

Vláda schválila návrh novely zákona o rozpočtovém určení daní

Přesně před rokem jsme informovali o návrhu novely zákona o rozpočtovém určení daní, kterou zpracovalo Ministerstvo financí (MF). Tento materiál byl na podzim předložen vládě k projednání. Připomeňme si jeho hlavní principy.

Navrhovalo se posílit sdílené daně obcím o 7 mld. Kč na úkor státního rozpočtu a přesunout sem i příspěvek na školství, v objemu 1,5 mld. Kč, v souvislosti se zavedením nového kritéria rozdělování daní podle počtu žáků. Další významná položka ve výši 5 mld. Kč, která měla posílit rozpočty měst a obcí, vznikla snížením daňových příjmů čtyř největších měst (Prahy, Plzně, Ostravy a Brna – PPOB). Podíl sdílených daní, určený městům a obcím (mimo PPOB) se tak měl zvýšit o celkových 13,5 mld. Kč.

Uvedený návrh se stal předmětem velké polemiky a zatímco na vládní úrovni nedocházelo k dohodě, Poslanecká sněmovna na jaře schválila **první čtení poslaneckého návrhu**, který v zásadě kopíroval návrh Ministerstva financí. Za této situace došlo k dohodě koaličních stran a **vláda na svém zasedání, ve středu 23. května schválila kompromisní návrh**, který bude na červnové schůzi projednán v Poslanecké sněmovně. Principy schválené novely zákona představíme v následujícím textu.

Zhodnocení platného právního stavu

Daňové příjmy obcí jsou definovány zejména zákonem č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní a jsou tvořeny podílem na sdílených daních, výlučnými daňovými příjmy a tzv. motivačními prvky. Nyní sdílené daňové příjmy tvoří:

- 19,90 % výnosu daně z přidané hodnoty (v roce 2012 je platný podíl 19,93 %),
- 21,4 % výnosu daně z příjmů fyzických osob (DPFO) ze závislé činnosti a funkčních požitků,

- 21,4 % výnosu DPFO vybírané srážkou,
- 21,4 % výnosu z 60 % výnosu DPFO z podnikání,
- 21,4 % výnosu daně z příjmů právnických osob DPPO, kromě případu, kdy je poplatníkem obec nebo kraj.

Zákon dále upravuje tzv. motivační prvky, které tvoří:

- 30 % výnosu DPFO z podnikání rozdělovaný podle místa trvalého bydliště podnikatele,
- 1,5 % výnosu DPFO ze závislé činnosti a funkčních požitků rozdělovaný podle počtu zaměstnanců majících místo výkonu práce v dané obci.

Výlučnými daňovými příjmy obcí jsou podle zákona výnosy daně z nemovitostí a DPPO v případech, kdy poplatníkem je obec.

Hlavní parametry navržené právní úpravy

Předmětem novelizace je **přerozdělení objemu sdílených daní** (do materiálu se neprotiskají daňové příjmy z daně z nemovitostí, DPPO placené obcím, motivační složky; u Prahy se nezahrnuje sdílené daně dle § 3 zákona č. 243/2000 Sb.).

Zákon o rozpočtovém určení daní byl v průběhu své existence několikrát novelizován. Nyní se předkládá vládní návrh novely zákona o rozpočtovém určení daní s následujícími parametry:

- **Posílení sdílených daní obcí o 12 mld. Kč** z prostředků státního rozpočtu, z toho posílení o 1,5 mld. Kč bude provedeno transferem stávajícího příspěvku na školství obsaženého v kapitole Všeobecná pokladní správa státního rozpočtu do objemu sdílených daní obcí.
- Nadále bude zachováno **oddělení propoč-**

Tabulka 2: Zobrazení efektů posílení sdílených daní v daňové predikci

2013	RUD v roce 2013 dle platného zákona – podíl SD 21,40 %, DPH 19,90 %				RUD v roce 2013 po zohlednění 12 mld. Kč, podíl SD 23,58 %, DPH 21,93 %				Rozdílová tabulka	
	Daňový příjem	Suma	SR	Obce	Kraje	Suma	SR	Obce	Kraje	SR
DPH	309,6	222,4	61,6	25,6	309,6	216,1	67,9	25,6	-6,3	6,3
DPPO celkem	128,4	85,2	31,9	11,3	128,4	82,6	34,5	11,3	-2,6	2,6
- DPPO	122,3	85,2	26,2	10,9	122,3	82,6	28,8	10,9	-2,6	2,6
- placená obcí	6,1	-	5,7	0,4	6,1	-	5,7	0,4	0	0
DPFO celkem	141,0	95,4	33,2	12,4	141,0	92,3	36,3	12,4	-3,1	3,1
- zvláštní sazba	12,2	8,5	2,6	1,1	12,2	8,2	2,9	1,1	-0,3	0,3
- podnikatelé celk.	5,4	2,8	2,3	0,3	5,4	2,7	2,4	0,3	-0,1	0,1
- podnikatelé	3,8	2,8	0,7	0,3	3,8	2,7	0,8	0,3	-0,1	0,1
- motivace 30 %	1,6	-	1,6	0,0	1,6	-	1,6	0,0	0	0
- závislá činnost celk.	123,4	84,1	28,3	11,0	123,4	81,4	31,0	11,0	-2,7	2,7
- závislá činnost	121,5	84,1	26,4	11,0	121,5	81,4	29,1	11,0	-2,7	2,7
- motivace 1,5 %	1,9	-	1,9	0,0	1,9	-	1,9	0,0	0	0
					117,5				129,5	

Tabulka 1: Porovnání původního návrhu MF a vládního návrhu RUD (kritéria, principy, efekty)

	Návrh MF (podzim 2011)	Vládní návrh (květen 2012)
Princip	města Plzeň, Ostrava a Brno zařazena do propočtu k ostatním obcím, oddělený propočet jen Praha	Praha, Plzeň, Ostrava a Brno mají oddělený propočet (nemění se princip stávajícího zákona)
Kritéria	Děti MŠ a žáci ZŠ (7%) Počet obyvatel (10%) Rozloha katastru (3%) Postupné přechody (80%)	Děti MŠ a žáci ZŠ (7%) Počet obyvatel (10%) Rozloha katastru (3%) max 3 ha na obyvatele Postupné přechody (80%)
Prostředky za státního rozpočtu	7,0 mld. Kč + 1,5 mld. Kč (přesun z kap. VPS) Prostředky na kompenzaci (4,4 mld. Kč ve výchozím roce, pak klesající)	10,5 mld. Kč + 1,5 mld. Kč přesun z kap. VPS Bez kompenzaci
Úhrnné efekty v porovnání se stávajícím systémem (v mld. Kč)	Zisky: +13,4 Ztráty -4,9 (PPOB) a 0 (ostatní obce)	Zisky: +13,2 Ztráty: -1,1 (PPOB) a -0,1 (ostatní obce)
Charakteristika ztrátových obcí	Praha -2,2 mld. Kč Plzeň -0,9 mld. Kč Ostrava -0,9 mld. Kč Brno -0,9 mld. Kč	Praha -0,65 mld. Kč Plzeň -0,09 mld. Kč Ostrava -0,16 mld. Kč Brno -0,2 mld. Kč <i>z ostatních obcí ztrácí 378, většina ztrát v obcích do 500 obyvatel, ztráty nad 15 % proti stávajícímu objemu sdílených daní ztrácí 139 obcí</i>
Sdílené daně na obyvatele Praha Sdílené daně na obyvatele minimum*) (v tis. Kč) Poměr Prahy k minimu	27,9 9,2 3,0	29,2 9,0 3,2

*) minimem se rozumí nejnižší hodnota výnosu na obyvatele dosažená v rámci průměrů spočtených za sledované velikostní kategorie obcí

tu největších měst (Prahy, Plzně, Ostravy a Brna) prostřednictvím vlastních přepočítacích koeficientů. **Pokles sdílených daní u největších 4 měst**, v porovnání s objemem sdílených daní vyplývajícím z platné konstrukce rozpočtového určení daní, bude činit v úhrnu 1,1 mld. Kč. Z tohoto poklesu bude snížení u hlavního města Prahy činit 0,65 mld. Kč. Celkový pokles o 0,45 mld. Kč u měst Plzně, Ostravy a Brna bude procentuálně vyvážený ve vztahu k objemu jejich příjmů ze sdílených daní; s použitím shodného přepočítacího koeficientu u těchto tří měst. Kompenzace ke krytí předpokládaného poklesu sdílených daní těmto městům poskytnuty nebudou.

- **Kritéria (váhy):**

10 % počet obyvatel,
7 % počtu dětí MŠ a žáků ZŠ navštěvujících školu zřizovanou obcí,
3 % rozloha katastrálních území obce (max. 3 ha na obyvatele),
80 % postupné přechody podle přepočítávacích koeficientů.

- **Hodnota výnosu na obyvatele**, zjištěná jako průměr výnosů za jednotlivé obce v rámci sledovaných velikostních kategorií, bude na úrovni 9 tis. Kč nebo vyšší. Porovnání základních principů obou návrhů je uvedeno tabulky 1.

Posílení sdílených daní obcí

Navržená konstrukce modelu sdílených daní obcí promítá navýšení sdílených daní na úkor **prostředků ve státním rozpočtu o 10,5 mld. Kč**.

Do objemu sdílených daní pro obce se současně navrhuje **přesunout 1,5 mld. Kč ze státního rozpočtu** (dosavadní příspěvek na školství v kapitole Všeobecná pokladní správa). V této souvislosti je třeba provést novelizaci zákona č. 561/2004 Sb., školský zákon. Celkem se tedy navrhované posílení objemu sdílených daní o 12,0 mld. Kč od roku 2013 promítne **zvýšením podílu obcí na sdílených daních** takto:

- **na 23,58 %** u jednotlivých dílčích daňových příjmů definovaných § 4 odst. 1 písm. c) až f) zákona.
- **na 21,93 %** u daňových příjmů definovaných § 4 odst. 1 písm. b) zákona.

Zobrazení efektů v daňové predikci je zřejmé z tabulky 2.

Při přípravě státního rozpočtu na léta 2013 až 2015 již bylo uvažováno s dopadem, který vyplývá ze současného návrhu novely zákona o rozpočtovém určení daní v celkové výši 12 mld. Kč, z toho 1,5 mld. Kč představuje zrušení příspěvku na školství, který je poskytován z kapitoly Všeobecná pokladní správa v rámci finančního vztahu k rozpočtům obcí. **Předložená novela proto neznamená nutnost přijímat nová opatření v oblasti snižování výdajů či zvyšování příjmů.** Deficit státního rozpočtu ve výši 100 mld. Kč v roce 2013 je zabezpečen.

Sdílené daně čtyř největších měst

V souladu se zadáním vlády ČR, které ponechává platný postup výpočtu pro přerozdělení sdílených daní, zůstávají města Plzeň, Ostra-

va a Brno nadále spolu s Prahou v odděleném propočtu. Na základě výše uvedených parametrů se mění výše přepočítacích koeficientů – tj. příloha č. 3 k zákonu č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní:

Přepočítávací koeficient:

hlavní město Praha	4,0641
Plzeň	2,2961
Ostrava	2,2961
Brno	2,2961
Ostatní obce	1,0000

Negativní dopady v porovnání s objemem sdílených daní získaným na základě platného znění zákona, jsou následující: Praha (-0,65 mld. Kč), Plzeň (-0,09 mld. Kč), Ostrava (-0,16 mld. Kč) a Brno (-0,2 mld. Kč). Tyto dopady nebudou kompenzovány.

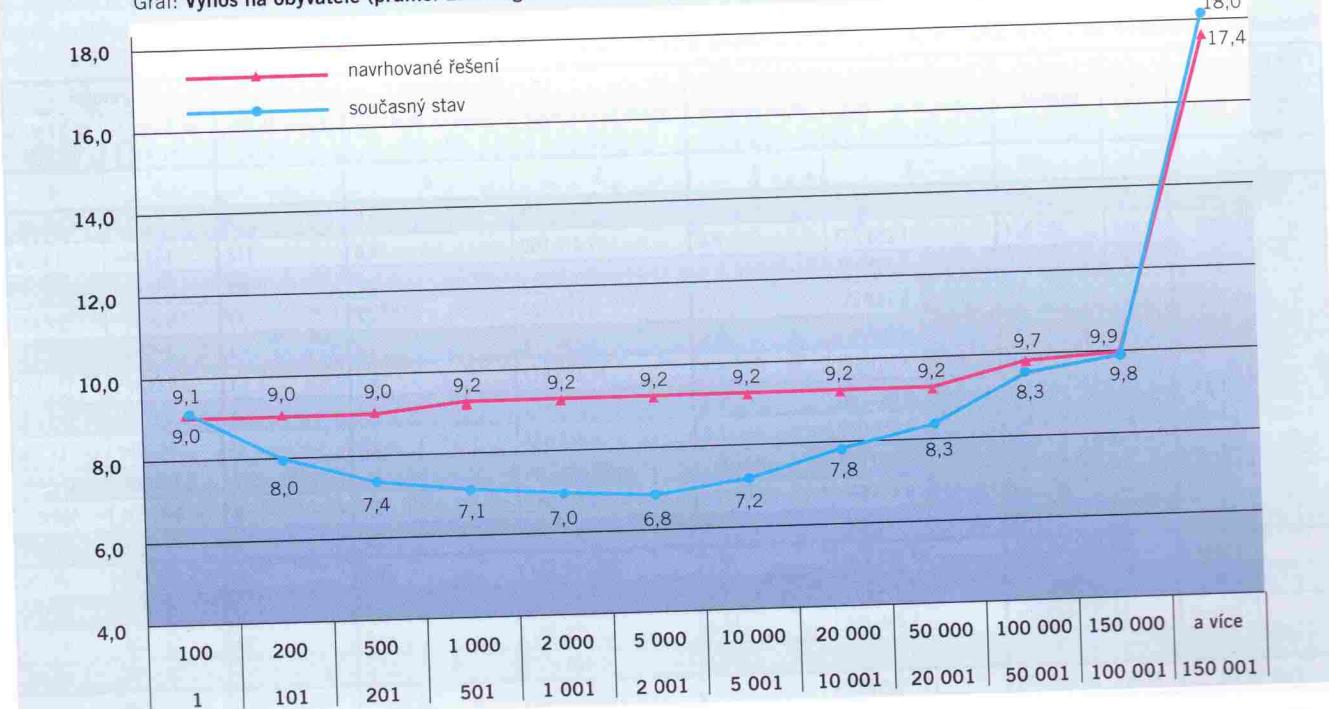
Změny kritérií rozdělování sdílených daní

Jednotlivá kritéria a jejich váhy v propočtu sdílených daní podle současného a navrhovaného znění jsou zřejmě z následujícího srovnání.

Platné znění zákona příkladá váhu 3 % celkové skutečné rozloze katastrálního území obce. Váha kritéria prostý počet obyvatel je rovněž 3 % a váha počtu obyvatel počítaná podle kritéria postupných přechodů je v současnosti 94 %.

Vládní návrh zákona ponechává rozloze katastru váhu 3 %, ovšem zohledňuje se výměra maximálně 3 ha na obyvatele, čímž se omezuje extrémní vliv tohoto ukazatele u obcí s mimořádně velkým extravilánem. Váha ukazatele prostý počet obyvatel se zvyšuje na

Graf: Výnos na obyvatele (průměr za kategorii v tis. Kč)



rozpočtové určení daní

Tabulka 3: Změna koeficientů postupných přechodů a jejich násobků (příloha č. 2 k zákonu č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní)

Obce s počtem obyvatel od – do obyvatel	Koeficient postupných přechodů	Násobek postupných přechodů
0 – 50	1,0000	1,0000 x počet obyvatel obce
51 – 2 000	1,0700	50 + 1,0700 x počet obyvatel z počtu obyvatel obce přesahujících 50
2 001 – 30 000	1,1523	2 136,5 + 1,1523 x počet obyvatel z počtu obyvatel obce přesahujících 2 000
30 001 a více	1,3663	34 400,9 + 1,3663 x počet obyvatel z počtu obyvatel obce přesahujících 30 000

10%, což přispěje k snížení rozdílů v příjmech na obyvatele. Postupné přechody mají váhu 80% a nový ukazatel počtu dětí v MŠ a žáků v ZŠ má váhu 7%. Nově se tak vymezuje zdroj dat o počtu dětí a žáků, a tím i povinnost Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy předat tato data Ministerstvu financí jako podklad pro zpracování každoročně vydávané vyhlášky o *Podílu jednotlivých obcí na stanovených procentních částech celostátního hrubého výnosu daně z přidané hodnoty a daní z příjmů*. Zdrojem dat o počtech žáků (dětí) bude dokumentace škol vedená podle školského zákona, konkrétně statistické výkonné výkazy převzaté z MŠMT zpracované k 30. září předcházejícího roku. Opakujeme: **Bude nutné novelizovat školský zákon.**

Na základě parametrických změn v modelu propočtu dochází ke změně koeficientů postupných přechodů a násobků postupných přechodů – tj. mění se příloha č. 2 k zákonu č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní (viz tabulka 3).

Účinnost navrhované právní úpravy se navrhoje od roku 2013.

Vyhodnocení nákladů a přínosů

Pokud porovnáváme návrh s přerozdělením sdílených daní podle platného znění zákona o rozpočtovém určení daní, je zřejmé, že navrhovanou změnou propočtu dojde k výraznému posílení středních velikostních kategorií. Minimální **průměrný výnos na obyvatele by výrazně vzrostl – na úroveň 9,0 tis. Kč**. Pro srovnání – v modelu postaveném na platném znění zákona je minimální průměrná hodnota 6,8 tis. Kč (pro kategorii obcí s 2–5 tis. obyvateli). Jedná se o porovnání propočtu při předpokládané výši sdílených daní 117,5 mld. Kč.

K určitým poklesům naopak dochází u čtyř největších měst – a to v souladu s výše uvedenými parametry novely zákona o rozpočtovém

určení daní. K dalším poklesům v porovnání s modelem současněho systému sdílených daní dochází zejména v nejnižších velikostních kategoriích, a to **vlivem omezení kritéria výměry katastrálních území obce na tzv. započtenou výměru**. Poklesy jsou tam, kde obec díky značné rozloze svého území dosud získávala výrazně nadprůměrné daňové příjmy.

Výnosy sdílených daní na obyvatele podle jednotlivých velikostních skupin jsou názorně patrné v grafu uvedeném na předchozí straně. Přehled o sdílených daních plynoucích různým velikostním kategoriím z platné a navrhované úpravy uvádí tabulku 4.

Nastanou komplikace?

Vláda zároveň schválila návrh zákona, o změně daňových, pojistných a dalších zákonů v souvislosti se snižováním schodků veřejných rozpočtů, který **taktéž novelizuje zákon o rozpočtovém určení daní**. Tento tzv. úsporný balíček mj. zvyšuje daň z příjmu fyzických osob, zvyšuje obě sazby daně z přidané hodnoty a v rozpočtovém určení daní **snižuje podíl obcí u DPH na úrovni 18,9 % a daň z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti snižuje na 20,75 % z celostátního hrubého výnosu**. Podle stanoviska, vydaného Ministerstvem financí obě novely zákona o rozpočtovém určení daní (v podobě schválené vládou dne 23. 5. 2012) respektují **platný právní stav**. Každá z nich řeší jen „svou“ tj. dílčí problematiku.

Nyní je třeba, aby jejich vzájemný soulad zajistila Poslanecká sněmovna na Parlamentu ČR (podle výsledné podoby každé z novel a **zejména podle pořadí, v jakém budou schvalovány**).

Výsledné znění musí promítat trvalé navýšení sdílených daní u obcí o 12 mld. Kč. Současně se (jen pro roky 2013 až 2015) **koriguje výše podílů obcí (a krajů) na daní z přidané hodnoty a daní z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti** tak, aby územní samosprávné celky ne-participovaly na přínosech z některých dílčích opatření realizovaných v rámci tzv. úsporného balíčku.

Od roku 2016 výše podílů krajů činí 8,28 % DPH a 8,92 % ostatní sdílené daně; tj. vrací se na hodnotu roku 2013 před promítnutím úsporného balíčku.

Od roku 2016 výše podílů obcí odpovídá jen navýšení o 12 mld. Kč (21,93 % DPH a 23,58 % ostatní sdílené daně).

Poslanecká sněmovna se bude oběma návrhy zákonů zabývat na své červnové schůzi. V době, kdy dostává čtenář do rukou tento výtisk budeme zřejmě vědět víc.

Přerozdělení sdílených daní mezi obce ČR při platné a navrhované právní úpravě

Počet obyvatel OD	Počet obcí DO	Počet obyvatel k 1. 1. 2011	V současné době platný systém RUD		Vládní návrh			Porovnání		
			1	2	3	4		5	6	
1	100	481	34 084	310 078	9,1	308 071	9,0	178	-2 007	99,4%
101	200	1 052	157 414	1 253 203	8,0	1 416 699	9,0	113	163 496	113,0%
201	500	1 964	643 755	4 752 478	7,4	5 805 968	9,0	68	1 053 490	122,2%
501	1 000	1 355	952 916	6 793 951	7,1	8 750 284	9,2	17	1 956 333	128,8%
1 001	2 000	725	1 014 959	7 071 417	7,0	9 386 778	9,2	1	2 315 362	132,7%
2 001	5 000	397	1 213 378	8 261 591	6,8	11 195 517	9,2	1	2 933 925	135,5%
5 001	10 000	140	960 042	6 881 288	7,2	8 869 828	9,2	0	1 988 539	128,9%
10 001	20 000	69	967 742	7 518 080	7,8	8 866 847	9,2	0	1 348 767	117,9%
20 001	50 000	41	1 180 147	9 760 617	8,3	10 828 763	9,2	0	1 068 147	110,9%
50 001	100 000	16	1 103 259	10 438 657	9,5	10 702 392	9,7	0	263 735	102,5%
100 001	150 000	2	202 098	1 981 666	9,8	1 991 942	9,9	0	10 276	100,5%
	Praha	1	1 257 158	37 312 200	29,7	36 662 144	29,2	1	-650 056	98,3%
	Plzeň	1	168 808	3 034 825	18,0	2 945 165	17,4	1	-89 660	97,0%
	Ostrava	1	303 609	5 456 756	18,0	5 299 201	17,5	1	-157 555	97,1%
	Brno	1	371 371	6 673 193	18,0	6 470 403	17,4	1	-202 791	97,0%
Celkem ČR			6246	10 530 740	117 500 000	129 500 000		382	12 000 000	