



Bude příští rok z hlediska financování obcí příznivější než letošní?

**ČESKÁ
SPORITELNA**



Zda bude rok 2010 pro samosprávu příznivější, se chtěli dozvědět účastníci XII. finanční konference, která se konala ve dnech 23. a 24. listopadu 2009 v Praze. Odpovědět na tuto otázku se snažil náměstek ministra financí Bohdan Hejduk. Podle propočtů ministerstva by do obecních rozpočtů mělo putovat o 15 mld. Kč více než letos. Starostové ale optimistickému výhledu příliš nevěří.

Finanční konference byla tradičně rozdělena do pěti bloků. První dva se věnovaly financování obcí v době ekonomické krize, třetí byl zaměřen na problematiku DPH, ve čtvrtém se přednášející spolu s přítomnými delegáty zamýšleli nad tím, zda evropské projekty lze považovat za vítaný zdroj příjmů či spíše za danajský dar, a v posledním bloku se diskutovalo o některých vybraných činnostech obcí, především pak o regulaci sázkových her.

Na půdě Prahy přivítal účastníky konference primátor **Pavel Bém**. Ve svém příspěvku uvedl, že vládní odhad příjmů ze sdílených daní pro rok 2009 se během pouhých 11 měsíců zřítíl ze 142 mld. korun na 112, což pro Prahu konkrétně znamená propad v příjmech o 9 mld. korun. Jenom díky tomu, že si koncem roku 2008 připra-

vili konzervativnější odhad příjmů a vytvořili si určitý „polštář“, není dnes dopad pro Prahu tak tvrdý. V příjmové stránce rozpočtu města představuje -5,5 mld. korun. I to ale znamená, že Praze chybí osmina jejích daňových příjmů. Příliš optimisticky nelze podle Béma chápat ani současné drobné oživení ekonomiky v Evropě, jelikož je zapříčiněno především masivními státními výdaji. Je třeba počítat také s tím, že špatný stav veřejných financí a rostoucí nezaměstnanost budou reagovat na pokles ekonomické



výkonnosti s jistým zpožděním. Primátor Prahy považuje za velmi nepravděpodobné, že by se Česká republika v horizontu několika nejbližších let vrátila k rychlejšímu ekonomickému růstu. Města a obce budou muset vést boj s deštrujícím propadem daňových příjmů. Stejně tak jako v soukromém sektoru i ve veřejné sféře ale platí, že nejrychleji se vzpamatuje ten, kdo se příliš nezadlužil. Podle Béma proto nezbyvá, než začít s tvrdou debyrokrizací, provozní optimalizací, personálními audity atd. Zákodárce pak vyzval k tomu, aby nezatěžovali města a obce nesmyslnými zákony, které mají velké dopady na výdajovou stránku municipálních rozpočtů. Jako příklad uvedl tzv. Kuberovu chodníkovou novelu. Primátor Bém věří, že bude-li se šerit všude tam, kde je to možné, má naše země šanci ekonomickou krizi přežít.

Úvod k tématům finanční konference přednesl předseda Svazu **Oldřich Vlasák**. Nejprve se krátce věnoval dopadům hospodářské krize z pohledu Evropy. Konstatoval,



že zatímco u nás krize kráčí rozpočty obcí a měst o miliardy korun, situace jinde ve světě je často mnohem dramatičtější. Patrně nejbolestnější ztrátu zaznamenaly obce a města, které přišly o své investice. Kupříkladu ve Velké Británii místní vlády ztratily 1 miliardu euro finančních investic v důsledku bankrotu islandských bank, kde měly uložené volné peníze. O další prostředky v rozpočtech přišly britské obce a města díky nerealizovaným příjmům z úroků. Podobně byly zasaženy místní vlády v Belgii. Kvůli krizi banky Dexia, kde jsou belgické samosprávy akcionáři, zaznamenaly obce pokles hodnoty podílu na trhu a nezískaly očekávané příjmy z dividend. Patrně všude v Evropě přišly obce o daňové příjmy. Například na Ukrajině, kde přímé daně představují 55 – 70 % příjmů obecních rozpočtů, se výsledný pokles obecních příjmů pro rok 2009 odhaduje až o 35 %. Největším strachem všech evropských samospráv jsou ale podle Vlasáka zvýšené výdaje. Kvůli vyšší poptávce po sociálních a zdravotních službách, kvůli nutnosti postarat se o lidi bez dostatečných příjmů a občany obcí, kteří přišli o práci, musí místní orgány počítat s vyššími náklady. S cílem dosáhnout úspor se tak často nevyhnou nejen snižování správních nákladů na zaměstnance, ale i propouštění. Omezení se také nevyhnou některé dříve plánované investice, což může mít dlouhodobý dopad na hospodářský růst, protože v Evropské unii regionální a místní vlády vytvářejí 70 % veřejných investic. Evropská komise předpokládá, že hospodářský růst se na náš kontinent vrátí v následujících dvou letech. To však neznamená, že zmizí problémy, které krize způsobila. Do budoucna se má výrazně zvýšit zadlužení, vysoké deficity čekají prakticky na celou Evropu. V evropské sedmadvacítce zůstane navíc vysoká nezaměstnanost, bez práce má být každý desátý praceschopný občan.

V kontextu globální ekonomické krize bude letošní rok z hlediska financování obcí velmi nepříznivý také v České republice. Oldřich Vlasák zdůraznil, že daně z příjmů velmi citlivě reagují na hospodářský vývoj, což opět podporuje dlouholetý požadavek Svazu na rozšíření portfolia o spotřební daně, které meziročně zaznamenaly mnohem menší relativní pokles. Obce také výrazně pocítily dopad Národního protikrizového plánu vlády. Svaz chápe nezbytnost některých vládních protikrizových kroků, ale zdá se, že navrhovatelé jen zřídka berou v úvahu dopad na rozpočty samospráv.

Oldřich Vlasák dále upozornil na problematiku dvojnásobného zvýšení daně z nemovitostí, které osobně nepovažuje za příliš šťastné a systémové řešení. S ohledem na celkovou sumu daně ani dvojnásobný růst sazby, který se navíc nevztahuje na všechny pozemky a stavby, nenahradí podle jeho názoru výpadek v důsledku nižšího inkasa daní z příjmů.

Otevřel také otázku dotací a připomněl, že zástupci vlády na XI. Sněmu Svazu mimo jiné deklarovali, že podpora investičních akcí na úrovni obcí je vládní prioritou.

Za pozitivní ale předseda Vlasák jednoznačně považuje skutečnost, že se Svazu podařilo prosadit zvýšení příspěvku na výkon státní správy. Ze státního rozpočtu byly pro rok 2010 za tímto účelem vyčleněny 2 mld. korun. Jde o konkrétní výsledky dlouhodobého úsilí Svazu, neboť na nedostatečné financování přenesené působnosti poukazují již usnesení několika předchozích sněmů. Upozornil přitom, že zvýšení se nedotýká obcí s rozšířenou působností, a to ani u základních kompetencí.

Z návrhu státního rozpočtu vyplývá, že obce i města by v letošním i příštím roce měly hospodařit se schodkem. Oldřich Vlasák připomněl, že v posledních letech byl vykázán přebytek a celkový dluh obcí se již od roku 2005 prakticky nemění, zůstává na úrovni 80 mld. Kč. Srovnáme-li vývoj salda státního rozpočtu, nelze než dovodit, že obce a města hospodaří opravdu odpovědně. Zdůraznil, že většina obcí si vytvořila určité rezervy, z velké části jde ale o peníze určené na spolufinancování projektů podpořených z fondů Evropské unie. Nejedná se o peníze, které by obce mohly a chtěly „projít“ v běžných výdajích. Čerpání prostředků ze státních

a evropských fondů je pro obce a města zásadní podmínkou pro budování jejich infrastruktury a celkový rozvoj. Systém čerpání prostředků, zejména z evropských fondů, je založen na nutnosti předfinancování projektů žadateli, které jsou často v této souvislosti nuceny brát si úvěry a splácet úroky, jež následně výrazně zatěžují jejich rozpočty. Vhodné by bylo zajistit potřebné prostředky na předfinancování ze strany relevantních ministerstev, stejně tak jako zjednodušení podmínek administrace operačních programů u jednotlivých správců dotačních titulů, aby nedocházelo ke změnám podmínek v průběhu realizace projektů a podobně.

Oldřich Vlasák otevřel také problematiku účetnictví, zákona o hazardních hrách (zde zdůraznil požadavek Svazu na zapojení obcí do povolovacích procesů k novým herním technologiím, konkrétně videoloterním terminálům, kterých je v ČR na 40 tisíc, a požadavek na část výnosů ze správních a místních poplatků a z odvodů z výhry) a problematiku odpadového hospodářství (podrobněji viz dále).

S velmi zajímavým příspěvkem vystoupil na konferenci

Michal Mejstřík, člen bývalé Národní ekonomické rady vlády (NERV), který seznámil účastníky konference s makroekonomickým rámcem hospodaření obcí. V úvodu svého vystoupení připomněl, že podle údajů časopisu the Banker jsou tři současné největší světové banky čínské a dodal, že příští finanční krize nemusí přijít z USA, ale právě z Číny.



V souvislosti s úroky státních obligací zmínil, že země, které se nedokázaly vyrovnat s novou situací (například Ukrajina, pobaltské země), musí nyní platit vysoké sankce ve formě vyšších úrokových sazeb. Křivka ČR se vychýlila pouze v jednom okamžiku. Důvodem byl fakt, že ČR byla analytiky omylem zařazena mezi země, které disponují velkými úsporami v podobě úvěrů v zahraniční měně. Tato mylná hláška vedla v únoru ke zvýšení úrokových sazeb i v České a Slovenské republice.

Profesor Mejstřík dále zmínil souvislost fiskálního deficitu a volebního cyklu. Pro

ilustraci odlišného vývoje rozpočtů z hlediska tohoto cyklu použil případ Finska, kde ve volebním cyklu nikdy nedošlo k zadlužování. Naopak v Maďarsku vedl každý volební cyklus k propadu dluhu a k nárůstu zadlužování. Česká republika se z hlediska fiskální odpovědnosti pohybuje na půl cesty mezi těmito dvěma zeměmi.

Ve spojitosti s výhledem rozpočtování na rok 2011 a 2012 Mejstřík uvedl, že před českými politiky stojí zásadní kroky z hlediska snížení strukturálního salda. V ČR není velká část deficitu ovlivněna pouze současnou recesí, ale dlouhodoběji je určována víceméně předurčenou strukturou příjmů a výdajů. Střednědobý rozpočtový cíl, ke kterému se ČR zavázala v rámci fiskálních pravidel EU, je omezit strukturální saldo tak, aby strukturální deficit nepřevýšil 1 % HDP. ČR je tohoto povinna dosáhnout nejpozději v roce 2012, na základě navrhovaného nastavení fiskální politiky a výdajových rámců je však pravděpodobné, že tento cíl nebude v roce 2012 naplněn. Z hlediska dlouhodobého výhledu by deficit při nyní nastavené struktuře příjmů a výdajů vyrostl v roce 2060 až na 250 % HDP.

V závěru doporučil obcím, aby se intenzivněji zajímaly o tzv. rozpočtově neutrální prostředky, které by výrazněji nezatěžovaly systém národních veřejných financí,

tedy zejména o evropské fondy. Na období let 2007 až 2013 disponuje ČR z prostředků kohezní politiky EU ve formě strukturálních fondů a z prostředků Kohezního fondu částkou přibližně se rovnající 680 miliardám korun.

Na profesora Mejstříka navázal náměstek ministra financí **Bohdan Hejduk**. Zaměřil se především na přípravu státního rozpočtu ve vztahu k rozpočtům obcí. Ministerstvo financí podle jeho slov předpokládá, že obecní rozpočty by mohly skončit deficitem až 14,7 mld. korun. Je to výrazně horší výsledek než v roce 2008, kdy obecní rozpočty byly ve svém historickém přebytku 15,62 mld. Kč. Hlavním problémem roku 2009 je nepříznivý vývoj daňových příjmů. Největší propady oproti roku 2008 byly zaznamenány především u daně z příjmů právnických osob, fyzických osob, ale i u daně z přidané hodnoty. MF očekává, že úroveň daňových příjmů by měla koncem roku dosáhnout 88 % úrovně roku 2008. Je to odhad, který byl zpracován na základě údajů z poloviny roku 2009 a bude nadále zpřesňován. Deficit



státního rozpočtu by měl v letošním roce přesáhnout výši 170 mld. korun, celkový deficit veřejných rozpočtů by měl dosáhnout výše 6,6 % HDP, což je trojnásobné zhoršení oproti roku 2008. V roce 2010 bude trend deficitního hospodaření pokračovat, deficit v hospodaření obcí by ale měl být již mnohem nižší, a to 3,2 mld. Kč. Státní rozpočet na rok 2010 má schválen deficit 162,7 mld. korun.

I v roce 2010 budou nejvýznamnějším zdrojem obecních rozpočtů daňové příjmy, které by dle MF měly dosáhnout zhruba 152,8 mld. Kč, což je o 15 mld. více než letos. Nárůst zohledňuje zejména zvýšení obou sazeb DPH a daně z nemovitostí (viz tabulka č. 1).

Náměstek Hejduk však zdůraznil, že se jedná pouze o odhady. Při sestavování rozpočtu obcí doporučil vycházet z úrovně očekávané skutečnosti plnění daňových příjmů v roce letošním.

Druhým nejvýraznějším zdrojem pro obce jsou dotace. Úsporná opatření se ale projevují i v této oblasti – nedochází k jejich valorizaci. Celkový objem dotací v návrhu státního rozpočtu činí 50 600 000 000 Kč (další dotace poskytují kraje, EU). Ministerstvo financí odhaduje pro příští rok pokles celkového objemu dotací, které obce do svých rozpočtů získají, což je patrné z tabulky č. 2.

Tabulka č. 1

Vývoj daňových příjmů územních samosprávných celků v roce 2009 a 2010		
Daňový příjem	Očekávaná skutečnost r. 2009	Predikce na r. 2010
	<i>obce</i>	<i>obce</i>
Daň z přidané hodnoty	54,1	58,0
Daň z příjmů právnických osob celkem	34,3	36,6
Daň z příjmů právnických osob	28,4	30,8
Daň z příjmů právnických osob plac. kraji a obcemi	5,9	5,8
Daň z příjmů fyzických osob celkem	29,1	34,6
Daň z příjmů fyzických osob - zvláštní sazba	2,0	2,1
Daň z podnikání celkem	3,0	8,4
<i>daň z podnikání - sdílená část výnosů</i>	0,9	2,5
<i>daň z podnikání - 30 % dle místa vzniku</i>	2,1	5,9
Daň ze závislé činnosti celkem	24,1	24,1
<i>daň ze závislé činnosti - sdílená část</i>	22,5	22,5
<i>daň ze závislé činnosti - 1,5 % motivace</i>	1,6	1,9
Daň z nemovitostí	6,4	9,6
Správní a místní poplatky	7,7	7,8
Poplatky za znečišťování životního prostředí	6,2	6,2
DAŇOVÉ PŘÍJMY CELKEM	137,8	152,8

Tabulka č. 2

Struktura příjmů a výdajů obcí v letech 2008 až 2010 (v mld. Kč)			
	Skutečnost 2008	Očekávaná skutečnost 2009	Predikce 2010
<i>Ukazatel</i>			
Daňové příjmy	154,42	139,2	154,3
Nedaňové příjmy	25,74	26,9	28,3
Kapitálové příjmy	15,48	14,2	14,1
Přijaté dotace	74,03	71,5	68,1
Příjmy celkem	269,67	251,8	264,8
Běžné výdaje	179,65	188,0	189,4
Kapitálové výdaje	74,40	78,5	78,6
Výdaje celkem	254,05	266,5	268,0
S a l d o	15,62	-14,7	-3,2

Pozn. Daňové příjmy hl. m. Prahy podle § 3odst. 2 zákona č. 243/2000 Sb., kterým jsou definovány daňové příjmy krajů, jsou z důvodu lepší srovnatelnosti zahrnuty mezi obce, nikoli kraje, jak je tomu u daňové predikce.

Další část svého vystoupení věnoval náměst-
tek Hejduk financování přenesené působ-
nosti, k jejímuž krytí by měly sloužit: příspě-
vek na výkon státní správy, správní poplatky

a nahodilé příjmy (pokuty), účelové dotace
(SPOD, soc. služby atd.) a vlastní příjmy. Zdů-
raznil, že příspěvek na výkon státní správy byl
pro rok 2010 navýšen o 2 mld. Kč, a to pře-

devším ve prospěch menších obcí. Jedná se
o obrovský úspěch Svazu, což potvrdil i další
řečník poslanec Vilímeček. V r. 2011 by pak měla
být prioritně řešena výše úhrady u krajů.

Tabulka č. 3

Krytí přenesené působnosti				
Obce dle nejvyšší správní role obce	Počet	Podíl 2miliardové kompenzace (v mil.)	Krytí přenesené působnosti v roce 2010	Krytí přenesené působnosti v roce 2007
Obce	5003	591,5	95 %	21 %
Obce s matričním úřadem	622	226,6	95 %	41 %
Obce se stavebním úřadem	230	182,7	95 %	50 %
Obce s pověřeným OÚ	183	259,7	95 %	68 %
Obce s rozšířenou působností	202	29,6	105 %	105 %
Brno, Ostrava, Plzeň	3	294,6	95 %	76 %
Praha	1	415,3	62 %	37 %

Pozn.: Pro obec I. typu činí navýšení v průměru o 118 230 Kč, pro obec s matrikou dalších 364 310 Kč a pro obec se stavebním úřadem ještě 794 350 Kč. Obec, která má matriku i stavební úřad, dostane tedy navíc v průměru o 1 276 890 Kč více.

V návaznosti na
informaci o na-
výšení příspěv-
ku na výkon
přenesené pů-
sobnosti upo-
zornil primátor
Dan Jiránek
na skutečnost,
že fakta o „zís-
kovosti“ správních
poplatků



u obcí III. typu již není v době hospodář-
ského poklesu pravdivá. Statutární města
a obce s rozšířenou působností získávala
nejvíce prostředků z úkonů vztahujících se
k registraci vozidel a stavebnímu řízení.
V době, kdy trh nových i ojetých automob-
ilů stagnuje a kdy se utlumují stavební
práce, výnos z poplatků dramaticky klesá.

Pokles daňových příjmů, snížení správních
poplatků a přitom žádný nárůst příspěvku
na přenesenou působnost povede všechna
na statutární města k omezení investic.
Navíc je zřejmé, že statutární města již vy-
čerpala svoje rezervy a spolufinancování
v příštích letech budou zajišťovat výhrad-
ně za pomoci úvěrů.

Činnost rozpočtového výboru ve vztahu
k obcím a městům přiblížil ve své před-
nášce poslanec **Vladislav Vilímeček**. Hned
v úvodu přitom vyzvedl dobré hospoda-
ření měst a obcí, které si v době poměrně
vysokého ekonomického růstu vytvořily ur-
čité úspory, jež nyní sice nepokryjí veškeré
výpadky, ale alespoň umožní spolufinanco-
vání evropských projektů. Stejně tak jako
náměstek Hejduk potvrdil, že ekonomická
krize ukázala, že některé typy daní jsou na

pokles výkon-
nosti ekonomiky
citlivější než jiné.
Nejcitlivějšími se
ukázaly být daně
z příjmů fyzic-
kých a právnic-
kých osob, na-
opak výraznější
výpadky nebyly
zaznamenány u
DPH a spotřeb-
ní daně. V situaci, kdy výnosy ze spotřební
daně jsou vyšší než výnosy z daně z příjmu
fyzických osob, je podle Vilímce načase zin-
tenzivnit jednání směřující k tomu, aby se
obce i kraje podílely stejným procentem na
výnosu všech daní.



K problematice financování výkonu stát-
ní správy poznamenal, že dorovnání

příspěvku považuje za velký úspěch Svazu. Ocenil přitom ale také velice vstřícný postoj Eduarda Janoty. Věřící, že ministr dodrží své slovo a v roce 2011 budou prostředky na výkon státní správy posíleny o další 2 miliardy.

Vladislav Vilímc připomněl rovněž schválení novely zákona o Úřadu pro za-

stupování státu ve věcech majetkových. Tato drobná novela je z hlediska dopadu na obce velmi významná, neboť zjednodušila převod státního majetku ve správu ÚZSVM na obce. Nadále už nebude potřeba předchodit souhlas ministerstva financí, který byl v mnoha případech neprůchodný.

Závěrem se dotkl ještě otázky duplicity kontrol obcí ve spojitosti s čerpáním dotací ze státního rozpočtu, které obce v současné době velmi zatěžují. Ocenil aktivitu Svazu měst a obcí v tomto směru a dodal, že rovněž rozpočtový výbor i podvýbor udělá vše proto, aby duplicita byla odstraněna.

Tabulka č. 4

	Meziroční porovnání celostátního inkasa sdílených daní (v mld. Kč)			
	Název druhu příjmů			
	DPH	DPPO	DPFO zvláštní sazba	DPFO závislá činnost
inkaso k 12. 11. 2008	224,27	149,42	8,93	98,26
inkaso k 13. 11. 2009	216,53	95,50	8,76	95,76
index 2009/2008	0,97	0,64	0,98	0,97

Radko Martínek, hejtman Pardubického kraje a místopředseda Asociace krajů,

v úvodu svého příspěvku předně ujistil, že jejich Asociace hodlá i nadále se Svazem velmi úzce spolupracovat. K financování krajů poznamenal, že na tom jsou o něco lépe než obce, jelikož jejich daňové příjmy představují asi 30 % z celkových příjmů, zatímco u obcí činí daňové příjmy zhruba 60 % z celkových příjmů. O to více jsou ale kraje závislé na dotacích ze státního rozpočtu. Radko Martínek konstatoval, že na nereálný rozpočet upozorňoval již koncem loňského roku a varoval, že podle odhadů ministerstva financí se není možné řídit. Pardubický kraj šel v roce 2009 do rozpočtového provizoria, ušetřil 11 % provozních nákladů a tento rok by měl přečkat bez výraznějších problémů. Hejtman Martínek pak na příkladu Pardubického kraje ukázal, jak byly naplňovány daňové příjmy v jednotlivých měsících v roce 2008 a v roce 2009 (viz graf). Z uvedeného grafu je patrné, že k největšímu propadu došlo až zhruba v polovině roku.

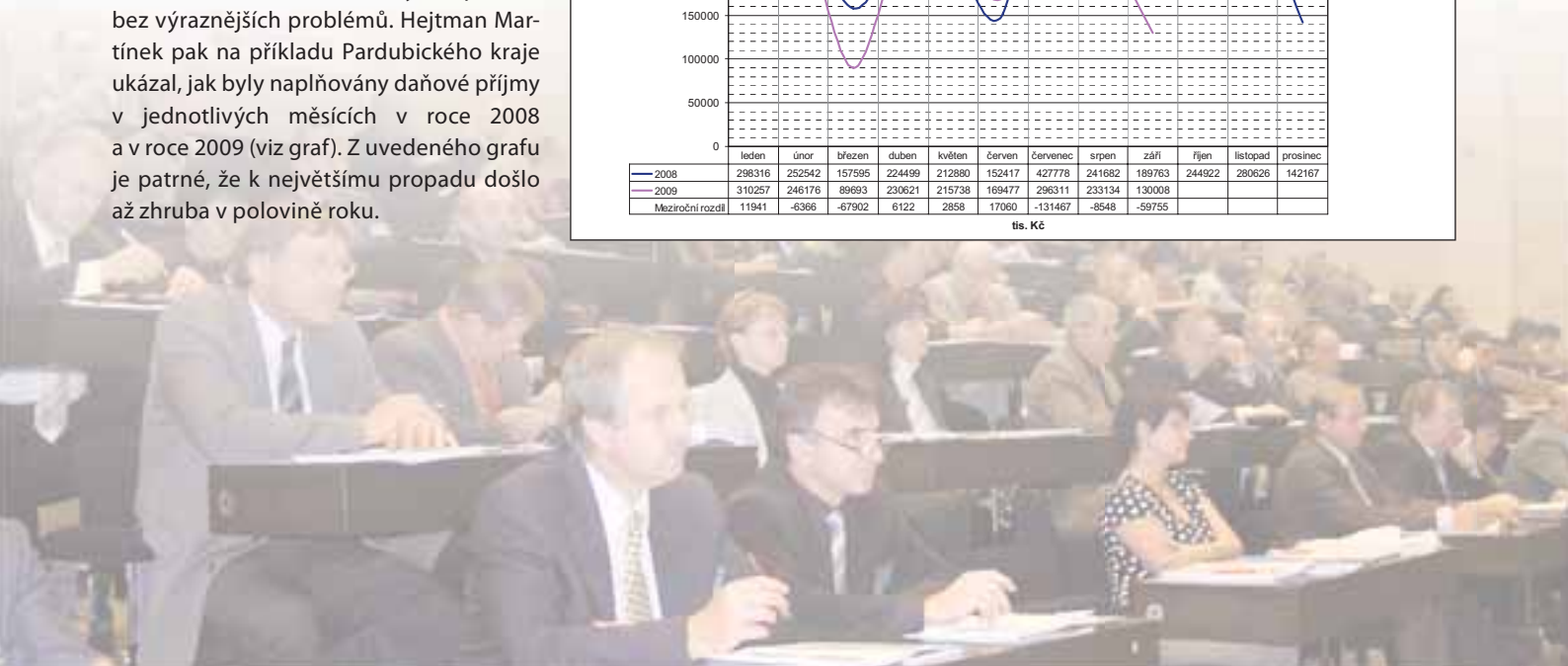
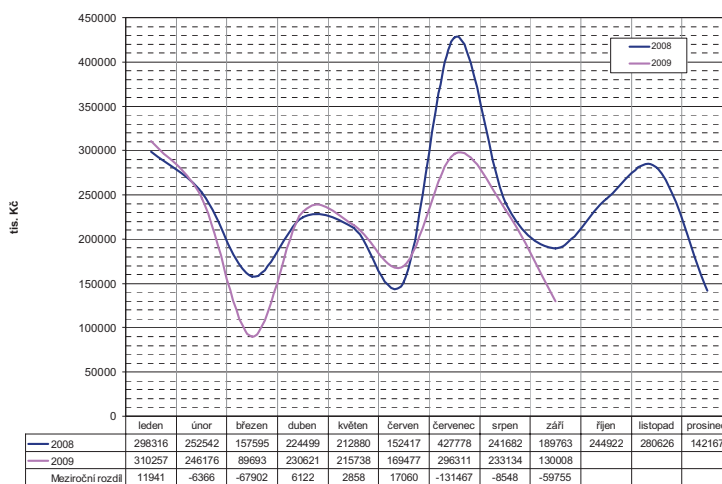


Za nerealistický považuje hejtman i výhled ministerstva financí na rok 2010. V Pardubickém kraji počítají s tím, že HDP neporoste, nýbrž příští rok ještě klesne o 2 %. Očekávat lze výraznou nezaměstnanost a stavebnictví, od kterého se odvíjejí i další části hospodářství, bude v nejlepším případě stagnovat. Dále se bude snižovat kupní síla obyvatelstva i investiční schopnost obchodních subjektů, příliš tedy nepomůže ani zvýšení sazeb DPH o 1 %. Pozitivní bude, když DPH dosáhne stejného výsledku jako letos.

Radko Martínek, stejně jako jeho předchůdci, závěrem svého vystoupení zdůraznil, že je třeba začít znovu a důrazně hovořit o zařazení spotřební daně mezi daně sdílené. Dnes je to jediná daň, která státu kompenzuje výpadky v příjmech. A jak podle Martínka čelit dopadům finanční krize? Předně snažit se udržet alespoň minimální investiční aktivity, efektivně využívat prostředky z evropských prostředků, snižovat a zefektivňovat provozní výdaje a přijímat nutná opatření v sociální oblasti.

Krize se projevuje i v rozpočtech krajů

Plnění daňových příjmů Pardubického kraje v roce 2008 a 2009 za jednotlivé měsíce



Daň z nemovitostí – jediný rostoucí příjem obcí

Inkaso daně z nemovitostí zaznamenaná v příštím roce výrazný nárůst. **Alena Holmes**, ředitelka odboru Legislativa majetkových daní a poplatků z ministerstva financí, shrnula zásadní novely zákona, k nimž došlo v posledních letech. Aplikace místního koeficientu, zrušení osvobození pro novostavby, nedávno schválené zvýšení většiny sazeb však představují celoplošné zvýšení daně. Jak se zvyšuje význam daně, lze očekávat častější dotazy ze strany poplatníků, zejména pak v souvislosti s rozdílnou kvalitou bydlení, ale stejnou výší daně. Ministerstvo financí proto preferuje odlišné zdaňování dle kvality nemovitosti, resp. pozemků.

Pracovní návrh vychází z předpokladu, že kvalita nemovitosti (i stavby) výrazně závisí na její poloze. Celý postup nazývá „dle kombinovaných principů“. Princip nové



konstrukce vychází z tzv. mapy daňových základů, která by byla zcela v kompetenci obcí, kdy by postupy a dohled provádělo ministerstvo financí. Základní rozdělení zahrnuje stavební a nestavební pozemky, ale další členění již záleží na zónách stanovených obcí. Při jejich stanovení by obec vycházela z existujících katastrálních map či projektové dokumentace. Kvalita pozemku, a tedy jeho hodnota pro stanovení daňového základu, by měla zohledňovat především kvalitu inženýrských sítí, dopravní dostupnost, druh a využití.

První pilotní vytvoření mapy a metodiky k její tvorbě bylo provedeno v obci Kamenice, kde pracovníci MF s obcí testovali konkrétní okolnosti, které ovlivňují kvalitu pozemku. Zároveň se obci podařilo zjistit několik nesouladů mezi právním a faktickým stavem ve svém katastru. Při výpo-

čtech bylo zjištěno, že novým systémem lze dosáhnout spravedlivějšího zdanění ve smyslu vyššího zatížení majitelů pozemků situovaných v centru, resp. s lepší občanskou vybaveností. Zkušební výpočty ve spolupráci s MF provedlo již také město Choceň, dále se počítá např. s obcí Nebužely, Dolní Podluží nebo Nižbor.

V diskuzi se znovu otevřela otázka, jak zajistit pro obce plnou informovanost o plnění daňové povinnosti. Starosta Holc Pavel Hladík se domnívá, že finanční úřady nepřístupují ke správě odpovědně a že obce by měly mít možnost nahlížet do daňové evidence. Alena Holmes potvrdila, že chápe požadavek starostů, avšak opět připomněla stávající úpravu zákona o správě daní a poplatků, která neumožňuje sdělovat informace z daňového řízení třetím osobám. Ivan Černý doplnil, že v rámci Finanční komise se diskutovala možnost sdílení informací, které by se vázaly na nemovitost a neobsahovaly údaje o poplatníkovi. Obec by tedy mohla získat seznam katastrálních čísel, za které je daň uhrazena. Následně by takové údaje srovnala s celkovým soupisem svého katastru. Ministerstvo financí bude v nejbližší době s tímto návrhem osloveno. Daň z nemovitostí lze zařadit mezi místní daně, stej-

budoucnost místních daní, uvedla, že teď záleží hlavně na tlaku zdola, tedy od obcí. Věcně příslušný odbor je připraven snahu obcí podpořit.

Nedostatečné příjmy a rostoucí výdaje mohou vyústit v neudržitelné zadlužení jednotlivých obcí. **Jan Zíkl**, ředitel odboru Financování územních rozpočtů a programového financování, upozornil, že současná situace na straně příjmů je opravdu výjimečná a že za posledních 11 let obce vždy zaznamenaly pouze meziroční nárůsty daňových příjmů. Upozornil rovněž, že obce v době hospodářského růstu začaly poskytovat řadu služeb, které v období poklesu bude třeba z rozpočtu vyřadit. Problém mohou způsobit také dřívější investice generující velké provozní náklady. Při zjišťování stavu obecních financí doporučil vyplnění tzv. tabulky pravdy, tedy víceletého upřímného výhledu příjmů a výdajů včetně splátek. Závěrem mj. doporučil konzervativní přístup k případnému meziročnímu nárůstu daňových příjmů a také snahu o co nejmenší růst zadlužení.

Úvěr představuje jednu z forem spolufinancování evropských projektů. Nabídku služeb Českomoravské záruční a rozvojové banky, a. s., představil její generální ředitel



ně jako současné místní poplatky. **Zdeňka Jirásková** zdůraznila nejen fiskální, ale také regulační funkci místních poplatků. Obec jako správci místních poplatků mají stejné postavení jako finanční úřady a na to nesmí zapomínat. Ministerstvo financí v roce 2000 předložilo návrh zákona o místních daních, který byl zamítnut až ve 3. čtení v Poslanecké sněmovně. Od té doby nebylo žádné politické zadání připravit nové pojetí tohoto finančního zdroje. Proto také na otázku starostky Bělé pod Bezdězem Daniely Pastorkové, jak vidí



Ladislav Macka. Zajímavým produktem je např. Fond rozvoje měst, který představuje sdružení finančních prostředků veřejného i soukromého sektoru, který svoji konstrukcí vychází z evropské legislativy a má v sobě některé prvky nástroje JESSICA.

Jaké je být plátcem DPH?

Velká část i menších obcí se v průběhu letošního roku stává plátcem DPH, a proto byl problematice daně věnován samostatný blok. **Blanka**

Mattauschová, ředitelka odboru Legislativa nepřímých daní, shrnula důvody změny v definici obratu a dosavadní zkušenosti s aplikací

novely zákona. Konkrétní problémy a doporučení s plátcovstvím DPH doplnila

Michaela Dostálová, metodička z Finančního ředitelství v Ústí nad Labem. Zdůraznila nutnost rozlišování činností na výkon veřejné správy a ostatní, což má vliv na zdaňování i nárok na odpočet daně na vstupu. Aby určitou aktivitu bylo možné

označit za výkon veřejné správy, musí být vykonávána v rámci zvláštního právního režimu platného pro veřejnoprávní subjekty, nikoli za stejných právních podmínek, které platí pro soukromé ekonomické subjekty. Možnostem daňové optimalizace právě prostřednictvím uplatnění nároku na odpočet daně na vstupu se věnovala daňová poradkyně **Olga Holubová**.

Na otázku, jaké je být plátcem DPH, odpověděla **Eva Česáková**, tajemnice města Přeštice, které se plátcem stalo k 1. dubnu letošního roku. Z přeštických zkušeností



vyplývá, že obce by měly alespoň v počátcích využít služeb daňového poradce a že by měly zvolit spolehlivého dodavatele účetního softwaru. Město zatím podávalo dvě daňová přiznání a vždy získalo více, než na dani odvedlo. Tajemnice v závěru s nadsázkou uvedla, že se obává, aby se nyní rozhodování o výdajích z obecního rozpočtu nepodřizovalo možnosti či nemožnosti uplatnění DPH na vstupu.

S daňovým tématem úzce souvisí problematika účetnictví. S ohledem na připravovanou novelu došlo k rozšíření tohoto bloku o vystoupení **Pavla Klimenta** ze společnosti KPMG ČR. Kromě obecného rámce reformy a zásadních novinek podtrhl skutečnost, že reforma se dotkne nejen práce účetních, ale také fungování celého úřadu. Na přehledné časové ose uvedl doporučený postup příprav v průběhu celého příštího roku. Jednání k účetnictví stále probíhají, proto se tématu budeme, patrně také ve spolupráci s KPMG ČR, věnovat i nadále.

Odpad je energie, hazard nikoliv

Poslední blok se dotýkal dvou témat, která s financemi obcí úzce souvisí – odpady a sázkové hry. Pracovník Odboru odpadů **David Horatius** představil budoucnost odpadového hospodářství z pohledu ministerstva životního prostředí. Vzhledem ke klesající kapacitě skládek a rovněž k závazkům týkajícím se omezování

množství skládkovaného odpadu dle předpisů Evropské unie je třeba hledat nové způsoby nakládání s komunálním odpadem a podporovat jiné formy využití než jen materiálové (recyklace), např. energetické. Do budoucna se tak počítá s podporou z veřejných finančních zdrojů pro technologie využití odpadů založené na přímém spalování směsných komunálních dopadů či jejich mechanicko-biologické úpravy a následném energetickém využití nadsítné (vysoce energeticky bohaté) frakce. V uplynulých dvou letech byl předložen dvakrát téměř shodný návrh nového zákona o odpadech. V obou případech bylo připomínkové řízení zastaveno pro velký odpor odborné veřejnosti a dotčených subjektů, mj. i měst a obcí zastupovaných Svazem. V současné době jsou zpracovávány Teze rozvoje odpadového hospodářství ve spolupráci se základními partnery v této oblasti, tj. se samosprávami představovanými Svazem měst a obcí a Asociací krajů a dále podnikatelským sektorem zastoupeným Hospodářskou komorou. Tyto Teze by po jejich projednání ve vládě do konce tohoto roku měly sloužit jako základní programový dokument pro tvorbu legislativních i nelegislativních opatření (např. změna Plánu odpadového hospodářství ČR), pro posun



v odpadovém hospodářství ČR směrem k naplnění závazků vůči Evropské unii.

Problémy, které obcím způsoboval dosavadní přístup ministerstva financí, zdůraznil ve svém vystoupení **Marek Sýkora**, člen svazové Komise životního prostředí. Kromě návrhů nového zákona považuje Svaz za problematický rovněž Plán odpadového hospodářství ČR, který je v oblasti komunálních odpadů nereálný. Stanovená hranice 50 % materiálového využití odpadů je nesplnitelná, Svaz navrhuje její snížení na 30 %. Až ministr Ladislav Míko respektoval, že obce, jakožto původci odpadů, musí být součástí přípravy každého návrhu legislativy, která se odpadů dotýká. Démonizování spaloven odpadu a úplný zákaz jejich výstavby označil Sýkora za přežitý přístup. Energetické využití odpadu by mělo být finančně podporováno také v rámci programů Státního fondu životního prostředí. Pomocí dalších ekonomických nástrojů by se skládkování mělo postupně stát nejméně využívaným způsobem likvidace komunálního odpadu. V dlouhém období považuje Sýkora za nezbytné vytvořit především jasnou koncepci odpadového hospodářství, zde by mělo dojít k využití již zpracované Strategie nakládání s odpady, na jejíž přípravě se Svaz výrazně podílel.

Starostka Srnojed Eliška Vlašičová se v souvislosti se spalovnami zajímala, jak budou stanovena místa jejich výstavby. David



Horatius uvedl, že ministerstvo stanovuje pouze objem odpadu, který je třeba prostřednictvím spaloven zlikvidovat. Nemůže ani nechce určovat, kde mají spalovny stát. Marek Sýkora v této souvislosti doporučil nehovořit o spalovnách, které u občanů vyvolávají negativní reakce. V případě používání termínu energetické využití odpadu lze dosáhnout kladného přístupu i v případném místním referendu, jak ukázala situace v obci Chotíkov na Plzeňsku.

K tématu, které v poslední době vzbuzuje mnoho diskuzí – povolování hazardních her a loterií, se vyjádřili zástupci obcí, ministerstva financí i provozovatelů. **Jaroslava Stachová** z Magistrátu hl. m. Prahy upozornila na prudký nárůst videoloterních terminálů. Zatímco v roce 2008 bylo na území hlavního města Prahy ministerstvem financí povoleno 682 kusů interaktivních videoloterních terminálů, k 30. 6. t. r. byl jejich počet zvýšen na 3681, tj. 5 krát. Rovněž počet provozoven těchto terminálů vzrostl 2,5 krát. Od 1. 6. letošního roku přijalo MF opatření, podle něhož provozovatelé technických zařízení, chtějí-li je provozovat v místech, která jsou dotčena obecně závaznou vyhláškou obce regulující provozování výherních hracích přístrojů, musí k žádosti přiložit vyjádření, zda došlo k dohodě s obcí o provozování tohoto technického zařízení. V současnosti není jasné, jaký výsledek toto opatření přinese. MF upozornilo na zmíněné opatření už před jeho účinností, mnoho provozovatelů proto podalo žádost v době před 1. 6. 2009, kdy se souhlas obce nevyžadoval.

V řadě heren již dnes fungují prakticky pouze videoloterní terminály, což výrazně snižuje příjem obcí z místních a správních poplatků. Pouze část z povinného odvodu výtěžku se vrací do rozpočtu magistrátu. V případě hl. m. Prahy je navíc velmi patrný problém povolování kasin, o jejich činnosti opět rozhoduje MF. Dle Stachové by obce rozhodně měly mít možnost regulovat hazard na svém území a získávat odpovídající výnosy ze všech forem jeho provozování jakožto jeden z možných příjmů na omezování důsledků této činnosti.

Tomáš Zídek, náměstek ministra financí, připustil, že současná legislativa z roku 1990 vyžaduje zásadní změnu. Loterní zákon je postaven na

principu nárokovosti povolení k provozování loterií a jiných podobných her. Tento princip je prolomen pouze v případě her, které nejsou v loterním zákoně výslovně upraveny, např. tzv. videoloterní terminály a různá hybridní technická herní zařízení, která je MF zmocněno povolit s tím, že v povolení podrobně stanoví podmínky pro jejich provozování a využije při tom příslušných částí loterního zákona. Souhlasil rovněž s tím, že působnost obcí, jejich

role v procesu povolování loterií a jiných podobných her se v posledních letech stala jedním z klíčových problémů. Náměstek Zídek zastává názor, že věci státu musí být stanovení základní koncepce, nastavení předpokladů pro vstup do tohoto ekonomického odvětví, podmínek pro provozování her, včetně ekonomického zatížení a kontroly tohoto podnikání. V tomto směru má stát nezastupitelnou úlohu. Na druhé straně ale právě samospráva, která je nejlépe obeznámena s místními podmínkami, by měla mít možnost zásadního slova, zda si přeje či nepřeje mít na svém území ten či onen hazard. Závěrem Tomáš Zídek zmínil současné projednávání věcného zákona o hazardních hrách a loteriích.



Za provozovatele stručně promluvil **Marek Herman** z asociace provozovatelů AP-KURS. Uvedl, že asociace sdružuje největší společnosti, které mají zájem o stanovení jasných a průhledných pravidel fungování podnikání v loteriích. Společnost nevnímá sportovní sázení jako negativní aktivitu. Negativně je vnímán hazard mladistvých a zejména herny jako rizikové prostředí. Osobně však zná případy, kdy obec zakáže všechny herny až na jedinou, kde se nakonec ukáže, že jejím vlastníkem je manželka některého ze zastupitelů.

Na tuto poznámku reagoval starosta Aše Dalibor Blažek. Zdůraznil, že připomínkovával již několik návrhů na právní regulaci hazardních her, ale jeho podněty šly vždy do ztracena. Zkušenosti pohraničního města ukazují, že herny dnes velmi často slouží k legalizaci výnosů z prodeje drog



Závěry

Účastníci XII. celostátní finanční konference požadují, aby:

- a) objem finančních prostředků určených obcím a městům korespondoval s narůstajícím množstvím úkolů, které jsou na samosprávu přeneseny, a již v roce 2011 bylo zavedeno tzv. životní minimum pro obce a města v ČR
- b) pokračovaly odborné diskuze nad budoucností rozpočtového určení daní tak, aby po řádných volbách mohl být předložen návrh nového zákona upravujícího financování obcí a měst
- c) došlo k zahájení prací na novém zákoně o místních daních (včetně daně z nemovitosti), které by tvořily odpovídající finanční zdroj pro rozvoj obcí a měst
- d) nejpozději v roce 2011 došlo ke zvýšení příspěvku na výkon přenesené působnosti také pro obce III. typu, které zajišťují největší objem přenesené státní správy
- e) finanční zdroje obcí a měst byly posíleny také o objem prostředků z kapitoly Všeobecná pokladní správa (tzv. porcování medvěda) a dalších kapitol státního rozpočtu
- f) Ministerstvo financí ČR výrazně posílilo metodickou podporu v oblasti účetnictví
- g) byl vyvíjen trvalý tlak na změnu evropské legislativy, aby DPH hrazená obcemi na projekty v Programu rozvoje venkova patřila mezi uznatelné výdaje
- h) byly obce a města informovány o všech přístupových závazcích, ke kterým se stát zavázal, i o jejich dopadech na obce a města v případě jejich nedodržení
- i) ve státním rozpočtu byly vytvořeny zdroje financování na plnění závazku ze směrnice o čištění městských odpadních vod pro případ, že obce nebudou schopny splnit podmínky pro čerpání finančních prostředků v rámci programů evropských dotací určených na obnovu vodohospodářské infrastruktury
- j) došlo k zjednodušení a zefektivnění postupu při administraci operačních programů ze strany řídicích orgánů, zejména pak k urychlení výplaty dotací
- k) dotační tituly byly stanovovány s ohledem na potřeby obcí s cílem zvýšení efektivity formou menšího počtu titulů s větším objemem finančních prostředků
- l) došlo ke zlepšení koordinační úlohy Ministerstva pro místní rozvoj ČR v oblasti administrace a nastavení podmínek operačních programů
- m) města mohla využívat finanční prostředky ze strukturálních fondů na projekty strategického charakteru s využitím moderních digitálních technologií, určených na zefektivnění služeb poskytovaných občanům
- n) došlo k odstranění duplicitních kontrol dotací, a tím nadměrného zatěžování obcí
- o) přijetí takové změny v právním řádu, která umožní městům a obcím účinně regulovat všechny formy hazardních her a sázek na svém území, a rovněž aby jim z jejich provozu náležely příslušné poplatky a odvody
- p) byla provedena změna právní úpravy nakládání s odpady, která umožní energetické využití směsných komunálních odpadů za pomoci prostředků Evropské unie z důvodu snížení množství ukládání odpadů na skládku, a dále aby byla provedena změna zákona o místních poplatcích, která navýší horní hranici na 1250 Kč
- q) vláda ČR a Ministerstvo životního prostředí ČR v rámci pomoci rozpočtům místních a regionálních samospráv v době ekonomické recese zajistily urychleně změnu dotačního programu „Zelená úsporám“ tak, aby bylo možné žádat a čerpat z tohoto programu na úspory energií pro veřejné budovy v majetku obcí, měst a krajů, zejména typu školských zařízení, zařízení sociální a zdravotní péče
- r) aby Předsednictvo Svazu uzavřelo s Ministerstvem životního prostředí ČR Memorandum o spolupráci při přípravě nové právní úpravy nakládání s odpady ve vazbě na společně připravené Teze rozvoje odpadového hospodářství České republiky

a z majetkové trestné činnosti. Zastupitelstvo města zakázalo výherní hrací automaty, čímž se dobrovolně vzdalo svých příjmů. Ve stejných prostorách se však ihned objevily videoloterní terminály, navíc zákonem dané omezení počtu provozovaných terminálů lze jednoduše obejít rozdělením povolení pro více spolupracujících provozovatelů v jednom stavebním prostoru (místnosti). Domnívá se, že záměr MF změnit systém ve skutečnosti neexistuje, neboť je z pohledu centra či jednotlivých úředníků vyhovující. Pavel Němec, místostarosta města Mohelnice a poslanec PČR, uvedl, že skupina sociálně-demokratických poslanců předložila v tomto týdnu návrh novely loterního zákona, který právě největší problémy současného systému řeší. Zeptal se, jak se bude postupovat v případě, kdy by obec ze zákona měla možnost nepovolit provozování některých forem hazardu, avšak provozovatel by měl k dispozici již dříve vydané desetileté povolení. Naměstek Zídek doporučil zrušení herny jako provozovny, což vyvolalo u starostů mírný údiv, neboť zrušení provozovny není postup dle stavebního zákona.

Letošní konference otevřela celou řadu odborných témat. Většinu z nich jsme se věnovali v tomto příspěvku, k některým se vrátíme ještě v příštích číslech zpravodaje.

*připravily Lenka Zgrajová,
Jaroslava Kypetová a Jana Koubková*

