

Univerzita Karlova v Praze

Právnická fakulta



Název diplomové práce:

**Reforma financování územních
samosprávných celků**

Kraje

Vypracoval: Daniel Schmied

Vedoucí diplomové práce: Doc. JUDr. Hana Marková, CSc.

P r o h l á š e n í

Prohlašuji, že diplomovou práci na téma
„Reforma financování územních samosprávných celků“
jsem vypracoval samostatně.
Použitou literaturu a podkladové materiály
uvádím v příloženém seznamu literatury.

V Praze dne 2. října 2006

Děk. Kříž

Obsah

1	Úvod	1
2	Vymezení pojmů	3
2.1	Ekonomické pojetí veřejného sektoru	3
2.1.1	Ekonomické rozhodování	3
2.1.2	Právo a ekonomie	3
2.1.3	Ekonomické kategorie ve finančním právu	4
2.1.4	Soukromý sektor a jeho selhání	4
2.1.5	Veřejný sektor a jeho zásahy	6
2.1.6	Veřejný sektor jako producent veřejných statků	6
2.1.7	Typy zásahů veřejného sektoru v rámci hospodářské politiky státu	7
2.1.8	Zvláštnosti veřejného sektoru	7
2.1.9	Druhy veřejných statků	8
2.1.10	Selhání veřejného sektoru	9
2.2	Legislativní pojetí veřejného sektoru	9
2.2.1	Systém veřejného sektoru	10
2.2.2	Subjekty veřejného sektoru	10
2.2.3	Vztahy mezi subjekty veřejného sektoru	11
3	Vyšší územní samosprávné celky	12
3.1	Pohled do minulosti	12
3.2	Postavení, pravomoc a působnost krajů v platné právní úpravě	13
3.2.1	Mocenský rozměr krajů	14
3.2.2	Ekonomický rozměr krajů	15
4	Hospodaření krajů	16
4.1	Potřeba kompetenční a fiskální decentralizace	16
4.2	Teoretické vymezení územního rozpočtu	17
4.3	Finanční systém kraje	17
4.4	Kombinovaný model fiskálního federalismu	18
4.5	Principy fungování finančního systému regionální veřejné správy	19

5	Rozpočtové právo	22
5.1	Způsoby členění rozpočtu kraje	22
5.1.1	Druhové členění příjmů	24
5.1.2	Druhové členění výdajů	29
5.1.3	Financování	31
5.2	Fáze rozpočtového procesu	33
5.2.1	Sestavování rozpočtu	33
5.2.2	Schvalování rozpočtu	34
5.2.3	Plnění rozpočtu	34
5.2.4	Kontrola plnění rozpočtu	35
6	Reforma veřejné správy	36
6.1	Cíle reformy	36
6.1.1	Prostředky k dosažení cílů reformy	37
6.2	Etapy reformy veřejné správy z hlediska vlivu na územní správu	37
7	Reforma územní veřejné správy	39
7.1	Legislativní úprava I.fáze reformy	39
7.2	Legislativní úprava II.fáze reformy	39
7.3	Cíle úspěšné reformy územní veřejné správy	40
8	Reforma financování územní veřejné správy	47
8.1	Financování krajů v roce 2001	49
8.2	Financování krajů v roce 2002	52
8.3	Financování krajů v roce 2003	57
8.4	Financování krajů v roce 2004	59
8.5	Financování krajů v roce 2005	59
8.6	Financování krajů v roce 2006	61
8.7	Shrnutí vývoje v krajích v letech 2001-2006	64
9	Závěr	67
10	Příloha č. 1	70

Seznam zkratk

ECHMS	Evropská charta místní samosprávy
ECHRS	Evropská charta regionální samosprávy
EU	Evropská unie
KU	Krajský úřad
LZPS	Ústavní zákon č. 23/1991 Sb., Listina základních práv a svobod
MF	Ministerstvo financí ČR
MK	Ministerstvo kultury ČR
MMR	Ministerstvo pro místní rozvoj
MŠMT	Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy ČR
MPSV	Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR
MV	Ministerstvo vnitra ČR
MZ	Ministerstvo zdravotnictví ČR
MZE	Ministerstvo zemědělství ČR
ObchZ	Zákon č. 513/1991 Sb., Obchodní zákoník
OkÚ	Okresní úřad
OZ	Zákon č. 40/1964 Sb., Občanský zákoník
PSP ČR	Poslanecká sněmovna parlamentu ČR
RS	Rozpočtová skladba
SFDI	Státní fond dopravní infrastruktury
SFŽP	Státní fond životního prostředí
SR	Státní rozpočet
Ú	Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky
ÚSC	Územně samosprávný celek
VPS	Veřejná pokladní správa
VÚSC	Vyšší územně samosprávný celek
ZK	Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení)
ZDP	Zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmu
ZDPH	Zákon č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty
ZPPÚR	Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů
ZRP	Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech
ZRUD	Zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých

daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům
(zákon o rozpočtovém určení daní)

ZSDP

Zákon č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků

ZSP

Zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích

Z.z

Zbierka zákonov

1 Úvod

Téma reformy financování územních samosprávných celků se zaměřením na krajskou územní správu jsem zvolil z důvodu nepoměru mezi významem, který kraje mají v systému veřejné správy, a tím, který je jim přisuzován vnějším okolím, zejména laickou veřejností. Snad tedy i tato práce přispěje svým dílem do procesu vydobývání si odpovídající pozice regionů v povědomí občanů České republiky.

Důvodem vzniku krajů bylo vytvoření legislativních podmínek pro další přenos kompetencí ze státu na nižší stupeň, tak aby se rozhodovací proces o jistých záležitostech, které zákonodárce ve svých normativních aktech vymezil, přiblížil k samotným občanům. Hlavním účelem tohoto procesu je zvýšení efektivity činností, kterými je veřejná správa zákonem pověřena.

S ohledem na skutečnost, že se ČR aktivně účastní evropských integračních procesů, ve kterých je region vnímán jako základní prvek systému racionálního rozložení působnosti podle principů subsidiarity (podrobnosti v dalším textu) a také jako nejnižší územní jednotka finanční podpory z evropských rozvojových fondů, je zcela namístě nahlížet na kraje evropsky konformní optikou – tedy uznávat důležitost krajů a na ně navazující regionální politiky.

Problematika krajů má mnoho vrstev, tato práce sleduje pouze linii potřebnou pro účely podrobného zachycení průběhu reformy financování krajských článků veřejné správy, otázkám s tímto přímo nesouvisejícím se věnuje spíše okrajově a některé zcela vynechává (tak např. zvláštní postavení Prahy jako obce a současně i kraje ve smyslu zákona č. 131/2000 Sb. zcela opomíjí, jakkoliv se jedná o oblast jistě zajímavou, nikoliv však předmětnou pro tuto studii).

Systematika práce je koncipována tradičně, tzn. úvodní kapitoly se věnují teoretickému vymezení kategorií, které jsou pak hojně užívány v části praktické.

Cílem mého snažení bylo systematicky zařadit regionální článek do soustavy české veřejné správy, jeho funkce, způsoby jejich realizace a zvláště pak postup při získávání finančních zdrojů ke krytí společenských potřeb v hranicích jeho územního obvodu.

Jelikož je systém financování krajské samosprávy poměrně složitým mechanismem, který je, jakožto poměrně mladý organismus, oslabován určitými nedostatky, je potřeba se ho snažit napravit za asistence různých, převážně však legislativních prostředků.

Jak se tento systém za šest let své existence proměnil, kde nastalo zlepšení, kde se změny neosvědčily, kde je třeba nadále hledat optimální řešení, kde hledat inspiraci a jak navržené reformy efektivně implementovat do reálného prostředí českého právního řádu. To jsou otázky, na které jsem se snažil najít odpověď. Pro ilustraci výše uvedené dynamiky vývoje financování územních rozpočtů jsem v příloze č. 1 přiložil souhrnné tabulky, sestavené na základě údajů z finančních dokumentů Ústeckého kraje do podoby, která myslím názorně ukáže, jaké záležitosti kraj zajišťuje, jakým způsobem, z jakých zdrojů, jakými vztahy je napojen na další stupně rozpočtové soustavy a především jak se tyto vztahy a vzájemné vazby v průběhu let proměnily v důsledku přijatých legislativních opatření.

2 Vymezení pojmů

2.1 Ekonomické pojetí veřejného sektoru

Tato část práce je zaměřena na základní ekonomické kategorie, jejichž poznání je nutným předpokladem k pochopení finančněprávních institutů (soubor právních předpisů upravujících stejnorodé vztahy, v tomto případě finanční – např. rozpočty, daně, poplatky atd.), o jejichž tvorbě, aplikaci, neefektivnosti a následné potřebě je reformovat, bude pojednávat valná část studie.

2.1.1 Ekonomické rozhodování

Chování všech právních subjektů, jak fyzických tak právnických osob, je založeno na ekonomickém rozhodování. Všichni se v každodenním životě řídíme vlastním prospěchem, neboli jaký užitek nám přinese výrobek, o jehož pořízení uvažujeme. Cena, kterou jsme ochotni za takový statek zaplatit je jen kvantitativním vyjádřením našich subjektivních preferencí. Podobně jsou ve svém konání motivováni i výrobci. I oni se snaží dosáhnout maximální efektivity při alokaci (umístění) svých finančních prostředků. Vzájemné snahy výrobců a spotřebitelů o maximalizaci poměru mezi vstupy (cena, náklady) a výstupy (užitek, zisk) vytváří tržní prostředí.

Ekonomická teorie, jakož i tato práce, vychází z výše uvedeného předpokladu, totiž že lidé (ať už jako osoby fyzické či tvůrci vůle na základě právní fikce vytvořených osob právnických, ve smyslu §18 OZ) jednají v soukromoprávních vztazích egoisticky a nikoliv altruisticky.

2.1.2 Právo a ekonomie

Zákony vytvářejí prostor, v jehož rámci se při uplatňování svých ekonomických zájmů můžeme pohybovat. V případě překročení takto stanovené hranice je stát připraven se svými donucovacími prostředky zasáhnout a vynutit návrat nedisciplinovaného subjektu zpátky na území vymezené objektivním právem (platnými zákony). Ekonomický aspekt společenských

vztahů je klíčový jak pro oblast tvorby (legislativní proces generující soustavu pravidel, které stanoví, jak se mají lidé ve společnosti chovat), tak i aplikace práva (kvalifikovaný zásah státního orgánu v případě porušení stanovených pravidel chování). Z toho vyplývá, že demokratická společnost je postavena na vzájemné symbióze ekonomie a práva. Podcenění jednoho z těchto společenských fenoménů zvyšuje míru neuspořádanosti společenských vztahů (v ČR např. kupónová privatizace na počátku devadesátých let minulého století).

2.1.3 Ekonomické kategorie ve finančním právu

Finanční právo a jeho část, financování územní samosprávy, z tohoto pohledu není výjimkou. Jedná se o soubor právních předpisů upravujících vztahy, které souvisejí s vytvářením, rozdělováním a užitím peněžních prostředků (např. rozpočet), který do svých forem, terminologie a systému přejímá ekonomické kategorie. Tyto poznatky ekonomické vědy považuje za obecně platné. Je tedy třeba seznámit se s těmi ekonomickými pojmy, kterých bude v následujícím textu užíváno promiscue.

2.1.4 Soukromý sektor a jeho selhání

Úvod této kapitoly naznačil základní principy fungování trhu, jež jsou založeny na soutěži mezi prodávajícími a kupujícími s cílem dosažení maximálního efektu za co možná nejnižší cenu. Cílem této hry je získat pro sebe co největší prospěch. Základní pravidla jsou podchycena právními řády jednotlivých společenství, nicméně ani obrovské množství různých právních předpisů, které nám, domnívám se, v posledních letech výrazně zúžilo svobodný prostor, nedokáže přesně anticipovat či dostatečně rychle reagovat na ekonomické, ale i mimoekonomické prohřešky proti více či méně fungujícím regulím tržního mechanismu ze strany jeho subjektů. V této souvislosti hovoříme o tzv. tržních selháních, jejichž typy, následky a způsoby jejich nápravy jsou naznačeny ve schématu 1.

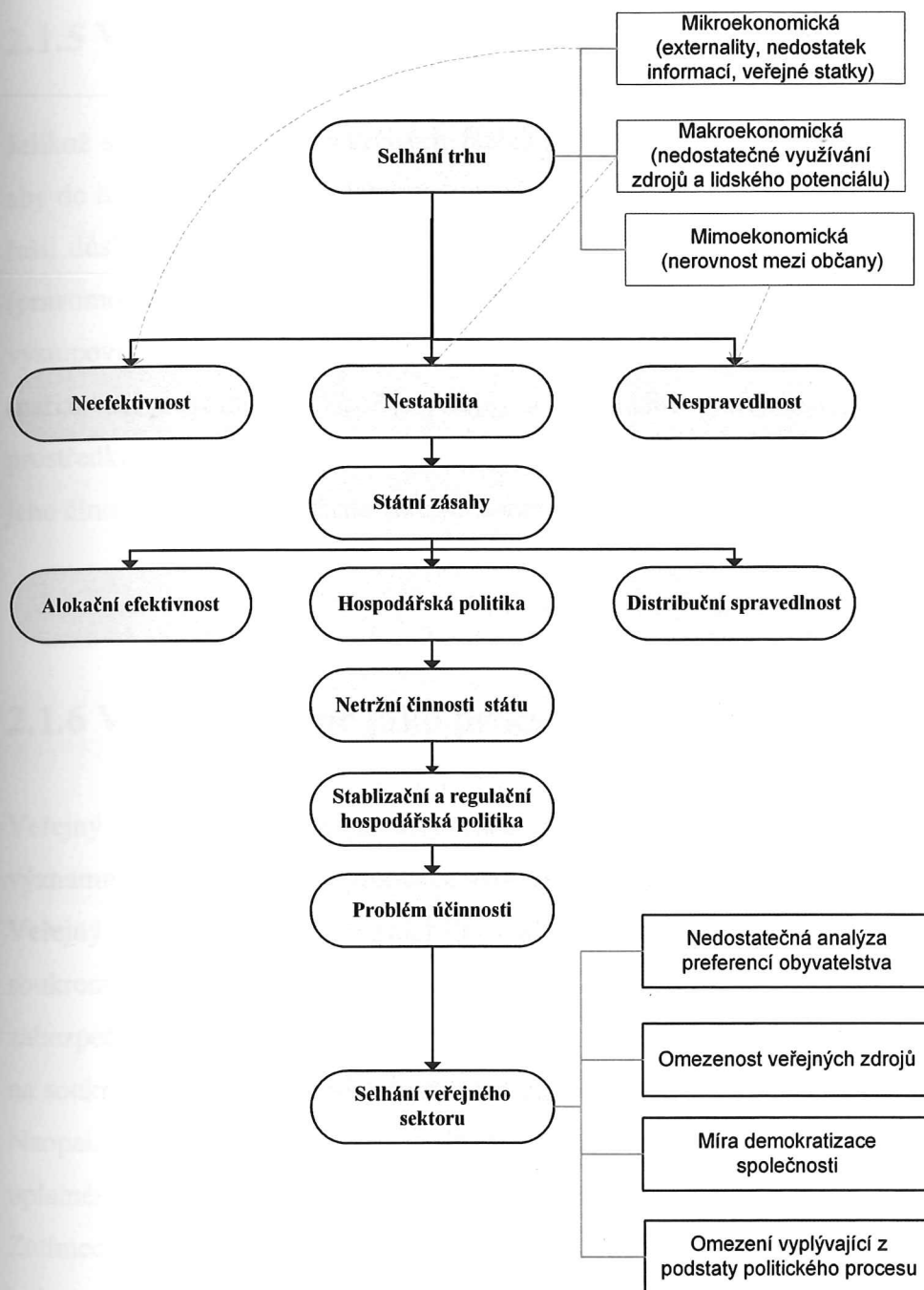


Schéma 1 – Selhání soukromého a veřejného sektoru

Vše doposud uvedené stran ekonomického rozhodování jednotlivých subjektů, interakce mezi nabídkou a poptávkou směřující k nalezení rovnovážné tržní ceny, platí pouze pro soukromý sektor, který je postaven na zásadě rovnosti účastníků (jinými slovy, žádný subjekt soukromoprávního vztahu nemůže svému kontrahentovi jednostranně založit právo či povinnost).

2.1.5 Veřejný sektor a jeho zásahy

Jelikož soukromý sektor v určitých fázích tržního procesu vykazuje jistá selhání, je nutné, aby do hry vstoupil sektor veřejný a svou činností v lepším případě předcházel, v horším pak řešil důsledky těchto selhání. Ke splnění tohoto úkolu mu právní řád svěřil určité nástroje (pravomoc), které umožňují státu a dalším subjektům veřejné správy, jež veřejný sektor řídí, vystupovat ve vzájemných vztazích vůči osobám práva soukromého v nadřazeném postavení (nařizovací pravomoc). Jelikož je veřejný sektor službou veřejnosti, je financován z veřejných prostředků (daně, poplatky a další zdroje, které procházejí rozpočtovou soustavou) a tudíž je jeho činnost podrobena přísné veřejné kontrole (kontrolní orgány a občané).

2.1.6 Veřejný sektor jako producent veřejných statků

Veřejný sektor má, vedle již avizované funkce napravovatele tržních nedokonalostí, také významnou úlohu v oblasti produkce veřejných statků.

Veřejný statek je typem ekonomického statku, jehož atributem je vzácnost stejně jako u statku soukromého a na rozdíl od statku volného. Jedná se o takové služby či zboží, na jejichž zabezpečení existuje veřejný zájem, ovšem při jejich výrobě nelze z různých důvodů spoléhat na soukromý sektor. Ten není dostatečně ekonomicky (ziskově) motivován k jejich produkci. Naopak subjekty veřejné správy, které nejsou zřizovány za účelem zisku, nacházejí své uplatnění i v tomto, svého druhu tržním selhání.

Zatímco šíře působnosti veřejného sektoru, jakožto intervenienta do procesu rozdělování bohatství na tržních principech, je závislá na stupni neefektivnosti v soukromém sektoru, role zajišťovatele veřejných statků je do značné míry ovlivňována faktory přímo s tržním prostorem nesouvisejícími. Množství činností, které stát a ostatní veřejnosprávní subjekty obstarávají namísto účastníků trhu, je v každé zemi různě početné, což je dáno mimo jiné i rozdíly v poptávce obyvatelstva v různých zemích světa po odlišných veřejných statcích. Volení zástupci pak uspokojují preference svého lidu prostřednictvím stanovení rozsahu veřejného zájmu, v jehož rámci jsou zabezpečovány veřejné statky orgány veřejné správy. Priority občanů (voličů) jsou determinovány nejen vlivy ekonomickými, ale i historickými, demografickými, geografickými či politickými. V neposlední řadě je důležité si připomenout, že velikost veřejného sektoru je v jednotlivých zemích shora limitována výkonností té které

ekonomiky (čím větší HDP, tím více finančních prostředků v rozpočtové soustavě, které jsou hlavním zdrojem financování produkce veřejných statků, a naopak).

2.1.7 Typy zásahů veřejného sektoru v rámci hospodářské politiky státu

Při uplatňování své hospodářské politiky, která v oblasti zabezpečování veřejných statků a eliminace tržních selhání spočívá v činnostech alokačních (směrování finančních prostředků tam, kde se nedostává účinnosti a hospodárnosti – zejména k veřejným statkům), redistribučních (přerozdělování vytvořeného bohatství v zájmu zmírnění nespravedlnosti), stabilizačních (podpora růstu HDP veřejnými investicemi) a institucionálních (pomocí nejen právních nástrojů snaha o vytvoření podmínek blížících se dokonalé konkurenčnímu prostředí), jsou orgány veřejné správy nuceny hledat odpovědi na otázky, které jsou esenciální i pro tržní výrobce, totiž co, jak a pro koho vyrábět.

2.1.8 Zvláštnosti veřejného sektoru

I veřejný sektor musí rozhodnout o druhu a kvalitě (co?), způsobu (jak?) své produkce a nezbytné je také analyzovat poptávku svých „spotřebitelů“, aby byla kvantifikována veřejná potřeba obyvatelstva (pro koho?). Při hledání optimální struktury zabezpečovaných veřejných služeb se veřejný sektor ocitá v nelehké situaci. Oproti soukromé sféře je jeho rozhodování do značné míry znesnadňováno specifiky, na kterých je veřejný sektor postaven. Tak především, k rozhodování o produkci, spotřebě a způsobu financování veřejných statků dochází veřejnou volbou (politickými hlasy voličů), narozdíl od trhu soukromého, na němž se prostřednictvím svých peněžních hlasů rozhodují jednotlivé subjekty samostatně podle svých potřeb a finančních možností. Veřejná volba je přímé (referendum) či nepřímé (prostřednictvím svých volených zástupců) vyjádření vůle obyvatel relevantního území (stát, kraj, obec). Dále, veřejné statky jsou statky kolektivní spotřeby, tzn. uspokojují potřeby daného společenství bez ohledu na konkrétní preference jednotlivce. Úloha veřejného sektoru tedy spočívá

v nalezení průsečíku zájmů svých obyvatel. Jestliže stát či územní samospráva identifikuje takový objekt, který bude více či méně užitečný danému společenství občanů, stává se předmětem veřejného zájmu, resp. veřejným statkem, jehož produkci jsou odpovědné orgány veřejné správy povinny zabezpečovat.

2.1.9 Druhy veřejných statků

Teorie rozlišuje dva druhy veřejných statků, a to čisté a smíšené. Zásadní rozdíl mezi nimi spočívá v dělitelnosti kvantit spotřeby jednotlivce u statků smíšených. V momentě, kdy lze určit počet spotřebovaných jednotek tohoto statku (např. počet jízd autobusem MHD), lze tuto konzumaci i ocenit v peněžních jednotkách. V takovém případě lze administrativně stanovit uživatelský poplatek (např. jízdenka za využití prostředku MHD). Společná oběma druhům veřejných statků je nedělitelnost kvality jejich produkce. Kvalita veřejné zeleně, služeb policie (čistých statků) či veřejné dopravy je stejná pro všechny uživatele.

Veřejné statky dále dělíme z hlediska skutečnosti, komu jejich produkce přináší užitek (obyvatelům celého státu – národní, pouze obyvatelům regionu – regionální, anebo jen obyvatelům obce – místní, lokální).

Poslední způsob členění veřejných statků vychází z obligatornosti či fakultativnosti jejich spotřeby. U většiny veřejných služeb má jednotlivec možnost sám se rozhodnout, zda ji bude využívat či nikoliv (např. zda využije služby sociální péče či navštíví kulturní zařízení). Existuje ovšem i nemalá skupina statků, na jejichž spotřebě má zájem sám jejich producent (např. stát na zajištění určitého standardu poskytovaného základního vzdělání). Stát, kraj či obec pak konzumpci takových statků svým obyvatelům přikazuje a my v této souvislosti hovoříme o tzv. preferovaných či upřednostněných statcích.

2.1.10 Selhání veřejného sektoru

Ani veřejný sektor se nedokáže vyvarovat jistých selhání. Ta jsou způsobena zejména těmito faktory:

- Nedostatečně kvalitní analýza preferencí obyvatelstva (je velice obtížné zjišťovat výši poptávky po určitém statku v situaci, kdy nelze vyčíslit jeho spotřebu - např. kvalita a rozsah veřejné zeleně).
- Omezenost veřejných zdrojů (veřejný sektor není schopen přes maximální snahu zajistit potřebný rozsah služeb z důvodu příjmové nedostatečnosti)
- Míra demokratizace společnosti (práva obyvatel být slyšeni, možnosti veřejné kontroly).
- Omezení vyplývající z podstaty politického procesu (rozhodovací proces je ovlivňován tlaky zájmových skupin, ideologií politických stran, informačním monopolem úřednického aparátu, neefektivnost pramení také z neodbornosti rozhodujících orgánů a ze zpoždění, s jakým veřejný sektor v rámci složitého legislativního či rozhodovacího procesu napravují tržní selhání nebo zajišťují veřejné statky.

Poněvadž i veřejný sektor vykazuje jisté nedostatky, je potřebné jeho neefektivní netržní činnosti analyzovat a nabídnout řešení, která zvýší účinnost fungování veřejného sektoru.

2.2 Legislativní pojetí veřejného sektoru

Předchozí kapitola otevřela problematiku fungování tržních mechanismů, jejich selhávání a přiznala nezastupitelnou roli veřejnému sektoru při narovnávání narušených tržních vztahů, ale i v rámci zabezpečování veřejných statků.

Tato pasáž si klade za cíl přiblížit jednotlivé subjekty, které jsou zákonem povolány k výkonu těchto netržních aktivit orgánů veřejné správy.

2.2.1 Systém veřejného sektoru

V úvodu je třeba si připomenout, že všechny níže uvedené subjekty jsou orgány veřejné správy. Veřejná správa je činností podzákonnou a výkonnou, mantinely jejího výkonu striktně vymezuje moc zákonodárná. Z toho vyplývá, že k jakékoliv aktivitě orgánů veřejné správy je potřeba zákonné úpravy nebo alespoň zákonného zmocnění (čl. 2 odst. 3 Ú). Než se však stát či kraj dostane k výkonu samotné činnosti, je potřeba je zřídit (v případě státu např. jeho organizační složky), svěřit jim adekvátní nástroje či prostředky (pravomoc), které jim pomohou plnit okruh úkolů, jež jim byly zadány (působnost). Udělení pravomocí i vymezení působnosti musí proběhnout formou zákona, resp. ústavy, jakožto základního dokumentu upravujícího organizaci veřejné moci v zemi.

Pravomoci, kterými veřejná správa disponuje, bychom v oblasti soukromého práva hledali marně. Jedná se o možnost či v některých případech dokonce nutnost jednostranně založit, změnit či zrušit práva nebo povinnosti fyzických či právnických osob, které jsou příjemci normativních (zákonů, vyhlášek) či individuálních právních aktů (rozhodnutí - např. stavební povolení). Protiváhou k těmto zvláštním oprávněním orgánů veřejné správy jsou omezení předpisy ústavní síly a dalšími zákony, které svými přesně stanovenými podmínkami výkonu veřejné moci zabraňují jejímu zneužití a posilují právní jistotu v zemi.

Kromě veřejnoprávních vztahů, jež byly právě definovány a o kterých bude tato práce pojednávat zejména, jsou stát či kraje v určitých situacích i účastníky soukromoprávního vztahu (např. kraj převádí nemovitost na občana na základě ryze soukromoprávního institutu kupní smlouvy). Proto je potřeba si vždy uvědomit, zda subjekt daného právního vztahu vystupuje ve veřejném zájmu jako nositel veřejné moci či jako rovnocenný smluvní partner. Podle postavení jednotlivých subjektů právního vztahu pak snadno určíme okruh právních předpisů, které se na jejich právní úkony vztahují.

2.2.2 Subjekty veřejného sektoru

Subjekty veřejného sektoru jsou výlučně orgány veřejné správy. Stát, který je původním (originárním) nositelem státní moci, její výkon zajišťuje dvěma způsoby: jednak prostřednictvím svých orgánů organizovaných do správních úřadů (hovoříme o přímém výkonu veřejné moci – např. ministerstva, jakožto organizační složka státu, či různé územní

dekoncentráty jako např. finanční úřady) a v druhém případě prostřednictvím zákonné delegace pověřuje jejím výkonem další subjekty veřejné správy (veřejnoprávní korporace, např. obce či advokátní komory, fyzické a právnické osoby soukromého práva, např. nadace či obecně prospěšné společnosti – v této souvislosti je užíváme termínu nepřímý výkon veřejné moci). Nepřímý z toho důvodu, protože ho vykonávají nestátní subjekty.

Tyto na státě nezávislé subjekty mají, kromě povinnosti plnit státem svěřené úkoly, také nezadatelné právo na správu věcí svých (samosprávu) v rámci svého územního či zájmového společenství občanů. Do tohoto ústavně zaručeného práva na samosprávu může stát zasáhnout toliko zákonem (čl.100 odst.3 Ústavy ČR).

Aby byl výčet orgánů veřejné správy úplný, je potřeba zmínit subjekty svého druhu, které nelze zařadit ani do jedné z výše uvedených kategorií, jsou zřízeny přímo zákonem či dokonce Ústavou, a vykonávají jistou působnost v oblasti veřejné správy (jde o Národní kontrolní úřad, Českou národní banku, Českou televizi, Český rozhlas a Českou tiskovou kancelář). Důležitost organizační struktury a fungování veřejné moci dokládá její petrifikace v hlavě III. (moc výkonná) a VII. (samospráva) naší Ústavy.

2.2.3 Vztahy mezi subjekty veřejného sektoru

Vztahy uvnitř orgánů státní správy a samosprávy i mezi nimi navzájem upravují zákony. Úsek státní správy je postaven na hierarchickém principu (tedy, státní orgány na nižším stupni jsou podřízeny těm nadřízeným), kdežto samospráva je ovládána demokratickým principem (většinový způsob rozhodování kolektivních orgánů) s důrazem na zásadu subsidiarity. Vzájemné působení obou složek veřejné správy by se mělo odehrávat v rovině spolupráce dvou rovnocenných partnerů.

Po úvodním seznámení se základními pojmy, teoretickými principy a právní úpravou činností, jež jsou veřejnému sektoru svěřeny, se bude následující kapitola již plně věnovat, s ohledem na tematiku této práce, základním otázkám vzniku, postavení, působnosti a ekonomických podmínek fungování jednoho z článků soustavy orgánů veřejné správy, totiž vyšších územně samosprávných celků - krajů tak, jak je řeší náš právní systém.

3 Vyšší územní samosprávné celky

Ústředním motivem této kapitoly je legislativní ukotvení krajů v tuzemském právním systému, včetně krátkého ohlednutí za vývojem právní úpravy tohoto institutu v uplynulém období.

3.1 Pohled do minulosti

Poprvé se v naší legislativě setkáváme s pojmem kraj v Ústavě z roku 1948. Tehdejší krajské zřízení (zákon č. 280/1948 Sb.) rozdělilo české země do 13 krajů. Kraje, resp. krajské národní výbory však byly pouhými vykonavateli státní moci, o samosprávě v té době nemůže být řeč. Zákonem č. 36/1960 Sb., o územním členění státu došlo k redukci počtu krajů na sedm. Z tohoto právního předpisu dodnes vycházíme při územním vymezení krajů. Jednotlivé kraje jsou totiž tvořeny územími svých okresů ve smyslu citovaného zákona (okresy, jakožto územní jednotky nikdy nezanikly, zrušeny byly pouze okresní úřady). Jen pro zajímavost, dodnes sídlí některé územní dekoncentráty či stupně soustavy soudnictví i státního zastupitelství v centrech příslušné úrovně státní správy v uspořádání podle zmíněného zákona z roku 1960.

Za obnovu samosprávy lze považovat přijetí ústavního zákona č. 294/1990 Sb., který prohlásil obec za základ místní samosprávy. Podrobnosti obecní správy stanovil zákon č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení). Na krajský článek se v období hektického porevolučního vývoje a následných příprav rozdělení ČSFR jaksi nedostalo. S vyšším stupněm územní samosprávy výslovně počítala až Ústava ČR, vyhlášená pod č. 1/1993 Sb. V té době však probíhali diskuse o tom, zda zamýšleným vyšším stupněm budou kraje či země. Legislativci se nakonec přiklonili k variantě krajské samosprávy a svou vůli vyjádřili přijetím ústavního zákona č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků. Legislativní proces vzniku krajů byl uzavřen zákonem č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), který konkretizuje prostředky, cíle a způsob výkonu státní správy a samosprávy krajů v rámci právního řádu ČR, a soupravou několika dalších právních norem týkajících se činnosti, správy a hospodaření krajů (podrobnosti v dalších kapitolách).

Aktuální údaje týkající se názvů, počtu obyvatel, rozlohy jednotlivých krajů, jakož i počtu obcí, které jsou součástí jejich územního obvodu, jsou uvedeny v následující tabulce.

Kraje	Počet obyvatel	Rozloha	Počet obcí
	31.3.2006	1.1.2006	1.1.2006
Hlavní město Praha	1 183 729	496	1
Středočeský kraj	1 162 061	11 015	1146
Jihočeský kraj	628 458	10 057	623
Plzeňský kraj	552 083	7 561	501
Karlovarský kraj	304 367	3 315	132
Ústecký kraj	823 174	5 335	354
Liberecký kraj	429 491	3 163	215
Královéhradecký kraj	548 617	4 758	448
Pardubický kraj	506 250	4 518	452
Vysočina	510 825	6 796	704
Jihomoravský kraj	1 130 547	7 196	672
Olomoucký kraj	639 217	5 267	397
Zlínský kraj	589 933	3 963	304
Moravskoslezský kraj	1 250 265	5 427	299
Celkem	10 259 017	78 867	6 248

Tabulka 1 – Statistika krajů v r.2006

3.2 Postavení, pravomoc a působnost krajů v platné právní úpravě

Kraj je veřejnoprávní korporací, čili člensky organizovaný subjekt založený zákonem, který může mít vlastní majetek a hospodaří podle vlastního rozpočtu (čl. 101 odst. 3 Ú). Členy tohoto společenství jsou občané s trvalým pobytem na území obce, která se nachází v územním obvodu kraje (§12 odst.1 ZK). Tato dvě ustanovení přibližují tři ze čtyř základních aspektů organizace a fungování krajů. Jedná se o tyto aspekty:

- Osobní (kraj činí veškeré úkony v zájmu svých občanů).
- Územní (svou působnost vykonává pouze v rámci vymezeného území).
- Ekonomický (každý kraj je vybaven určitou mírou ekonomické autonomie, samostatně hospodaří, disponuje vlastním majetkem a má možnost získávat finanční zdroje).
- Mocenský (vymezuje právní podmínky fungování krajů, mezi které řadíme zejména jejich vznik, organizaci, svěřené pravomoci a okruh působnosti).

3.2.1 Mocenský rozměr krajů

Jelikož o procesu vzniku krajů dostatečně pojednala kapitola „Pohled do minulosti“, bude se následující text podrobněji věnovat zbylým třem prvkům právních předpokladů činnosti krajských orgánů.

Oblast územní správy je do značné míry ovlivňována systémem dvoukolejnosti výkonu veřejné moci. Jedná se o smíšený systém územní veřejné správy, kdy jeden subjekt (v tomto případě kraj) vykonává svou pravomoc na úseku samostatné i přenesené působnosti. Přenesená působnost je vlastně dekoncentrovaná státní správa, jejíž výkon přenáší stát na kraje zákonnou formou. Hlavním záměrem tohoto přenosu kompetencí je přiblížit správu věcí veřejných k občanovi. Vzhledem k důležitosti veřejných statků, jejichž zabezpečování je na kraje převedeno (např. vzdělání, zdravotní péče), si však stát ponechává značné pravomoci při stanovení produkovaného množství a kvality těchto služeb (zejména národních preferovaných statků), jakož i při následné kontrole plnění funkcí státu krajskou správou dle požadovaných kritérií. Při realizaci svěřených kompetencí na úseku státní správy je kraj správním obvodem a je tudíž vůči státu v podřízeném postavení (tzn. jsou pro něj závazné nejen obecně závazné předpisy, ale i pokyny, instrukce či směrnice udělené mu orgány státu).

Naproti tomu ve sféře samostatné působnosti není kraj podřízen nikomu, meze jeho působnosti určuje pouze právní řád ČR (konkrétně §14 odst. 1, 2 ZK). V rámci zákonného vymezení okruhu úkolů, které kraj plní v zájmu svých občanů, jsou na krajskou samosprávu delegovány kompetence, pravomoci, ale i odpovědnost za zabezpečování převážně regionálních statků čistých i smíšených, to vše v zájmu vyšší efektivity jejich produkce.

Při výkonu samostatné působnosti vystupuje kraj jako právnická osoba, v právních vztazích jedná svým vlastním jménem a na vlastní odpovědnost a je samostatně spravována demokraticky voleným orgánem – zastupitelstvem. Zastupitelstvu je zákonem (ZK) stanovena jistá legislativní a rozhodovací pravomoc (vydávání obecně závazných vyhlášek), prostřednictvím které kraj vyjadřuje vůli svých občanů. Zároveň je však nositelem i pravomoci kreační, která mu umožňuje vytvářet výkonné orgány VÚSC – hejtmána a radu kraje, ale i iniciativní, poradní a kontrolní orgány kraje – výbory a komise kraje. Organizační strukturu pak završuje krajský úřad, jakožto výkonný (samostatná působnost) a správný (přenesená působnost) orgán kraje, který zajišťuje jeho chod po organizační a administrativní stránce.

3.2.2 Ekonomický rozměr krajů

Prvním základním předpokladem realizace práva na samosprávu je vlastnictví majetku. Ke splnění této podmínky došlo účinností zákona č. 157/2000 Sb., o přechodu některých věcí, práv a závazků z majetku ČR do majetku krajů a dále zákona č. 290/2002 Sb., o přechodu některých dalších věcí, práv a závazků z majetku ČR na kraje atd., v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů, na jejichž základě se stal kraj vlastníkem majetku v těchto zákonech taxativně vymezeného (zejména školská, zdravotnická, kulturní zařízení a správy a údržby silnic). Vlastnické právo krajů má stejný zákonný obsah a požívá stejné ochrany jako kterékoliv jiné (čl.11 LZPS). Dnes už neexistují různé druhy či formy vlastnictví tak, jako tomu bylo v dobách vlády jedné strany. Omezení výkonu vlastnického práva je možné jen na základě zákona, tzn. žádný jiný subjekt do tohoto právního panství nemůže zasáhnout bez zákonného důvodu.

Příkladů zákonných omezení vlastnického práva je celá řada (vyvlastnění, sousedská práva atd.). Na vlastnictví krajů se navíc vztahují speciální veřejnoprávní omezení, spojená s jejich funkcí producenta veřejných statků ve veřejném zájmu svých občanů a se správou krajského majetku, která je financována z veřejných prostředků (např. záměr kraje prodat, směnit či darovat svůj nemovitý majetek je kraj povinen zveřejnit po dobu nejméně 30 dnů vyvěšením na úřední desce, neučiní-li tak, je takový právní úkon neplatný - §18 odst.1 ZK). Další významné dispoziční omezení týkající se nemovitého majetku upravuje ve svém §15 odst. 4 zákon č. 290/2002 Sb., o přechodu některých dalších věcí práv a závazků ČR na kraje a obce atd., v němž je stanovena desetiletá podmínka užívání tohoto majetku jen k účelu, ke kterému byl určen ke dni přechodu vlastnictví na kraje. Příkladů veřejnoprávních omezení vlastnického práva krajů je celá řada a není účelem této práce sestavit jejich vyčerpávající přehled. Vlastní majetek také pomáhá generovat další vlastní příjmy (např. podnikatelskou činností, ke které je využíván) a v neposlední řadě zvyšuje možnost získat návratné příjmy od různých věřitelů, ať už formou úvěru či návratné finanční výpomoci od státu. S tím souvisí i další ekonomický předpoklad fungování krajů, jímž je možnost získávat vlastní příjmy, které jsou vymezeny zákonem (konkrétně ZRUD či ZRPÚR). Vlastnické právo krajů, jakož i právo mít vlastní příjmy zaručené zákonem umožňují hospodaření s majetkem podle vlastního rozpočtu.

4 Hospodaření krajů

V soukromoprávních vztazích kraj se svým majetkem nakládá podle obecných předpisů Obchodního a Občanského práva, jestliže zvláštní zákon nestanoví jinak. Takovým zvláštním předpisem může být např. ZK. Ve vztazích veřejnoprávních pak hospodaří podle pravidel stanovených v ZRPÚR a zejména tímto směrem se bude tato kapitola ubírat především.

4.1 Potřeba kompetenční a fiskální decentralizace

V dosavadním průběhu poznávání veřejného sektoru bylo možné nahlédnout do vzájemných vztahů mezi soukromým a veřejným sektorem, kdy selhává trh a na jeho místo nastupuje stát se svými zásahy v podobě korekčních opatření či přímo převzetím odpovědnosti za produkci statků, které soukromá sféra není schopna či nemá zájem obstarávat. Šíře veřejného sektoru je v každé zemi různá a je do značné míry závislá na efektivitě tržních mechanismů v té které zemi, ale je ovlivňována i jinými specifickými faktory, ke kterým podala důkladné vysvětlení již kapitola druhá.

Nicméně každý stát zajišťuje nějaké množství veřejných služeb. V zájmu zvýšení efektivity a hospodárnosti produkce veřejných statků, ale i zkvalitnění procesu demokratizace společnosti přenáší stát tuto svou odpovědnost na nižší stupně územní samosprávy. Tento proces se nazývá decentralizací kompetencí. Územní samosprávě je tak svěřena odpovědnost za řadu úkolů, k jejich plnění je však nutné zajistit přiměřené finanční zdroje. Kompetenční decentralizace tedy musí být doprovázena odpovídající úrovní decentralizace fiskální (neboli delegací pravomoci získávat vlastní finanční prostředky, která je doplněna o možnost čerpat dotace z jiné úrovně rozpočtové soustavy). Komplexním nástrojem financování a zabezpečování potřeb regionálního veřejného sektoru, ale i dlouhodobého sociálně ekonomického rozvoje VÚSC je územní rozpočet (rozpočet kraje).

4.2 Teoretické vymezení územního rozpočtu

Hospodaření regionálních územních celků je vlastně správou tokových a stavových veličin. Stavovou veličinu tvoří majetek ve vlastnictví kraje. Tokovou veličinu představují příjmy a výdaje rozpočtu. Zatímco proces hospodaření s majetkem byl v základních principech naznačen výše, správa finančních toků si zaslouží pozornost nyní.

Rozpočet je právně závazným dokumentem, jenž vyjadřuje vůli občanů, která je nepřímo realizována jejich volenými zástupci v podobě rozhodnutí o nakládání s finančními toky v průběhu zákonem stanoveného časového úseku (1 kalendářní rok – dle platné právní úpravy). Kromě bilančního pohledu na fenomén rozpočtu, jehož příjmy a výdaje z podstaty tokové veličiny v průběhu rozpočtového období kolísají, je možno jej nahlížet jako statický peněžní fond (objem peněžních prostředků, který určuje rozpočtové omezení) či plán (prostředek střednědobého plánování rozvoje daného území).

Územní rozpočet je však také součástí soustavy veřejných rozpočtů, která vedle úrovně územní zahrnuje i nadnárodní (rozpočet EU) a státní. Soustava veřejných rozpočtů je pak prvkem množiny rozpočtové soustavy, který doplňují mimorozpočtové fondy a rozpočty veřejnoprávních organizací. Z této perspektivy lze tedy územní rozpočet chápat také jako souhrn vztahů k ostatním článkům rozpočtové soustavy.

Spolu s právě uvedenými mimorozpočtovými fondy VÚSC a rozpočty neziskových organizací, jejichž zřizovatelem je kraj, konstituuje územní rozpočet finanční systém krajské veřejné správy.

4.3 Finanční systém kraje

Dříve než budou představeny základní principy finančního systému územní samosprávy, je třeba se na okamžik zastavit u termínu krajských mimorozpočtových fondů. Jsou zřizovány na základě ZRPÚR, který enumerativním výčtem stanoví, z jakých zdrojů mohou být vytvářeny (§5 citovaného zákona). Tyto peněžní fondy, stejně jako rozpočet, hospodaří s veřejnými prostředky, které přerozdělují na netržních principech podle předem stanovených pravidel. Od rozpočtů se liší svou účelovostí (většinou je lze použít pouze na předem stanovený účel, třebaže současná legislativa umožňuje zakládat i fondy bez účelového určení)

a dále skutečností, že není nutné jejich plné čerpání v daném rozpočtovém období. Jejich předností je možnost kumulace zdrojů potřebných k realizaci finančně a časově náročných investic, nevýhodou pak omezený způsob jejich využití, pakliže jsou účelově vymezeny, a administrativní náročnost jejich spravování.

Do kategorie rozpočtů veřejnoprávních organizací spadají především příspěvkové organizace, jejichž zřizovatelem je kraj. Jde o právnické osoby, které ve své činnosti zpravidla nevytváří zisk (§23 odst.1 ZRPÚR). Zákon o krajích podřazuje příspěvkovou organizaci pod právnické osoby, které kraj zřizuje pro výkon samostatné působnosti (§14 odst. 3) a dále v §35 odst. 2 písm. k vyhrazuje zřizovatelskou působnost zastupitelstvu kraje. Vlastní úpravu příspěvkových organizací pak nelezeme v ZRPÚR. Z tohoto zákona pro příspěvkovou organizaci kraje vyplývá povinnost hospodařit podle vlastního rozpočtu, jehož výdaje jsou kryty příjmy získanými vlastní činností a zároveň je napojen na rozpočet svého zřizovatele dotačním příspěvkem na provoz či investice anebo odvodem ve prospěch krajského rozpočtu (předem stanoveným a pouze v případě, že očekávané výnosy jsou vyšší než plánované náklady či z dalších zákonných důvodů uvedených v §28 odst. 4 ZRPÚR). Příspěvkové organizace mohou vedle své hlavní činnosti využívat svého potenciálu k doplňkové činnosti, při které mohou vytvářet zisk. Jejich neziskový charakter však neumožňuje případný zisk rozdělit vně této organizace, naopak jí zákon ukládá tyto prostředky užít na výkon hlavní činnosti, uvedené ve zřizovatelské smlouvě.

V souvislosti s příspěvkovými organizacemi se nabízí zmínit se i o právním postavení organizačních složek krajů, jakožto nástupce dřívějších rozpočtových organizací. Jelikož je však jejich hospodaření nedílnou součástí územního rozpočtu, logicky nastane čas jejich výkladu až v rámci dalších kapitol, v nichž bude podrobně zachycen proces tvorby, rozdělování a používání finančních prostředků v rámci územního rozpočtu.

4.4 Kombinovaný model fiskálního federalismu

Rozpočet kraje vyjadřuje jeho ekonomickou samostatnost. Obsahuje příjmy a výdaje, v kterých jsou vyjádřeny vnější finanční vztahy ke státu, včetně jeho rozpočtu a fondů, dále k obcím, jiným krajům, fyzickým a právnickým osobám s trvalým pobytem či sídlem na území kraje, ale také vztahy vnitřní, zvláště pak ke svým organizacím. Protože je v ČR

využíván kombinovaný model fiskálního federalismu¹, který část veřejných příjmů centralizuje do státního rozpočtu či státních fondů a ostatní příjmy decentralizuje do rozpočtů jednotlivých stupňů územních samospráv, nelze v našich podmínkách hovořit o absolutní finanční soběstačnosti územních samospráv.

Míra relativní finanční soběstačnosti (neboli podíl vlastních příjmů k příjmům celkovým) je dána rozpočtovým určením daní, ale i možnostmi získávat vlastní nedaňové příjmy. V kombinovaném modelu fiskálního federalismu jsou nedostačující vlastní příjmy doplňovány transfery z jiných složek rozpočtové soustavy (nejčastěji od státu a státních fondů).

4.5 Principy fungování finančního systému regionální veřejné správy

Každá země volí jiný způsob financování potřeb veřejného sektoru (jiný model fiskálního federalismu – s více či méně decentralizačními prvky). Univerzální model stanovení optimální míry fiskální a kompetenční decentralizace neexistuje, každé společenství se musí v kontextu svých historických, politických, ekonomických a sociálních specifik pokusit nalézt optimum mezi ztrátami z centralizace, způsobenými značnou vzdáleností ústřední správy při identifikaci preferencí svých občanů, které je potřeba uspokojit, a úsporami z rozsahu, kterých dosahují vyšší územní články, jež disponují větším odborným a technickým potenciálem a v rámci množství zajišťovaných služeb tak klesají jednotkové náklady produkce těchto statků. Teorie místních financí zobecnila základní principy finančního systému územních samospráv, které by měly být společným jmenovatelem efektivního fungování veřejného sektoru, spravovaného různými články soustavy veřejných rozpočtů, v rámci celého demokratického světa.

- Hospodaření podle rozpočtu, který je důležitým finančním plánem na rozpočtové období.

¹ Fiskální federalismus - zabývá se hledáním optimálního využití funkcí veřejných financí na jednotlivých stupních systému veřejné správy. [4]

- Nastavení finančního systému s přihlédnutím k ekonomickému vývoji celé země (spolupráce s vyšší i nižší úrovní při sjednocení koncepce sociálně ekonomického rozvoje svého území – např. při restrikci vládních výdajů nenarušovat tento proces vlastní fiskální expanzí).
- Zajistit určitý stupeň regionální autonomie, čili udělení potřebných pravomocí a kompetencí orgánům samosprávy, ale zároveň i odpovědnosti za jejich plnění v odpovídající kvalitě a množství. To vše je doprovázeno vyčleněním adekvátního objemu finančních prostředků z centrální úrovně, nezbytných k zabezpečení svěřených úkolů.
- V rámci svěřeného podílu na veřejných zdrojích zajistit přiměřenou míru finanční soběstačnosti tak, aby měl samosprávný člunek dostatečnou rozhodovací pravomoc při hospodárném zabezpečování veřejných statků.
- Princip solidarity a snaha o vyrovnávání meziregionálních rozdílů. Celý veřejný sektor je založen na zásadě solidarity (na rozdíl od sektoru soukromého, který je ovládán principem zásluhovosti). Uplatňování solidárního přístupu ve veřejné správě je jedním z důležitých úkolů veřejného sektoru, k jehož realizaci by měl napomoci regionální stupeň územní samosprávy.
- Instalace průhledného a jednoduchého finančního systému tak, aby občané měli možnost kontrolovat finanční hospodaření územního společenství, v němž žijí a spotřebovávají v něm produkované veřejné statky.
- Stabilita pravidel hospodaření, tzn. dlouhodobé zachování podmínek stanovených zejména v zákonech o rozpočtovém určení a rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Stabilita finančního prostředí zvyšuje přesnost odhadu očekávaných příjmů a tím přispívá k možnosti lépe plánovat rozsah a úroveň poskytovaných veřejných statků v delším časovém horizontu.
- Účinnost finančního systému, která spočívá v co nejúčelnějším využití finančních prostředků zejména při plnění alokační funkce územního rozpočtu. Nezanedbatelná je ovšem i role regionu v procesu přerozdělování finančních zdrojů v zájmu vyrovnávání markantních společensko hospodářských rozdílů mezi jednotlivými subjekty daného územního společenství (např. dotace obcím či dalším fyzickým a právnickým osobám, které jsou členy územního samosprávného celku) a přispět tím tak ke stabilitě v sociálně ekonomickém rozvoji regionu. K tomu je potřeba vytvořit vhodné ekonomické a legislativní podmínky. Čím větší výběr právních institutů, pomoci

kterých jsou územní celky oprávněny zajišťovat veřejné statky, tím spíše se dosáhne kýžené efektivity jejich produkce. Je třeba vytvořit předpoklady efektivní alokace zdrojů nejen uvnitř rozpočtové soustavy, ale i v rámci partnerství se soukromým sektorem (zadávání veřejných zakázek či založení společného podniku), a to hlavně v oblastech, kde ještě existuje konkurenční prostředí, jen je nutné vytvořit mu efektivnější institucionální rámec.

- Administrativní nenáročnost finančního systému, která souvisí s předchozím bodem zabezpečení efektivity fungování finančního systému. Administrativní náročnost totiž zvyšuje náklady na vstupu (náklady spojené se správou a výběrem daní a poplatků jsou zbytečně vysoké a tak snižují celkový výnos), a tím oslabuje hospodárnost produkovaných výstupů (rostoucí nepoměr mezi daňovou cenou poskytovaného veřejného statku, sníženou o náklady vynaložené na její správu a výběr, a užitek, který svým spotřebitelům přinese).
- Určitý stupeň kontroly ze strany státu, který úzce souvisí s problematikou míry finanční soběstačnosti samospráv .

Aplikace těchto zásad by měla nemalou měrou přispět ke splnění jednoho z důležitých cílů reformy veřejné správy, totiž vytvoření podmínek pro politickou, správní a finanční nezávislost samosprávy. O záměrech, nástrojích a vývoji této reformy v prostředí ČR bude pojednáno v dalším textu. Ještě předtím je třeba nahlédnout do oblasti rozpočtového práva pro získání lepší představy o jeho základních institucích v procesu tvorby a realizace finančních zdrojů při uspokojování veřejných potřeb.

5 Rozpočtové právo

Jedná se o pododvětví finančního práva a jako takové je provázeno specifiky typickými pro toto právní odvětví. Tak tedy, předpisy rozpočtového práva upravují proces shromažďování prostředků do peněžních fondů státu a samospráv, ale i jejich využívání těmito subjekty v zájmu společnosti (ve veřejném zájmu). Systém rozpočtového práva je tvořen zejména normami zavazujícími (zavazují subjekty k určitému chování - ZSDP) a také opravňujícími (možnost chovat se určitým způsobem – ZRPÚR). Normy zakazující, jakožto právní vyjádření pasivní nečinnosti, nemají ve sféře rozpočtového práva místo. Prostřednictvím zákazů by se totiž těžko realizovaly cíle finančněprávní úpravy.

Typická pro rozpočtové právo je také nestabilita jeho norem, což je způsobeno tím, že se jím upravují ekonomické vztahy, které jsou velmi proměnlivé. Významné postavení rozpočtového práva v rámci práva finančního je dáno tím, že většina finančněprávních institutů je více či méně propojena s rozpočtem státním i územními. V procesu efektivního zabezpečování funkcí veřejného sektoru hraje dobře fungující rozpočtový proces rozhodující roli. Sebelepší systém úpravy samotných zdrojů veřejných financí (daně, poplatky) bez kvalitního rozpočtového mechanismu nezajistí hospodárné fungování veřejné správy.

Rozpočtové právo lze chápat v pojetí užším nebo širším. Prvně jmenované zahrnuje pouze soubor právních norem, které upravují rozpočtovou soustavu, rozpočtový proces a výši příjmů a výdajů rozpočtů. Širší pak navíc obsahuje normy upravující jednotlivé druhy rozpočtových příjmů a výdajů. V rámci této studie nalezneme uplatnění užší koncepce rozpočtového práva a obsahovou náplň této kapitoly tak obstará podrobný popis jednotlivých položek krajského rozpočtu, včetně jejich vztahů k ostatním stupňům rozpočtové soustavy a následně pak samotný rozpočtový proces.

5.1 Způsoby členění rozpočtu kraje

S činností veřejného sektoru se nesetkáváme pouze v situacích, kdy se podílí na zabezpečování veřejných statků (prostřednictvím veřejných výdajů), ale také při získávání potřebných zdrojů pro financování jejich produkce (prostřednictvím veřejných příjmů). A právě veřejné příjmy spolu s veřejnými výdaji tvoří podstatnou část rozpočtu. Rozpočet je

každoročně vytvářen na základě striktně daných procesních pravidel (ZRP), na neekvivalentním, nedobrovolném a nenávratném principu.

Příjmy jsou, vedle výdajů a ostatních peněžních operací, podstatnou částí územního rozpočtu. Součástí rozpočtu jsou i kraje zřizované peněžní fondy (účelové i neúčelové), pokud ZRPÚR dále nestanoví jinak. Zákonodárce tak mimo územní rozpočty vyčlenil pouze fondy, které jsou kryty zcela nebo částečně cizími zdroji. Je tu tedy rozdíl oproti státním fondům, které jsou ze zákona fondy mimorozpočtovými. Kromě fondů financovaných cizími či sdruženými prostředky se mimo regionální rozpočet sledují i výsledky podnikatelské činnosti územních samospráv. Právě uvedený obsahový výčet územního rozpočtu právně upravuje §6 ZRPÚR.

Jednotlivé příjmy rozpočtu krajů jsou taxativně vymezeny v §8 ZRPÚR. Tyto příjmy lze třídit z různých metodických hledisek, závazná je ovšem pouze metodika MF ČR, která byla přijata ve formě vyhlášky pod č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě. Ve smyslu ustanovení §2 této vyhlášky je kraj povinen zpracovávat a strukturovat své příjmy a výdaje z hlediska druhového, konsolidačního a částečně i odvětvového. Odpovědnostní (kapitolní) hledisko se povinně týká pouze státního rozpočtu, nicméně je možné, aby tímto způsobem třídily jednotlivé složky svých rozpočtů, a také tak nezřídka činí, i územní samosprávné celky.

Systematika rozpočtu podle RS zvyšuje možnosti analýzy finančního hospodaření jednotlivých úrovní rozpočtové soustavy, ale díky své vzájemné kompatibilitě také umožňuje provádět komplexní hodnocení stavu veřejných financí. Zároveň výrazně přispívá k přehlednosti rozpočtového hospodaření s veřejnými zdroji, které pro své výkladové potřeby využijeme i my. Odvětvové třídění zohledňuje účel, na jaký jsou finanční prostředky vydávány. Z tohoto hlediska jsou na úrovni krajů členěny všechny výdaje a z příjmů pouze nedaňové a kapitálové (§2 odst.4 RS).

Konsolidační členění pomocí záznamových jednotek eliminuje možnost několikanásobného načítání určité finanční operace (např. přesun dotace z jednoho rozpočtu do druhého). Především díky konsolidačnímu třídění je pak možné sumarizovat příjmy a výdaje za celou rozpočtovou soustavu. Posledním z trojice právně závazných způsobů třídění podle RS je struktura druhová, kterou pro svou komplexnost (zaznamenává všechny peněžní operace) využívá i účetnictví, jakož i tato práce.

5.1.1 Druhové členění příjmů

Druhové třídění umožňuje diferencovat:

- třídy (např. třída 2 - nedaňové příjmy)
- seskupení položek (21 – příjmy z vlastní činnosti)
- podseskupení položek (213 – příjmy z pronájmu majetku)
- jednotlivé položky (2131 – příjmy z pronájmu pozemků).

1. Třída – Daňové příjmy

Jedná se o nenávratné a obligatorní platby povinných subjektů, jejichž odvodová povinnost je upravena jednotlivými daňovými zákony podle předmětu zdanění (např. ZDP, ZDPH) a také zákonem o správních poplatcích. ZRUD stanoví druhy daní, které plynou do rozpočtu krajů formou podílu z celostátního hrubého výnosu. Jejich přesný výčet nalezneme v §3 ZRUD a pro přehlednost je aktuální právní úprava rozpočtového určení daní naznačena ve schématu 2. Kraje se o celostátní výnos jednotlivých daní dělí s ostatními rozpočtovými úrovněmi (zejména státní a obecní). Proto v této souvislosti hovoříme o sdílených daních, nebo také rozpočtově určených. Jedinou daní, jejíž výnos směřuje v plné výši do regionálního rozpočtu (hovoříme o svěřených či výlučných daních) je daň z příjmu právnických osob v případě, kdy poplatníkem je samotný kraj (§3 odst. 1 písm. a ZRUD).

Konečná suma daňových výnosů, která se objeví na bankovních účtech krajských samospráv, je modifikována koeficientem, který je pro každý kraj uveden v příloze č. 1 ZRUD. Při stanovení koeficientů zákonodárce zohledňoval náklady na správu majetku, který byl na jednotlivé kraje převeden v rámci reformy územní samosprávy (mezi kraji jsou výrazné rozdíly v počtu a finanční náročnosti provozu organizací, které získaly z majetku státu). Jelikož kraj nedisponuje daňovou pravomocí, tzn. možností ovlivňovat náležitosti příslušných daní (základ daně, sazby, osvobození od daně...), dá se říci, že daňové příjmy územních rozpočtů mají charakter neúčelových dotací, i s ohledem na způsob jejich použití. Je otázkou, zda se dá v této souvislosti hovořit o příjmech vlastních.

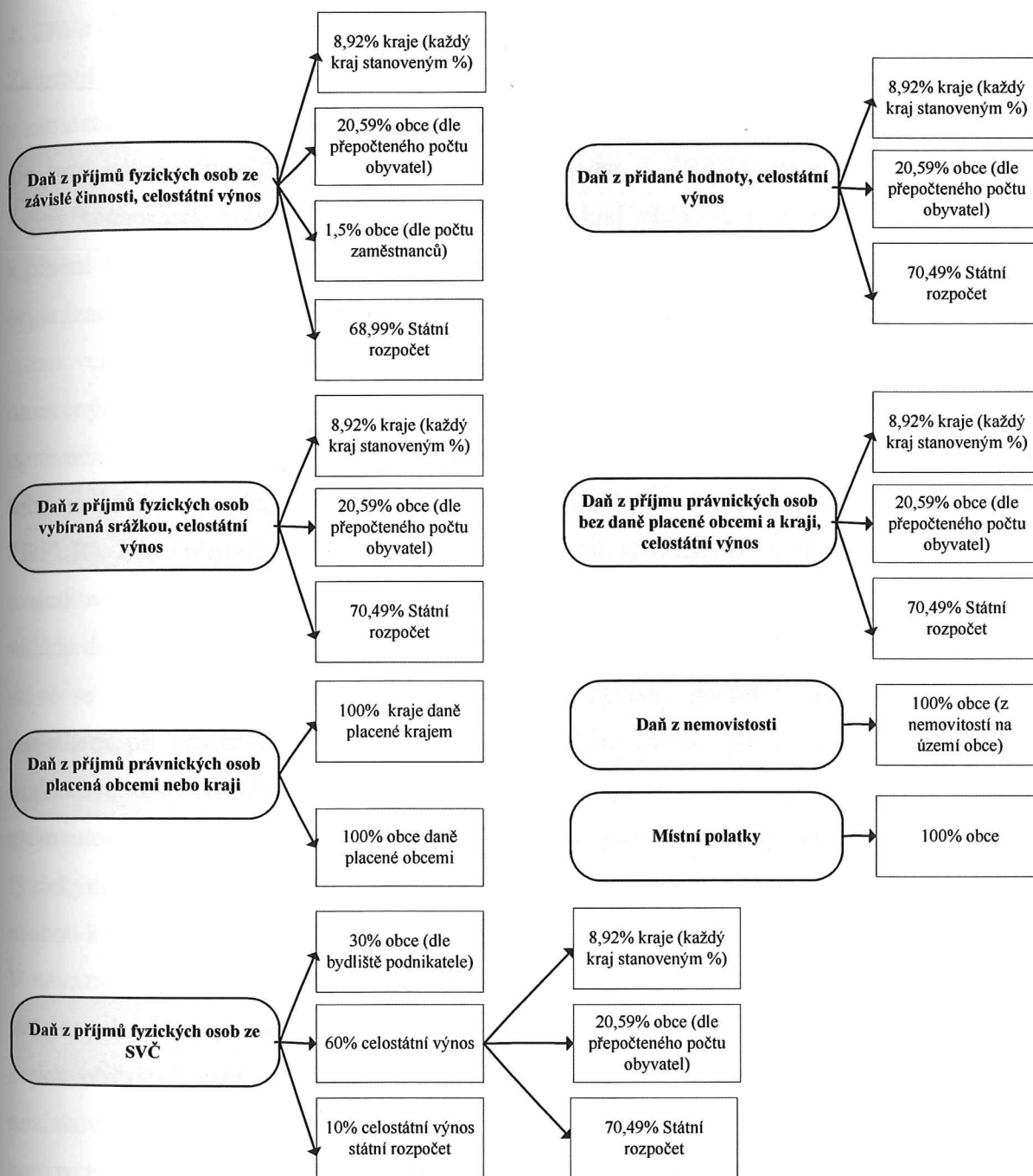


Schéma 2 – Rozpočtové určení daní dle platné právní úpravy

Platná RS řadí mezi daňové příjmy i správní poplatky, třebaže se jedná o ekvivalentní platbu za provedený úkon (cenu tohoto úkonu však nelze přesně stanovit a tím se svým charakterem blíží spíše daňové ceně nežli ceně modifikované do formy uživatelského poplatku). Správní poplatky jsou příjmem rozpočtu kraje v případě, že správní úkon, za který je poplatková povinnost stanovena ZSP, provede v přenesené působnosti orgán kraje. Nově zavedeným, zajímavým příjmem regionálního rozpočtu je 50%-ní podíl na krajem vybraném správním poplatku za vydané povolení k provozování výherních hracích přístrojů.

2. Třída – Nedaňové příjmy

Zahrnují vlastní příjmy nedaňového charakteru, o jejichž tvorbě a použití rozhodují v samostatné působnosti volené orgány kraje. Posiluje se tak nezávislost a soběstačnost kraje, ale také jejich odpovědnost za hospodaření. §23 odst. 1 ZRPÚR taxativně stanoví možné formy organizací, prostřednictvím kterých může kraj získávat vlastní příjmy potřebných k plnění svých úkolů, zejména k hospodářskému využívání majetku. Vedle příspěvkových organizací a organizačních složek, o kterých bylo pojednáno výše, vyplývá ze zmíněného ustanovení pro kraj možnost založit obchodní společnost, konkrétně společnost s ručením omezeným (§105 a násl.ObchZ) či akciovou společnost (§154 a násl.ObchZ), jakož i oprávnění zakládat obecně prospěšné společnosti ve smyslu zákona č. 248/1995 Sb. Kromě toho je kraji dána zákonná možnost participovat na činnostech jiných osob (§23 odst.2 ZRPÚR). Jak v případě založení právnické osoby, tak spoluúčasti na ní, se kraj podílí svým majetkovým vkladem na činnostech jiných soukromoprávních subjektů. Majetek, který kraj vkládá do shora uvedených společností, přestává být okamžikem převodu jeho vlastnictvím a stává se z něj majetkový podíl. Zákon nestanoví speciální podmínky nakládání s vlastním majetkem při zakládání či spoluúčasti na podnikání jiných osob. Kraj se tedy při své majetkové dispozici řídí obecným ustanovením v §17 ZK. Podrobnosti výkonu funkce zřizovatele či společníka upravuje ZK. Stejně tak další formy spolupráce kraje s jinými fyzickými či právnickými osobami stanoví ZK, konkrétně v §24 a násl. I z této činnosti mohou kraje profitovat v oblasti příjmů.

V návaznosti na to, co zde bylo právě uvedeno, je nutné si připomenout fakt, že kraj, jakožto veřejnoprávní organizace je založena za účelem zabezpečování veřejných statků v zájmu svých obyvatel, není ze své podstaty prvoplánovým generátorem zisků. Je postavena na neziskovém principu a tudíž cena za veřejné služby, poskytované ve spolupráci se soukromým sektorem (ale i prostřednictvím vlastních organizačních složek či příspěvkových organizací) často neodráží ekonomické náklady na jejich produkci. Tato modifikovaná cena, která se nazývá uživatelským poplatkem, tedy není výsledkem fungování tržního mechanismu, nýbrž je administrativně stanovena na základě rozhodnutí volených orgánů. Ve světle těchto informací asi nepřekvapí zmínka o tom, že příjmy z vlastní činnosti krajů tvoří významnou část jeho rozpočtu.

Za nedaňové příjmy krajů považuje RS také odvody přebytků organizací s přímým vztahem ke zřizovateli, příjmy z pronájmu a prodeje nekapitálového majetku (výše těchto příjmů závisí na tom, jaký majetek kraj vlastní), dále příjmy z finančních investic (úroky, podíly na zisku, dividendy), přijaté sankční platby (pokuty ukládané krajem na základě zákonné delegace –

zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích a zákon č. 17/1992 Sb., o životním prostředí), a ostatní nedaňové příjmy (dary, příspěvky, vratky dotací, splátky půjčených prostředků – ne v rámci řízení likvidity, pak by se jednalo o třídu financování, ale o té až později). Všechna seskupení třídy nedaňových příjmu mají neinvestiční charakter, čili jsou zdroji krytí běžných rozpočtových potřeb.

3. Třída – Kapitálové příjmy

Jde o jednorázové příjmy týkající se zejména nemovitostí a dlouhodobého majetku, které se každoročně neopakují. Zahrnuje příjmy z pronájmu a prodeje výše specifikovaného majetku, přijaté dary a příspěvky kapitálového původu a také příjmy z prodeje akcií a majetkových podílů.

4. Třída – Přijaté dotace

Přijaté transfery představují nenávratné vztahy přerozdělování v rámci rozpočtové soustavy a poněvadž mají stále ještě největší podíl na celkových příjmech krajů, bude jim na tomto místě věnováno více prostoru. Základní členění dotací v rámci RS spočívá v rozlišení funkcí, ke kterým jsou určeny, a to na běžné (určeny k financování běžných, každoročně se opakujících potřeb) a kapitálové (financování dlouhodobých potřeb).

Význam dotací roste ve chvíli, kdy vlastní příjmy rozpočtu (včetně daňových) nejsou s to finančně pokrýt potřebné výdaje. Transfery z rozpočtové soustavy do územních rozpočtů jsou jednak projevem solidarity, ale také prostředkem k zajištění požadovaného standardu národních veřejných statků (zejména preferovaných – např. systém vzdělávání, na kterém má stát veřejný zájem) prostřednictvím krajských orgánů (v rámci procesu dekoncentrace a decentralizace se přenáší odpovědnost za zabezpečování takových služeb ze státu na kraje). Existence rozdílů v ekonomickém potenciálu jednotlivých krajů, počtu organizací, které na ně byly převedeny, počtu obyvatel, rozloze, struktuře osídlení způsobuje nemalé diskrepance ve vlastních příjmech, které je nutné řešit pomocí zásahů státu v podobě redistribučních procesů napříč rozpočtovou soustavou. Kraje mají zákonem stanovené úkoly, které jsou povinny plnit v odpovídající kvalitě a množství bez ohledu na jejich finanční možnosti. Stát tedy svými transfery ze státního rozpočtu, případně státních fondů zajišťuje adekvátní množství finančních zdrojů pro vyšší územní samosprávné celky na plnění úkolů v rámci přenesené i samostatné působnosti a vyrovnává tak rozdíly ve finančním potenciálu jednotlivých regionů. Dlužno dodat, že zákon neukládá státu povinnost uhradit náklady spojené s výkonem přenesené působnosti v plné výši. Pouze ZK ve svém §29 odst. 2 uvádí, že kraj obdrží ze

státního rozpočtu příspěvek na výkon přenesené působnosti. Výše tohoto příspěvku je každoročně stanovena v zákoně o státním rozpočtu.

Pojmovými znaky dotací, tak jak je zobecnila teorie veřejných financí, jsou nezávislost rozhodování o způsobu jejich použití příjemcem (důraz na neúčelové dotace), spravedlnost v rozdělování a solidarita (vyrovnání podmínek hospodaření, které kraje nemají možnost ovlivnit), dále příjmová dostatečnost (fiskální dekoncentrace by měla odpovídat dekoncentraci kompetencí), jednoduchost kritérií pro poskytování dotací do regionálních rozpočtů a zároveň jejich stabilita v čase a tím pádem i slušná plánovatelnost těchto příjmů při přípravě rozpočtu či střednědobého výhledu.

V souladu s členěním podle platné RS je namístež zmínit především neinvestiční dotace z všeobecné pokladní správy (spravuje MF ČR) v rámci souhrnného finančního vztahu státního rozpočtu k rozpočtům kraje. Objem a struktura, jakož i účelovost použití a případná zúčtovatelnost těchto transferů je každoročně zakotvena v zákoně o státním rozpočtu (v průběhu 6 let hospodaření krajů se obsah tohoto vztahu značně obměnil). Jedná se o dotace nárokovatelné (tzn. i v případě výpadků příjmů ve státním rozpočtu mají příjemci právo tento peněžní fond obdržet), účelově vázané (třebaže je obtížné dohledat, kam konkrétně směřoval např. příspěvek na výkon přenesené působnosti) a zároveň nezúčtovatelné (tzn. hospodárné nakládání s těmito zdroji může přinést úsporu prostředků, které zůstávají na účtech krajů – nejsou povinny je vracet svým poskytovatelům)

Mimo dotačního příspěvku v rámci souhrnného vztahu jsou kraje příjmově napojeny na kapitolu VPS prostřednictvím dalších transferů, které však nejsou součástí schválených rozpočtů, jelikož jejich výše a struktura v jednotlivých krajích není v době příprav státního rozpočtu známa a do územních rozpočtů putují až v průběhu běžného roku. Jedná se většinou o mimořádné, jednorázové finanční příspěvky, které nejsou rozepsány pro jednotlivé resorty ve SR a jsou hrazeny z fondů MF ČR.

Rozpočet kraje je dále posilován účelově vázanými, fakultativními prostředky ze státních fondů (zejména Státní fond životního prostředí a Státní fond dopravní infrastruktury). Objemově významné jsou dotace z jednotlivých kapitol SR. Opět se jedná o přísně účelové transfery, z nichž většina má charakter fakultativních dotačních titulů, na které kraje dosahují v případě předložení konkrétních projektů na jejich využití. Jsou přidělovány v průběhu běžného roku a tudíž nejsou položkami schválených krajských rozpočtů, těmi se stávají až na základě rozpočtových opatření, které musí k jejich zapracování do finančního plánu přijmout odpovědné orgány kraje.

Vedle těžko plánovatelných běžných příjmů z rezortních kapitol SR jsou dotačním vztahem navázány na kapitolu MŠMT příspěvky na přímé náklady pro školy a školská zařízení zřizovaných krajů, obcemi a soukromými zřizovateli na zabezpečení standardní úrovně národního preferovaného veřejného statku - vzdělání. Tyto přímé náklady zahrnují prostředky na platy zaměstnanců a ostatní přímé neinvestiční náklady (učebnice či školní pomůcky). Jedná se tedy o účelové transfery a kraj v těchto přerozdělovacích vztazích hraje pouze roli zprostředkovatele přenosu peněžních fondů z ústřední úrovně do rozpočtů jednotlivých školských zařízení.

Kraje podobným způsobem přeposílají z kapitoly všeobecné pokladní správy v rámci souhrnného vztahu státního rozpočtu k rozpočtům obecním finanční prostředky na výkon přenesené působnosti obcí. V souvislosti s těmito transfery užíváme pojmu průtokové dotace, neboť se jedná o tzv. kompenzační peněžní operace v třídě běžných dotací, dle ustanovení § 21 ZRPÚR, a tudíž vůbec neprocházejí regionálním rozpočtem.

Podobnou strukturu a mechanismus přijetí jako právě uvedené běžné dotace vykazují i dotace kapitálové (investiční). Jsou účelově určeny na krytí dlouhodobých investičních potřeb kraje, který o ně žádá formou konkrétních připravených projektů, jejichž financování je potřeba podpořit.

Jedním z dynamicky rozvíjejících se fondů, který se specializuje na kumulaci dlouhodobých zdrojů a jejich následné poskytnutí krajům či jiným složkám veřejného sektoru na zabezpečení investičních výdajů je Národní fond. Hospodaření tohoto fondu upravuje ZRP v §37 a násl. a jeho prostřednictvím plynou do ČR finanční prostředky ze strukturálních fondů EU. Transfery z tohoto fondu jsou podmíněné spoluúčastí kraje na financování regionálních projektů ze svých vlastních příjmů. Podle podílu krajských prostředků na celkových zdrojích krytí takových investic rozlišujeme dotace rovnocenné a nerovnocenné.

5.1.2 Druhovému členění výdajů

Rozpočtové výdaje mohou být nahlíženy podle různých hledisek, např. plánovatelnosti, účelu použití (alokační, redistribuční, stabilizační), zákonné povinnosti zabezpečení těch kterých výdajů.

Následující řádky opět vycházejí z druhového členění dle platné RS. I na výdajové straně územních rozpočtů má svou důležitost třídění na platby běžné (provozní) a kapitálové

(investiční). Na tomto místě by bylo dobré připomenout fakt, že běžné výdaje se na hospodaření krajů podílejí zhruba 90-ti %. Takto vysoký podíl je výsledkem silné závislosti krajů na finančních prostředcích státu, způsobené významným podílem běžných účelových dotací na celkových příjmech územního rozpočtu. I přes vysokou míru závislosti kraje na účelových dotacích ze státní pokladny se funkce krajské samosprávy realizují převážně v oblasti výdajů. Je to dáno tím, že z nedostatku daňové pravomoci je výrazně omezena možnost kraje získávat své vlastní příjmy, naopak ve sféře jejich rozdělování mají kraje určitý manévrovací prostor. Nyní tedy k jednotlivým výdajovým třídám v členění podle RS.

5. Třída - Běžné výdaje

Tato třída zahrnuje seskupení položek, jejichž obsahovou náplň tvoří platby na financování vlastní činnosti kraje² (nákupy) a neinvestiční dotace fyzickým a právnickým osobám v územním obvodu kraje (transfery). K zajištění svého provozu regiony nakupují tyto statky a služby:

- pracovní činnost svých zaměstnanců a zastupitelů (výdaji s tím spojeným jsou platy a odměny, ostatní platby za provedenou práci, povinné odvody - pojistné placené zaměstnavatelem, ostatní osobní výdaje a odstupné)
- materiál – např. knihy, počítače, kancelářské vybavení
- financování – náklady půjček a úvěrů (placené úroky, poskytnutí jistiny či záruky
- voda, paliva a energie
- služby – např. nájemné, poradenství
- ostatní – nehmotné statky (např. opravy hmotného i nehmotného majetku, programové vybavení
- poskytování statků a služeb souvisejících s právě uvedenými neinvestičními nákupy – např. dary, zaplacené pokuty).

Seskupení neinvestičních transferů se skládají z dotací podnikatelským subjektům, neziskovým organizacím, dále zřízeným, ale i jiným příspěvkovým organizacím, převody vlastním fondům, dále transfery obyvatelstvu (různé příspěvky svým občanům), dotační vztahy vůči zahraničí. Součástí běžných transferů jsou i finanční vztahy vůči různým stupňům rozpočtové soustavy (např. k rozpočtu EU prostřednictvím Národního fondu a

² Vlastní činnost kraje je vykonávána jak v přenesené, tak samostatné působnosti. Krajský rozpočet však rozlišení výdajů na výkon přenesené či samostatné působnosti nezná.

krajské převody prostředků při spolufinancování projektů dotovaných evropskými strukturálními fondy). Mezi běžné výdaje se rovněž řadí neinvestiční půjčené prostředky. Z těch však pouze takové, které se poskytují v zájmu podpory nějakého subjektu či jeho projektu, nikoliv finanční investice za účelem zhodnocení volných finančních prostředků. Důležitou a velmi často využívanou položkou jsou nespecifikované rezervy (např. rezervy na propad v příjmech, či mimořádné události).

6. Třída - Kapitálové výdaje

Ta je tvořena nákupy věcí, které se z dlouhodobého hlediska podílejí na zabezpečování funkcí územních samospráv (pořízení hmotného a nehmotného majetku). Stejně tak složka kapitálových transferů se víceméně shoduje s členěním dotací běžných (podnikatelské subjekty, neziskové organizace, obyvatelstvo, vlastní fondy, zahraničí). Investiční půjčené prostředky mají stejný charakter jako běžné půjčky, rozdíl je opět pouze v dlouhodobém účelu jejich využití. Tuto výdajovou třídu završují investiční převody Národnímu fondu, které se pomalu stávají důležitou výdajovou položkou s ohledem na postupující proces evropské integrace.

5.1.3 Financování

Pro případný nesoulad mezi výší příjmů a výdajů v daném rozpočtovém roce přináší RS kategorii financování, pro kterou vyhradila třídu osm v rámci svého členění. Jedná se o návratné finanční operace (krátkodobé, střednědobé, dlouhodobé, domácí, zahraniční) související s potřebou zajištění zdrojů na financování schodku hospodaření, nebo naopak s možností využití volných finančních prostředků (přebytek rozpočtu) za účelem jejich zhodnocení prostřednictvím finančního investování. Dá se tedy říci, že financování tvoří nedílnou součást územních rozpočtů, jehož úkolem je účetně³, ale i fakticky vyrovnávat bilanci příjmů a výdajů v rozpočtovém roce. Úzce souvisí se schopností kraje dostat v kterémkoliv okamžiku svým závazkům (likvidita). V situaci, kdy se nedostává příjmů nezbytných k plnění těchto závazků (výdajů), je potřeba zajistit jejich krytí z jiných zdrojů. Z výše uvedeného vyplývá a ZRPÚR to ve svém §8 odst. 4 závaznou formou stvrzuje, že

³ z účetního pohledu musí být rozpočet vždy vyrovnán

návratné zdroje nejsou příjmem rozpočtu, nýbrž jen finanční operací, která nabývá různých podob (§4 odst. 5 ZRPÚR – půjčka, úvěr, návratná finanční výpomoc a výnos z vlastních dluhopisů).

Zatímco o půjčce či úvěru, jakožto smluvních institutech s dlouholetou tradicí, není třeba podrobného výkladu, pojem návratné finanční výpomoci si vyžaduje bližší teoretické vymezení. Většinou jde o krátkodobé, bezúročné získání finančních prostředků na základě rozhodnutí orgánu veřejné správy, přičemž jejich splatnost musí být zajištěna rozpočtovými příjmy běžného roku. Nesplnění této povinnosti je klasifikováno jako porušení rozpočtové kázně ve smyslu §7 odst. 5, §22 ZRPÚR.

Mezery v rozpočtu krajů však mohou zacelit i finanční prostředky z minulých let (přebytky předešlých rozpočtů, které zůstaly na bankovním účtu pro potřeby financování potřeb v následujících letech – položka 8115: Změna stavu krátkodobých prostředků na bankovních účtech podle platné RS).

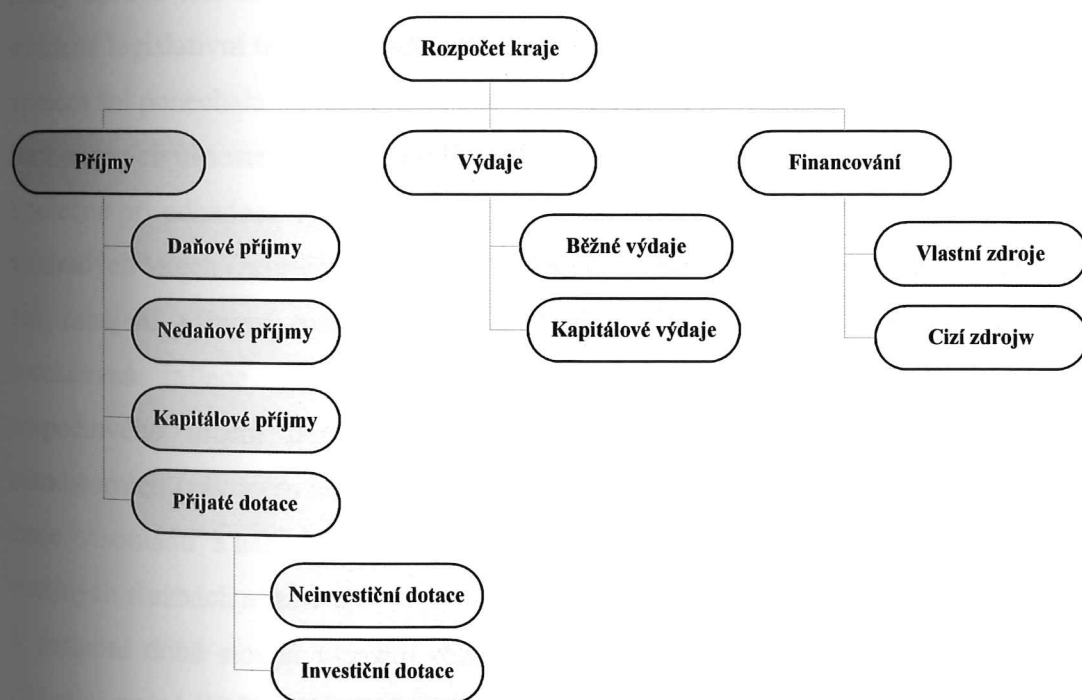


Schéma 3 – Struktura rozpočtu kraje dle RS

5.2 Fáze rozpočtového procesu

Činnosti orgánů krajské samosprávy, které se týkají sestavení návrhu regionálního rozpočtu, jeho schválení, čerpání v průběhu rozpočtového období a kontroly plnění rozpočtu, tvoří jednotlivé etapy postupu, který souhrnně nazýváme rozpočtovým procesem. Úkoly související s rozpočtovým procesem patří do samostatné působnosti kraje.

5.2.1 Sestavování rozpočtu

Etapa přípravy rozpočtu je jednou z nejdůležitějších součástí rozpočtového procesu. Každopádně se jedná o etapu nejsložitější, pakliže má připravovaný rozpočet ambici stát se reálným finančním plánem na následující období. Sestavení krajského rozpočtu se řídí ZK (který úpravu této fáze v §22 svěřuje zvláštnímu zákonu), jímž je ZRPÚR a ZRUD. Právě uvedená legislativní úprava pamatuje zejména na obsahovou složku rozpočtu, zatímco způsob zpracování ponechala v kompetenci územních samospráv. Volené orgány krajů často přijímají formou svých usnesení různé metodiky příprav a zpracování rozpočtu.

Společné při odhadech výše a struktury inkas a plateb jim budou zkušenosti s jejich vývojem v minulých letech (zejména porovnání skutečného plnění s návrhem rozpočtu na běžný rok ke dni zahájení příprav rozpočtu na další rok), dále se zohledňují objektivní podmínky (očekávaná inflace v domácím hospodářství či legislativní změny, hlavně v oblasti rozpočtového určení daní). Na výdajové stránce se pak přidává zohlednění objemu mandatorních (zákonem stanovených, povinných) plateb (např. výdaje na platy zaměstnanců kraje v souladu s nařízením vlády č. 330/2003, o platových poměrech zaměstnanců ve veřejných službách a správě).

V poslední době stoupá význam rozpočtového výhledu, jenž by měl být kraji sestavován. Aktuální znění ZRPÚR ve svém §2 odst. 1 nyní obsahuje ustanovení, které říká, že se jím územní samosprávné celky při svém finančním hospodaření řídí vedle samotného ročního rozpočtu. Novelou zákona č. 557/2004 Sb. tak byla v souvislosti s rozpočtovým výhledem vypuštěna věta „je-li sestaven“, z toho by se tedy dala dovodit povinnost územních samospráv tento pomocný nástroj v pravidelných několikaletých intervalech vytvářet, nicméně žádná sankce za nesplnění této povinnosti krajům ze strany zákona nehrozí. Jelikož se jedná o

prostředek k zefektivnění jejich vlastního rozpočtového procesu, měly by samy zvážit smysl a význam střednědobého výhledu při přípravě každoročních finančních plánů.

5.2.2 Schvalování rozpočtu

Sestavený rozpočet pak v další fázi projednává a schvaluje volený orgán kraje – zastupitelstvo (§35 odst.2 písm.j ZK). Před schvalovacím procesem je však rozpočet podrobně diskutován výkonným orgánem kraje, totiž radou, resp. jejím poradním orgánem – finanční komisí. Po případném dobrozdání rady kraje se návrh rozpočtu dostává na pořad jednání zastupitelstva kraje, které po vyjádření finančního a kontrolního výboru (iniciativní a kontrolní orgány zastupitelstva) návrh rozpočtu schválí či zamítne.

Pokud by došlo k variantě neschválení návrhu rozpočtu do začátku rozpočtového období (začátek kalendářního roku), kraj by byl nucen hospodařit podle rozpočtového provizoria, jehož podrobnosti stanoví §13 ZRPÚR.

Výše uvedená schvalovací procedura není právně zakotvena v obecně závazných předpisech, bývá však důležitou součástí jednacího řádu zastupitelstev jednotlivých krajů. Rovněž míra podrobnosti členění schváleného rozpočtu není předmětem legislativní úpravy v ČR. Závazná je systematika již několikrát zmíněné RS, v případě schváleného rozpočtu však pouze u údajů, které mají mít závaznost pro krajské orgány.

5.2.3 Plnění rozpočtu

Okamžitě po schválení rozpočtu v zastupitelstvu je kraj povinen provést jeho rozpis (§14 ZRPÚR). I zde nachází uplatnění členění podle RS. Stanovení podoby schváleného rozpočtu je tedy v kompetenci krajských orgánů a důležitost tohoto rozhodnutí podtrhuje hned následující §15 ZRPÚR, který stanoví povinnost hospodaření územních samosprávných celků podle schváleného rozpočtu. Příliš podrobně schválený rozpočet tedy svažuje ruce orgánům odpovědným za plnění rozpočtu (finanční odbory), poněvadž i nepatrné změny jednotlivých rozpočtových položek musí být provedeny formou poměrně složitého mechanismu rozpočtových opatření ve smyslu §16 ZRPÚR. Výhodou takto koncipovaného rozpočtu bývá

zvýšená možnost kontroly hospodaření s prostředky svěřenými orgánům a organizacím napojených na územní rozpočet.

Je třeba připomenout, že v průběhu etapy hospodaření je finanční odbor kraje povinen, vedle odpovědnosti za plnění rozpočtu, také předkládat pravidelné zprávy zastupitelstvu, které obsahují analýzu skutečného výnosu a čerpání finančních prostředků v komparaci s rozpočtovanými hodnotami, včetně příčin případných disproporcí.

5.2.4 Kontrola plnění rozpočtu

Rozpočtový proces se uzavírá sestavením závěrečného účtu kraje, který nabízí ucelený přehled skutečného plnění příjmů a výdajů v daném rozpočtovém roce. Přípravu tohoto dokumentu opět obstarává finanční odbor a jeho návrh je předložen k projednání a následnému schválení volenému orgánu, tedy zastupitelstvu. Součástí závěrečného účtu je i zpráva o výsledku přezkoumání hospodaření, kterou provádí auditor nebo MF ČR (§4 zákona č. 420/2004 sb., o přezkoumávání hospodaření územně samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí) na základě zákonem stanovené povinnosti krajů podrobit své hospodaření této kontrole.

Závěrečný účet pak může nabýt dvojí podoby schválení, a to bez výhrad anebo s výhradami, na základě kterých je územní samosprávný celek povinen přijmout opatření k jejich nápravě. Problematiku závěrečného účtu komplexně upravuje §17 ZRPÚR. V souvislosti s rozpočtovým procesem je třeba zmínit podstatnou náležitost všech jeho etap. Je totiž postaven na zásadě publicity, což znamená, že zákon ukládá jednotlivým krajským orgánům povinnost stanoveným způsobem zveřejnit své dokumenty v rámci tohoto procesu a občanovi je dána široká možnost do nich nahlížet, vyjadřovat se a podávat k nim připomínky v souladu s ustanoveními ZK a ZRPÚR.

Tímto je zkompletován úvodní výčet skutečností, které budou v navazující praktické části důležitou pomůckou při rozkrývání složitých vzájemných vazeb mezi jednotlivými články rozpočtové soustavy v rámci procesu reformy veřejné správy v ČR.

6 Reforma veřejné správy

V prvních pěti kapitolách této práce byl v nezbytném rozsahu podán výklad základních pojmů, institutů a teoretických přístupů k pochopení funkcí, jakož i způsobů jejich naplňování ze strany veřejného sektoru. Podrobněji byl rozpracován mechanismus vytváření potřebných finančních zdrojů a způsobu jejich využití při zabezpečování veřejných statků na krajské úrovni veřejné správy. Jak už bylo naznačeno, i tento proces má své nedostatky a k jejich potlačení je třeba učinit vhodná opatření, jimž se bude věnovat druhá polovina tohoto textu.

Jelikož jsou kraje nedílnou součástí systému veřejné správy a tedy i subjektem veřejného sektoru, bude vhodné systematicky je zařadit do celospolečenského kontextu reformy veřejné správy, jejíž podstatnou část tvoří reforma veřejných financí. Regionální stupeň je pak účastníkem tohoto procesu v rámci reformy územní veřejné správy a spolu s reformou financování územních rozpočtů, která stojí v ohnisku zájmu této studie, uzavírá tento komplexní souhrn vztahů mezi jednotlivými články veřejného sektoru.

6.1 Cíle reformy

Jelikož předlistopadový vývoj na území ČR postupně vytlačil demokratické principy z oblasti veřejné správy, bylo nezbytné je v porevolučním období opětovně zabudovat do standardních mechanismů fungování státní správy a samosprávy. Tento dlouhodobý proces, který stále trvá, nazýváme reformou veřejné správy. Jejím cílem je zkvalitnění a zefektivnění výkonu veřejné správy, její demokratizace (realizace práva občanů podílet se na řízení veřejných záležitostí), zvýšení transparentnosti a s tím související možnosti veřejné kontroly správy věcí veřejných a také dosažení evropských standardů veřejné správy (vytvoření podmínek pro uplatnění norem evropského práva, které je závazné pro všechny členy EU). Podstatnou částí reformy je také vrátit ústřední správě pouze koncepční, koordinační, legislativní a kontrolní funkce a potlačit její operativní činnost, dále zlepšit úroveň komunikace a koordinace mezi ústředním a územním článkem veřejné správy. Krom jiného bylo důležitým cílem této reformy najít fungující model dlouhodobě nevyhovujícího územně správního uspořádání.

Shora uvedené cíle mají společný motiv a tím je vytvoření legislativních a ekonomických podmínek k úplné eliminaci či alespoň snížení četnosti selhání veřejného sektoru a ke zvýšení efektivnosti produkce veřejných statků.

6.1.1 Prostředky k dosažení cílů reformy

K realizaci těchto úkolů bylo nutné vytvořit nové, dobře fungující územní samosprávné články, prostřednictvím kterých lze efektivně aplikovat nástroje dekoncentrace, decentralizace a deetatizace v procesu hospodárného uspokojování neomezených potřeb obyvatelstva z omezených veřejných zdrojů. Vedle toho je součástí této reformy i implementace moderních metod řízení, uplatňovaných v soukromém sektoru.

Především bylo nutné odstranit soustavu národních výborů, jakožto orgán totalitní státní moci, a namísto ní obnovit územní samosprávu. Nezbytné bylo rovněž vytvoření ekonomických a legislativních podmínek fungování jak zmíněné samosprávy, tak i nově strukturované správy státní, to vše při respektování principu subsidiarity⁴.

6.2 Etapy reformy veřejné správy z hlediska vlivu na územní správu

Průběh reformy lze rozdělit do několika etap:

- **1. etapa (1990-92):** Byla provázena změnami ve státní správě (zrušení některých ministerstev, vznik nových, nové vymezení jejich působnosti), zejména novelizacemi zákona č. 2/1969 Sb. V této fázi jsme byli svědky přenosu výkonu některých kompetencí ze strany státu na nově vytvořené územní dekoncentráty či na nově vzniklé okresní úřady. Bez náhrady byly zrušeny krajské národní výbory, jejichž agendu převzaly právě okresní úřady spolu s ústředními orgány státní správy.

⁴ požadavek racionálního uspořádání úkolů a kompetencí vyšších stupňů a center správy pouze v záležitostech, které mohou být účinněji a hospodárněji řešeny a rozhodovány na vyšším nebo ústředním stupni správy, a nemohou být obstarávány silami a prostředky nižšího nebo základního stupně veřejné správy

Obnovou obecního zřízení (zákon č. 367/1997 Sb.) došlo k prvním decentralizačním pohybům prostřednictvím zákonného vymezení okruhu samostatné působnosti základních územních samosprávných celků.

- **2. etapa (1992-97):** Byla v začátku tohoto období poznamenána rozpadem federace, v jehož průběhu došlo k posílení decentralizačních tendencí. V dalších letech této etapy probíhalo intenzivní hledání optimální varianty vytvoření vyššího článku územní samosprávy, završené přijetím ústavního zákona č. 347/1997 Sb. Účinnost tohoto zákona byla stanovena k 1.1.2000, čímž se dostáváme do další etapy, kdy se reforma stala prioritou vlády ČR.
- **3. etapa (1997-2000):** V rámci koncepce reformy veřejné správy z dílny MV ČR byl kladen důraz na pokračující decentralizaci kompetencí, podpořenou decentralizací fiskální. Pozornost je v této fázi směřována do oblasti koordinace a řízení jednotlivých úrovní státní správy a samosprávy. Pokračuje příprava faktického vzniku krajů.
- **4. etapa (od r.2000) :** Je orientována především na reformu územní veřejné správy a je rozdělena do dvou fází (1. vytvoření ekonomických a legislativních podmínek fungování krajů a 2. ukončení činnosti okresních úřadů a s tím související převod kompetencí z okresní úrovně na krajskou a také obecní, zejména na obce s rozšířenou působností – zákon č. 314/2002 sb.)

7 Reforma územní veřejné správy

7.1 Legislativní úprava I.fáze reformy

V roce 2000 byl přijat základní balík zákonů tvořících v právní rovině páteř I. fáze reformy územní veřejné správy: zákon č. 129/2000 Sb. , o krajích (krajské zřízení), zákon č. 157/2000 Sb. , o přechodu některých věcí, práv a závazků z majetku České republiky do majetku krajů, zákon č. 130/2000 Sb. , o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů, zákon č. 147/2000 Sb., o okresních úřadech, zákon č. 128/2000 Sb. , o obcích (obecní zřízení), zákon č. 131/2000 Sb. , o hlavním městě Praze.

Jelikož není dost dobře možné vytvořit kraje a nedat jim žádné pravomoci, následoval tzv. kompetenční zákon č. 132/2000 Sb. , o změně a zrušení některých zákonů souvisejících se zákonem o krajích , zákonem o obcích , zákonem o okresních úřadech a zákonem o hlavním městě Praze . Tento předpis znovelizoval 56 zákonů. Věcně se jednalo o přesuny kompetencí ze státu na kraje a různé další vnitřní kompetenční přesuny v systému veřejné správy. Tato fáze reformy měla svůj nepopiratelný přínos v tom, že došlo k určitému zpřehlednění struktury veřejné správy a zrušení některých specifických správních obvodů a pracovišť ústředních úřadů. Rovněž byly přijaty i další nezbytné zákony v oblasti financí a majetku územní samosprávy (ZRUD, ZRPÚR, ZRP). V listopadu 2000 proběhly první volby do krajských zastupitelstev a 1.1.2001 nabyl celý balík zákonů účinnosti. Tím první fáze reformy skončila.

7.2 Legislativní úprava II.fáze reformy

Na skončenou I. fázi plynule navázala II. fáze reformy územní veřejné správy. Měla dořešit osud okresních úřadů (prozatímně upravených dočasným zákonem č. 147/2000 Sb. , o okresních úřadech, jehož platnost skončila posledním dnem kalendářního roku, v němž uplynou dvě léta od konání prvních voleb do zastupitelstev krajů - §44 zákon č. 147/2000 Sb.). Činnost okresních úřadů byla tedy ukončena k 31.12.2002. Legislativně byl tento proces zpečetěn zákonem č. 320/2002 Sb. , o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s

ukončením činnosti okresních úřadů, který (až na výjimky) nabyl účinnosti dne 1.1.2003, a jehož vliv se promítl do novelizací dalších 132 zákonů.

7.3 Cíle úspěšné reformy územní veřejné správy

Níže uvedená teoretická východiska nabízejí možný pohled na cíle efektivní reformy územní samosprávy, především z hlediska krajů. Ke každému z teoretických bodů pak přikládám své hodnocení aktuální míry jejich naplnění v podmínkách ČR.

1. Nalézt optimální velikost regionů, jakožto druhých stupňů územní veřejné správy – porovnání úspor z rozsahu při správě velkých územních celků se ztrátami způsobenými neznalostí potřeb svých „klientů“ v důsledku velké vzdálenosti správního střediska od každodenních starostí svých obyvatel. Při hledání ideální velikosti krajů by měl být rovněž brán zřetel na evropský rozměr současné regionální politiky, zejména při vytváření dostatečně osídlených (1-2 mil. obyvatel) regionů soudržnosti NUTS II, na které je navázána možná finanční podpora ze strukturálních fondů EU.

V této oblasti existují v ČR velmi vážné nedostatky (podrobněji dále).

2. Stanovení velikosti jednotlivých krajů při respektování vůle občanů, kteří budou členy tohoto společenství. Neztotožnění obyvatel s územním rozsahem svého regionu, chladný vztah k jeho různým částem vede k nedůvěře v efektivní správu, nízké volební účasti a následné nedostatečné legitimitě orgánů kraje.

Bohužel v ČR bylo toto rozhodování převážně politickou záležitostí tehdejších volených zástupců v PSP ČR, kdy někteří z nich při samotném rozhodování nevykonávali vůli svých občanů, nýbrž vůli svou, resp. stranických sekretariátů. Vzhledem k tomu, že se nepodařilo splnit ani výše uvedené velikostní požadavky jednotek NUTS II stanovených EU, je dvojnásob bolestivé, že nedošlo alespoň k vytvoření takových územních celků, jejichž teritoriální rozsah a místo správního střediska by konvenovalo většině jejich obyvatelstva. Je jasné, že nelze uspokojit představy všech obyvatel, nicméně na příkladu Královehradeckého, Pardubického či

Karlovarského kraje je evidentní, že někteří političtí reprezentanti hájili jejich pozice při projednávání a následném schvalování zákona č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků, více než dobře. Výsledkem prosazení partikulárních zájmů jednotlivých poslanců je pak diametrální odlišnost mezi jednotlivými kraji v počtu obyvatel i rozloze, spojená s následnou obtížností pro občany vnímat tyto uměle vytvořené organismy jako své přirozené partnery. Nesplnění požadavku počtu obyvatel jednotlivých regionů soudržnosti pak vedlo k nemožnosti získávat peněžní fondy v rámci regionální podpory ze strany EU a následné nutnosti vytvoření vyšších statistických jednotek, které však fakticky nefungují, jsou pouze ad hoc ustavenými recipiency evropské pomoci (regionální rady). V tabulce 2 je k dispozici přehled krajů, jakožto regionů soudržnosti NUTS III, spolu s výčtem jednotek NUTS II, do kterých se sdružují.

NUTS II	Kraje (NUTS III)	Počet	Rozloha v	Počet obcí 1.1.2006	Podíl na HDP (2004)
		obyvatel 31.3.2006	km ² 1.1.2006		
Praha	Praha	1 183 729	496	1	23,0%
Střední Čechy	Středočeský kraj	1 162 061	11 015	1 146	10,4%
Jihozápad	Jihočeský kraj	1 180 541	17 618	1 124	10,4%
	Plzeňský kraj				
Severozápad	Karlovarský kraj	1 127 541	8 649	486	9,2%
	Ústecký kraj				
Severovýchod	Královehradecký kraj	1 484 358	12 440	1 115	12,5%
	Liberecký kraj				
	Pardubický kraj				
Jihovýchod	Jihomoravský kraj	1 641 372	13 992	1 376	14,7%
	Kraj Vysočina				
Střední Morava	Zlínský kraj	1 229 150	9 230	701	9,6%
	Olomoucký kraj				
Moravskoslezsko	Moravskoslezský kraj	1 250 265	5 427	299	10,1%
Celkem		10 259 017	78 867	6 248	100%

Tabulka 2 – Regiony soudržnosti NUTS II

3. Nalézt optimum funkcí, které bude kraj na úseku veřejné správy zajišťovat. V této souvislosti je potřeba opět připomenout faktor efektivnosti při zabezpečování veřejných potřeb při uplatnění zásady subsidiarity, čili ponechat místní záležitosti v kompetenci obcí (vše, co je možné vykonávat na této úrovni) a strategické a koordinační služby v rámci celého kraje obstarávat na úrovni regionu (vše, co není schopna obec vykonávat a je tedy nutná asistence vyššího celku). Podobnými kritérii by mělo být vedeno kompetenční rozdělení i mezi krajem a státem. I zde nachází uplatnění subsidiární diverzifikace působnosti při zachování maximální hospodárnosti činností veřejného sektoru.

Proces hledání funkčního prostoru krajů stále není ukončen, nicméně pozitivem této kompetenční decentralizace je fakt, že i v podmínkách ČR hrají prim efektivnost, hospodárnost a subsidiarita, samozřejmě stále poměrně vysoká míra politizace veřejné správy způsobuje jisté ztráty v kvalitě tohoto rozhodování.

4. Nalezení optimálního modelu územní veřejné správy. Teorie místní správy zná takových modelů hned několik. Každý z nich má své plusy i mínusy.

V ČR byl na nově vzniklé krajské úrovni zachován model smíšené veřejné správy, který se celkem osvědčil v obecní správě. Pozitiva a negativa zákonodárci zvolené varianty pak byla přímo ve vládou přijaté koncepci charakterizována takto: „Mezi přednosti této varianty patří vhodné organizační předpoklady pro minimalizaci nebezpečí duplicit činností mezi státní správou a samosprávou a úspornost výkonů některých správních procesů. Nevýhodou této varianty je skutečnost, že nevytvoří vhodné organizační předpoklady pro plnění odlišných funkcí státní správy a samosprávy. Spojení výkonu státní správy a samosprávy může být omezením pro rozsah decentralizace veřejné správy. V případě převážení funkcí státní správy může dojít k narušení zájmů sledovaných samosprávou. V případě převážení funkcí samosprávy vzniká nebezpečí problémů v aplikaci práva a v realizaci státní politiky“. Myslím, že avizovaný potenciál tohoto modelu se v souvislosti s kraji nepodařilo dostatečně využít. Není výjimkou, že některé správní činnosti se v tuzemském systému veřejné správy vykonávají ne duplicitně, ale dokonce i triplicitně. Významné úspory v úřednickém aparátu se rovněž nekonalý, některé statistiky uvádějí, že 4. etapa

reformy veřejné správy vygenerovala 3000 nových pracovních míst na krajských úřadech, kdežto zeštíhlení byrokracie v ústředních orgánech postihlo pouze 300 zaměstnanců státní správy.

5. Vytvoření podmínek pro kvalitní rozhodování. To předpokládá především zlepšení ekonomických podmínek, čili dostatek volných zdrojů na vzdělávání výkonných, ale také volených orgánů, dále na implementaci moderních metod marketingu a managementu do oblasti veřejné správy.

Domácí legislativa tedy v tomto ohledu selhává pouze ve schopnosti zajistit krajům dostatečné množství finančních prostředků, případně zvýšit objem neúčelových peněžních fondů, se kterými by mohl kraj samostatně a racionálně disponovat. Pak už je na samotných regionech, jak se svěřenými prostředky naloží.

Stejně tak při plnění jednotlivých úkolů existuje prostor, ohraničený právní úpravou, ve kterém se mohou orgány kraje pohybovat, vzájemně spolupracovat a maximálně tak využívat svěřených pravomocí. Zákon není všelékem proti veškerým neefektivnostem, vyskytujících se ve veřejném sektoru. Např. proces depolitizace veřejné správy do značné míry závisí na samotných občanech, vykonávajících své funkce ve volených orgánech krajů. Je na nich, aby oddělili politiku od řízení a naopak. Úřednický aparát, který poskytuje komplexní servis voleným orgánům, by měl být ve své činnosti důsledně apolitický, a to na všech jeho úrovních, včetně ředitele krajského úřadu. Právě řediteli krajského úřadu udílí ZK dostatečně silné postavení při zajišťování jak přenesené (odpovědný zastupitelstvu), tak i samostatné působnosti (odpovědný hejtmanovi), otázkou zůstává, jak široké pole působnosti mu svěří konkrétní lidé na svých postech hejtmanů či zastupitelů.

Evropským trendem posledních let je zvýšení významu role těchto výkonných orgánů a chápání jejich funkce podobně jako funkce najímaných manažerů v soukromém sektoru. Z tohoto pohledu za Evropou poněkud zaostáváme, nicméně vzhledem k výše uvedenému by byla jakákoliv generalizace nutně nepřesná.

6. Zlepšení účinnosti řízení. Tento cíl úzce souvisí s právě zmíněnou odborností orgánů územní správy. Představuje zejména zkvalitnění vzájemné spolupráce mezi výkonnými a volenými orgány.

Při této kooperaci dochází nejrůzněji k jistým selháním, které je dáno určitou protichůdností zájmů jednotlivých aktérů. Zatímco zastupitelé by ve svém konání měli být vedeni snahou o hospodárné využití zdrojů k uspokojení potřeb svého obyvatelstva, tak jednání administrativy je často vedeno individuálními zájmy toho kterého úředníka. Byrokracie navíc disponuje mnohem kvalitnějšími informacemi nežli volení reprezentanti s časově omezeným mandátem. Je tedy možné, že se do rukou těch, kteří rozhodují, dostanou úmyslně modifikované podklady, neodrážející skutečnost, na základě kterých pak zastupitelé přijímají jednotlivá normativní či individuální rozhodnutí, jejichž častým důsledkem je pak neefektivní správa a hospodaření s veřejnými prostředky.

V souvislosti s informačním monopolem úřednictva je v poslední době často diskutovaným tématem možná legislativní úprava tzv. definitivy úředníků ve veřejné správě, která by mohla přispět k jejich větší jistotě stran udržení si svých pozic v rámci veřejné správy i v situacích, kdy budou poskytovat výstupy, jejichž vedlejším produktem bude třeba jejich nepotřebnost v daném úseku správního aparátu. Nabízí se otázka, zda by institut úřednické definitivy odstranil všechny nedostatky v účinnosti řízení územní správy. Zřejmě ne, poněvadž k jistým ztrátám dochází i v konečné fázi rozhodovacího procesu. Vykonavatelé vůle svých občanů totiž často podléhají různým nátlakovým skupinám a rozhodují pak v rozporu s poskytnutými podklady, které jsou i dnes často sestavovány velmi pečlivě. Specifickým problémem ČR je prakticky nulová tradice krajské samosprávy. Občané, stejně jako jejich volení zástupci se zatím necítí být obyvateli kraje a do svých rozhodnutí tak celkem pravidelně zahrnují partikulární zájem lokality, odkud pocházejí.

7. Analýza vlivu státu a způsobu kontroly územní správy – měl by se omezit na kontrolu výkonu svěřené působnosti, v oblasti samostatné působnosti pak pouze na kontrolu dodržování zákonů. Stát by měl fungovat jako koordinátor, směrový ukazatel a prostřednictvím finančních nástrojů cílovat hospodaření územní samosprávy.

U nás je situace v tomto ohledu relativně nepříznivá. Stát stále nadužívá svých finančních nástrojů, ve snaze podržet si svůj význam a nepustit kraje na cestu k potřebné míře nezávislosti na centrálním článku. Dlouhá léta stát neměl ucelenou koncepci reformy veřejné správy, její první tři etapy byly v podstatě sledem nahodilých kroků, což vedlo k pokračující neefektivitě ve správní činnosti celého veřejného

sektoru, včetně jeho územních článků. Vláda si na přelomu století uvědomila, sice se zpožděním, ale přece význam regionální politiky a její potenciál směrem ke zvýšení hospodárnosti jednotlivých procesů na úseku veřejné správy.

8. Nalezení optimálního systému financování územní veřejné správy – požadavky na efektivní systém financování jsou součástí Evropské charty místní samosprávy (ECHMS), jakožto základního dokumentu evropského standardu práva pro místní samosprávu. Jelikož se Evropská charta regionální samosprávy (ECHRS) doposud nestala právně závazným dokumentem pro oblast správy regionální, budeme při hodnocení pravidel financování územních samospráv vycházet z ECHMS, jež se vztahuje na činnost lokálních municipalit, tedy obcí a měst. Nicméně ECHRS, pokud bude přijata, by se neměla výrazným způsobem svou obsahovou náplní lišit od ECHMS, naopak návrhy, které jsou aktuálně projednávány, jsou koncipovány ve smyslu zvýšení nezávislosti regionálních celků na ústřední správě.

Tak tedy finanční zdroje místních společenství jsou upraveny v čl. 9 ECHMS. Požadavky osmi odstavců tohoto článku se dají shrnout do následujících bodů:

- Právo na přiměřené vlastní finanční zdroje, se kterými může samospráva volně nakládat.
- Finanční zdroje jsou úměrné odpovědnosti za výkon svěřené působnosti samosprávám (fiskální decentralizace má následovat decentralizaci kompetenční).
- Vytvoření širokého spektra ekonomických a legislativních nástrojů k efektivnímu hospodaření samospráv.
- Právo samospráv na část svých příjmů ve formě neúčelově vázaných finančních zdrojů.
- Právo přístupu na kapitálový trh za účelem získávání návratných finančních zdrojů.
- Oprávnění samospráv nabývat část svých příjmů z výnosů z vlastních místních daní, určování jejichž sazby je v pravomoci jednotlivých samospráv.
- Právo samospráv na vyrovnávání rozdílů ze strany státu v ekonomickém potenciálu jednotlivých místních společenství.

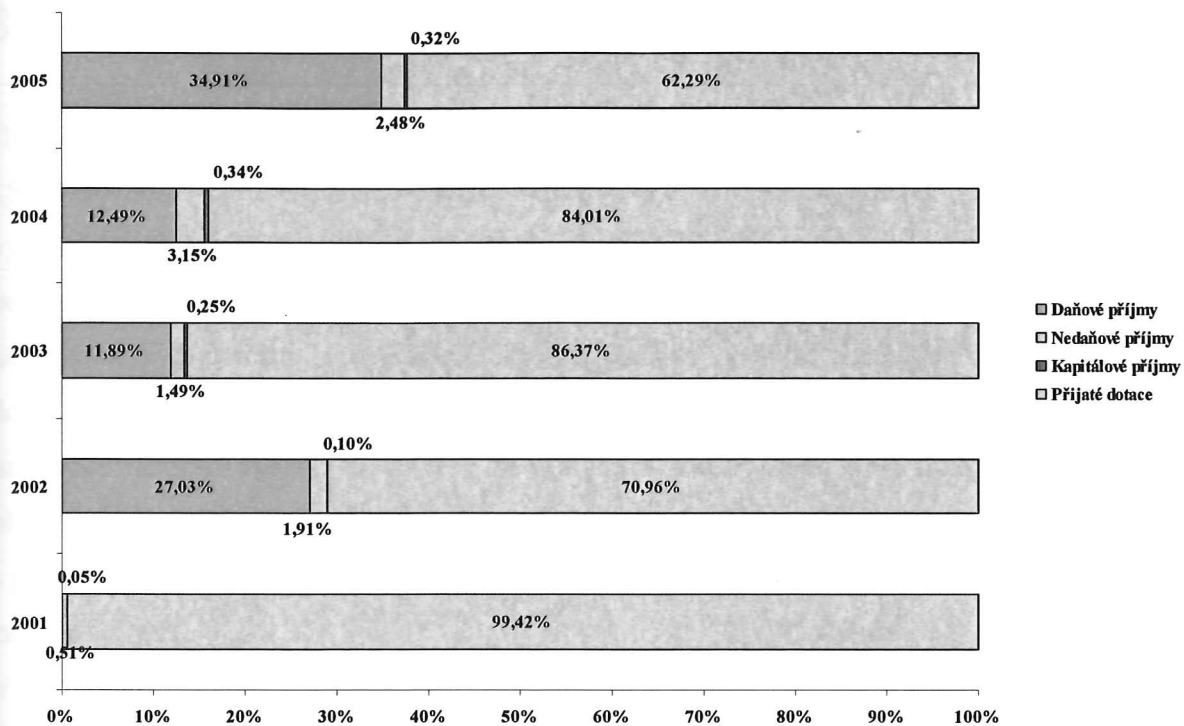
- Oprávnění samospráv konzultovat s poskytovatelem finančních zdrojů způsob jejich přidělování.

Česká republika se necítí být vázána posledními třemi body našeho výčtu, což naznačuje kde se aktuálně nacházejí slabá místa systému financování územních samospráv. Samozřejmě že ani ostatní povinnosti nejsou dodržovány v ideální kvalitě a množství a také proto jsme v posledních letech svědky snahy o kultivaci systému financování územní veřejné správy v rámci stejnojmenné reformy

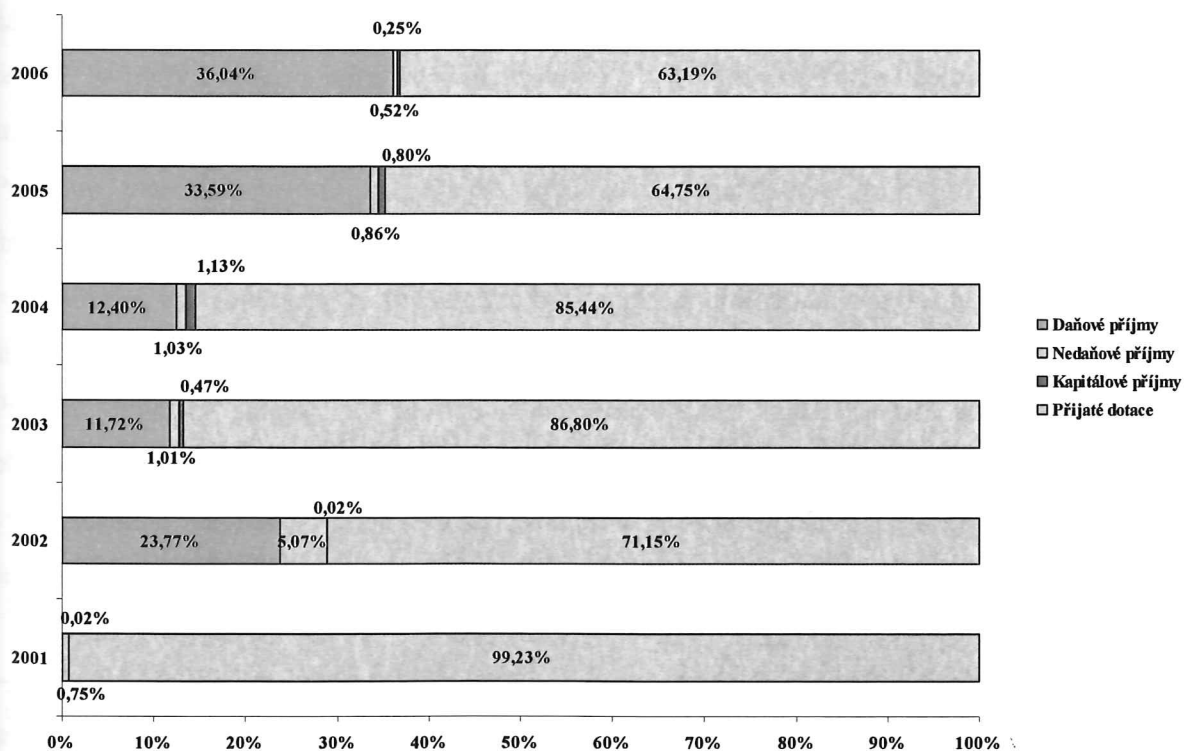
8 Reforma financování územní veřejné správy

A právě výše naznačený poslední předpoklad úspěšně provedené reformy územní veřejné správy, který vychází z požadavků ECHMS, bude podrobně zpracován v této kapitole.

Účelem většiny právních norem přijatých v souvislosti s reformou financování územních samospráv v ČR bylo vybavit územní samosprávné celky majetkem a možností získávat vlastní příjmy, které by měly užívat ve prospěch svých občanů při zajišťování veřejných statků a nápravě selhání soukromého sektoru. Pokusím se komplexně zachytit, jak se systém financování vyšších územních samosprávných celků za necelých šest let jeho fungování proměnil. Jakou roli ve vývoji jejich hospodaření sehrála reformní legislativa, proměnlivé ekonomické podmínky, ale i ztráty z politického rozhodování. V následující části je nastíněn způsob financování krajů v jednotlivých letech, doplněný o názorné grafické výstupy sestavené na základě údajů ze závěrečných účtů Ústeckého kraje (rok 2001- rok 2005) a rozpočtu na rok 2006. Souhrnné tabulky, sestavené na základě vlastních výpočtů s využitím zdrojových dat z finančních dokumentů Ústeckého kraje, tvoří samostatnou přílohu č.1. Pro formu samostatné přílohy jsem se rozhodl v zájmu lepší orientace, protože údaje v nich uvedené se vztahují k průběhu reformy financování krajské správy jako takové. Tento kraj jsem zvolil záměrně, jelikož jeho rozpočtová struktura a váha jednotlivých položek na celkovém objemu finančních prostředků se velice podobá souhrnným hodnotám (srovnej Graf 1 a 2) za všechny kraje v rámci ČR. Model hospodaření konkrétního kraje bude v kontextu změn způsobu financování jeho činností v rámci probíhající reformy jistě zajímavým a doufám, že i přehledným průvodcem následujícím textem.



Graf 1 – Poměr jednotlivých příjmů za všechny kraje v rámci ČR



Graf 2 – Poměr příjmů v rámci rozpočtu Ústeckého kraje

8.1 Financování krajů v roce 2001

Od 1. ledna 2001 byl na kraje postupně převáděn majetek státu na základě zákona č. 157/2000 Sb., a zároveň i zřizovatelské funkce k převáděným organizacím. Jejich kompletní výčet stanoví příloha 1 a 2 výše uvedeného zákona. V celorepublikovém měřítku se jedná o bezmála 3000 organizací regionálního významu z resortu zdravotnictví (regionální nemocnice), zemědělství (zemědělské střední školství) sociální péče (ústavy sociální péče), dopravy (správy a údržby silnic), kultury (knihovny, galerie) a školství (střední, speciální a umělecké školy, výchovné ústavy pro mládež atd.). Největší objem v tomto směru představovala oblast školství, v rámci které na kraje přešlo 2641 organizací. Spolu s přecházejícím majetkem bylo nutné zajistit financování jeho správy a činností, k jejichž zajištění slouží.

V prvním roce fungování krajů byly jejich finanční zdroje zprostředkovány téměř výhradně dotačním vztahem k jednotlivým kapitolám SR. To se týkalo zejména běžných výdajů určených na provoz nově získaných rozpočtových⁵ a příspěvkových organizací. Vedle dotací do jednotlivých oblastí krajské správy obdržely regiony v rámci souhrnného vztahu ke SR nárokovatelné prostředky z VPS na činnost zastupitelů a krajského úřadu. Z uvedeného je patrné, že takřka veškeré běžné výdaje kraje byly v tomto roce kryty účelovými dotacemi ze státního rozpočtu a státních fondů (zejména státní fond dopravní infrastruktury).

Procento vlastních příjmů krajů bylo toho roku zanedbatelné a bylo tvořeno zejména úrokovými zisky a prostředky získanými výběrem správních poplatků. Kapitálové příjmy byly nulové, nicméně krajské organizace byly v rámci dokončení programového financování automaticky vybaveny investičními prostředky plynoucími přímo ze státní kasy.

Protože transfery sehrávaly v prvopočátcích hospodaření krajů zásadní roli, bude nejprve připomenut jejich význam, smysl a způsob uplatnění v teoretické rovině a následně rozšířen o vývoj rozsahu a způsobu jejich využití v reálném prostředí české veřejné správy v minulých letech a současnosti.

⁵ rozpočtové organizace byly osoby s právní subjektivitou a právem hospodaření se státním majetkem, účinností z.219/2000 Sb., o majetku ČR a jejím vystupování v právních vztazích, došlo podle §51 odst.1 zmíněného zákona k jejich přeměně na organizační složky státu – tedy osobám bez právní subjektivity, které právní úkony týkající se majetku, svěřenému jim do správy, činí jménem státu. V dalším kroku se pak tyto nově vzniklé organizační složky státu staly v rámci přechodu majetku organizačními složkami kraje v souladu s ustanovením §3 z.157/2000 Sb. I krajské organizační složky jsou organizacemi bez právní subjektivity, vznikají rozhodnutím svého zastupitelstva, nejsou účetní jednotkou a v právních vztazích v souvislosti se správou svěřeného majetku vystupují jménem kraje. Nehospodaří podle vlastního rozpočtu, jsou tedy přímo napojeny na rozpočet svého zřizovatele – kraje. Tato forma neziskové organizace bývá užívána zejména v situacích, kdy je potřeba zajistit služby nevyžadující rozsáhlé personální a technické vybavení a kdy se nepředpokládá vstup organizační složky do složitých ekonomických a právních vztahů. Podrobnější úpravu nalezneme v ZRPÚR (v části čtvrté)

Zatímco ve vyspělých zemích světa se dotace využívají zejména jako neúčelový nástroj k vyrovnávání rozdílných možností zabezpečení stanoveného minimálního standardu národních, upřednostněných statků (vzdělání, zdravotní péče), způsobených faktory, které příjemce těchto dotací nemůže nijak ovlivnit (demografická či geografická struktura daného území), tak v ČR se uplatňovaly jako hlavní zdroj financování téměř veškerých potřeb regionálního obyvatelstva.

Zatímco v zahraničí se tedy jedná o doplňkový a vyrovnávací finanční instrument, u nás byl na něm systém hospodaření vyšších územních celků od počátku postaven. Důvodem je silný resortismus, kdy se jednotlivá ministerstva snaží ponechat si rozhodovací pravomoc o množství distribuovaných prostředků a způsobu jejich použití ve snaze podržet si svůj význam a také domnění ústředních orgánů veřejné moci, že by snad samotné kraje s případnými neúčelovými prostředky hospodařily neefektivně. Takový pohled však popírá základní principy, na kterých je institut samosprávy založen.

Mám za to, že pokud by už v prvním roce hospodaření získaly regiony finanční zdroje z daňových výnosů či neúčelově vázaných transferů, s vysokou mírou pravděpodobnosti by s nimi naložily podobným způsobem, jakým jim stanovilo účelové určení převedených dotací. Podstatný rozdíl by byl v míře odpovědnosti krajů za vlastní hospodaření. Iracionální způsob alokace svých příjmů by jistě nejlépe zhodnotil volič v následujících volbách do zastupitelstev krajů.

Tehdejší přísná účelovost použití přidělených dotací v podstatě eliminovala možnost občanské kontroly hospodaření regionální správy. Pomineme-li otázku příjmové dostatečnosti (zda kraje dostaly dostatečné kvantum finančních prostředků ke splnění svěřených úkolů), zůstávala v prvních letech fungování krajů a vlastně až dodnes velkým problémem nízká míra krajské nezávislosti na ústřední správě v rozhodování o použití dotace a dále pak omezená možnost jejich běžného i střednědobého plánování (dotační tituly mimo vztah ke kapitole VPS jsou nenárokovatelné, pakliže nejsou upraveny zvláštními zákony, a tudíž chybí krajům jistota, zda na takové prostředky dosáhnou, případně kdy a v jaké výši). Ani jeden z právě uvedených negativních faktorů na účinnosti hospodaření územní veřejné správy nikterak nepřidá.

Ovšem největší potíže v efektivnosti hospodaření územních samospráv způsobují dotační tituly investiční, vypisované různými články rozpočtové soustavy (státními fondy, SR či fondy EU). V současné podobě jde o hrubě nesystémový, byrokraticky náročný a především neúčinný způsob financování investic do územní vybavenosti. Proces získávání těchto prostředků je často velice neprůhledný a komplikovaný. Zřídka kdy dojde k situaci, že se

dotace na konkrétní projekty dostanou tam, kde jich je třeba. Kraje pak po získání těchto prostředků financují statky, na které jsou určeny bez ohledu na to, zda o ně stojí samotní občané. Nesystémovost až nahodilost těchto peněžních fondů často vede k absurdní situaci, kdy kraj v jednom roce získá kapitálovou dotaci na výstavbu silnice, aby v následujícím období obdržel účelové prostředky na výstavbu kanalizace pod touto nově vybudovanou silnicí.

Dalším úskalím účelových dotací je jejich přísná zúčtovatelnost (tzn. v případě nevyužití svěřeného objemu prostředků v rozpočtovém roce, tyto propadají ve prospěch jejich poskytovatele). To samozřejmě vede k prohlubování nehospodárnosti nakládání s těmito zdroji (utrácení v závěru kalendářního roku atd.). Problém zúčtovatelnosti dotačních příspěvků byl v následujícím období částečně vyřešen (podrobnosti níže).

Z výše uvedeného by se dalo dovodit, že by bylo nanejvýš vhodné přehodnotit stávající dotační mechanismy a přiblížit se zahraničním trendům v oblasti redistribučních vztahů ve veřejné správě. To by znamenalo zachovat neúčelové dotace ve sféře výkonu přenesené působnosti, tedy ve sféře národních veřejných statků, na jejichž poskytování v jednotné kvalitě a množství má zvýšený zájem celá společnost. Další důvod perzistence dotačního způsobu financování těchto společensky důležitých statků spočívá v neměřitelnosti jejich individuální spotřeby, ale také nutnosti zachovat potřebný standard jejich kvality a objemu i v dobách ekonomické recese (financování z daňových výnosů podléhá hospodářským výkyvům, kdy v době nepříznivého hospodářského vývoje klesá HDP a v důsledku toho i množství vybraných daní od plátců a poplatníků). Zákonem stanovený podíl z těchto výnosů by v takovém období nepokryl neměnné potřeby obyvatelstva. Čerpání těchto transferů by si vyžádalo jednotná, zákonem stanovená kritéria (např. ukazatele na jednotku výkonu) a mělo by pokrýt 100% těchto výdajů (tak jako je tomu např. v sousedním Slovensku, u nás jsou tyto potřeby kryty cca 80-ti %).

Účelové dotace by pak našly uplatnění hlavně při financování nečekaných, mimořádných situací typu živelných katastrof. Vypsání dotačních titulů na investice by pak měly být procedurálně upraveny tak, aby vytvořily jednotné, rovné, přísné a veřejně kontrolovatelné podmínky pro všechny potenciální příjemce. Daleko více by se měly zapojovat podmíněné dotace, které by alespoň částečně eliminovaly žadatele, kteří dané prostředky skutečně nepotřebují. Jak uvidíme později, v dalších letech se některá z výše naznačených řešení dotačních vazeb uplatnila i v podmínkách ČR, nicméně stále zůstává poměrně značný prostor ke zvýšení efektivnosti těchto vztahů.

První rok hospodaření krajů byl tedy provázen nemalými problémy. Míra soběstačnosti, čili podíl vlastních příjmů vůči celkovým, byla nepatrná. Prostor k samostatnému rozhodování krajů byl tudíž v prvním roce jejich činnosti velice úzký, o samosprávě v tomto časovém úseku tedy nemůže být řeč. Ostatně i vládní koncepce reformy veřejné správy považovala první dva roky fungování krajů za přechodné období. Po hříchu řada neefektivních přerozdělovacích mechanismů přetrvávala až do současnosti, což bude zdůrazněno v následujících pasážích této práce.

8.2 Financování krajů v roce 2002

Rok 2002 znamenal přelom díky možnosti krajů poprvé hospodařit se svěřenými daňovými výnosy. Přesto lze i tento rok považovat za přechodný v rámci 4. etapy reformy veřejné správy, a to zejména z důvodu přípravných prací souvisejících s převodem kompetencí z okresních úřadů na kraje.

Z pohledu krajů se však významným mezníkem stala novela ZRUD, která krajům zajistila podíl na hrubém celostátním výnosu vybraných daní. Objem sdílených daní byl shora omezen možnostmi státního rozpočtu, ale i některými výdaji, které musely být obligatorně financovány z dotačních prostředků (výkon státní správy v přenesené působnosti podle §29 ZK a dotace na přímé náklady vzdělávání v souladu se zákonem č. 564/1990 Sb., o státní správě a samosprávě ve školství).

Základním ukazatelem, na základě kterého pak byly krajům vymezené podíly na daňovém výnosu přepočteny koeficientem, stanoveným v příloze č. 1 ZRUD, nebyl počet obyvatel (jak tomu bylo v případě obcí), ale množství delegovaných výdajů (množství organizací, jež na kraje v uplynulém období přešly a finanční náklady s tím spojené), které se mezi jednotlivými regiony značně lišilo. Podíl vlastních příjmů na celkových se v tomto roce v Ústeckém kraji vyšplhal takřka ke 30-ti % (z toho 27% tvořily příjmy daňové). Výrazně se tak rozšířila rozhodovací pravomoc krajů při nakládání s finančními zdroji.

Oproti předchozímu roku se z dotačních vztahů vyčlenilo krytí následujících neinvestičních výdajů a nadále bylo financováno příjmy z daňových výnosů. Jedná se o výdaje na krajský úřad, prostředky na zastupitele, výdaje na provoz organizací zřizovaných kraji (všechny kromě školských zařízení) a běžné výdaje na rozvojovou činnost kraje. Transfery přicházely v tomto roce ze stejných míst jako v roce předchozím, tzn. z VPS, jednotlivých rezortních

kapitol SR a rovněž ze státních fondů. Rezortní dotace, tedy zejména příspěvek z MŠMT ČR, zaznamenaly mírný meziroční nárůst, který byl způsoben průběžným nabýváním majetku kraji v předchozím roce a tedy nižšími náklady na jeho správu od doby jeho převzetí do konce předchozího kalendářního roku. Jak uvedeno výše dotace z ostatních kapitol zůstaly narozdíl od předchozího roku vázány ve SR, jelikož činnost (zřizovatelská funkce) jednotlivých krajských organizací byla v tomto roce financována z daňových výnosů kraje. Výjimku tvořily neinvestiční dotační prostředky na konkrétní regionální projekty, které však nebyly objemově příliš významné.

Mimořádná účelová dotace na úhradu nákladů spojených s povodněmi plynula do krajského rozpočtu rovným dílem z VPS a MMR ČR. Kapitálové výdaje byly financovány převážně z dotačních titulů. Částečný přesun z cizích (dotačních) zdrojů do vlastních při financování běžných, ale i kapitálových výdajů je patrný i z příložených tabulek 6 a 7 v příloze č. 1.

Jelikož se daňové příjmy, resp. podíly z hrubého celostátního výnosu daně, staly v roce 2002 zajímavou součástí krajských rozpočtů, bude nyní navázáno na jejich teoretické vymezení a způsob jejich uplatnění v rozpočtové politice ČR, abych se pak pokusil nabídnout možné budoucí cesty ke zvýšení efektivnosti využití tohoto potenciálně významného finančního nástroje.

Daňové příjmy by měly splňovat požadavky dostatečné výnosnosti, zásluhovosti, solidarity, stability a s tím související schopnosti regionů dostatečně predikovat jejich výši a také jejich administrativní nenáročnosti. Z takto získaných zdrojů by měly být hrazeny zejména potřeby obyvatel samotného regionu, čili by měly primárně sloužit ke krytí nákladů spojených s produkcí regionálních veřejných statků. Dostatečnou výnosnost⁵ se v roce 2002 v tuzemských podmínkách nepodařilo zajistit, částečně díky reformní legislativě, která neumožnila krajům čerpat výrazně větší podíl ze státem vybraných daní, ovšem také kvůli prohlubujícím se schodkům veřejných financí, které si nemohly dovolit další propad v příjmech (zejména SR). Domnívám se však, že pravým důvodem nedostatečně vysokých daňových příjmů v rozpočtech krajů však zřejmě byl nedostatek politické vůle svěřit krajům větší díl rozhodovací autonomie následované zvýšenou odpovědností za své konání.

⁵ Výše celostátního výnosu daní (a následný podíl krajů na vybraném objemu) je determinována efektivitou daňového systému, ta je dána mírou jeho jednoduchosti (zrušení různých výjimek a osvobození v daňových předpisech), jednoznačností (kvalitní legislativní úprava), spravedlnosti (horizontální i vertikální, ale i eliminace dvojího zdanění), účinnosti (zamezení daňovým únikům a optimalizacím) a neutrálnosti (aby zdanění neovlivňovalo ekonomické rozhodování subjektů daně). V tomto ohledu má český právní systém co dohánět, nicméně daňová reforma není předmětem této studie. Rovněž kraje nemohou ovlivnit kvalitu domácího daňového systému, snad až na možnost vlastní zákonodárné iniciativy v podobě předložení vlastních legislativních návrhů, a tak jejich povinností zůstává uspokojovat potřeby svého obyvatelstva z prostředků, které jsou jim zákonem či na základě zákona určeny.

Co se týká zásluhovosti a solidarity, je potřebné připomenout, že tyto dva požadavky stojí svým způsobem ve vzájemném protikladu. Výron jednoho z nich eliminuje druhý a naopak, čili je záhodno najít jejich optimální váhu. Tak například vysoký počet prvků zásluhovosti sice motivuje kraje k větší aktivitě na poli získávání dodatečných zdrojů, zároveň však dochází k meziregionálnímu boji „o poplatníka“, který může vést k prohloubení rozdílů mezi jednotlivými kraji a následné potřebě solidární intervence ze strany státu. Zákodárce v případě krajů prostřednictvím ZRUD nepřichystal žádné motivační prvky analogické těm, které se osvědčily na obecní úrovni (např. podíl na výnosu z daní z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti a funkčních požitků odváděné do rozpočtu obce podle místa trvalého pobytu poplatníka této daně), a tak byl do hlavní role krajského hospodaření obsazen princip solidarity.

V posledních dekádách se mezi regiony po celé Evropě prohlubovaly rozdíly nejen v ekonomickém rozvoji. ČR v tomto ohledu není výjimkou a proto byl a stále je i u nás kladen důraz na vyrovnávací funkci fiskální politiky. Zajištění podobně kvalitních základních veřejných služeb napříč územím celé republiky je jistě bohulibým cílem, nicméně daňový systém bez motivačních prvků vede na druhé straně k jisté nivelizaci příjmů a následné rezignaci krajských orgánů na snahu účelně se získanými prostředky hospodařit, či dokonce pokoušet se vytvářet dodatečné vlastní zdroje. Daňové příjmy by neměly vyrovnávat nedostatky ve vlastním hospodaření krajů, ale pouze handicapy způsobené faktory působícími zcela mimo sféru vlivu krajských správ.

Z hlediska stability příjmů jsou daně a poplatky spolehlivým instrumentem. Zatímco veškeré dotace podléhají výkyvům způsobených aktuální politickou situací, ale i často stochastickými procesy přidělování dotačních titulů, jsou daňové příjmy navázány zejména na ekonomický vývoj země (tzn. v jaké fázi hospodářského cyklu se nachází), který sice rovněž podléhá jistým výkyvům, nicméně daleko lépe odhadnutelným a tudíž kvantifikovatelným. S tím souvisí i schopnost plánovat své příjmy, ať už v rámci každoročního rozpočtu nebo střednědobých rozpočtových výhledů, které zkvalitňují proces hospodaření krajů.

Administrativní nenáročnost je dána systémem správy daní. Platby subjektů daně jsou administrovány (vyhledávání daňových subjektů, vyměření daně, výběr, vyúčtování, vymáhání daně a kontrola plnění daňových povinností) správcem daně (v našem případě územní dekoncentráty v podobě finančních úřadů či ředitelství, které zabezpečují výkon státní správy). Daňový systém je tedy spravován orgány státu a přináší samosprávě úsporu administrativních nákladů.

Administrativní nenáročnost tedy přináší systém sdílených daní, kdy jejich výnos plyne do ústřední správy, aby byl následně distribuován jednotlivým územním článkům. Vhodným nastavením přerozdělovacího vzorce lze napomoci procesu srovnávání disproporcí v socio-ekonomickém vývoji krajů, způsobených objektivními příčinami a projevující se v různé daňové kapacitě či nákladnosti zabezpečování veřejných služeb a dochází tak k uplatnění zásady solidarity ve financování územní veřejné správy.

Modifikovaný typ sdílených daní, který je výrazem zapojení motivačního prvku do oblasti daňových výnosů, je vystavěn na územním principu, na základě něhož se příjemcem daně stává ten stupeň, jehož obyvatelé tuto daň platí. Každopádně je výnos z obou typů sídlených daní ovlivněn výkonností celé ekonomiky, čili je v zájmu kraje, aby se dařilo celému hospodářství. Regiony jsou tedy motivovány být aktivním účastníkem celostátního veřejného sektoru.

Důležitou předností sdílených daní je rozšíření prostoru vlastního rozhodování krajů o způsobu využití těchto prostředků v zájmu obyvatel svého vymezeného území. Oproti účelově vázaným dotacím z ostatních článků rozpočtové soustavy je tak kraji dána možnost svobodně se rozhodnout o způsobu alokace těchto příjmů. Jelikož jsou prvky daňové konstrukce určeny zákonem a územní celky je tak nemají možnost přímo ovlivňovat, mají sdílené daně z tohoto pohledu charakter neúčelových dotací, za které jsou také ve většině evropských zemí považovány.

Ještě vyšší míru nezávislosti na státních zásadách ovšem přinášejí místní, resp. regionální daně, u nichž má územní článek pravomoc určit základ daně, výši sazby, splatnost a jejich další náležitosti, anebo má možnost stanovit přírážku k celostátně spravovaným daním. Daně či přírážky pak směřují přímo do rozpočtů územních samospráv. Kromě vysoké míry správní autonomie, kterou regionální daně krajům přinášejí, spočívá jejich přínos i v potřebné míře odpovědnosti územních samospráv za své hospodaření. Občané, kteří odvedli daně do regionálního rozpočtu, mají zvýšený zájem o informace, jak bylo s těmito fondy naloženo, co konkrétně občan za svou platbu dostal. Kraje by nemohly přenášet odpovědnost za špatné hospodaření na státní orgány, na nepřehledný systém finančních toků mezi jednotlivými články rozpočtové soustavy. Rozhodně zajímavý z hlediska národního hospodářství by byl motiv dosáhnout co nejvyššího daňového výnosu, který by kraje přiměl k podpoře růstu základu daně (např. aktivní politikou zaměstnanosti). Nedostatky místních daní tkví jednak v nákladnosti jejich správy (tím, že je administrují samy obce či kraje je celková finanční náročnost mnohem vyšší než jednotná, centrální správa zajišťovaná státem), a druhá v možné daňové konkurenci (různé daňové zatížení) mezi územními celky a z toho rezultující

možné prohloubení rozdílů ve společensko-hospodářském potenciálu jednotlivých územních samospráv.

Univerzální recept na nalezení vhodné kombinace právě uvedených typů daňových příjmů v rámci hospodaření územních veřejných správ dosud zcela jistě nebyl objeven, a to z důvodů specifických podmínek v různých zemích světa. Každopádně přiblížení se k optimálnímu poměru sdílených a místních daní, při využití vícekriteriálních přerozdělovacích vzorců může velkou měrou přispět k vysoké efektivitě spravování zákonem svěřeného území. Při pohledu na systematiku daňových příjmů v ČR v roce 2002 se dá kladně hodnotit záměr zákonodárce navázat přerozdělovací koeficienty na množství a finanční náročnost převedených organizací na jednotlivé kraje. Takový postup se jeví jako spravedlivý, neboť některému kraji vznikly v souvislosti s přechodem majetku náklady ve výši 396 mil.Kč, zatímco jinému v částce 1,2 mld.Kč. Nutno podotknout, že přerozdělovací vzorec nezohledňuje stav majetku, který na kraje v uplynulém období přešel a tak i zde vznikají neodůvodněné rozdíly ve finančním potenciálu jednotlivých regionů. Otazník visí nad tím, zda podílové procento ve výši 3,1 z celostátního výnosu bylo dostatečně vysoké, tak aby napomohlo k veřejnému vnímání krajů jako dalších samosprávných celků a nikoliv pouhých územních dekoncentrátů, jak tomu nasvědčoval první rok jejich existence.

V následujících letech se relativní soběstačnost krajů drobně zvýšila, ale k dnešnímu dni stále není v takových hodnotách, jak by si vzhledem k dosavadní kvalitě svého hospodaření krajská územní správa zasloužila. Zvýšení daňového podílu by tedy mělo být prvním krokem k růstu regionální samostatnosti správy věcí svých, zejména s ohledem na očekávané rozšíření sféry působnosti krajů.

Co se týká možné kvalitativní inspirace do budoucna, není třeba ji hledat příliš daleko. Slovenská Republika, jako náš blízký soused a především země s takřka totožnými legislativními a ekonomickými podmínkami fungování veřejné správy, zvolila v oblasti daní tento způsob řešení:

1.1.2005, kdy nastala účinnost čtyř, níže uvedených základních právních norem upravujících podrobnosti fiskální decentralizace, byla krajům svěřena regionální daň z motorových vozidel, při jejíž správě mají VÚC (vyššie územné celky) kompletní daňovou pravomoc, dále byl v rámci pokračující reformy územní samosprávy stanoven zákonem č. 564/2004 Z.z., o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov územnej samospráve, podíl VÚC na dani z příjmu fyzických osob ve smyslu zákona č. 595/2003 Z.z., o dani z příjmov, ve výši 23,5% z celostátního výnosu. Příjem této daně do rozpočtů VÚC je upraven vícekriteriálním vyrovnávacím mechanismem, který je obsažen v §3 Nariadenia vlády č. 668/2004 Z.z., o

rozdelování výnosu dane z příjmov územnej samospráve, a zahrnuje tato kritéria: celkový počet obyvateľ s trvalým pobytom na území VÚC, počet obyvateľ ve věku 15 až 18 let, počet obyvateľ nad 62 let, délka silnic II. a III. třídy na území VÚC, hustota obyvateľstva a rozloha VÚC. Všetchny údaje, potřebné k výpočtu podílu VÚC na celostátním výnosu daně z příjmu fyzických osob, jsou zjišťovány k 1. lednu předchozího roku a Štatistický úrad Slovenskej republiky je podle §4 zákona č. 564/2004 Z.z. povinen poskytnout je všem zainteresovaným orgánům, včetně VÚC, do 15. srpna běžného hospodářského roku, tak aby územní samosprávy mohly tyto příjmy zapracovat do svých rozpočtů na následující období. Pomocí legislativních nástrojů tak u našich východních kolegů došlo k výrazné eliminaci subjektivity a politických vlivů při stanovení daňových příjmů. Ty jsou od 1.1.2005 rozdělovány podle proměnlivých veličin na základě tvrdých statistických dat. Toto je tedy jedna z možných cest k dosažení větší spravedlnosti, stability a předvídatelnosti v oblasti daňových příjmů v rozpočtech územních samosprávných celků.

8.3 Financování krajů v roce 2003

Tento rok přinesl do krajských rozpočtů velký nárůst objemu finančních prostředků, který byl způsoben přechodem organizačních složek a příspěvkových organizací, u nichž funkci zřizovatele vykonávaly k 31.12.2002 okresní úřady, z vlastnictví ČR do vlastnictví krajů. Zákonná úprava procesu zániku okresních úřadů a vymezení nových úkolů krajským územním správám je podrobně zachycena v kapitole věnující se reformě veřejné správy, konkrétně její IV. etapě. Pro snazší orientaci v problematice je dobré připomenout, že na kraje byla převedena valná většina organizací (551 z 659) a to účinností zákona č. 290/2002 Sb., který v §1 odst.1 deklaruje přechod všech shora uvedených organizací do vlastnictví krajů, pokud tento nebo zvláštní zákon nestanoví jinak. (V příloze pak nalezneme přehled organizací, které přešly do vlastnictví obcí či správních úřadů). Jednalo se v převážné většině o zařízení kulturní a dále zdravotní a sociální péče. Současně přešla z MZ ČR do krajské působnosti územní střediska záchranné služby.

Kompetence (přenesené i samostatné), které byly krajům v této fázi nově vyčleněny, nevyžadují přímý osobní kontakt občanů při vyřizování svých záležitostí a proto nepřekvapí skutečnost, že navzdory přechodu majority těchto organizací na kraje bylo cca 80% všech

funkčních míst zanikajících okresních úřadů převedeno na 205 nově vymezených obcí s rozšířenou působností.

Výkon této z okresů převedené působnosti byl podle očekávání finančně zajištěn nikoliv formou zvýšeného podílu na daňových výnosech, ale účelovými dotacemi ze státního rozpočtu, jakkoli se jednalo z velké části o činnosti spojené se zabezpečováním veřejných statků regionálního charakteru. Analogie s rokem 2001 je více než zřejmá. Kraje opět nedostaly důvěru k prokázání svých schopností efektivně hospodařit s veškerým svým majetkem. Míra finanční soběstačnosti krajů tak po slibném vývoji v předchozím roce opět poklesla (za celou ČR cca ke 13%).

Z nově obdržených dotačních prostředků stojí za zmínku účelová dotace na úhradu závazků nemocnic, na převod funkčních míst, dotace na reprodukci majetku (dotační titul na řešení havarijních stavů majetku územních samosprávných celků) a příspěvek na dopravní obslužnost (na základě smlouvy o závazku veřejné služby podle §19 zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, která upravuje úhradu prokazatelné ztráty pravidelné linkové autobusové dopravy zajišťující základní dopravní obslužnost územního obvodu kraje v zájmu svých občanů. Podobná situace byla i v oblasti drážní dopravy). Všechny tyto transfery distribuovalo do krajských rozpočtů MF ČR v rámci své kapitoly VPS. Nemalá část těchto prostředků nemohla být rozpočtována, jelikož se o výši a směru její distribuce rozhodlo až v průběhu hospodářského roku (např. dotace na úhradu závazků nemocnic).

Dotační prostředky putovaly na krajský účet i z jednotlivých kapitol státního rozpočtu a státních fondů. Mimořádné byly finanční injekce krajům postiženým povodněmi z resortu MMR. V souvislosti se zánikem okresních úřadů byl na kraj převeden výkon přenesené působnosti ve sféře spravování dotací z MŠMT, pokrývajících přímé náklady vzdělávání ve školských zařízeních, jejichž zřizovatelem je obec. Investiční dotace cílily zejména na výstavbu a obnovu budov, silnic (SFDI) atd. Celkově se dá tedy nazvat rok 2003 krokem zpět v procesu nabývání finanční nezávislosti krajů na ústřední správě. Pozitivem pak byla akvizice nového majetku a s tím související rozšíření zákonem stanovené působnosti (a to nejen přenesené, ale i samostatné).

8.4 Financování krajů v roce 2004

Krajské hospodaření v roce 2004 se dá shrnout do jedné věty: Přetrvává status quo, jelikož se nepodařilo zrealizovat zamýšlenou reformu ZRUD, která by zvýšila podíl krajů na hrubém celostátním výnosu z daní z 3,1% na 10,32%. Idea byla následující, totiž že v případě dosažení takto vysokých daňových příjmů by bylo možné přesunout financování regionálních veřejných statků z cizích dotačních zdrojů do vlastních, tvořených z velké části právě výnosy z daní. Zúžil by se tak redistribuční kanál z VPS i rezortních kapitol, došlo by k zrušení dotačního vztahu mezi vyššími územněsprávními celky a Státním fondem dopravní infrastruktury a dalším změnám posilujících relativní finanční soběstačnost krajů. Bohužel se nenašla dostatečná politická vůle k prosazení tohoto návrhu v PSP ČR.

8.5 Financování krajů v roce 2005

Protože rozsahu převzatých kompetencí stále neodpovídá systém jejich financování, bylo zásadní otázkou zda se v tomto roce podaří navýšit daňové příjmy prostřednictvím nové zákonné úpravy ZRUD. Před začátkem minulého rozpočtového období ztroskotal vládní návrh novely ZRUD na myšlence pokrytí přímých nákladů na školství ze zvýšených podílů na daňovém výnosu. I v návrhu zákona č. 1/2005 Sb. byl tento požadavek uplatněn. Opět se jej nepodařilo prosadit, nicméně po vyřazení financování přímých nákladů na vzdělávání z daňových výnosů (navrhovaný podíl byl vyměřen na 15,06%) se tentokrát podařilo najít potřebný konsensus nad zbylou částí této novely.

Podíl krajů na hrubém celostátním výnosu z určených daní se tak s účinností k 1.1.2005 zvýšil na 8,92%. Na základě této legislativní úpravy byl do daňových příjmů kraje v plné výši převeden druhdy dotační příspěvek na dopravní obslužnost v autobusové i drážní dopravě, dotace na financování běžného a investičního rozvoje územních samosprávných celků, dále část příspěvku na výkon státní správy a rovněž kus dotačního koláče na výkon zřizovatelských funkcí a činností převedených z okresních úřadů, obcí a ministerstev (všechny kromě zařízení sociální péče).

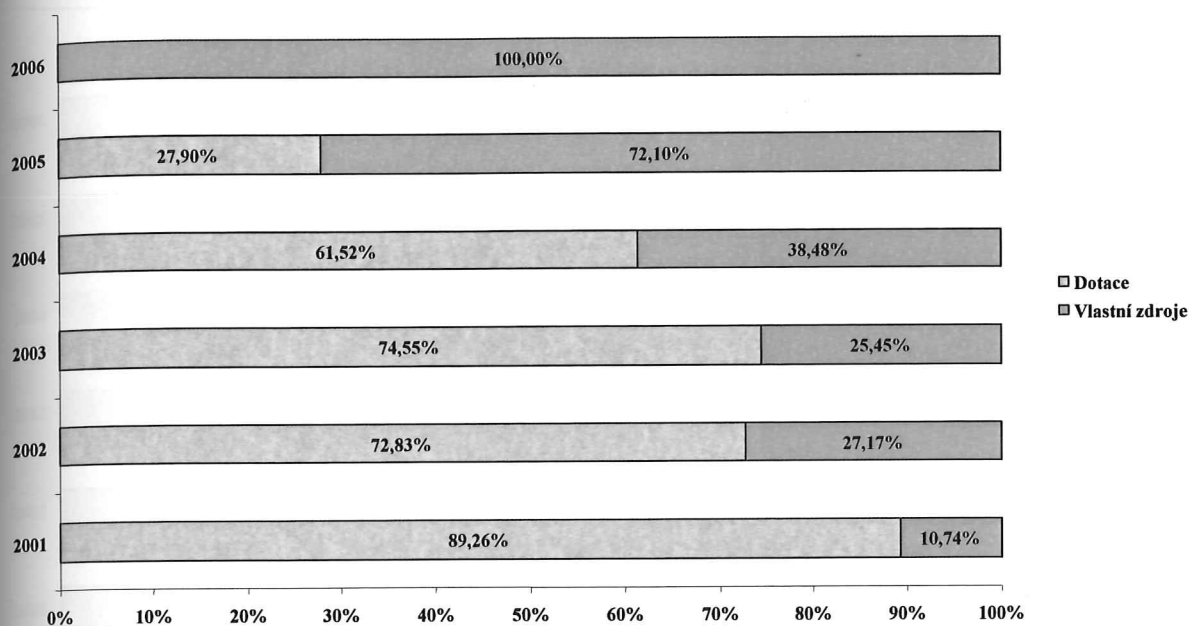
Na příkladu posledně jmenovaného transferu je možné názorně ukázat, jak velkou roli v procesu fiskální decentralizace v rámci reformy územních rozpočtů hraje politický aspekt.

Do regionálních daňových příjmů totiž měla být podle původního vládního návrhu překlopena i dotace na výkon zřizovatelských funkcí v sociálních službách, MPSV však vystoupilo s požadavkem nadále tuto dotaci poskytovat prostřednictvím SR a to do doby než bude schválen nový zákon o sociálních službách. Můžeme pouze spekulovat nad tím, zda připravovaný zákon o sociálních službách byl pravým důvodem rozhodnutí MPSV ponechat si tuto významnou agendu ve své kompetenci i pro tento rok.

Ostatní dotace směřující v uplynulých dvou letech do jednotlivých rezortů krajské správy v rámci souhrnného finančního vztahu (položka „Dotace na organizace převzaté k 1.1.2003“ v tabulce 5 přílohy č. 1) se tedy přesunuly do navýšeného daňového výnosu krajů a zvýšily tak nezávislost svého hospodaření v oblasti zdravotnictví, kultury, dopravy a životního prostředí.

Investiční dotace i v tomto roce prokázaly svou nahodilost v čase, ovšem přesun dotace na investiční rozvoj a na reprodukci majetku do daňových zdrojů je trvalého rázu.

Podíl daňových příjmů na celkových příjmech krajů za celou ČR vzrostl k 35-ti %, pozitivní vývoj zaznamenala rovněž struktura financování kapitálových výdajů, konkrétně v Ústeckém kraji bylo toho roku celých 72% investic pokryto z vlastních zdrojů (viz. Graf 3) a to znamená, že o výši a účelu použití finančních prostředků na investice rozhoduje z větší části samosprávný článek, který zná potřeby svého území mnohem lépe než jednotlivé rezorty a navíc nemusí přizpůsobovat své investiční záměry aktuálně vypsáním dotačním titulům z ostatních článků rozpočtové soustavy.

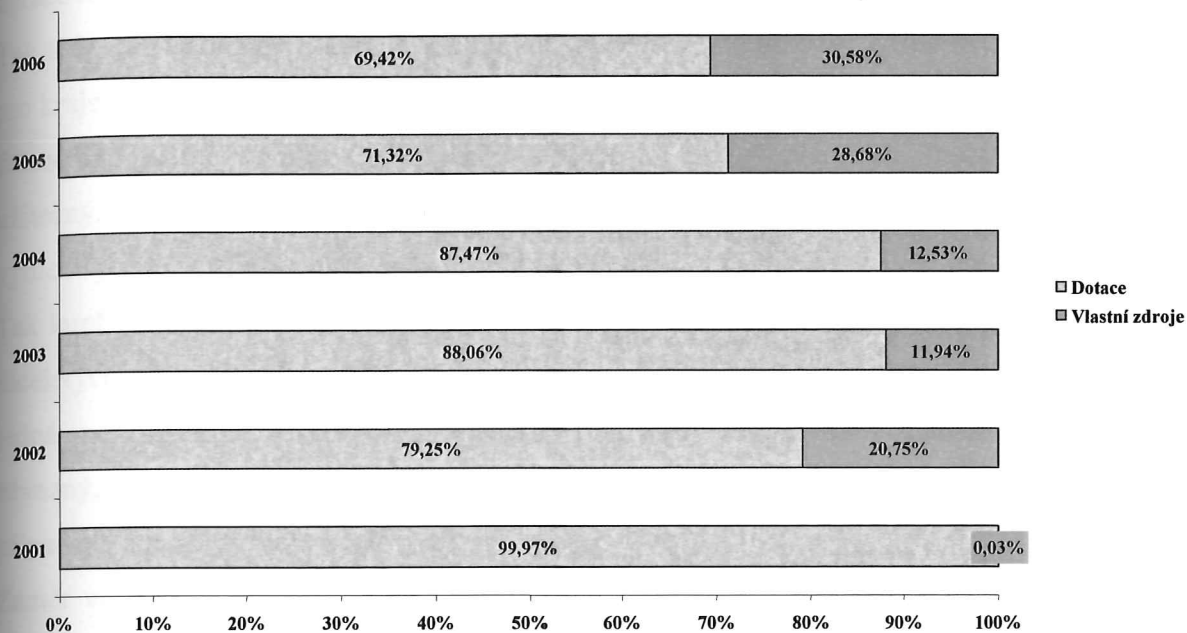


Graf 3 – Podíl dotací a vlastních zdrojů na kapitálových výdajích Ústeckého kraje

Rok 2005 nelze z hlediska hospodaření krajů v kontextu uplynulých let hodnotit jinak, než pozitivně, třebaže mohl být prostor samostatného rozhodování o nakládání s vlastními finančními prostředky mnohem širší.

8.6 Financování krajů v roce 2006

V loňském roce k žádným významným legislativním změnám nedošlo a tak se dá letos očekávat pokračování procesu kultivace stávajícího systému financování regionální veřejné správy. Krajům se v roce 2005 částečně uvolnily ruce při nakládání a hospodaření s vlastním majetkem (viz. Graf 4) a tak bude i letošní rok testem schopností vyšších územních samosprávných celků efektivně hospodařit se zvýšenými, přesto stále nedostatečnými veřejnými zdroji.



Graf 4 – Podíl dotací a vlastních zdrojů na běžných výdajích Ústeckého kraje

V době zadání této práce (začátek roku 2006) nebyly k dispozici údaje ze Závěrečného účtu Ústeckého kraje a tak dostal příležitost k zviditelnění schválený rozpočet téhož kraje na letošní rok. Nezamýšleným zajímavým výstupem je pak možnost porovnat množství dat, které jsou krajům známy v době příprav rozpočtu a těmi, které reflektují skutečný stav hospodaření. Z tabulky 5 v příloze č. 1 je patrné, že v krajském rozpočtu nejsou zakomponovány dotační prostředky z jednotlivých ministerstev na financování investičních a neinvestičních programů. Tabulky 6 a 7 v příloze č. 1 pak logicky odhalují skutečnost, že do uvedených oblastí jsou rozpočtovány pouze prostředky z vlastních zdrojů, s výjimkou rezortu sociálních věcí, který je však napojen na kapitolu VPS. Leckdo by mohl namítnout, že se ve všech případech jedná o přísně účelové dotace a tudíž je kraj pouze zinkasuje, aby je následně rozdělil jednotlivým odborům. Ano, tak tomu skutečně je, ovšem tento nepředvídatelný proces slušně nabourává možnou snahu krajů o sestavení komplexního, co nejpřesnějšího každoročního rozpočtu, nemluvě o střednědobém rozpočtovém výhledu. Územním článkům veřejné správy by jistě prospělo, pokud by se i tyto prostředky přesunuly do v budoucnu zvýšených daňových příjmů.

V souvislosti se střednědobým rozpočtovým výhledem by nebylo od věci zmínit zamýšlený účel jeho sestavování, aktuální způsoby jeho využití a budoucí možnosti jeho efektivnějšího zpracování.

Tak tedy, jak uvedeno v kapitole věnující se rozpočtovému procesu, sestavování výhledu není pro kraje ze zákona povinnou činností, nicméně v rámci zkvalitňování řízení výdajové stránky finančního plánu v delším než ročním období je takový plánovací instrument více než užitečný. Původní myšlenkou víceletých rozpočtů, či v podmínkách ČR rozpočtových výhledů je minimalizace ztrát způsobených volebními cykly (v krajích ČR čtyřletými).

Tak kupříkladu Slovenská republika ve své reformní legislativě pamatovala právě i na oblast víceletých rozpočtů (poprvé se takový sestavoval na roky 2005-2007). V tomto případě se jedná o obligatorně sestavovaný finanční plán, který je pro daný článek veřejné správy závazný, případné změny provedené v konkrétních letech jsou možné jen v mimořádných případech a musí být řádně odůvodněny.

Záměr víceletých rozpočtů je jistě ušlechtilý, ovšem do našich současných podmínek těžko přesaditelný, vezmeme-li v úvahu množství neznámých, se kterými kraje při sestavování svých ročních rozpočtů pracují. Z toho důvodu se tedy domnívám, že by měl v současné době rozpočtový výhled zůstat v rovině dobrovolnosti. Je na krajích samotných, aby zvážily smysl takové činnosti, rozsah a míru případné závaznosti střednědobých plánů. Vzhledem k rostoucí váze vlastních, dobře odhadnutelných zdrojů při financování investic by jistě bylo možné kvalitně připravit investiční plán na několik let dopředu. Už vědomí toho, kolik času a financí do přípravy takového plánu kraj vložil, by ho mohlo vést k dobrovolnému dodržování stanovených pravidel. V otázce minimalizace výkyvů v koncepčním směřování krajské samosprávy způsobených volebními cykly (např. levicová vláda se svou koncepcí investic do vzdělání zastaví dobře nastartovaný proces obnovy silnic, který rozjela ve volbách neúspěšná pravicová vláda) by stálo za úvahu legislativně upravit povinnost končícího rozhodovacího aparátu sestavit a schválit rozpočet na další rok tak, aby byl pro budoucí krajskou vládu závazný. Priority by tak byly zachovány alespoň v následujícím roce a spolu s např. dvouletým investičním výhledem by částečně zabránil případným skokovým změnám v hospodaření po nástupu nové politické reprezentace.

8.7 Shrnutí vývoje v krajích v letech 2001-2006

Za šest let svého fungování kraje téměř zpětinásobili objem svých rozpočtů. Stalo se tak díky postupnému přechodu zřizovatelských funkcí k rozličným organizacím z ostatních částí veřejné správy do působnosti krajů. Ten byl doprovázen odpovídajícím přesunem kompetencí a nutně i zvýšenými finančními prostředky z různých článků soustavy veřejných rozpočtů směřujících v různé formě do krajských rozpočtů.

Po charakteru územních dekoncentrátů, který byl krajům indikován v prvním roce jejich hospodaření, kdy pouze přerozdělovaly prostředky jim svěřené na základě striktně určených pravidel, byl v následujícím roce celkem úspěšně nastartován proces zapojení výnosů ze zákonem určených daní do zdrojů krytí rozpočtových potřeb a regiony se tak staly částečně soběstačnými, samosprávnými jednotkami. Většina z krajem spravovaných rezortů tedy byla v tomto roce financována z vlastních zdrojů, což přineslo první plody ze zamýšleného prosazení principu subsidiarity v rámci hospodaření krajů.

V roce 2003 se objem rozpočtových prostředků prudce zvýšil v důsledku přechodu organizací a kompetencí ze zanikajících okresních úřadů. Takřka veškerý nově nabytý majetek a s ním související činnosti byly v následujících dvou letech financovány z navýšených vztahů přerozdělování mezi krajským a státním rozpočtem. Účelovost těchto prostředků zůstala zachována a tak činnost krajských orgánů spočívala hlavně v strojové administraci této redistribuce.

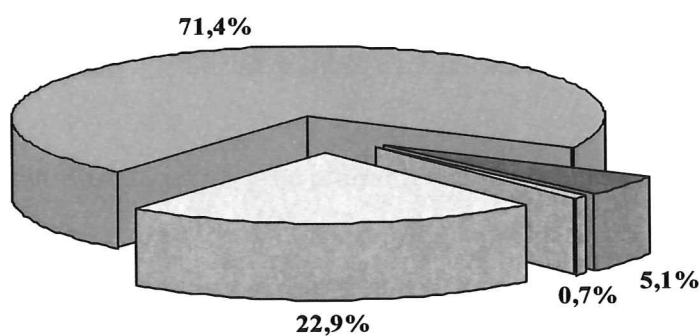
V roce 2005 se financování jednotlivých oblastí přesunulo do navýšených daňových výnosů a před kraji se tak otevřela možnost stanovení vlastního směru alokace svých nově nabytých finančních zdrojů. Ruku v ruce s touto nově získanou příležitostí více ovlivňovat chod svěřených činností jde i zvýšená politická odpovědnost za případná selhání. Jak vidno z tabulek 6 a 7 přílohy č. 1, došlo konkrétně u Ústeckého kraje k markantnímu nárůstu výdajů do oblasti dopravy, volič sám jistě dobře zhodnotí, zda kraj své prostředky umístil efektivně či nikoliv.

Jedinou z posledních oblastí (vedle sociálních služeb), která zůstává plně hrazena z dotačních prostředků, jsou přímé náklady vzdělávání. Každoroční boj regionů, jejichž vůli při jednáních se zástupci státu vyjadřuje Asociace krajů (jakožto dobře fungující a jednotně vystupující organizace sdružující kraje v ČR), o přesun příspěvku na financování přímých nákladů školských zařízení do daňových příjmů doposud nebyl úspěšný. Problematika financování škol a školských zařízení je velice rozsáhlá a přesahuje rámec této práce. Pro zajímavost

přikládám v tabulce 3 obraz toho, jak by mohl vypadat souhrn příjmů a výdajů rozpočtů Ústeckého kraje v jednotlivých letech bez dotace na přímé náklady školských zařízení. Poměr mezi jednotlivými příjmy by se přiblížil k poměrům, jaké jsme zvyklí vídat u obecních rozpočtů (srovnej Grafy 5 a 6).

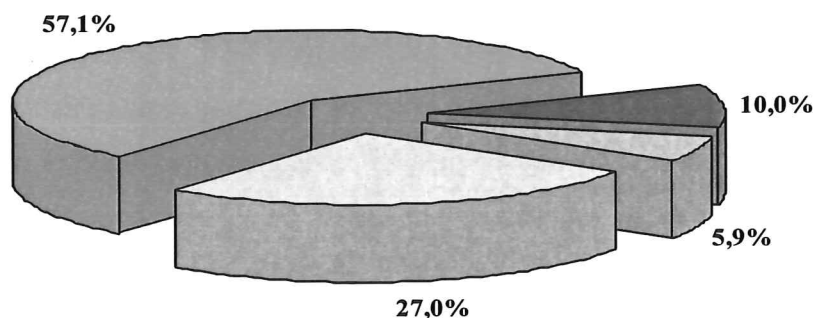
	2001	2002	2003	2004	2005	2006*
Daňové příjmy	207	913 268	1 021 391	1 120 432	3 371 634	3 480 983
Nedaňové příjmy	7 900	194 740	88 361	92 727	86 018	50 370
Kapitálové příjmy	0	715	40 824	102 263	80 702	23 707
Přijaté dotace	152 638	888 146	2 586 957	2 443 168	952 508	462 050
Celkové příjmy	160 745	1 996 869	3 737 533	3 758 590	4 490 862	4 017 110
Běžné výdaje	119 673	1 342 430	2 697 154	2 580 143	3 162 461	3 143 596
Kapitálové výdaje	39 282	276 203	943 710	1 363 484	1 059 231	1 173 514
Celkové výdaje	158 955	1 618 633	3 640 864	3 943 627	4 221 692	4 317 110

Tabulka 3 – Přehled příjmů, výdajů a financování rozpočtu Ústeckého kraje v jednotlivých letech bez dotace na přímé náklady školských zařízení



■ Daňové příjmy ■ Nedaňové příjmy □ Kapitálové příjmy □ Přijaté dotace

Graf 5 – Váhy jednotlivých příjmů v krajských rozpočtech bez příspěvku na přímé náklady vzdělávání (souhrn za celou ČR v roce 2005)



■ Daňové příjmy ■ Nedaňové příjmy □ Kapitálové příjmy □ Přijaté dotace

Graf 6 – Váhy jednotlivých příjmů v obecních rozpočtech (souhrn za celou ČR v roce 2005)

K oblasti financování školství závěrem dodávám, že kraje za pět let svého fungování prokázaly, že jsou dobrými hospodáři, míra zadlužení je v porovnání s obcemi či státem marginální. Příčinou tohoto stavu je samozřejmě i skutečnost, že jsou kraje ve většině svých rozhodnutí svazovány příkazy shora a tudíž se nemohou pouštět do žádných rozpočtových dobrodružství. Šanci v podobě možnosti správy většího objemu finančních prostředků by si však jistě zasloužily a velký potenciál v sobě v tomto směru skrývá právě oblast přímých nákladů vzdělávání.

Co se týká investičních příjmů, jejich výše je limitována zákonnými omezeními při nakládání s majetkem krajů (zejména zákon č. 290/2002 Sb.), což dokládá i rozdíl ve váze kapitálových příjmů v obecních rozpočtech oproti rozpočtům krajským – viz. Grafy 5 a 6, a proto jsou kapitálové výdaje z velké části hrazeny z vlastních zdrojů, které jsou doplněny o prostředky z jednotlivých dotačních programů či návratných zdrojů v rámci financování.

Kraje tedy za šest let své existence urazily trnitou cestu za nalezením své pozice ve veřejném sektoru. Tato cesta byla zajisté lemována četnými chybami jak orgánů správy státní, tak i správy regionální, nicméně podle mého názoru kraje svou životaschopnost prokázaly a tudíž by jim měla být dána šance na kultivaci svého systému fungování ve stávajícím ekonomicko-legislativním prostředí.

9 Závěr

V této práci jsem se snažil uchopit rozsáhlou a složitou problematiku financování činností veřejného sektoru, jmenovitě jeho nejmladšího článku – krajů. Z rozličných pramenů, domácích i zahraničních, které jsem měl možnost v průběhu přípravy a tvorby tohoto textu poznat, se v tomto epilogu pokusím předeštět svůj vlastní pohled na současný stav české regionální správy a pravděpodobný, resp. mnou vzývaný směr, kterým by se měla v nejbližších letech ubírat.

Kraje se za dobu své krátké existence staly důležitou součástí systému veřejné správy, prokázaly svou potřebnost na trhu veřejných služeb. Ukázaly se být solidními hospodáři, v porovnání s ostatními úrovněmi rozpočtové soustavy vykazují minimální míru dluhového zatížení svých rozpočtů. Možná i to je jedním z důvodů, proč se po letech dočkaly zvýšené důvěry ze strany zákonodárce, který jim před nedávnem předal další část své rozhodovací pravomoci o způsobu nakládání s vlastními finančními prostředky. Dalším důkazem spolehlivé činnosti krajů je i jejich poměrně stabilní politický vývoj, kdy většina politické reprezentace obhájila svůj mandát i v následujícím volebním období. Jinými slovy většina voličů vyjádřila svou spokojenost s kvalitou správy regionálních záležitostí (ale nejen jich) tak, jak byla v jednotlivých krajích nastartována ve svém premiérovém volebním cyklu. Rovněž z většiny průzkumů veřejného mínění vychází krajská samospráva a její představitelé s čistým štítem. Nutno dodat, že objem finančních prostředků, se kterými kraje reálně disponují stále není nikterak veliký a až následující dekády odhalí, zdali byl nastoupený trend rozpočtového hospodaření správný.

Nicméně, bez ohledu na to, zda je aktuálně svěřený kompetenční rozsah přiměřený potenciálu krajů a zda jsou vytvořeny podmínky k zajištění odpovídajících finančních zdrojů pro kvalitní zabezpečení potřeb svého obyvatelstva, je současný proces shromažďování veřejných prostředků a hospodaření s nimi devalvován jistými nedostatky, o kterých bych se na tomto místě rád zmínil.

V rámci získávání potřebných financí zůstává nevyužita řada institutů, které v zahraničních podmínkách prokázaly svou životaschopnost. Mám na mysli zejména stabilní legislativní podmínky v oblasti financování územních samospráv, kterých se nám příliš nedostává. S neustále obměňujícím se rozložením politických sil v PSP ČR jsme svědky náhlých změn v přístupu k této oblasti. Dlouhou dobu nebyla vytvořena žádná ucelená koncepce, která by

jasně definovala cíle a prostředky k jejich dosažení a která by hlavně udržela směr v průběhu několika volebních cyklů.

Vedle častých změn základní legislativy vztahující se k hospodaření s územními financemi je dalším negativním prvkem poměrně široká pravomoc zákonodárců rozhodovat o značném množství krajům distribuovaných veřejných prostředků v rámci každoročního procesu schvalování zákona o státním rozpočtu. Zvýšení váhy daňových příjmů v rozpočtech krajů by jednak přineslo větší volnost a tedy i možnost uplatnit schopnosti zdatného hospodáře, ale pokud by se podařilo vytvořit pevný legislativní rámec, tak jak se to podařilo ve Slovenské republice (viz kapitola 8), na základě kterého by výše daňových výnosů podléhala pouze ekonomickým, demografickým a dalším mimopolitickým změnám ve společnosti, vytvořilo by se tak krajům stabilní prostředí, díky němuž by se systém víceletých rozpočtů stával reálně využitelným.

Zcela nezbytným se z mého pohledu jeví zavedení motivačních prvků do přerozdělovacích mechanismů daňových výnosů. V kombinaci s možností využití institutu regionálních daní by se bezesporu zvýšila zainteresovanost krajů na ekonomickém rozvoji svého území. Samozřejmě že by tato novinka musela být legislativně kvalitně připravena (s přihlédnutím ke zkušenostem vyspělých zemí a zohlednění tuzemských specifik) a jistě by ve svých počátcích měla plnit roli pouze doplňkového zdroje.

Jakmile bude dosaženo stabilní výše, struktury a časového harmonogramu příjmů v regionálních rozpočtech, bude možné s progresivními myšlenkami přistoupit i do fáze samotného rozhodování o způsobu jejich spotřeby v rámci jednoletých či víceletých finančních plánů. Implementace moderních marketingových metod či systémů řízení, tak jak fungují v soukromém sektoru, by jistě zaznamenalo pozitivní dopad na kvalitu finanční správy krajů. S ohledem na přesné informace týkající se očekávaných příjmů by našlo uplatnění výsledkově orientované, řízené hospodaření, jež se začíná hojně využívat v zahraničí a které je postaveno na financování činností, nikoliv institucí a organizací (kapitolní členění dle RS), a v konkrétních hodnotách kvantifikovatelných cílech, jejichž dosažení je pak sledováno.

Aby vše právě uvedené přineslo očekávaný efekt, je potřeba zbavit veřejnou správu v ČR svého mocenského charakteru ve prospěch služby veřejnosti. Ať už jsme zapřísáhlými odpůrci krajské správy či jejími nadšenými sympatizanty, jedno bychom měli mít společné, totiž racionální pohled na věc. A ten by nám měl říci asi toto: „Když už jsme si nákladně vybudovali síť krajských poboček služby veřejnosti, které přes nesporné nedostatky celkem

obstojně fungují, měli bychom jim dát čas a prostor ke kultivaci systému jejich správy a hospodaření.“

Příloha č.1

	2001	2002	2003	2004	2005	2006*
Daňové příjmy	207	913 268	1 021 391	1 120 432	3 371 634	3 480 983
Nedaňové příjmy	7 900	194 740	88 361	92 727	86 018	50 370
Kapitálové příjmy	0	715	40 824	102 263	80 702	23 707
Přijaté dotace	1 048 891	2 733 937	7 567 242	7 719 160	6 499 667	6 103 480
Celkové příjmy	1 056 998	3 842 660	8 717 818	9 034 582	10 038 021	9 658 540
Běžné výdaje	1 012 881	3 188 221	7 676 739	7 776 135	8 709 609	8 785 026
Kapitálové výdaje	39 282	276 203	943 710	1 363 484	1 059 231	1 173 514
Celkové výdaje	1 052 163	3 464 424	8 620 449	9 139 619	9 768 840	9 958 540
Financování	4 835	378 236	97 369	-105 037	269 181	-300 000

Tabulka 4 – Přehled příjmů, výdajů a financování rozpočtu Ústeckého kraje v jednotlivých letech

Příjmy v tis. Kč	RS	2001	2002	2003	2004	2005	2006*
Daň z příjmu fyzických osob		0	272 858	297 185	332 217	954 321	1 012 232
Daň z příjmu právnických osob		0	279 191	287 400	324 644	978 983	939 645
Daň z přidané hodnoty		0	360 924	435 308	462 408	1 436 474	1 527 671
Správní poplatky	1311	207	295	1 498	1 163	1 856	1 435
Celkem třída 1 - daňové příjmy		207	913 268	1 021 391	1 120 432	3 371 634	3 480 983
Příjmy z poskytování služeb a výrobků	2111	3 528	54	301	1 334	1 182	300
Příjmy z pronájmů	2132	20	464	2 138	1 686	1 505	1 186
Příjmy z úroků, reklama	2141	4 163	17 485	57 642	28 899	24 986	15 250
Přijaté sankční platby	2210	0	67	379	533	1 731	1 070
Přijaté neinvestiční dary	2321	100	161 489	521			0
Přijaté pojistné náhrady	2322	11	392	755	1 538	4 364	0
Ostatní nedaňové příjmy	2329	78	573	3 036	2 178	13 587	564
Poplatky za užívání přírodních zdrojů	2342	0	0	0		33 285	32 000
Platby za odebrání množství podzemní vody	2399	0	0	0	40 979		
Odvody a vratky příspěvkových organizací	2122	0	14 189	7 503	2 610		0
Přijaté vratky transferů	2229	0	27	16 086	12 970	5 378	0
Celkem třída 2 - nedaňové příjmy		7 900	194 740	88 361	92 727	86 018	50 370
Příjmy z prodeje pozemků	3111	0	424	14 629	3 525	3 693	2 597
Příjmy z prodeje nemovitostí	3112	0	257	25 181	71 980	76 104	19 610
Příjmy z prodeje majetku	3113	0	34	276	26 758	905	
Přijaté příspěvky na pořízení majetku	3113	0	0	738		0	1 500
Celkem třída 3 - kapitálové příjmy		0	715	40 824	102 263	80 702	23 707
Dotace na povodně		0	315 502				0
Dotace na podporu rómských žáků		0	1 067				0
Dotace na rómského koordinátora		0	196		384		0
Dotace na volby a referendum		0	150	7 885	840	104	0
Dotace na 3 funkční místa z OkÚ		0	240				0
Dotace na úhradu závazků nemocnic a projekt TBC		0	0	226 841	66 908	3 116	
Dotace na nájemné		913	0				0
Podpora projektů integrace rómské komunity		652	0	6 600			0
Dotace na likvidaci léčiv		0	0	286	350	243	400
Dotace na nákup budovy KÚ		0	0	45 821		0	0
Dotace dopravcům na úhrady ztrát					15 900		
Dotace na běžný rozvoj ÚSC					50 002		
Ostatní		0	0	299	1 095	5 606	
Neinvestiční přijaté dotace z VPS	4111	1 565	317 155	287 732	135 479	9 069	400
Dotace na přenesenou působnost		66 654	24 553	24 553	25 781	72 545	79 077
Dotace na činnost zastupitelstva		13 714	0	0		0	0
Dotace na jednotky sborů dobrovolných hasičů			5 300	5 600	5 880	5 565	5 150
Dotace na reprodukci majetku				60 461	17 102		
Dotace na převod funkčních míst				59 087			
Dotace na dopravní obslužnost				448 520	461 932		
Dotace na organizace převzaté k 1.1.2003				665 471	751 011		
Dotace obcím				15 997			
Ostatní				164			
Dotace na sociální služby				0		372 389	372 389
Neinvestiční přijaté dotace z SR - souhrnný vztah	4112	80 368	29 853	1 279 853	1 261 706	450 499	456 616
Dotace ze SFŽP		0	0	3 562	663	1 165	0
Neinvestiční přijaté dotace ze státních fondů	4113	0	0	3 562	663	1 165	0
Dotace z MMR - povodně			318 358	158 353	33 376	260	
Dotace z MK			1 654	24 138	25 152	11 767	
Dotace z MZ			1 171	3 353	33 802	26 764	
Dotace z MPSV			200	80	751	81 587	
Dotace z MZE			0	2 692	1 000	1 171	
Dotace z MF				10 984		3 149	
Dotace na přímé náklady krajských a soukr. škol		896 253	1 845 791	2 083 537	2 193 518	2308414	2 281 053
Dotace na přímé náklady obecních škol			0	2 896 748	3 082 474	3238745	3 360 377
Ostatní dotace z MŠMT			30 760	34 155	27 952	57 232	
Dotace ostatní		640	1 764	2 316	1 488	2 347	5 034
Dotace na aktivní politiku zaměstnanosti		896	2 686	3 281	7 739	9 653	
Dotace na provoz organizačních složek		15 177					
Dotace na ostatní příspěvkové organizace		18 930					
Ostatní neinvestiční dotace přijaté ze SR	4116	931 896	2 202 384	5 219 637	5 407 252	5 741 089	5 646 464
Neinvestiční převody z národního fondu		0	0	25 793	304	2 329	
Neinvestiční převody z národního fondu	4118	0	0	25 793	304	2 329	0
Dotace od obcí a krajů na povodně			1 277	185			
412-413	412	0	1 277	185	0	0	0
Dotace z MF ČR	4160	0	0	26 895	0	0	0
Celkem neinvestiční dotace	41	1 013 829	2 550 669	6 843 657	6 805 404	6 204 151	6 103 480
Dotace z Ministerstva financí			0	26 895			
Investiční dotace - krajský úřad a výstavba			13 517	45 628	0		
Dotace na investiční rozvoj ÚSC			0	0	216 500		
Investiční dotace na reprodukci majetku				60 462	103 821		
Investiční dotace - životní prostředí a zemědělství			500	10 747	17 900	7 380	
Investiční dotace - sociální oblast						8 000	
Investiční dotace - kultura			5 914	73 089	13 725	272	
Investiční dotace - zdravotnictví			116 343	341 627	302 651	221 265	
Investiční dotace - školství			46 994	1 636	1 984	2 933	
Investiční dotace - MMR				0	0	3 378	
Investiční dotace - průmyslová zóna				183 020	204 051	18 399	
Investiční dotace na obnovu majetku					53 124		
Investiční dotace - doprava						33 889	
Investiční převody z Národního fondu				7 376			
Celkem investiční dotace	42	35 062	183 268	723 585	913 756	295 516	0
Celkem třída 4 - dotace		1 048 891	2 733 937	7 567 242	7 719 160	6 499 667	6 103 480
Celkové příjmy kraje		1 056 998	3 842 660	8 717 818	9 034 582	10 038 021	9 658 540

Tabulka 5 – Příjmy rozpočtu Ústeckého kraje v jednotlivých letech

Běžné výdaje v tis. Kč	2001	2002	2003	2004	2005	2006*
Zastupitelstvo	14 031	20 308	31 988	63 058	42 401	46 792
vlastní zdroje	317	20 308	31 988	34 424	42 401	46 792
vratka dotace z předcházejícího roku	0	0	0			0
dotace	13 714	0	0	28 634	0	0
Krajský úřad a ostatní odbory	68 216	141 969	239 932	275 410	297 687	321 988
vlastní zdroje	0	111 198	107 152	155 845	191 548	237 761
dobrovolní hasiči	0	5 300	5 587	5 879	5 415	5 150
vratka dotace z předcházejícího roku	0	0	0		22 555	0
ostatní dotace	68 216	25 471	127 193	113 686	78 169	79 077
Oblast školství	893 208	2 289 999	5 456 227	5 804 764	6 074 934	6 057 503
vlastní zdroje	0	409 669	442 672	501 010	470 784	416 073
dotace krajským a soukr. školám	893 208	1 845 791	2 082 683	2 193 518	2 308 403	2 281 053
dotace obecním školám	0	0	2 896 902	3 002 474	3 238 745	3 360 377
ostatní dotace	0	34 539	33 970	107 762	57 002	0
Oblast kultury	17 126	65 854	130 035	166 576	160 246	142 313
vlastní zdroje		63 190	71 103	82 784	148 963	142 313
dotace	17 126	2 664	58 932	83 792	11 283	
Oblast sociálních věcí	18 488	35 554	387 212	393 434	456 708	397 827
vlastní zdroje		35 354	16 024	23 619	12 574	25 438
dotace	18 488	200	371 188	369 815	444 134	372 389
Oblast zdravotnictví	1 805	15 915	552 092	417 652	370 843	349 913
vlastní zdroje		14 744	49 355	48 544	340 963	349 913
dotace	1 805	1 171	502 737	369 108	29 880	0
Oblast dopravy	7	4 565	492 780	507 584	1 163 008	1 254 883
vlastní zdroje		4 565	33 320	43 160	1 163 008	1 254 883
vratka dotace z předcházejícího roku		0	0			0
dotace	7	0	459 460	464 424	0	0
Oblast životního prostředí a zemědělství	0	0	29 069	10 757	34 294	31 284
vlastní zdroje		0	22 988	9 297	31 836	30 709
dotace		0	6 081	1 460	2 458	575
Fond vodního hospodářství	0	0	0	0	1 839	0
vlastní zdroje					1 839	
dotace						
Průmyslové zóny	0	0	10 394	7 234	5 999	13 000
vlastní zdroje			10 394	7 234	4 956	13 000
dotace					1 043	0
Evropské projekty	0	0	0	0	12 981	5 670
vlastní zdroje			0		802	5 670
dotace			0		12 179	0
Regionální rozvoj	0	2 666	32 811	35 075	6 273	7 791
vlastní zdroje		2 666	7 018	26 575	6 273	7 791
dotace		0	25 793	8 500		0
Obnova majetku po povodních a Fond obnovy	0	611 391	304 165	35 566	13 288	0
vlastní zdroje		0	124 905		13 288	
dotace		611 391	179 260	35 566	0	0
Fond rozvoje Ústeckého kraje	0	0	0	41 808	50 455	21 000
vlastní zdroje				41 808	50 455	21 000
dotace					0	0
Dotace na reprodukci majetku obcí	0	0	10 034	17 217	18 653	0
vlastní zdroje					18 653	
dotace	0		10 034	17 217	0	0
Rezerva na havárie a nepředvídatelné výdaje	0	0	0	0	0	35 000
vlastní zdroje						35 000
dotace					0	0
Rezerva na propad v příjmech	0	0	0	0	0	100 062
vlastní zdroje						100 062
dotace					0	0
Celkem běžné výdaje	1 012 881	3 188 221	7 676 739	7 776 135	8 709 609	8 785 026
vlastní zdroje	317	661 694	916 919	974 300	2 498 343	2 686 405
dotace	1 012 564	2 526 527	6 759 820	6 801 835	6 188 711	6 098 621
vratka dotace z předcházejícího roku	0	0	0	0	22 555	0

Tabulka 6 – Běžné výdaje a způsob jejich financování v rámci rozpočtu Ústeckého kraje v jednotlivých letech

Kapitálové výdaje v tis. Kč	2001	2002	2003	2004	2005	2006*
Zastupitelstvo	3 362	1 194	6 136	6 393	7 521	5 000
vlastní zdroje	0	1 194	6 136	6 393	7 521	5 000
dotace	3 362	0	0	0	0	0
Krajský úřad a ostatní odbory	9 083	32 280	61 016	74 483	30 800	126 999
vlastní zdroje	4 220	18 763	15 388	61 677	30 800	126 999
ostatní dotace	4 863	13 517	45 628	12 806		0
Oblast školství	26 422	60 545	98 008	266 508	253 535	271 500
vlastní zdroje		13 551	96 363	143 894	247 258	271 500
ostatní dotace	26 422	46 994	1 645	122 614	6 277	
Oblast kultury	0	6 168	76 750	18 016	3 076	23 600
vlastní zdroje		254	3 661	4 291	2 804	23 600
dotace		5 914	73 089	13 725	272	0
Oblast sociálních věcí	415	2 297	20 038	133 543	61 524	62 850
vlastní zdroje		2 297	20 038	37 073	53 524	62 850
dotace	415		0	96 470	8 000	0
Oblast zdravotnictví	0	116 343	367 527	522 271	364 630	137 776
vlastní zdroje		0	25 900	209 961	143 365	137 776
dotace		116 343	341 627	312 310	221 265	0
Oblast dopravy	0	1 854	19 269	16 019	111 551	236 972
vlastní zdroje		1 854	19 269	16 019	95 662	236 972
dotace		0	0	0	15 889	0
Oblast životního prostředí a zemědělství	0	2 579	15 245	28 461	17 581	18 000
vlastní zdroje		2 079	6 037	10 856	9 896	18 000
dotace		500	9 208	17 605	7 685	0
Fond vodního hospodářství	0	0	0	8 041	31 420	32 000
vlastní zdroje				8 041	31 420	32 000
dotace						
Průmyslové zóny	0	32 624	214 454	225 002	40 715	23 505
vlastní zdroje		32 624	31 434	21 056	22 621	23 505
dotace		0	183 020	203 946	18 094	0
Regionální rozvoj	0	20 319	23 351	34 856	626	1 000
vlastní zdroje		2 434	15 975	4 754	626	1 000
dotace na povodně		17 885	0			
dotace			7 376	30 102		
Obnova majetku po povodních a Fond obnovy	0	0	0	0	2 671	0
vlastní zdroje		0	0		2 671	
dotace		0	0	0	0	0
Fond rozvoje Ústeckého kraje	0	0	0	655	112 377	234 312
vlastní zdroje				655	94 377	234 312
dotace					18 000	
Evropské projekty	0	0	0	0	0	0
vlastní zdroje						
dotace						
Dotace na reprodukci majetku obcí	0	0	20 958	14 618	21 204	0
vlastní zdroje					21 204	
dotace	0	0	20 958	14 618	0	0
Celkem kapitálové výdaje	39 282	276 203	943 710	1 363 484	1 059 231	1 173 514
vlastní zdroje	4 220	75 050	240 201	524 670	763 749	1 173 514
dotace	35 062	201 153	703 509	838 814	295 482	0

Tabulka 7 – Kapitálové výdaje a způsob jejich financování v rámci rozpočtu Ústeckého kraje v jednotlivých letech

Literatura:

1. BAKEŠ, Milan a kolektiv: Finanční právo [4 vyd.]. Praha : C. H. Beck 2006.
ISBN 80-7179-431-7.
2. KOUDELKA, Zdeněk: Průvodce územní samosprávou po 1. 1. 2003. Praha : Linde 2003. ISBN 80-7201-403-X.
3. MARKOVÁ, Hana: Finance obcí, měst a krajů. Praha : ORAC, s.r.o. 2000.
ISBN 80-86199-23-1.
4. PEKOVÁ, Jitka: Hospodaření a finance územní samosprávy. Praha : Management Press 2004. ISBN 80-7261-086-4.
5. KOLEKTIV AUTORŮ: Local finance in twenty five countries of the European union. Dexia Editions, Paris, 2004.
6. KADEČKA, Stanislav: Právo obcí a krajů v České republice. Praha : C. H. Beck, 2003. ISBN 80-7179-794-4.
7. PEKOVÁ, Jitka, PILNÝ, Jaroslav, JETMAR, Marek: Veřejná správa a finance veřejného sektoru. Praha . ASPI, a.s., 2005. ISBN 80-7357-052-1.
8. HAVLAN Petr: Majetek obcí a krajů v platné právní úpravě. Praha : Linde Praha, a.s. 2004. ISBN 80-7201-453-6.
9. BALKO, Ladislav; KRÁLIK, Jozef a kol.: Finančné právo I. část. Bratislava : Univerzita Komenského v Bratislave 2005. ISBN 80-7160-189-6.
10. BALKO, Ladislav; KRÁLIK, Jozef a kol.: Finančné právo II. část. Bratislava : Univerzita Komenského v Bratislave 2005. ISBN 80-7160-199-3.
11. KOLEKTIV AUTORŮ: Obce 2006-2007. Praha : ASPI a.s., 2006.
ISBN 80-7357-151-X.