

DAŇOVÉ PŘÍJMY KRAJŮ V ČESKÉ REPUBLICE

MARTIN NETOLICKÝ

Právnická fakulta Masarykovy univerzity, Česká republika

Abstrakt v rodném jazyce

Kraje vznikly na našem území v roce 2000, kdy nabyl účinnosti ústavní zákon o vytvoření vyšších územních samosprávných celků schválený již v roce 1997. Spolu s ustavením krajů bylo nezbytné nastavit jejich financování tak, aby mohly od počátku plnit veškeré úkoly, které jim byly svěřeny. Postupně došlo k výrazné fiskální decentralizaci směrem k územním rozpočtům, tedy i na krajské úrovni. Příspěvek se blíže zabývá vývojem rozpočtového určení daní ve vztahu ke krajům od počátku existence krajské samosprávy až do současnosti. Dále se autor snaží pojmenovat možné další směřování v rámci chystaných změn zákona o rozpočtovém určení daní.

Klíčová slova v rodném jazyce

Kraj, krajská samospráva, rozpočet kraje, rozpočtové určení daní.

Abstract

In the Czech Republic regions were created in 2000 when the Act of creating regions came into force. At the same time it was necessary to define financing of regions to realize all activities. This contribution deals with development of budgetary determination of taxes for regions from 2000. The author tries to find other course in financing regions in our country.

Key words

Region, regional self-government, budgetary of the region, budget determination of taxes.

1. VZNIK KRAJSKÉ SAMOSPRÁVY A POČÁTKY JEJÍHO FINANCOVÁNÍ

Pro krajskou samosprávu byl rok 2000 skutečným mezníkem. Od 1. ledna vznikly kraje jako vyšší územní samosprávné celky a byl tak naplněn čl. 99 Ústavy ČR, který od jejího schválení předpokládal existenci středního článku řízení, dále dnem prvních voleb do zastupitelstev krajů (pozn. 12. listopadu 2000) nabyl účinnosti též zákon o krajích, který se stal základním předpisem pro fungování a organizaci krajské samosprávy, a konečně 1. ledna 2001 nabyl účinnosti zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů a na něj navazující zákon o rozpočtovém určení daní. Všechny uskutečněné změny proběhly v rámci složitého procesu první etapy reformy veřejné správy, která zahrnovala vedle předpisů organizačního charakteru (viz. zákon o obcích, zákon o krajích, zákon o hlavním městě Praze) také předpisy upravující financování územních samospráv.

Budeme-li se zabývat financováním územních samospráv podrobněji, potom zjistíme, že vlastní příjmy krajů, tedy ty, o nichž mohou kraje rozhodovat samy, a které představují fiskální decentralizaci, tvoří podstatně menší podíl než je tomu v případě rozpočtů obecních. Vlastní příjmy jsou vždy tvořeny daňovými, nedaňovými a kapitálovými příjmy. Největší část rozpočtů krajů je dosud tvořena z dotací (resp. transferů) přijatých z jiné úrovně rozpočtové soustavy. Míra závislosti na jiných rozpočtech je u krajů poněkud vyšší než na úrovni místní (obecní) samosprávy. Pokud se ovšem podíváme na situaci před osmi lety, kdy kraje vznikaly, potom musíme konstatovat, že i přes menší podíl vlastních příjmů došlo k významnému zvýšení soběstačnosti oproti skutečnosti v prvních letech. Posilování vlastních příjmů krajů

bylo způsobeno několika změnami zákona o rozpočtovém určení daní, který stanoví podíl krajů na vyjmenovaných daních.

Do Poslanecké sněmovny šel vládní návrh zákona o rozpočtovém určení daní (dále jen RUD) ve zcela odlišném znění než byl definitivně schválen. Legislativní proces ve Sněmovně znamenal zásadní úpravy původně předpokládané struktury sdílených daní procentuelní výše výnosů určených pro rozpočty krajů. Dle původního návrhu měly být součástí daňových příjmů krajů také spotřební daně (dokonce jako daně výlučné). Obdobně měly být součástí daňových příjmů krajů výnosy daně darovací a dědické jako daně výlučné, daň z převodu nemovitostí měla být sdílenou se 75% podílem pro kraje. Myslím, že díky diskusím, které jsou v současnosti vedeny ohledně zahrnutí spotřebních a ekologických daní mezi sdílené daně je následující přehled původního záměru zajímavý. Vláda předpokládala, že daňové příjmy krajů měly být tvořeny:

- celostátním hrubým výnosem spotřební daně z lihu a lihovin,
- celostátním hrubým výnosem spotřební daně z piva,
- celostátním hrubým výnosem spotřební daně z vína,
- výnosem daně darovací,
- výnosem daně dědické,
- podílem na 10 % z celostátního hrubého výnosu daně z přidané hodnoty,
- podílem na 10 % z celostátního hrubého výnosu daně (záloh na daň) z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti a funkčních požitků, odváděné zaměstnavatelem jako plátcem daně,
- podílem na 10 % z celostátního hrubého výnosu daně (záloh na daň) z příjmů fyzických osob srážené podle zvláštní sazby,
- podílem na 10 % z celostátního hrubého výnosu daně (záloh na daň) z příjmů fyzických osob s výjimkou výnosů ze závislé činnosti a funkčních požitků a daně srážené podle zvláštní sazby,
- podíl na 10 % z celostátního hrubého výnosu daně z příjmů právnických osob
- a 75 % hrubého výnosu daně z převodu nemovitostí.¹

Součástí důvodové zprávy k návrhu zákona o RUD byl finančně ekonomický rozbor, který obsahoval stručné zdůvodnění fiskální decentralizace směrem k územním samosprávným celkům. Kraje však byly zmíněny spíše okrajově. Dle zmíněné důvodové zprávy navrhovalo Ministerstvo financí (potažmo vláda) výše uvedenou strukturu výlučných a sdílených daní

¹ Parlament ČR, PS, III. Volební období, sněmovní tisk 435/0 Vládní návrh zákona o rozpočtovém určení daní. Dostupný z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=3&CT=435&CT1=0>.

s ohledem na převod zřizovatelských funkcí z jednotlivých resortů a okresních úřadů na kraje tak, aby jejich financování bylo součástí rozpočtově určených daňových příjmů pro kraje a dotací ze státního rozpočtu, přičemž o tytéž částky měly být následně sníženy příjmy i výdaje kapitol státního rozpočtu. Dále měl být rozpočtovým určením financován také provoz krajských úřadů.

Po složitém projednávání v orgánech Poslanecké sněmovny, zejména potom na rozpočtovém výboru a výboru pro veřejnou správu, regionální rozvoj a životní prostředí, bylo dohodnuto, že daňové příjmy krajů nebudou pro rok 2001 stanoveny. Z textu přijatého zákona bylo zřejmé, že problém nastavení příjmů nově vzniklých krajů je natolik ekonomicky i politicky složitý, že se zákonodárce rozhodl nepřijímat ukvapená rozhodnutí pod časovým tlakem. Je evidentní, že cílem bylo přijmout úpravu v průběhu roku 2001 tak, aby byla účinná počínaje rokem 2002. Toto řešení se nabízelo i proto, že majetek přecházel na kraje postupně v průběhu roku 2001, kdy zároveň s ním byly převedeny i zřizovatelské funkce organizací a příslušné výdaje státního rozpočtu s ním spojené. Šlo o organizace, které do té doby zřizovalo Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy, Ministerstvo zemědělství, Ministerstvo dopravy, Ministerstvo práce a sociálních věcí, Ministerstvo kultury a Ministerstvo zdravotnictví ČR.

V roce 2001 byly kraje přechodně financovány dotacemi ze SR, přičemž finanční vztah státního rozpočtu k rozpočtům krajů byl stanoven přílohou č. 7 zákona č. 491/2000 Sb., o státním rozpočtu ČR na rok 2001.²

2. PRVNÍ NOVELA ZÁKONA O RUD VE VZTAHU KE KRAJŮM

Avizovaná novela zákona o RUD byla schválena jako zákon č. 483/2001 Sb. Šlo o první předpis, který stanovil procentní podíl ze sdílených daní pro kraje. Jejich stanovená struktura od té doby přibližně odpovídá struktuře sdílených daní pro obce, což bylo jedním z principů vládního návrhu. Mělo se tím dosáhnout sladění vývoje jednotlivých článků veřejných rozpočtů. Byť vládní návrh původně určoval jiná procenta ze sdílených daní pro kraje, konečná upravená verze se již výrazně nelišila a byl nalezen kompromis. Důvodová zpráva tentokrát obsahovala podrobné údaje týkající se navrhované právní úpravy. Přesto se předpokládalo, že i rok 2002 bude do jisté míry přechodný, protože k 31.12.2002 se očekával zánik okresních úřadů, z nichž měly přejít další zřizovatelské funkce na kraje spolu s příslušným majetkem.

Vedle vlastních daňových příjmů se dále předpokládalo, že bude nadále existovat dotační vztah státního rozpočtu k rozpočtům krajů. Celkový objem výdajů nemohl být financován daňovými výnosy v důsledku již schválených zákonů (např. zákon o krajích stanovil povinnost poskytnout krajům příspěvek na výkon státní správy v přenesené působnosti (ve formě dotace)). Vládní návrh počítal s daňovými příjmy, které měly pokrýt především běžné výdaje na chod krajského úřadu, na převedené zřizovatelské funkce podle zákona č. 157/2000 Sb. a na tak zvanou běžnou míru investování.³

² Parlament ČR, PS, III. Volební období, sněmovní tisk 947/0 Vládní návrh zákona o rozpočtovém určení daní. Dostupný z:<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=3&CT=974&CT1=0>.

³ Parlament ČR, PS, III. Volební období, sněmovní tisk 974/0 Vládní návrh zákona o rozpočtovém určení daní. Dostupný z:<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=3&CT=974&CT1=0>.

Daňové příjmy krajů počínaje rokem 2002 tvořily:

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

3. ZÁKON O RUD A PŘÍMÉ VZDĚLÁVACÍ NÁKLADY VE ŠKOLSTVÍ

Zatím poslední změna zákona o RUD byla novela publikovaná pod číslem 1/2005 Sb., i zde došlo k zásadním změnám v legislativním procesu ve Sněmovně. Vláda předpokládala, že struktura daní zůstane shodná, avšak budou posíleny daňové příjmy na úkor přijatých dotací. Mělo se tak stát navýšením procenta sdílených daní z 3,1% na 15,06%. Sdílené daně pro kraje zdaleka nekryly všechny převedené aktivity a nadále bylo jejich zabezpečení řešeno dotačními vztahy (např. financování tzv. přímých vzdělávacích nákladů u krajského školství z kapitoly Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy).

Je nutno opět připomenout zrušení okresních úřadů k 31.12. 2002, když od 1.1. následujícího roku přešly do působnosti krajů zřizovatelské funkce v rámci II. etapy reformy veřejné správy k dalším organizacím v oblasti sociálních služeb, kultury, zdravotnictví, apod. Pokud by byly řešeny pouze zřizovatelské funkce organizací bez výše uvedených přímých vzdělávacích nákladů, potom by podíl krajů byl stanoven na 10,32%. Jelikož návrh předpokládal zařadit nově mezi výdaje krajů také osobní výdaje pedagogických a nepedagogických pracovníků škol a školských zařízení zřizovaných kraji (výdaje na provoz škol jsou zahrnuty již v předchozí novele zákona o RUD) a některé další předpokládané výdaje, bylo procento z daňových příjmů navrženo na již zmíněných 15,06%.⁴

I v tomto případě doznala předkládaná novela změn v legislativním procesu. Pro zásadní nesouhlas školské veřejnosti, ale také MŠMT, které se na převodu prostředků neshodlo s Ministerstvem financí, byl nakonec schválen zákon, který zvýšil procento ze sdílených daní pro kraje pouze na 8,92% se zachováním struktury sdílených daní. Tato výše odpovídala

⁴ Parlament ČR, PS, IV. Volební období, sněmovní tisk 747/0 Vládní návrh zákona o rozpočtovém určení daní. Dostupný z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=4&CT=747&CT1=0>.

výdajům na nově převedené zřizovatelské funkce organizací ze zaniklých okresních úřadů na kraje. Od té doby nebyla další novela RUD přijata.

4. VÝŠE VLASTNÍCH PŘÍJMŮ ROZPOČTŮ KRAJŮ

Vlastní příjmy složené z daňových, nedaňových a kapitálových příjmů jsou předpokladem autonomního rozhodování příjemce o jejich využití. Vyjadřují tedy míru fiskální decentralizace a soběstačnosti na jiných veřejných rozpočtech, zejména na státním rozpočtu. Daňové příjmy tvoří zdaleka největší část vlastních příjmů. Srovnáme-li situaci rozpočtů krajů a rozpočtů obcí, potom zjistíme, že zatímco vlastní příjmy obcí tvoří přibližně 74,4% (daňové příjmy 59,9%) z celkových příjmů obcí v roce 2008, vlastní příjmy krajů tvoří 40,3% (daňové příjmy 36,8%) z celkových příjmů krajů v roce 2008. Přesto lze sledovat jak u obcí, tak u krajů postupné posilování soběstačnosti, což nejlépe ukazuje následující tabulka, která srovnává podíl vlastních příjmů od roku 2001.⁵

Tabulka č. 1: Podíl vlastních příjmů na celkových příjmech ÚSC

Skutečnost roku	podíl v % kraje	podíl v % obce
2001	0,58	66,46
2002	29,04	65,26
2003	13,63	58,73
2004	15,99	61,03
2005	37,71	72,96
2006	37,31	70,21
2007	40,18	70,9
Očekávaná skutečnost 2008	40,3	74,36

Zdroj: Státní závěrečný účet územních rozpočtů za rok 2007, Státní rozpočet na rok 2009

Je jasné, že se jedná o relativní čísla, která je nutné posuzovat vždy v souvislosti s konkrétními údaji rozpočtů a stavem převedených zřizovatelských funkcí. Trend posledních pěti let, kdy se situace postupně usazovala, jasně ukazuje zvyšování podílu vlastních příjmů na úkor přijatých dotací. Přesto lze učinit závěr, že rozpočty obcí projevují větší míru soběstačnosti na ostatních veřejných rozpočtech, než je tomu u rozpočtů krajů.

5. STRUČNÝ KOMENTÁŘ NA ZÁVĚR

Již déle než rok se na Ministerstvu financí schází pracovní skupina pro přípravu nového zákona o rozpočtovém určení daní. Jejím cílem je připravit především nové přerozdělení daní pro obce. Součástí příprav nové úpravy musí být ovšem nastavení RUD pro kraje. Dá se očekávat opět diskuse ohledně převodu prostředků na přímé vzdělávací náklady krajského

⁵ Státní rozpočet na rok 2009, část J, Rozpočty ÚSC, dobrovolných svazků obcí a RR Regionů soudržnosti.

školsství přímo do daňových příjmů a s tím spojené snížení dotací ze státního rozpočtu. Osobně se domnívám, že by míra soběstačnosti krajských rozpočtů měla postupně dosáhnout stejné výše jako u obcí. Je proto potřeba podrobit důkladné analýze současnou situaci financování krajů a hledat taková řešení, která povedou ke zvýšení vlastních příjmů krajů, a tím i autonomie této střední úrovně veřejných rozpočtů.

Literatura:

- Parlament ČR, PS, III. Volební období, sněmovní tisk 435/0 Vládní návrh zákona o rozpočtovém určení daní. Dostupný z:
<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=3&CT=435&CT1=0>
- Parlament ČR, PS, III. Volební období, sněmovní tisk 947/0 Vládní návrh zákona o rozpočtovém určení daní. Dostupný z:
<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=3&CT=974&CT1=0>
- Parlament ČR, PS, IV. Volební období, sněmovní tisk 747/0 Vládní návrh zákona o rozpočtovém určení daní. Dostupný z:
<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=4&CT=747&CT1=0>
- Státní rozpočet na rok 2009, část J, Rozpočty ÚSC, dobrovolných svazků obcí a RR Regionů soudržnosti

Kontaktní údaje na autora – email:

m.netolicky@email.cz