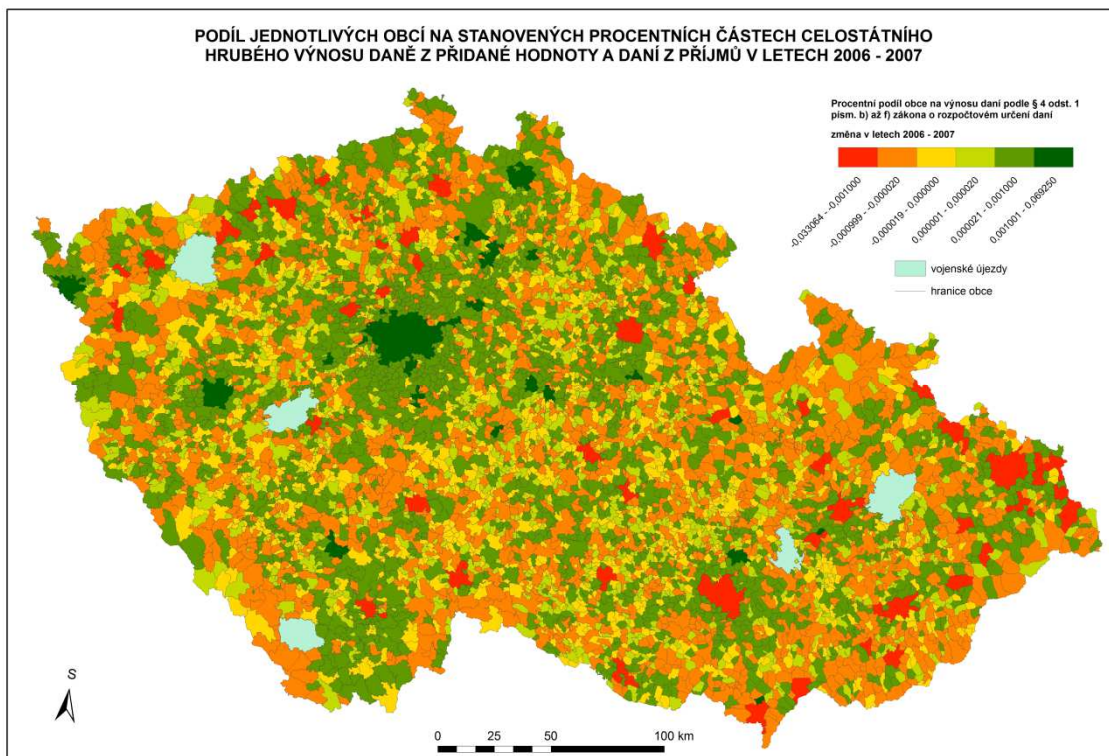
**Obrázek č. 27:** Rozdíl podílu jednotlivých obcí na stanovených procentních částech celostátního hrubého výnosu daně z přidané hodnoty a daní z příjmů v letech 2005 a 2004  
*Zdroj: Vlastní tvorba pomocí programu ArcMap*

Určitá odchylka od průměru je pozorovatelná na obrázku č. 28. V roce 2006 se konaly volby do Poslanecké sněmovny ČR a činy předvolební kampaně i v politice RUD na sebe nenechaly dlouho čekat. Politická strana ČSSD předložila a odsouhlasila zákon o snížení daňového zatížení fyzických osob. Tento krok měl však za následek omezení toku peněz do obecních pokladen, neboť daň z příjmů tvoří jejich výraznou část příjmů. To vedlo ke stagnaci příjmů většiny obcí, a proto na mapě převládají odstíny červené barvy. O rok později už však vše odpovídalo předešlému standartu, tedy určitému desetinnému nárůstu koeficientů především u středně velkých obcí. Na obrázku č. 29 si můžeme povšimnout výrazného zeleného odstínu na velké části území ČR, který byl očekáván vzhledem k vývoji RUD (růst hodnot koeficientů po roční platnosti novely).



**Obrázek č. 28:** Rozdíl podílu jednotlivých obcí na stanovených procentních částech celostátního hrubého výnosu daně z přidané hodnoty a daní z příjmů v letech 2006 a 2005  
*Zdroj: Vlastní tvorba pomocí programu ArcMap*





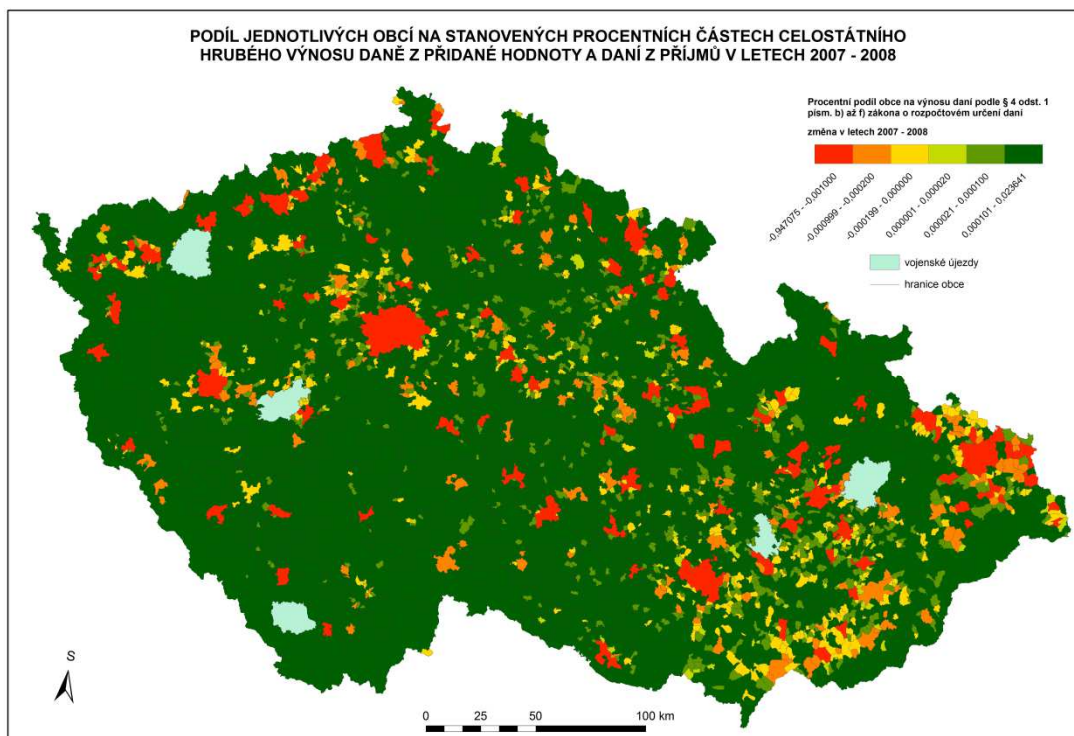
**Obrázek č. 29:** Rozdíl podílu jednotlivých obcí na stanovených procentních částech celostátního hrubého výnosu daně z přidané hodnoty a daní z příjmů v letech 2007 a 2006  
Zdroj: Vlastní tvorba pomocí programu ArcMap

Ve stejném roce, tedy v roce 2006, vyhrává volby do Poslanecké sněmovny politická strana ODS, která se poté drží u moci až do roku 2013. Zprvu vládne pouze s nestrannými, poté spolupracuje s některými dalšími politickými stranami jako je KDU-ČSL, Strana Zelených, TOP 09, VV apod. Některé strany však koalici opouštějí, či se rozdělují na politické strany nové. Vládnutí této pravicové koalice po dobu sedmi let je pouze jedenkrát přerušeno. Od poloviny roku 2009 do poloviny roku následujícího, vládne tzv. „úřednická vláda“ Jana Fischera.

## 9.2 Období 2008–2013

Pravicová vláda v čele s ODS vytvořila během svého volebního období dvě důležité reformy v oblasti RUD. První z nich vstoupila v platnost roku 2008 a jak je vidět z obrázku č. 30, znamenala téměř pro většinu obcí zvýšení příjmu do obecních pokladen. Hlavní změna spočívala v nastavení procentuálního podílu obcí na sdílených daních.

Z 20,59 % byla hranice posunuta na 21,4 %, což znamenalo větší finanční příjmy obcí. Dále byly zavedeny postupné přechody mezi velikostními koeficienty. Koeficienty velikostních kategorií obcí si stále držely svoji vysokou váhu, už to však nebylo 100 %, ale 94 %. Svoji procentuální váhu nově nabylo katastrální území obce, což přinášelo více peněz pro rozlehlé obce. Jednalo se sice o pouhých 3 %, ale pro nejmenší obce s velkou katastrální výměrou to znamenalo více než několikanásobné zvýšení příjmu do obecní pokladny. Zbylé 3 % z celku zbývaly na kritérium prostého počtu obyvatel.

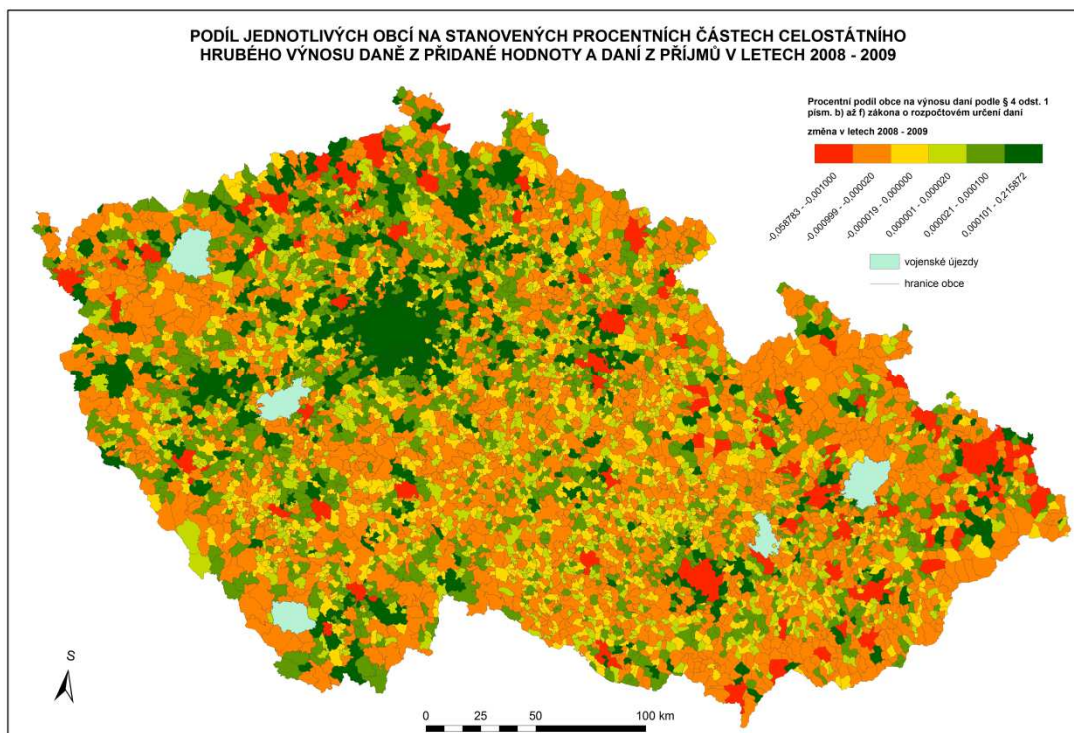


**Obrázek č. 30:** Rozdíl podílu jednotlivých obcí na stanovených procentních částech celostátního hrubého výnosu daně z přidané hodnoty a daní z příjmů v letech 2008 a 2007  
*Zdroj: Vlastní tvorba pomocí programu ArcMap*

Podíváme-li se na oblasti s volební podporou ODS (tzv. jádra), zjistíme, že se převážně jedná o místa jako je Praha, okrajové části Prahy (náležící k Středočeskému kraji), krajská města a větší obce (Čapek, 2011). Právě tyto zmíněné oblasti jsou jasně patrné na obrázku č. 29, kde vystupují svými odstíny zelené barvy nad zbytek území ČR. Jedná se o rozdíl v podílech na sdílených daních mezi lety 2006 a 2007, který pozitivně vyznívá pro Středočeský kraj v čele s Prahou. Ale politika této koaliční vlády směřovala směrem, který se snažil finančně podpořit nejmenší obce, jež byly řadu let „utlačovány“. Možná právě díky tomuto kroku či čistě náhodou, byly finančně negativně zasaženy obce v intervalu od 2 tisíc až po 10 tisíc obyvatel.

S nástupem Miroslava Kalouska na post ministra financí se v problematice RUD měly uskutečnit změny v politice financování největších měst ČR. Výhled do budoucna hovořil o postupném snižování jejich celkových příjmů. Ušetřené peníze měly být následně rozděleny mezi menší obce. Že se tak skutečně dělo, můžeme pozorovat na hlavním městě Praze. Z celkových námi srovnávaných 11 let, pouze v letech 2008, 2012 a 2013 vykazovalo toto město záporné hodnoty na procentuálním podílu na sdílených daních. Tím pádem tato koaliční vláda dodržela své slovo a začala největším městům snižovat jejich podíl na sdílených daních a to i přes to, že jejich voličská základna sídlí převážně v největších městech ČR. Proto i v samotné koalici došlo na řadu sporů, kdy s tak výraznou změnou nesouhlasila strana ODS, proto musel být tento návrh z dílny politická strany TOP 09 přepracován a „zmírněn“. TOP 09 tedy ustoupilo ze svých požadavků a našlo s ODS kompromisní řešení.

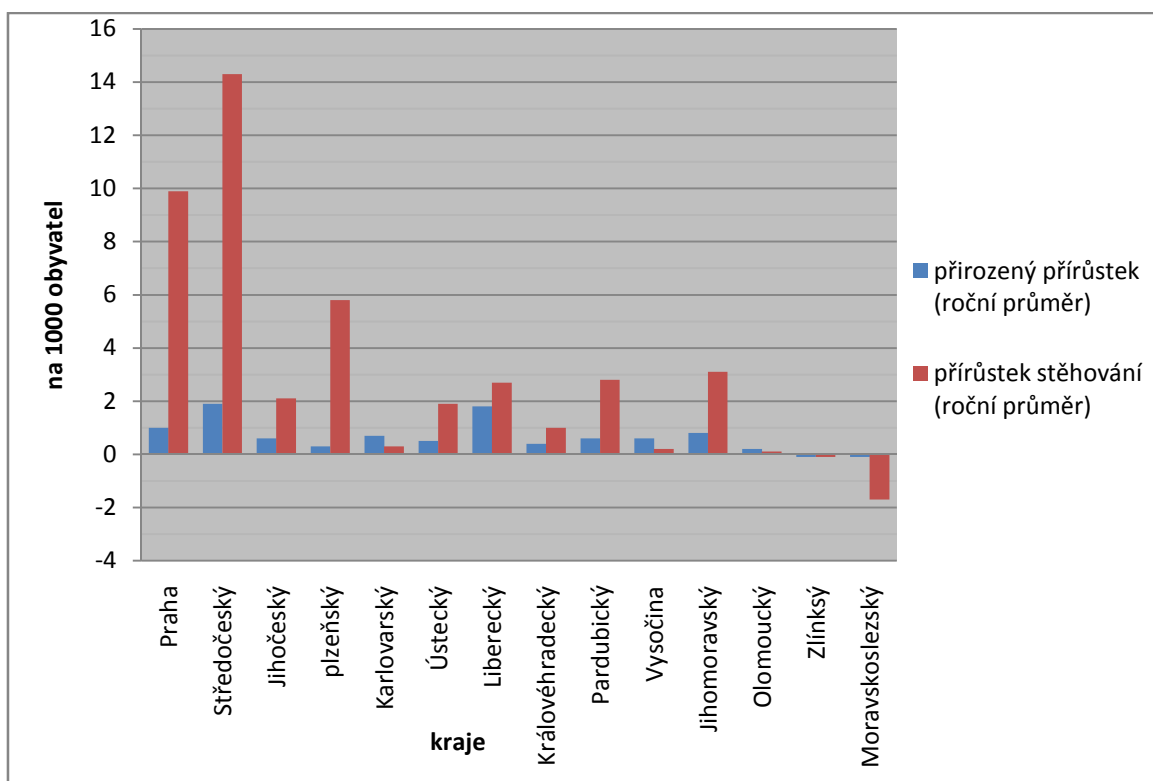
Čtyři největší města tedy nebyla zařazena po bok ostatních obcí, co se výpočtu koeficientů týče, ale bylo jim z jejich daňových příjmů po menších částech odebráno ve prospěch obcí menších. Opět stojí za připomenutí, že na této čtveřici měst nebyla páchána žádná nespravedlnost, neboť do jejich obecních rozpočtů, co se sdílených daní týče, zpočátku proudilo více financí, než bylo zapotřebí. Pro lepší pochopení celé problematiky můžeme zmínit článek z Deníku Veřejné správy z konce roku 2011: „v současné době žije ve čtyřech největších městech 20 % obyvatel České republiky (Praha 11,9 %, Brno 3,5 %, Ostrava 2,9 % a Plzeň 1,6 %). Ve zbývajících 6241 obcích žije 80 % obyvatel a podle stávající právní úpravy jim připadá 55,4 % výnosů sdílených daní. O zbytek se dělí uvedená města (Praha 31,6 %, Brno 5,7 %, Ostrava 4,7 % a Plzeň 2,6 %)“. Je tedy samozřejmé, že když se nemusí s penězi šetřit, odráží se to v celkovém hospodářství dané obce, která postrádá určité motivační prvky. Následně na to se mohou začít objevovat určité známky korupčního jednání apod. I to je jeden z důvodů, proč jsou finanční příspěvky těmto městům snižovány. Nejlépe tuto situaci dokreslují obrázky č. 39, 40 a 41, u nichž bylo použito výpočtů za pomoci bazického indexu. Tato metoda šetření a její výsledky budou zmíněny v naší práci v následujících kapitolách.



**Obrázek č. 31:** Rozdíl podílu jednotlivých obcí na stanovených procentních částech celostátního hrubého výnosu daně z přidané hodnoty a daní z příjmů v letech 2009 a 2008  
*Zdroj: Vlastní tvorba pomocí programu ArcMap*

Jestliže byl reformní rok 2008 pro většinu obcí pozitivním signálem, že se „blýská na lepší časy“, pak o rok později, vlivem „ekonomické krize“, vypadalo vše trochu jinak. Snížení objemu hrubého domácího produktu má dopad i na politiku RUD. Čím méně stát vybere na daních, tím méně peněz je následně přerozděleno mezi obce. Na obrázku č. 31 můžeme pozorovat výraznější pokles procentuálních podílů obcí na sdílených daních. Pouze Středočeský kraj, jak už bývalo po většinu let zvykem, se pohyboval v kladných hodnotách. Jeden z hlavních důvodů, proč se kladné hodnoty (zelený odstín) nalézají právě na území Středočeského kraje, je ten, že tento kraj zaznamenává už několik let za sebou celkový nárůst počtu obyvatel (obrázek č. 32). Dynamika růstu tohoto kraje je dokonce větší, než v hlavním městě České republiky. Tento jev je dán převážně tím, že lidé v dnešní době využívají pro své bydlení zázemí Prahy, tzv. satelitní městečka a do hlavního města dojíždějí výhradně za prací a službami. Na druhém místě, co se týče růstu počtu obyvatel, se umístil kraj Hlavní město Praha. Na většině mapových podkladů v této práci, je Praha znázorněna barvami, které odpovídají kladným hodnotám koeficientů. Poslední region, s kterým se má smysl v této oblasti zaobírat, je kraj

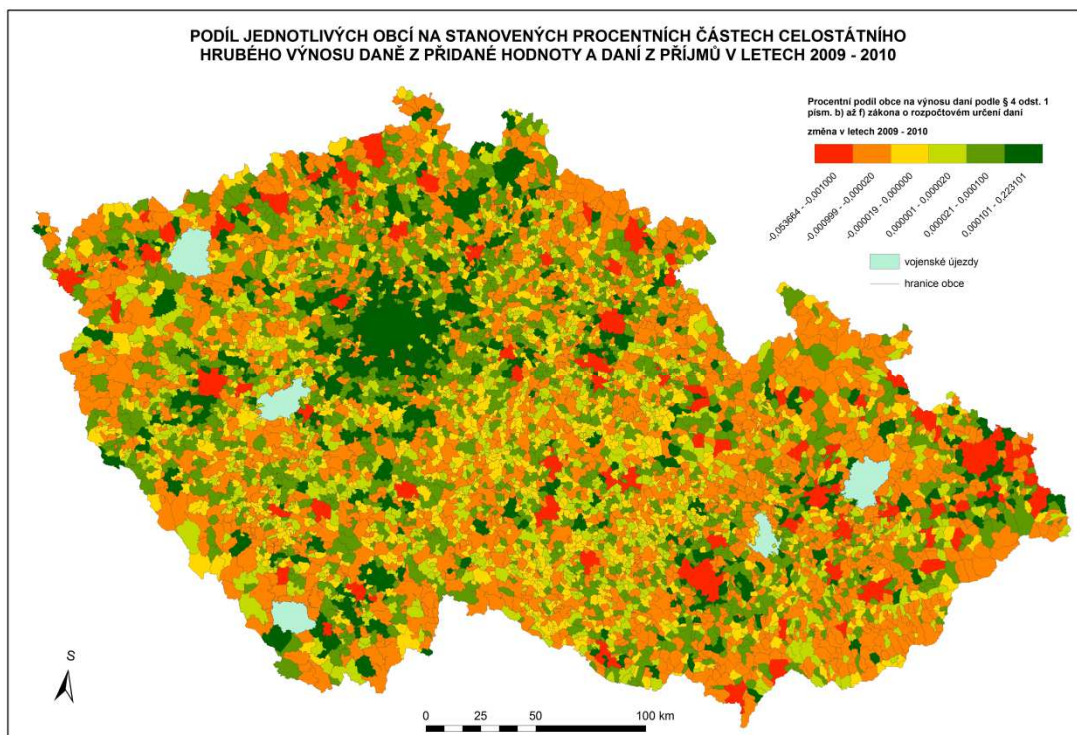
Plzeňský, kde je celkový nárůst obyvatel v posledních letech dobře pozorovatelný. Naopak úbytek obyvatel je charakteristický pro celou oblast Moravy, s výjimkou Jihomoravského kraje.



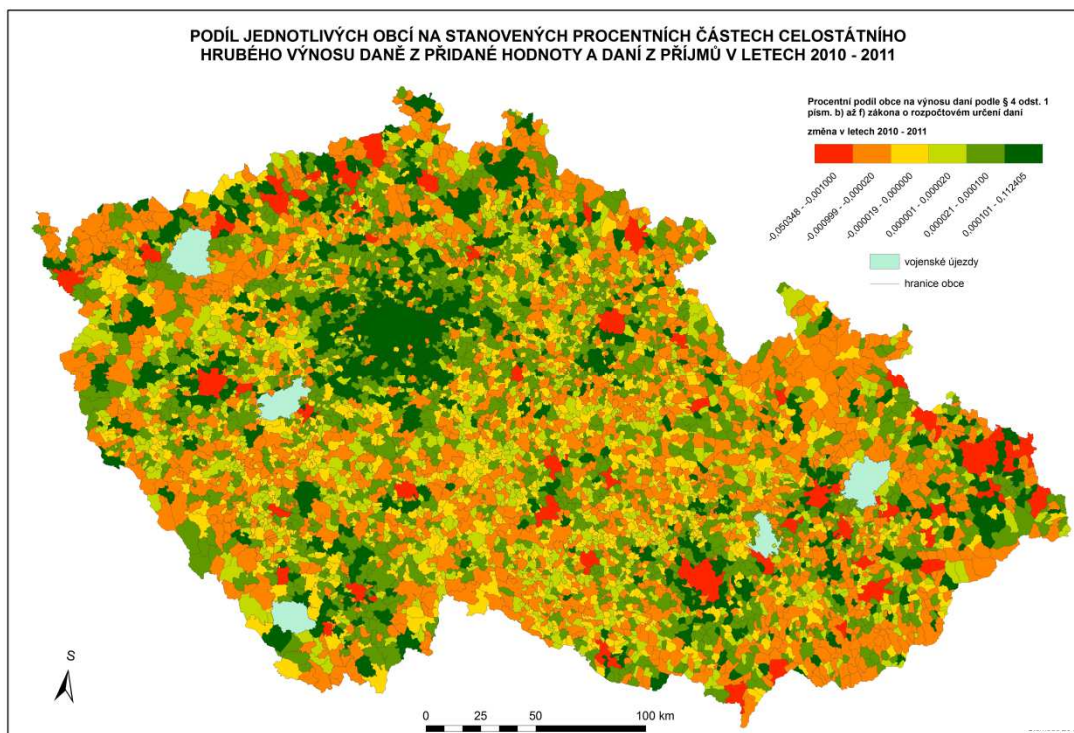
**Obrázek č. 32:** Přírůstek (úbytek) obyvatel v krajích v letech 2006 až 2011

*Zdroj: vlastní úprava podle ČSÚ, 2011*

V oblasti nárůstu (poklesu) celkového počtu obyvatel se na území ČR nemůžeme zabývat samostatným vývojem každé obce. Jako dobrý ukazatel pro zorientování se ve studované problematice postačí hierarchické rozdělení do úrovně krajů. V některých konkrétních případech se můžeme zabývat i hierarchií na okresní úrovni. Měli bychom tedy vycházet z podvědomí, že kladné hodnoty procentuálního podílu na výnosu daně (odstíny zelené barvy), nebudou odpovídat celému území kraje (např. celkový nárůst obyvatel ve Středočeském kraji), ale pouze některým jeho částem. Upřednostňovány jsou takové lokality, v jejichž blízkosti je dostatečný počet kvalitních pracovních míst a krásná klidná příroda. To vše může velká část území Středočeského kraje nabídnout.



**Obrázek č. 33:** Rozdíl podílu jednotlivých obcí na stanovených procentních částech celostátního hrubého výnosu daně z přidané hodnoty a daní z příjmů v letech 2010 a 2009  
Zdroj: Vlastní tvorba pomocí programu ArcMap



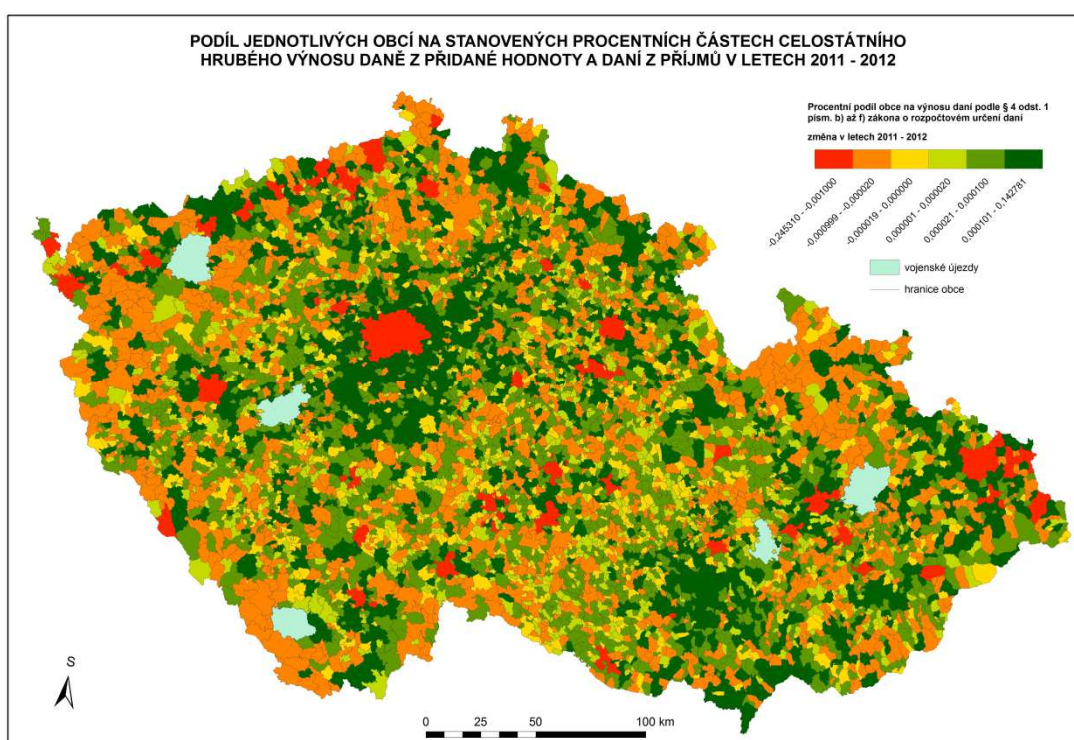
**Obrázek č. 34:** Rozdíl podílu jednotlivých obcí na stanovených procentních částech celostátního hrubého výnosu daně z přidané hodnoty a daní z příjmů v letech 2011 a 2010  
Zdroj: Vlastní tvorba pomocí programu ArcMap

Následující léta (od roku 2008) patřila z pohledu politiky RUD ke klidným obdobím. Obce se maximálně vyrovnávaly s určitými finančními výkyvy, které byly způsobeny určitým ekonomickým poklesem, jenž byl charakteristický pro většinu západní Evropy.

K prvnímu dni roku 2012 byla připravena a schválena menší úprava v nastavení RUD. Změna se týkala celostátního hrubého výnosu daně z přidané hodnoty, kde současný podíl 21,4 % byl změněn na 19,93 %. Toto období je zachyceno na obrázku č. 35, kde by většina z nás díky této změně očekávala převážně odstíny červené barvy, jenže je tomu spíše naopak. Metodika, která byla pro naši práci zvolena, není schopna zachytit všechny vlivy působící na RUD. Námi zvolené zpracování podkladů vychází z procentuálního podílu obcí na sdílených daních. Vždy tedy vycházíme ze 100 %, z kterých je následně každé obci přidělen určitý podíl. Na obrázku pak můžeme vidět konečný výsledek v podobě rozdílů procentuálních podílů dvou let (rozdíl mezi daným rokem a rokem předchozím). Pro tento konkrétní příklad (obrázek č. 35) to znamená, že obce s odstíny zelené barvy ztratily ze svých celkových příjmů méně peněz než obce

s odstíny červené barvy. Kdybychom však chtěli zobrazovat každoroční změnu celkového příjmu obcí, byl by pak obrázek z větší části vyplněn odstíny červené barvy.

Existuje i další pohled na věc. Pro některé obce nemusí být celostátní hrubý výnos daně z přidané hodnoty tím rozhodujícím kritériem, jenž rozhodne o tom, jestli se obec bude nalézat daný rok v kladných či záporných hodnotách příjmů do obecní pokladny oproti minulému roku. Daná obec mohla například zaznamenat zvýšený přírůstek obyvatel, což by v konečném zúčtování přineslo takovou částku, která by kompenzovala (převyšovala) finanční ztrátu způsobenou snížením podílu na hrubém výnosu daně z přidané hodnoty.



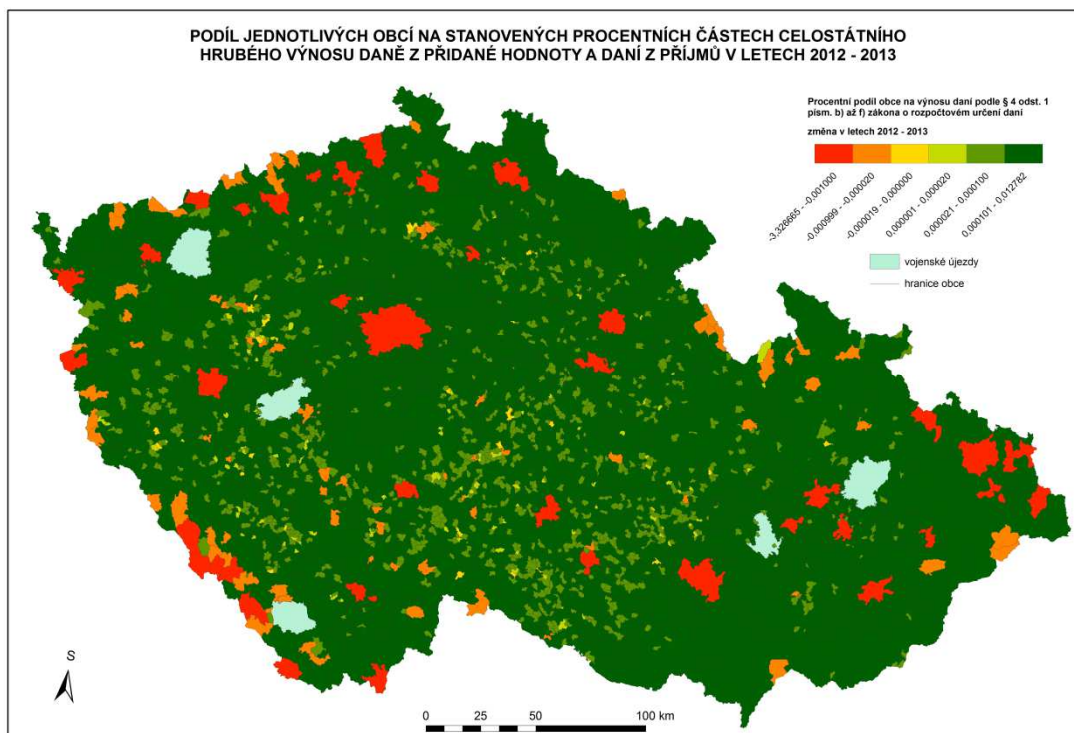
**Obrázek č. 35:** Rozdíl podílu jednotlivých obcí na stanovených procentních částech celostátního hrubého výnosu daně z přidané hodnoty a daní z příjmů v letech 2012 a 2011  
Zdroj: Vlastní tvorba pomocí programu ArcMap

Po pětiletém období „klidu“ byla pravicovou koaliční vládou (ODS, TOP 09 ad.) vytvořena a schválena prozatím poslední významná reforma v politice RUD. Tato novela se snažila vypořádat s předchozími problematickými částmi. Tato vláda (především TOP 09 s podporou Starostů) se zaměřovala u RUD především na menší obce, které oproti předchozím letům dostávaly do svých rozpočtů mnohem více peněz, než bývalo zvykem. Naopak největším městům ČR (především Praze, Brnu, Ostravě a Plzni) bylo po menších



částech z jejich podílů na sdílených daních ubíráno. Tato tvrzení výborně ilustruje obrázek č. 36, z kterého je jasně patrné, že téměř většina obcí v ČR zvýšila své podíly na sdílených daních, tím pádem se zvýšila i jejich kladná hodnota koeficientů. Pouze největší města ČR, tedy většinou krajská města, vykazují pokles na sdílených daních, tedy i záporné hodnoty koeficientů, které jsou symbolizovány odstíny červené barvy.

Všechny podíly u sdílených daní, vyjma jediné části, byly navýšeny na nové hodnoty, které jsou detailně vypsány v kapitole Vývoj rozpočtového určení daní. Vyšší procentuální podíly obcí na sdílených daních znamenaly jediné, zvýšení konečné částky, která každoročně plyne díky zákonům o RUD do obecní pokladny, a jež je přerozdělována z celkového rozpočtu. V nové reformě byla dále odsouhlasena změna v problematice katastrálního území obce. Procentuální váha tohoto kritéria zůstala stejná, nově však byla přidána podmínka, která říká, že maximální výměra je 10 ha na každého obyvatele obce. Tato doplňující podmínka měla vést k zamezení získávat abnormální příjmy u obcí s velkou rozlohou, ale nízkým počtem obyvatel, což se však může negativně projevit (ve smyslu financí) na území takové obce, kde je v platnosti určitý stupeň ochrany přírody. Z obrázku č. 36 můžeme vyzorovat, že tímto nařízením (i přes značný nárůst procentuálního podílu u sdílených daní) mohly být postihnuty obce, na jejímž území se rozkládá např. Národní park Šumava. Kritériu „prostého“ počtu obyvatel obce byla s přijetím novely přidělena váha v podobě 10 procentních bodů. Nově vzniklo kritérium poměru počtu dětí a žáků navštěvujících školu zřízovanou obcí, kterému byla přidělena váha 7 %. Z předešlého textu vyplývá, že musela být změněna hodnota váhy postupných přechodů z původních 94 % na 80 %. Novela upravovala i velikostní intervaly obcí, koeficienty postupných přechodů a násobky postupných přechodů. Přes veškeré dohady uvnitř koaliční vlády zůstala pozice 4 největších měst ČR nedotčena. Určitý krok směrem ke spravedlivějšímu přerozdělování financí v rámci RUD se však učinil. Tato čtveřice měst zaznamenala finanční pokles přibližně 1 mld. na sdílených daních, i když v původním plánu se počítalo s částkou minimálně čtyřnásobně vyšší.



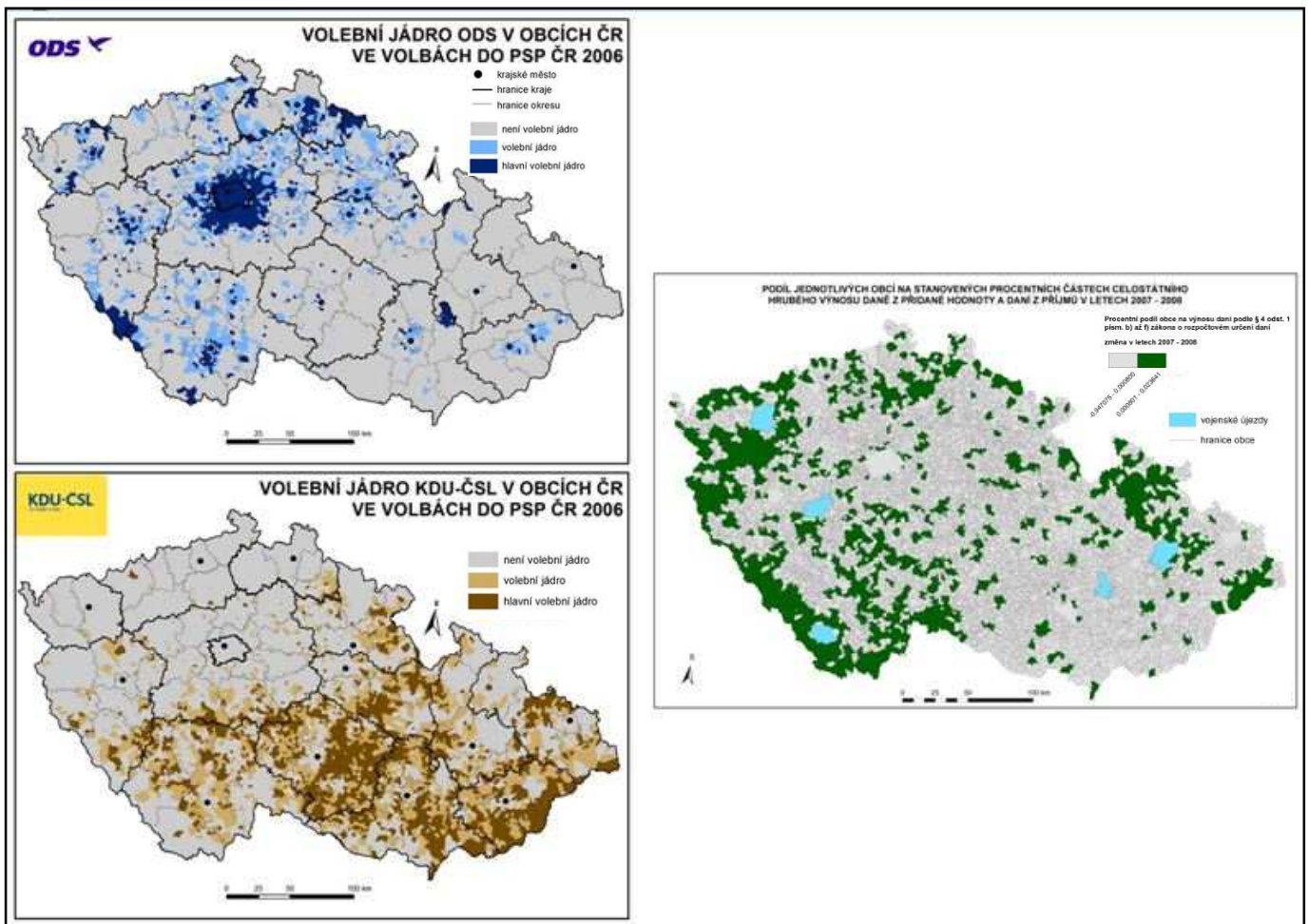
**Obrázek č. 36:** Rozdíl podílu jednotlivých obcí na stanovených procentních částech celostátního hrubého výnosu daně z přidané hodnoty a daní z příjmů v letech 2013 a 2012  
*Zdroj: Vlastní tvorba pomocí programu ArcMap*

Pro potvrzení či vyvrácení jedné z našich stanovených hypotéz, že vybrané politické strany budou v rámci RUD prosazovat území, kde mají vysokou volební podporu, jsme vytvořili seskupením 3 map obrázek (obrázek č. 37 a 38), pomocí kterého se na tuto problematiku budou lépe hledat odpovědi. Pro sestrojení map volebních jader jsme vycházeli z metodiky, kterou používá ve svých pracích Čapek (2011). Dále jsme vytvořili mapu pro období největších reformních změn v RUD, ve které byly odstínem zelené barvy zaneseny takové obce, které v daném roku zaznamenaly největší nárůst procentního podílu na výnosu sdílených daní.

První námi zvolené období byl rok 2008, kdy se v politice RUD udály výrazné změny. Sestrojili jsme mapu rozdílu koeficientů mezi roky 2008 a 2007 a odstíny zelené barvy jsou zvýrazněny ty obce, které si nejvíce polepšily oproti roku minulému. Jedná se především o: severní část Olomouckého kraje; území, na kterém se rozkládá CHKO a NP Šumava a o oblast na hranici mezi Karlovarským a Plzeňským krajem (západní Čechy). Výše jmenované oblasti musíme porovnat s jádry volební podpory vybraných politických stran (ODS a KDU-ČSL) ve volbách do Poslanecké sněmovny Parlamentu

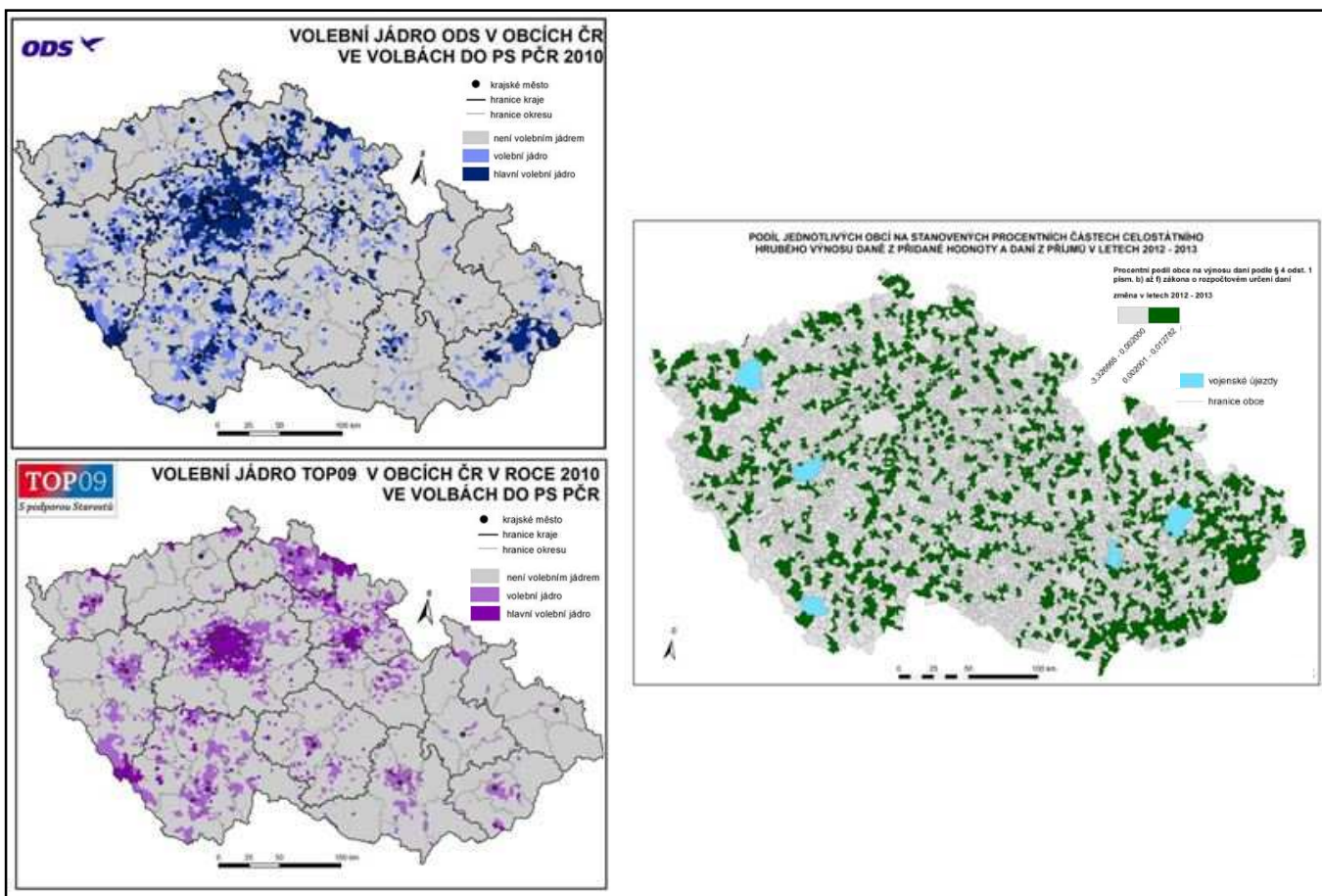
ČR za rok 2006. U strany ODS je největší volební jádro jasně zřetelné, jedná se především o oblast hlavního města Prahy a jeho nejbližšího zázemí. To u politické strany KDU-ČSL není volební jádro soustředěné do jedné oblasti. Obecně bychom mohli říci, že se jedná o území, která se rozkládají v jižní části naší republiky. Nejsilnější volební podporu pak vykazuje především oblast jihovýchodní Moravy.

Porovnáním výše zmíněných map můžeme říci, že území volební podpory vybraných politických stran se z větší části neshoduje (nepřekrývá se) s územím největšího nárůstu procentního podílu na výnosu sdílených daní. Za zmínku však stojí oblasti na hranicích ORP Jilemnice a Vrchlabí a ORP Sušice, které patří k volebním jádrům ODS, a které zároveň nová reforma zvýhodňovala. Zde to bylo způsobeno především zavedením nového kritéria katastrální výměry obce do politiky RUD, protože obce nacházející se na těchto územích, dosahují velkých katastrálních výměr z důvodu přítomnosti NP či CHKO.



**Obrázek č. 37:** Volební jádra vybraných politických stran za rok 2006 a rozdíl podílu jednotlivých obcí na stanovených procentních  
*Zdroj: Vlastní tvorba pomocí programu ArcMap*

Stejný postup jsme zopakovali i pro rok 2013, kdy proběhla další významná reforma v RUD. Opět jsme sestrojili mapu rozdílů koeficientů, tentokrát pro roky 2013 a 2012. V tomto případě však už nejsou jasně definovatelné oblasti, které zaznamenaly největší nárůst procentního podílu na výnosu sdílených daní. Obecně bychom mohli říci, že území Moravy a Slezska zaznamenalo větší nárůst oproti zbytku ČR. A vzhledem k tomu, že volební podpora námi vybraných politických stran (ODS a TOP 09) dosahuje v těchto částech ČR (Morava a Slezsko) minimálních hodnot, vyjma severovýchodní části Zlínského kraje, můžeme říci, že i v tomto volebním období pravicová koaliční vláda záměrně neupřednostňovala takové oblasti, kde se nacházeli jejich nejoddanější voliči.



**Obrázek č. 38:** Volební jádra vybraných politických stran za rok 2010 a rozdíl podílu jednotlivých obcí na stanovených procentních částech celostátního hrubého výnosu daně z přidané hodnoty a daní z příjmů v letech 2013 a 2012

Zdroj: Vlastní tvorba pomocí programu ArcMap

### 9.3 Regionální dopady změn rozpočtového určení daní

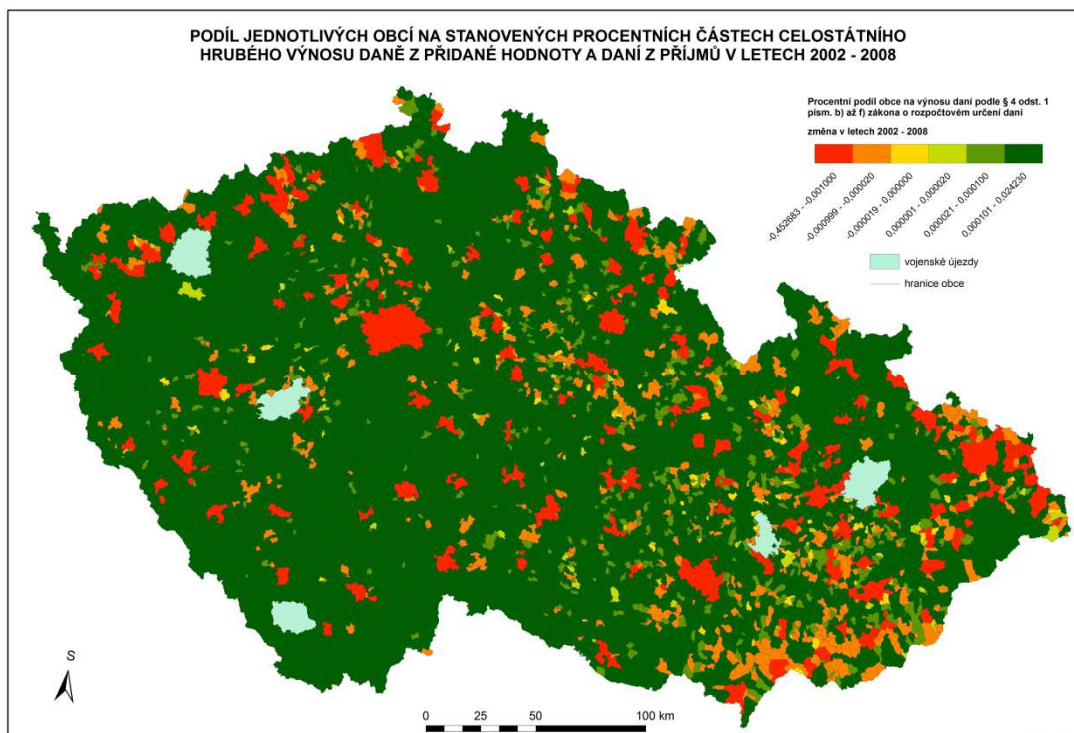
Další z možností, jak geograficky zpracovat vývoj RUD, se nabízí metoda založená na bazickém indexu. Rozhodli jsme se pro porovnání velkých reformních období, pro která jsou k dispozici digitální data založena na velikostních koeficientech, tedy rok 2002, 2008 a 2013 (obrázek č. 39, 40 a 41).

Na obrázku č. 39 můžeme pozorovat rozdíl v letech 2008 a 2002 na procentuálním podílu obce na výnosu sdílených daní. Reforma v roce 2008 zvyšovala o necelý jeden procentuální bod podíl na sdílených daních oproti letům minulým, což znamenalo u většiny obcí (odstíny zelené barvy) zvýšení celkových příjmů do obecních pokladen. Odstíny červené barvy jsou v tomto případě typické pro největší města ČR a pro oblast Moravy a Slezska.

Jak už víme z předešlých kapitol, z počátku byla politika RUD nastavena tak, že snažila snižovat celkový podíl na sdílených daních u obcí s malým počtem

obyvatel, což mělo přispět k jejich redukci. Očekávaný výsledek se však nedostavil. Počet obcí v ČR se ustálil a orgánům, které se podílely na tvorbě RUD, nezbývalo jediné, než začít s nejmenšími obcemi ČR počítat (i v jiných částech politiky se začaly objevovat programy na podporu venkova apod.). Nastavení RUD bylo v roce 2008 upraveno tak, že nejmenším obcím mělo do obecních pokladen putovat více peněz, než tomu bylo doposud. A jelikož menším obcím se podíl na celkovém rozpočtu zvyšoval, musel se někde na straně druhé snižovat. Původní nastavení RUD bylo vytvořeno na obecných zásadách, které nezohledňovalo územní disparity a potřeby. Tím bylo způsobeno, že podíly na sdílených daních byly u největších měst ČR nadhodnoceny. Toto tvrzení dokazuje například tabulka č. 5, kde můžeme zjistit výnos z RUD pro danou velikostní kategorii na jednotlivce. Je samozřejmé, že větší města potřebují více finančních prostředků, protože s jejich narůstající velikostí se přímo úměrně zvyšuje i jejich míra zodpovědnosti v tom smyslu, že zabezpečují i určité prostředky pro své blízké okolí., otázkou však zůstává, kde je ta správná hranice, která zaručí dostačující příjmy pro obě strany.

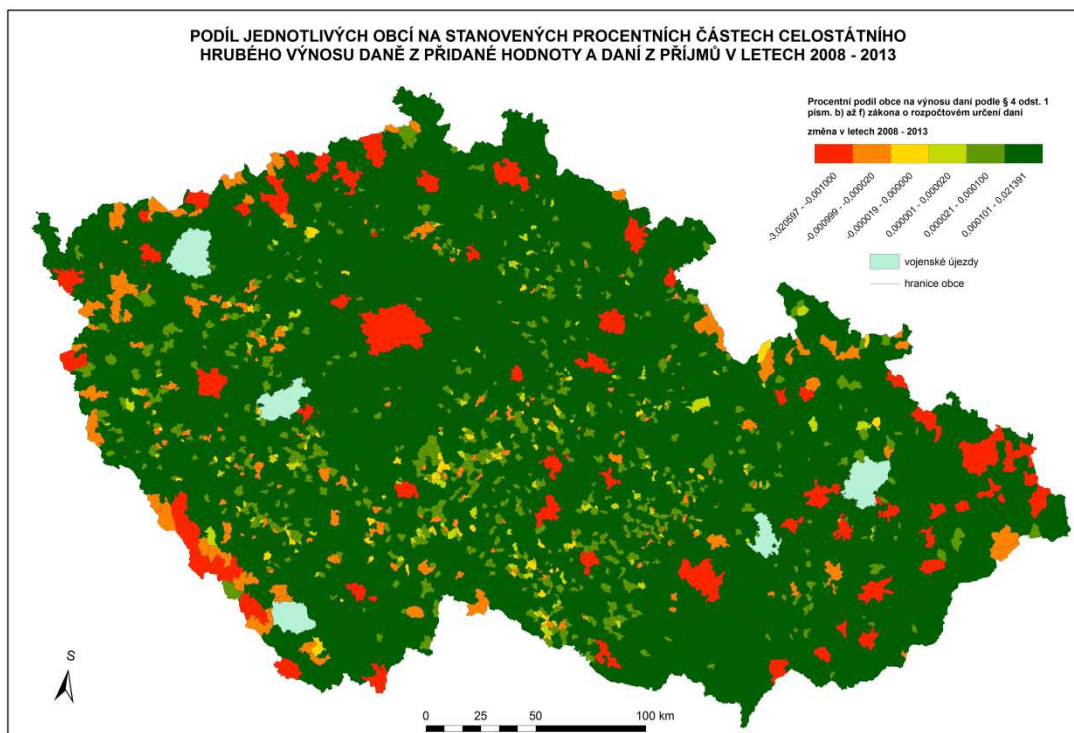
Na obrázku č. 39 je území Moravy a Slezska více zbarveno odstíny červené barvy, než je tomu u zbytku ČR. Může to být dáno více faktory. Rok 2008 patřil z pohledu přirozeného přírůstku k nadprůměrným rokům za delší dobu. My už víme, že oblast Moravy a Slezska trpí úbytkem obyvatelstva (viz obrázek č. 32), proto také počítám s tím, že čísla přirozeného přírůstku v průměru budou v této části ČR nižší. K tomu ještě připočteme záporné hodnoty ze salda migrací a vyjde nám, že tato oblast ztrácí své obyvatele oproti zbytku ČR. To vše přispívá k tomu, že obce nacházející se na tomto území, ztrácejí po malých částech ze svých koeficientů, což pak znamená menší podíl na sdílených daních oproti minulým rokům (odstíny červené barvy). Odůvodnění pro zbytek obcí, které vykazují na naší mapě záporné hodnoty, může být takové, že spadají do intervalu obcí, které postihuje tzv. J-křivka.



**Obrázek č. 39:** Rozdíl podílu jednotlivých obcí na stanovených procentních částech celostátního hrubého výnosu daně z přidané hodnoty a daní z příjmů v letech 2008 a 2002  
*Zdroj: Vlastní tvorba pomocí programu ArcMap*

Úbytek z celkového podílu na sdílených daních u největších měst přetrvával i v dalším reformním období, což je dobře patrné na obrázku č. 40. Na druhou stranu to ale znamená, polepšení si pro většinu obcí ČR. Další zvýšení příjmu pro obecní pokladny bylo učiněno prostřednictvím navýšení podílu na sdílených daních.

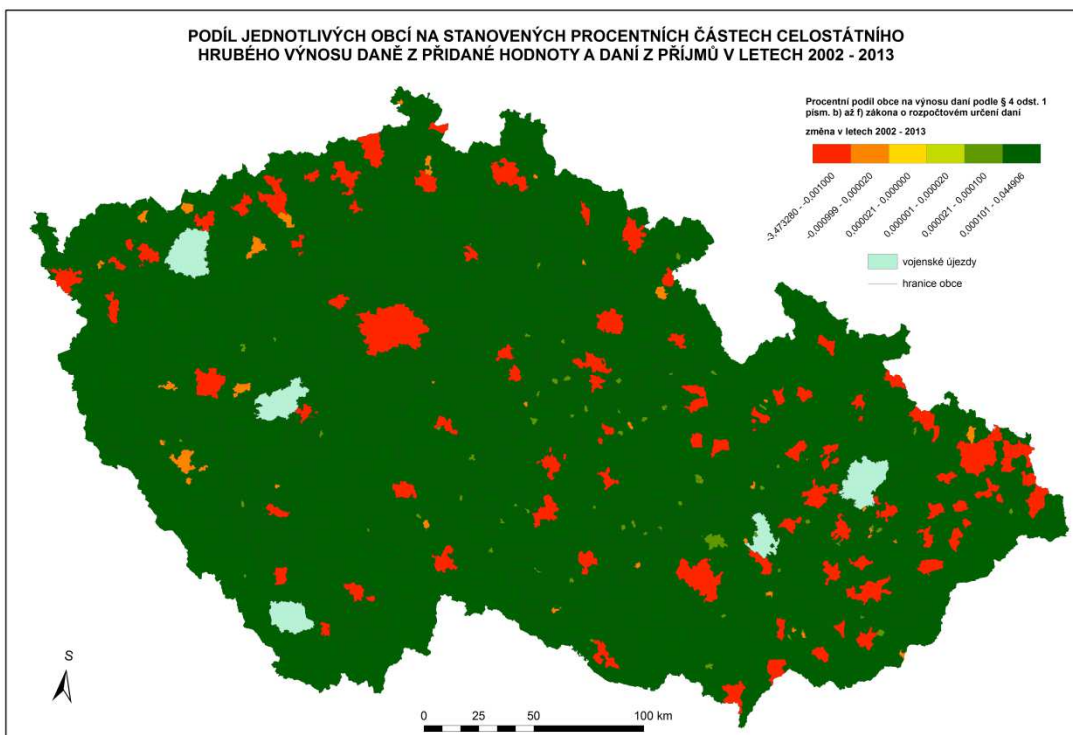
Odstíny červené barvy na mapě vystupují převážně u největších obcí ČR. Dále jsou to území, která vydělala na předchozí reformě. V roce 2008 vstoupilo v platnost kritérium, prostřednictvím kterého byla obcím ze sdílených daní přerozdělena určitá finanční částka, která se odrážela od jejich celkové výměry. V roce 2013 však bylo toto kritérium doplněno o dodatek, který oznamuje, že maximální výměra je 10 ha na každého obyvatele obce. To způsobilo pokles z celkového podílu na sdílených daních u takových obcí, které mají velkou rozlohu katastrálního území s menším počtem obyvatel. Většinou se jedná o obce, na jejichž území se nacházela nějaká forma ochrany přírody. Na našem obrázku můžeme za vzorový příklad označit oblast NP a CHKO Šumava.



**Obrázek č. 40:** Rozdíl podílu jednotlivých obcí na stanovených procentních částech celostátního hrubého výnosu daně z přidané hodnoty a daní z příjmů v letech 2013 a 2008  
*Zdroj: Vlastní tvorba pomocí programu ArcMap*

Poslední obrázek (č. 41) jasně dokládá předchozí tvrzení. V průběhu vývoje RUD byly naprosté většině obcí ČR jejich koeficienty (procentuální podíly na výnosu sdílených daní)navyšovány na úkor největších měst ČR. Jinými slovy většina obcí ČR si finančně polepšila, což následně vede k většímu osamostatnění těchto územních jednotek. Několikrát opakované tvrzení, že tyto novely nebyly nespravedlivé vůči největším městům, může doložit porovnání obrázků č. 24 a č. 41. Kde na obrázku č. 24. jsou největší města ČR znázorněny tmavými odstíny modré barvy, která symbolizuje, že podíly takto zvýrazněných obcí na sdílených daních jsou několikrát větší než u zbytku obcí. Když se ovšem podíváme na obrázek č. 41, jsou převážně tytéž obce, které byly v předchozím obrázku zvýrazněny tmavými odstíny modré barvy, znázorněny odstíny červené barvy. Znamená to tedy, že z původních procentních podílů na sdílených daních během let určitý procentní bod ztratily. V celkovém součtu však takovéto ztráty nemají znamenat sebemenší problém pro rozpočty dotčených měst.





**Obrázek č. 41:** Rozdíl podílu jednotlivých obcí na stanovených procentních částech celostátního hrubého výnosu daně z přidané hodnoty a daní z příjmů v letech 2013 a 2002  
*Zdroj: Vlastní tvorba pomocí programu ArcMap*

## 10 ZÁVĚR

Daňové příjmy patří mezi nejdůležitější a největší zdroje finančních prostředků pro obce. Proto je pro pochopení naší práce nezbytné seznámit se s funkcí daní a s jejich vývojem od nepravidelných dávek k organizovanému, povinnému výběru daní, které zabezpečují chod státu. Česká republika se rozhodla jít ve správě nižších hierarchických úrovní ve stopách západních zemí, kde je přerozdělování financí na nižší samosprávné jednotky řízeno pravidly fiskálního federalismu. Stejně tak to platí i pro rozpočtové určení daní v České republice, kde by obce (kraje) bez přerozdělování daňových příjmů dosahovaly stěží určitého stupně samostatnosti. Pro správné nastavení systému RUD je nezbytně nutné, aby odpovídal skutečným potřebám obcí. Musí být stabilní a neměl by upřednostňovat jiný územní celek nad druhý.

Z naší práce vyplývá, že správné nastavení RUD není jednoduchá záležitost. Charakterizovali jsme jeho vývoj od samého počátku (rok 1993) až do současnosti. To také vedlo ke zjištění, že za dobu více jak 20 let, od dob existence samostatné České republiky, prošlo RUD několika velkými reformami a mnoha menšími úpravami. Zákon o rozpočtovém určení daní, tak jak ho známe dnes, vznikl v roce 2000 jako zákon č. 243/2000 Sb. Už však po roční účinnosti, vlivem vzniku krajských samospráv, musel být zákon doplněn o další podrobnosti. Další významné změny přišly v roce 2008 a 2013. Ty navazovaly na znění zákona č. 243/2000 Sb., který doplňovaly o další kritéria, měnily procentuálních podílů obcí na výnosu daní, apod. I po uplynutí několika let, nedospělo nastavení RUD k dokonalosti. Proto se v nejbližší budoucnosti očekávají další změny, které se budou snažit naplnit očekávání obcí.

Pro potvrzení či vyvrácení našich hypotéz, se v této práci nachází kapitola Geografie RUD. V této části naší práce nalezneme řadu mapových podkladů, které shrnují rok po roku (od roku 2002) vývoj RUD nejen z hlediska rozdílu podílu jednotlivých obcí na stanovených procentních částech celostátního hrubého výnosu daně z přidané hodnoty a daní z příjmů. Z těchto grafických výstupů jsme analyzovali regionální distribuci daňových výnosů, a to i přes určité problémy, které vyplývaly z námi zvolené metodiky, jež nemohla zachytit všechny změny ve vývoji RUD, tak jak bychom si vždy představovali.

První naše hypotéza byla, že proces rozpočtového určení daní je bezesporu „politicky citlivá“ záležitost, a proto lze očekávat, že změny v nastavení RUD přicházejí

většinou s nástupem nových vlád na počátku jejich funkčního období. Většina hlavních reforem RUD byla uskutečněna pod taktovkou nově vládnoucích politických stran, či jejich koalic, které zvítězily ve volbách do poslanecké sněmovny, nikoliv však na počátku jejich funkčního období. Každá reforma potřebuje svůj čas k přípravě a poté následuje dlouhé „kolečko“ připomínek, návrhů a schvalování, než je reforma přijata. Je samozřejmé, že každá z politických stran ČR má své vlastní vize pro správné nastavení RUD. V určitých případech spolu vybrané politické strany naleznou shodná postavení, na straně druhé existují záležitosti, kde panují naprosto odlišné představy. Proto bych naši domněnku hodnotil jako částečně správnou.

Budou politické strany prosazovat úpravy RUD příznivě dopadající na území, kde mají silnou voličskou podporu, tak zněla jedna z našich dalších otázek. Tato výchozí hypotéza nebyla potvrzena. Vybrané politické strany nějakým způsobem záměrně nepreferují území, kde převládá jejich volební podpora (viz obrázek č. 37 a 38), což nemusí být racionální, protože se mohou snažit nalákat potenciální voliče mimo jejich území volební podpory.

Dále následuje hypotéza, že velká města jsou zvýhodňována na úkor menších obcí. Z počátku platnosti RUD bylo toto tvrzení oprávněné. V poslední době, za vlády koaličních stran pravice, a možná i díky jejich spolupráci se STAN, se politické strany naopak snažily největším městům ČR ubírat z jejich nadstandardně stanovených procentních částí celostátního hrubého výnosu daně z přidané hodnoty a daní z příjmů. Čtveřici největších měst ČR (Praze, Ostravě, Brnu, Plzni), však neustále zůstávají speciální koeficienty, díky kterým do jejich obecních pokladen putuje několikrát více peněz, než je tomu u zbytku obcí. Proto bych naši domněnku považoval za částečně správnou.

Poslední hypotéza se týkala regionálních dopadů změn v RUD, kde vzhledem k frekvenci „korekčních“ úprav se dalo předpokládat, že některé regionální dopady jsou neplánované. Tato výchozí hypotéza se potvrdila. Ne vždy, se dá zcela správně naplánovat tížený výsledek. Jako příklad si můžeme uvést případ J-křivky, která postihoval obce určitého velikostního intervalu, což nebylo určitě plánované záměrně. A vzhledem k tomu, že reformy jsou prováděny bez přítomnosti geografů, neboť tato problematika se stále nachází mimo jejich pozornost, míra neplánovaných regionálních dopadů je vysoká.

I přes určité nedostatky současného nastavení RUD musíme konstatovat, že tento systém přinesl do financování obecních rozpočtů stabilitu a odstranil neadekvátní rozdíly v příjmech relativně stejně velikých měst a obcí. Stále však obecní rozpočty nedosahují

takové výše, aby stačily pokrýt veškeré náklady spojené s veřejnou správou, což by vedlo k jejich větší samostatnosti. Kraje jsou však na tom v tomto směru daleko hůře. Proto je nezbytné pokračovat ve vývoji současného systému, který bude muset být v budoucnu doplněn o další kritéria, která zabezpečí dostatek odpovídajících příjmů jak pro obecní, tak pro krajské pokladny.

## **SUMMARY**

Tax revenue is among the most important and the largest sources of funds for villages (municipalities). Therefore, in the first part of our work it's necessary to become familiar with functions of taxes and duties of their evolution from irregular doses to organised, compulsory collection of taxes, that secures the functioning of the state. The following chapters are based on the principle of fiscal federalism, whether it is the budget system or budget processes of local governments of the Czech Republic. The above mentioned concepts are for proper understanding of the issues of budgetary determination in our work indispensable.

The main aim of this thesis includes part, which describes development of budget tax in the Czech Republic since 1993 to the present. This chapter characterises the main reform and Events that took place on this issue in more than 20 years. In particular, it devoted a chapter which remains the attitudes of the relevant political parties of Czech Republic to the topic of Tax Revenue (TR).

The practical part of our work focuses on tax revenue to the municipal level in terms of geography. This chapter contains a number of maps that summarize year after year (from 2002) development of tax revenue and the differences in the share of each municipality to set percentage of the gross income of value added tax and income tax. We can analyse the regional distribution of tax revenue from these graphic outputs, focus on trend in tax revenue and look for answers to our stated hypotheses.

## POUŽITÁ LITERATURA

ALBOUY, D.: The Unequal Geographic Burden of Federal Taxation. *Journal of Political Economy*, roč. 117, č. 4, 2009, 635-667 s.

BAKEŠ, M. a kol.: *Finanční právo*. 5. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009, 548 s. ISBN: 978-80-7400-801-6

ČAPEK, M.: *Nové politické strany ve volbách 2010. Geografická analýza*. Olomouc: PřF UP Olomouc, 2011. 50 s.

ČSÚ: *Veřejná databáze. Vývoj obcí ČR*. [online], 2012. [cit. 2014-04-15]. Dostupné z: <[http://vdb.czso.cz/vdbvo/maklist.jsp?kapitola\\_id=368](http://vdb.czso.cz/vdbvo/maklist.jsp?kapitola_id=368)>

DENÍK VEŘEJNÍ SPRÁVY: *Rozpočtové určení daní*, [online], 2006 [cit. 2014-04-20]. Dostupné z: <<http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6247873>>

HAMERNÍKOVÁ, B. a kol.: *Veřejné finance*. 1. vyd. Praha: VICTORIA PUBLISHING, a. s., 1996, 192 s. ISBN 80-7187-050-1

HAMERNÍKOVÁ, B., MAATYOVÁ, A. a kol.: *Veřejné finance*. 3. vyd. Praha: ASPI, 2007. 364 s. ISBN 978-80-7357-301-0.

HANSEN, N., KESSLER, A.: "The Political Geography of Tax Havens and Tax Hells." *American Economic Review*, 91(4): 1103-1115, 2001, 25 s.

HANSSON, Å., OLOFSDOTTER, K.: *The Effects of Tax Competition and New Economic Geography on Taxation in OECD Countries*, mimeo, Lund University, 2003, 45 s.

KLECH J.: *Daňové příjmy ve veřejných rozpočtech a jejich vliv na financování*. Olomouc: FF UP Olomouc, 2010, 63 s.

KALOUSEK, M.: *Rozpočtové určení daní*. In: Miroslav Kalousek představuje návrh nového RUD [online], 2012. [cit. 2014-04-20]. Dostupné z: <<http://www.top09.cz/proc-nasvolit/politika/hospodarstvi/rozpoctove-urceni-dani-6607.html>>

KOHOUT, P. a kol.: *Průhledný státní rozpočet? Kudy tečou a kam prosakují naše veřejné finance*. 1. vyd. Praha: Transparency International, 2006, 219 s. (ISBN: 80-903032-8-5)

KOMÁREK, E.: *Veřejná správa. V novém roce nové rozdělení daní pro obce* [online]. roč. 2008, č. 01, 2008 [cit. 2014-04-15]. Dostupné z: <<http://www.mvcr.cz/clanek/v-novem-roce-nove-rozdeleni-dani-pro-obce.aspx>>

LIPTÁKOVÁ V.: *Právní postavení a finanční situace obcí v České republice*. Praha: MVCR Praha, 2003, 24 s.

- MARTÍNEK, R.: Rozpočtové určení daní pro obce. [online], 2008. [cit. 2014-04-15]. Dostupné z: <[http://www.denmalychobci.cz/file/dmo/prezentace/29/cssd\\_martinek.pdf](http://www.denmalychobci.cz/file/dmo/prezentace/29/cssd_martinek.pdf)>
- MINISTERSTVO FINANCÍ: Rozpočtové určení daní. In: Návrh novely rozpočtového určení daní: Nový model sdílených daní [online], 2011. [cit. 2014-04-15]. Dostupné z: <<http://www.top09.cz/files/soubory/navrh-novely-rud-2.pdf>>
- MRKÝVKA, P. a kol.: Finanční právo a finanční správa 1. díl. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2004, 352 s. ISBN 80-210-3578-1
- NAHODIL, F. a kol.: Veřejné finance v České republice. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009. 359 s., ISBN 978-80-7380-162-5.
- NETOLICKÝ, M.: Rozpočet Evropské unie a státní rozpočet ve vztahu k rozpočtům územních samosprávných celků. Brno: PF MU Brno. 262 s.
- OECD: Definition of taxes. [online], 1996. [cit. 2014-04-15]. Dostupné z: <<http://www.oecd.org/daf/mai/pdf/eg2/eg2963e.pdf>>
- PARLAMNET ČESKÉ REPUBLIKY: Sněmovní tisk 747/0, část č. 1/3. Novela z. o rozpoč. určení daní. [online], 2006. [cit. 2014-04-20]. Dostupné z: <<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=4&CT=747&CT1=0>>
- PAVLÁSEK, V., HEJDUKOVÁ, P.: Veřejné finance a daně v České republice. 1. vyd. Plzeň: Nava, 2010, 215 s. ISBN 978-80-7211-360-6
- PEKOVÁ, J.: Hospodaření a finance územní samosprávy. 1. vyd. Praha: Management Press, 2004, 375 s. ISBN 80-7261-086-4
- PEKOVÁ, J.: Veřejné finance, úvod do problematiky. 4. vyd. Praha: ASPI, a. s., 2008, 580 s. ISBN 978-80-7357-358-4
- PEKOVÁ, J.: Finance územní samosprávy - územní aspekty veřejných financí. Praha: Victoria Publishing, a. s., 1995, s. 268. ISBN 80-7187-024-2
- PROVAZNÍKOVÁ, J.: Místní finance, distanční opora. 2. vyd. Pardubice: Univerzita Pardubice, 2011, 137 s. ISBN 978-80-7395-454-3
- PROVAZNÍKOVÁ, R. Financování měst, obcí a regionů. 2. vyd. Praha: Grada Publishing, a.s., 2009, 289 s. ISBN 978-80-247-2097-5
- TANZI, V.: Fiscal Federalism and Decentralisation: A review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects, In the World Bank Research Observer, 1995, s. 295-316
- Vančurová A., Láchová, L. a kol.: Daňový systém ČR 2006 aneb učebnice daňového práva. 8. vyd. Praha: VOX, 2006, 355 s. ISBN 80-86324-60-5

VOCHOZKA, M. a kol.: Organizace veřejné správy v České republice I. 1. vyd. České Budějovice: Vysoká škola technická a ekonomická v Českých Budějovicích, 2008, 111 s. ISBN 978-80-87278-00-0

ZMELTOVÁ, P.; Veřejné rozpočty v České republice. Olomouc: PF UP Olomouc, 2012, 70 s.