

Analýza financování rozpočtu Zlínského kraje v letech 2010–2014

Dagmar Surovíková

Bakalářská práce
2015



Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně
Fakulta managementu a ekonomiky

Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně
Fakulta managementu a ekonomiky
Vyšší odborná škola ekonomická
akademický rok: 2014/2015

ZADÁNÍ BAKALÁŘSKÉ PRÁCE

(PROJEKTU, UMĚLECKÉHO DÍLA, UMĚLECKÉHO VÝKONU)

Jméno a příjmení: **Dagmar Surovíková**
Osobní číslo: **M120437**
Studijní program: **B6208 Ekonomika a management**
Studijní obor: **Finanční řízení podniku**
Forma studia: **kombinovaná**

Téma práce: **Analýza financování rozpočtu Zlínského kraje v letech 2010 – 2014**

Zásady pro vypracování:

Úvod

I. Teoretická část

- Zpracujte teoretické poznatky v souvislosti s hospodařením vyšších územních samosprávných celků.

II. Praktická část

- Charakterizujte Zlínský kraj.
- Popište oblasti rozpočtového procesu kraje.
- Analyzujte hospodaření Zlínského kraje v letech 2010 – 2014 se zaměřením na zdroje financování.
- Navrhněte optimální strukturu financování rozpočtu Zlínského kraje.

Závěr

Rozsah bakalářské práce:

Rozsah příloh:

Forma zpracování bakalářské práce: **tištěná**

Seznam odborné literatury:

KOUDELKA, Zdeněk. Samospráva. Praha: Linde, 2007, 399 s. ISBN 978-80-7201-665-5.

LORENC, Jiří a Jana KAŠPÁRKOVÁ. Rozpočtová skladba a účetnictví 2014 pro územní samosprávné celky. Polešovice: M Lordy, 2014, 593 s. ISBN 978-80-260-5920-2.

PEKOVÁ, Jitka. Finance územní samosprávy: teorie a praxe v ČR. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011, 587 s. ISBN 978-80-7357-614-1.

RUBIN, Irene. Public budgeting: policy, process, and politics. Armonk: M.E. Sharpe, c2008, xi, 515 s. ISBN 978-0-7656-1690-6.

ŠELEŠOVSKÝ, Jan. Hospodaření krajské samosprávy. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2010, 200 s. ISBN 978-80-210-5423-3.

Vedoucí bakalářské práce: **Ing. Anna Bajerová**

Datum zadání bakalářské práce: **6. března 2015**

Termín odevzdání bakalářské práce: **24. dubna 2015**

Ve Zlíně dne 10. dubna 2015

Mgr. Pavel Hýl
v zast. děkanka



Bc. Ing. Šárka Vránová, Ph.D.
v zast. ředitel ústavu

PROHLÁŠENÍ AUTORA BAKALÁŘSKÉ PRÁCE


Prohlašuji, že

- beru na vědomí, že odevzdáním bakalářské práce souhlasím se zveřejněním své práce podle zákona č. 111/1998 Sb. o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších právních předpisů, bez ohledu na výsledek obhajoby;
- beru na vědomí, že bakalářská práce bude uložena v elektronické podobě v univerzitním informačním systému dostupná k prezenčnímu nahlédnutí, že jeden výtisk bakalářské práce bude uložen na elektronickém nosiči v příruční knihovně Fakulty managementu a ekonomiky Univerzity Tomáše Bati ve Zlíně;
- byl/a jsem seznámen/a s tím, že na moji bakalářskou práci se plně vztahuje zákon č. 121/2000 Sb. o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon) ve znění pozdějších právních předpisů, zejm. § 35 odst. 3;
- beru na vědomí, že podle § 60 odst. 1 autorského zákona má UTB ve Zlíně právo na uzavření licenční smlouvy o užití školního díla v rozsahu § 12 odst. 4 autorského zákona;
- beru na vědomí, že podle § 60 odst. 2 a 3 autorského zákona mohu užít své dílo – bakalářskou práci nebo poskytnout licenci k jejímu využití jen připouští-li tak licenční smlouva uzavřená mezi mnou a Univerzitou Tomáše Bati ve Zlíně s tím, že vyrovnání případného přiměřeného příspěvku na úhradu nákladů, které byly Univerzitou Tomáše Bati ve Zlíně na vytvoření díla vynaloženy (až do jejich skutečné výše) bude rovněž předmětem této licenční smlouvy;
- beru na vědomí, že pokud bylo k vypracování bakalářské práce využito softwaru poskytnutého Univerzitou Tomáše Bati ve Zlíně nebo jinými subjekty pouze ke studijním a výzkumným účelům (tedy pouze k nekomerčnímu využití), nelze výsledky bakalářské práce využít ke komerčním účelům;
- beru na vědomí, že pokud je výstupem bakalářské práce jakýkoliv softwarový produkt, považují se za součást práce rovněž i zdrojové kódy, popř. soubory, ze kterých se projekt skládá. Neodevzdání této součásti může být důvodem k neobhájení práce.

Prohlašuji,

1. že jsem na bakalářské práci pracoval samostatně a použitou literaturu jsem citoval, v případě publikace výsledků budu uveden jako spoluautor;
2. že odevzdaná verze bakalářské práce a verze elektronická nahraná do IS/STAG jsou totožné.

Ve Zlíně 24.4.2015


.....

ABSTRAKT

Bakalářská práce je zaměřena na analýzu financování rozpočtu Zlínského kraje v letech 2010–2014. Teoretická část popisuje postavení krajů v systému veřejné správy a hospodaření krajů v návaznosti na rozpočtová pravidla. Dále teorie vysvětluje pojmy rozpočtový výhled, rozpočet, rozpočtová skladba a rozpočtový proces na úrovni krajů. Praktická část je nejprve věnována charakteristice Zlínského kraje a rozpočtovému procesu, podle kterého kraj postupuje při sestavení rozpočtového výhledu, rozpočtu a závěrečného účtu. V dalších kapitolách je zpracována analýza příjmů, výdajů, salda rozpočtu, a jsou vyhodnoceny zdroje financování kraje. V závěrečné kapitole je navržena optimální struktura financování rozpočtu Zlínského kraje.

Klíčová slova: Vyšší územní samosprávný celek, rozpočtový proces, rozpočet kraje, hospodaření kraje, zdroje financování

ABSTRACT

This bachelor's thesis presents an analysis of the funding of the Zlin Region's budget in 2010–2014. The theoretical part describes the region's position within the public administration system and its economy in connection with budget rules, and explains the terms budget outlook, budget, budget composition, and budget process at the regional level. The practical part is first dedicated to describing the Zlin Region and the budgeting process which the region follows when compiling the budget outlook, the budget, and the closing account. The next chapters contain an analysis of revenues, expenses, and budget balance and an evaluation of the region's funding resources. In the final chapter, an optimum structure for the Zlin Region budget funding is proposed.

Keywords: Higher territorial self-governing unit, budgeting process, regional budget, regional economy, sources of financing

Tímto bych chtěla poděkovat Ing. Anně Bajerové za ochotu, odborné vedení, cenné rady a připomínky při zpracování bakalářské práce, a své rodině za trpělivost a podporu během celého mého studia.

OBSAH

ÚVOD	9
I TEORETICKÁ ČÁST	10
1 KRAJ A JEHO POSTAVENÍ V SYSTÉMU VEŘEJNÉ SPRÁVY	11
1.1 VZNIK KRAJŮ	11
1.2 PŮSOBNOST A ORGÁNY KRAJE	13
1.2.1 Samostatná působnost	13
1.2.2 Přenesená působnost.....	14
1.2.3 Orgány kraje	14
2 HOSPODAŘENÍ VYŠŠÍCH ÚZEMNÍCH SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ V NÁVAZNOSTI NA ROZPOČTOVÁ PRAVIDLA	16
2.1 ROZPOČTOVÝ VÝHLED.....	16
2.2 ROZPOČET	17
2.2.1 Charakteristika rozpočtu.....	18
2.2.2 Rozpočtová skladba.....	20
2.2.3 Příjmy, výdaje a financování krajů.....	21
2.2.4 Rozpočtový proces	25
II PRAKTICKÁ ČÁST	27
3 CHARAKTERISTIKA ZLÍNSKÉHO KRAJE	28
3.1 ZÁKLADNÍ CHARAKTERISTIKA KRAJE	28
3.2 ORGÁNY ZLÍNSKÉHO KRAJE	30
4 ROZPOČTOVÝ PROCES ZLÍNSKÉHO KRAJE	31
4.1 ROZPOČTOVÝ VÝHLED ZLÍNSKÉHO KRAJE.....	31
4.2 ROZPOČET ZLÍNSKÉHO KRAJE.....	32
4.3 HOSPODAŘENÍ PODLE ROZPOČTU A ZMĚNY ROZPOČTU	33
4.4 ZÁVĚREČNÝ ÚČET ZLÍNSKÉHO KRAJE.....	34
5 ANALÝZA HOSPODAŘENÍ ZLÍNSKÉHO KRAJE	36
5.1 PŘÍJMY ROZPOČTU ZLÍNSKÉHO KRAJE	36
5.1.1 Daňové příjmy	37
5.1.2 Nedaňové příjmy	40
5.1.3 Kapitálové příjmy.....	42
5.1.4 Přijaté transfery	43
5.2 VÝDAJE ROZPOČTU ZLÍNSKÉHO KRAJE	48
5.2.1 Běžné výdaje	49
5.2.2 Kapitálové výdaje.....	54
5.3 FINANCOVÁNÍ ROZPOČTU ZLÍNSKÉHO KRAJE	56
5.3.1 Saldo příjmů a výdajů.....	57
5.3.2 Saldo běžných a kapitálových příjmů a výdajů.....	60
6 ZDROJE FINANCOVÁNÍ ROZPOČTU KRAJE	62
6.1 NENÁVRATNÉ ZDROJE	62
6.1.1 Vlastní zdroje	63
6.1.2 Cizí zdroje	64
6.2 NÁVRATNÉ ZDROJE.....	66

6.2.1	Úvěry Zlínského kraje	67
6.2.2	Návratná finanční výpomoc	68
6.3	ZADLUŽENOST KRAJE	69
7	NÁVRH OPTIMÁLNÍ STRUKTURY FINANCOVÁNÍ ROZPOČTU ZLÍNSKÉHO KRAJE	71
7.1	ZMĚNY ZDROJŮ FINANCOVÁNÍ.....	72
7.1.1	Převod přímých nákladů na vzdělávání do sdílených daní	72
7.1.2	Zhodnocení disponibilních prostředků	73
7.1.3	Projekty programovacího období 2014–2020	73
7.1.4	Návratné zdroje	74
7.2	OPTIMÁLNÍ STRUKTURA FINANCOVÁNÍ 2016–2021	76
	ZÁVĚR	79
	SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY.....	81
	SEZNAM POUŽITÝCH SYMBOLŮ A ZKRATEK	83
	SEZNAM OBRÁZKŮ	84
	SEZNAM TABULEK.....	85
	SEZNAM GRAFŮ	86
	SEZNAM PŘÍLOH.....	87

ÚVOD

Kraje jako vyšší územní samosprávné celky byly vytvořeny v rámci reformy veřejné správy a samostatně hospodaří již 14 let. Jsou považovány za střední stupeň veřejné správy, jelikož tvoří mezičlánek mezi obcemi a státem. V prvních letech své existence byly kraje značně finančně závislé na státu, postupně však získávaly vyšší kompetence při nakládání s finančními prostředky. Financování krajů se neustále vyvíjí, a s tím souvisí i změny v jejich hospodaření.

Cílem bakalářské práce je zpracování analýzy financování rozpočtu Zlínského kraje v letech 2010–2014 za účelem návrhu optimální struktury financování rozpočtu. Práce je rozdělena do dvou částí, na teoretickou a praktickou.

V teoretické části se práce zabývá vznikem krajů a jejich postavením v systému veřejné správy. Následně jsou charakterizovány orgány kraje a jejich působnost. Druhá kapitola teoretické části je věnována hospodaření krajů. Je zde popsán rozpočtový výhled, rozpočet, rozpočtová skladba, zdroje financování a výdaje, které kraje vynakládají na financování veřejných statků. Závěr kapitoly je věnován rozpočtovému procesu, který vychází ze zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.

V úvodu praktické části je blíže charakterizován Zlínský kraj a specifikovány orgány Zlínského kraje. V následující kapitole je popsán rozpočtový proces Zlínského kraje z hlediska sestavení rozpočtového výhledu, rozpočtu, provádění změn rozpočtu a zpracování závěrečného účtu. Následně je zpracována analýza hospodaření kraje za období 2010–2014. Nejprve jsou analýze podrobeny příjmy v dílčím členění na daňové, nedaňové, kapitálové a přijaté transfery. Dále jsou vyhodnoceny výdaje kraje v členění na běžné a kapitálové. V závěru analýzy hospodaření ZK je zkoumáno výsledné saldo financování rozpočtu a způsob jeho krytí. Další kapitola se zabývá zdroji financování rozpočtu kraje, a to jak nenávratnými zdroji vlastními a cizími, tak i návratnými zdroji v podobě úvěrů a návratných finančních výpomocí. V kapitole zdrojů financování je zmíněna i zadluženost kraje v návaznosti na přijaté úvěry.

V závěrečné kapitole je navržena optimální struktura financování rozpočtu Zlínského kraje v návaznosti na provedenou analýzu hospodaření, na základě které může kraj získat větší finanční soběstačnost a zajistit zdroje na financování investičních akcí.

I TEORETICKÁ ČÁST

1 KRAJ A JEHO POSTAVENÍ V SYSTÉMU VEŘEJNÉ SPRÁVY

Veřejná správa představuje správu veřejných záležitostí ve veřejném zájmu zabezpečovanou příslušnými správními orgány. Veřejná správa se dělí na státní správu a samosprávu. Státní správu vykonávají státní orgány, tj. vláda, ministerstva a ostatní ústřední správní úřady. Samospráva je uskutečňována jinými subjekty, než je stát a rozdělujeme ji na *územní*, tj. obce a kraje a *zájmovou*, např. hospodářské nebo profesní komory. (Provazníková, 2009, s. 11–12)

Konstrukčními prvky územní samosprávy dle Koudelky (2007, s. 21) jsou:

- území, na kterém je samospráva vykonávána,
- občané územního samosprávného celku,
- právní subjektivita - vystupuje jako právnická osoba,
- vlastní majetek a rozpočet.

1.1 Vznik krajů

Jedním z hlavních cílů reformy veřejné správy po roce 1989 bylo obnovení vyššího stupně na krajské úrovni. Zatímco krajské národní výbory byly zrušeny bez náhrady, místní a okresní výbory byly transformovány na obce a okresní úřady. Probíhala neustále debata, zda má být vytvořena územní samospráva na zemském principu (např. země Čechy a Morava se Slezskem) nebo na krajském principu. Tento spor byl vyřešen až v roce 1997 přijetím ústavního zákona č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, jehož účinnost nastala 1. 1. 2000. Došlo tak ke vzniku 14 vyšších územních samosprávných celků, určení krajských měst a vymezení jejich území, a to hranicemi stávajících okresů. (Koudelka, 2007, s. 247)

Na základě čl. 99 Ústavy ČR vznikl dvoustupňový systém územní samosprávy: „*Česká republika se člení na obce, které jsou základními územními samosprávnými celky, a kraje, které jsou vyššími územními samosprávnými celky.*“ (Česko, 1993)



Zdroj: Zemepis.com, © 2002-2015

Obr. 1. Mapa krajů ČR

Kraj je vyšší územní samosprávný celek s právem na samosprávu, kterou vykonává v rozsahu stanoveném zákonem a v souladu s potřebami občanů kraje. Kraj je veřejnoprávní korporací, má právo vystupovat v právních vztazích svým jménem, nese odpovědnost a má právní subjektivitu. Vyšší územní samosprávný celek je důležitým prvkem veřejné správy. Je považován za střední článek veřejné správy, jelikož vytváří spojení mezi obcí a státem. Krajská samospráva je zastupována volenými orgány, hájí zájmy a preference občanů regionu a koordinuje činnost obcí. Je zodpovědná za zabezpečení mnoha veřejných záležitostí a za organizace, které zřizuje a zakládá. (Peková, 2011, s. 51–52)

Základní právní předpisy vztahující se k vyšším územním samosprávným celkům z hlediska výkonu jejich samostatné působnosti:

- Ústava České republiky (ústavní zákon č. 1/1993 Sb.).
- Listina základních práv a svobod (ústavní zákon č. 2/1993 Sb.).
- Ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků.
- Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení).
- Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.
- Zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní ÚSC a některým státním fondům.
- Zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích.

- Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě.
- Zákon č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí.
- Zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů.
- Zákon č. 118/2010 Sb., o krajském referendu.

Základní práva a povinnosti kraje jsou upraveny v zákonu č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení). První volby do krajských zastupitelstev se konaly dne 12. 11. 2000, ale svou činnost kraje zahájily až od 1. 1. 2001. Od začátku roku 2001 byl na kraje převáděn majetek státu a zřizovatelské funkce k organizacím. (Šelešovský, 2010, s. 10–12)

1.2 Působnost a orgány kraje

V České republice je uplatňován tzv. **smíšený model územní samosprávy**. Znamená to, že kraj má právo na samosprávu - plní úkoly v rámci samostatné působnosti v rozsahu stanoveném zákonem. Současně vyšší územní samosprávný celek vykonává přenesenou působnost, tzn. výkon státní správy v rozsahu svěřených přenesených kompetencí. Takto přenesené funkce vykonávají výkonné orgány kraje, jejichž činnost je podřízena a kontrolována orgány státní správy. (Peková, 2011, s. 365)

1.2.1 Samostatná působnost

V rámci samostatné působnosti se kraj řídí právním řádem a není vázán interními pokyny, usneseními či směrnicemi státu. Samostatná působnost je v zákonu o krajích dána příkladným výčtem činností týkajících se zájmu kraje a občanů kraje. Do samostatné působnosti kraje patří zejména péče o komplexní územní rozvoj, zákonodárná iniciativa vůči Poslanecké sněmovně, schvalování programu rozvoje kraje a územně plánovací dokumentace, zajištění dopravní obslužnosti na území kraje, hospodaření podle vlastního rozpočtu, zřizování a zakládání právnických osob a organizačních složek kraje, vydávání obecně závazných vyhlášek, volba hejtmána, jeho náměstků a rady, spolupráce s ostatními kraji, hospodaření s majetkem kraje, poskytování a přijímání půjček, udělování cen kraje, vyřizování petic aj. (Koudelka, 2007, s. 266–276)

Dozor nad výkonem samostatné působnosti kraje je svěřen Ministerstvu vnitra. Ministerstvo vykonává dozor nad dodržováním zákonnosti v činnosti krajů, vydáváním obecně závazných vyhlášek krajů a usnesení, rozhodnutí a jiných opatření orgánů krajů.

Při výkonu dozoru nesmí ministerstvo zasahovat do samostatné působnosti kraje. (Provazníková, 2009, s. 34)

1.2.2 Přenesená působnost

Rozsah přenesené působnosti je poměrně rozsáhlý a je stanoven ve speciálních zákonech. Kraj se řídí při výkonu státní správy zejména správním řádem, ale také směrnicemi ústředních orgánů a usneseními vlády. Do přenesené působnosti kraje patří také vydávání nařízení kraje. Kraje jsou povinny zabezpečit výkon přenesené působnosti, a proto je ze státního rozpočtu krajům poskytován příspěvek na výkon státní správy. (Koudelka, 2007, s. 277)

Dle Pekové (2011, s. 368–369) přenesená působnost je vykonávána zejména v oblasti školství (odpovědnost za dlouhodobý záměr vzdělávání a rozvoje výchovně-vzdělávací soustavy), památkové péče (péče o kulturní památky), sociální péče (dohled nad poskytováním sociálních služeb), zdravotnictví (zřizování vybraných nemocnic, odpovědnost za protidrogovou politiku), územního plánování, péče o lesy, péče o vody, povolování zvláštní užívání silnic, nakládání s odpady, ochrany životního prostředí, výkonu dozoru nad výkonem přenesené působnosti obcí.

Přenesenou působnost vykonává krajský úřad s výjimkou záležitostí, které zákon svěřil zastupitelstvu kraje, radě kraje či zvláštnímu orgánu. Svěřený výkon přenesené působnosti je dozorován věcně příslušnými ministerstvy a ústředními správními orgány. Dozor při výkonu přenesené působnosti je zaměřen na dodržování zákonů, usnesení vlády, závazných směrnic a jiných opatření ministerstev. (Peková, 2011, s. 370)

1.2.3 Orgány kraje

Kraj vykonává svou působnost prostřednictvím orgánů kraje. Kraj je samostatně spravován zastupitelstvem kraje. Dalšími orgány kraje jsou rada kraje, hejtman kraje a krajský úřad. Za orgány kraje jsou dle zákona považovány i zvláštní orgány kraje zřízené podle zvláštních předpisů. (Průcha, 2004, s. 62)

Zastupitelstvo je považováno za nejvyšší orgán kraje. Skládá se z členů zastupitelstva, kteří jsou voleni na čtyřleté období. Počet členů zastupitelstva je stanoven zákonem o krajích a odvíjí se od počtu obyvatel kraje. Pravomoci zastupitelstva kraje jsou vymezeny v zákonu o krajích. V rámci samostatné působnosti je zastupitelstvu zejména vyhrazeno schvalovat obecně závazné vyhlášky kraje, předkládat návrhy zákonů

Poslanecké sněmovně, schvalovat rozpočet a závěrečný účet kraje, zřizovat a rušit příspěvkové organizace a organizační složky kraje, rozhodovat o důležitých majetkoprávních úkonech stanovených v zákoně a může si vyhradit další pravomoci. Zastupitelstvo zřizuje jako své iniciativní a kontrolní orgány výbory, a to vždy finanční, kontrolní a výbor pro výchovu a vzdělávání. Ve věcech týkajících se přenesené působnosti může rozhodovat, jen pokud tak stanoví zákon. (Koudelka, 2007, s. 291, 299–304)

Rada je výkonným orgánem kraje v rámci samostatné působnosti a je ze své činnosti odpovědná zastupitelstvu. V oblasti přenesené působnosti může rozhodovat, jen pokud je k tomu zmocněna zákonem. Radní jsou voleni z řad zastupitelstva kraje, přičemž členy rady jsou vždy hejtman a náměstci hejtmana. Do pravomoci rady patří zejména zajištění hospodaření podle schváleného rozpočtu, ukládání úkolů krajskému úřadu v oblasti samostatné působnosti, zřizování a rušení komisí rady, vydávání nařízení kraje, plnění zakladatelských a zřizovatelských funkcí k založeným právníckým osobám, rozhodování o majetkoprávních úkonech vymezených zákonem. (Horzinková a Novotný, 2013, s. 199)

Kraj zastupuje navenek **hejtman**, případně jeho zástupci. Za výkon své funkce odpovídají zastupitelstvu. Hejtman jmenuje a odvolává ředitele úřadu, stanovuje mu plat a ukládá úkoly. Hejtman je zodpovědný za svolání zastupitelstva a rady kraje a jejich zasedání zpravidla i řídí. Odpovídá také za včasné objednání přezkoumání hospodaření kraje, za informování občanů o činnostech kraje, na základě zmocnění v zákonech zřizuje zvláštní orgány pro výkon přenesené působnosti a plní další úkoly v samostatné a přenesené působnosti, pokud mu byly svěřeny nebo tak stanoví zákon. Na základě zvláštních zákonů zřizuje hejtman pro výkon přenesené působnosti **zvláštní orgány**, např. bezpečnostní radu kraje, povodňovou komisi či krizový štáb kraje. (Horzinková a Novotný, 2013, s. 199–200)

Krajský úřad je orgánem kraje, který vykonává jak samostatnou, tak přenesenou působnost. Plní úkoly, které mu v samostatné působnosti ukládá zastupitelstvo a rada, pomáhá při činnosti výborům a komisím. Krajský úřad v přenesené působnosti provádí zejména dozor nad výkonem samostatné a přenesené působnosti obcí, přezkoumává jejich rozhodnutí ve správním řízení a poskytuje obcím odbornou a metodickou pomoc. V čele krajského úřadu stojí ředitel, který je za plnění úkolů odpovědný hejtmanovi. Krajský úřad je členěn na odbory a oddělení a je tvořen zaměstnanci zařazenými do krajského úřadu, kteří jsou podřízeni řediteli. (Horzinková a Novotný, 2013, s. 200–201)

2 HOSPODAŘENÍ VYŠŠÍCH ÚZEMNÍCH SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ V NÁVAZNOSTI NA ROZPOČTOVÁ PRAVIDLA

Vyšší územní samosprávné celky zabezpečují řadu různých druhů veřejných statků. Základním nástrojem pro zajištění financování těchto statků a vlastní činnosti je **rozpočet**. Hospodaření vyšších územních samosprávných celků je ovlivněno především územím krajů, počtem obyvatel, geografickým uspořádáním a vyspělostí ekonomiky. (Šelešovský, 2010, s. 17)

Každý rozpočtový systém zahrnuje plánování, řízení a kontrolu procesů. Operativně jsou tyto procesy nedělitelné, ale z analytického hlediska se liší. Plánování zahrnuje stanovení cílů, hodnocení alternativních postupů a je nejvíce spojeno s přípravou rozpočtu. Bylo by však chybou v rámci přípravy rozpočtu přehlížet řídicí a kontrolní prvky. Na druhou stranu je dobré využít možnosti plánování i v průběhu dalších fází rozpočtového procesu. Je tedy zřejmé, že jedním z hlavních cílů rozpočtování je převést rutinní přípravu rozpočtu na vědomé hodnocení a formulaci budoucích cílů a strategií.¹ (Rubin, 2008, s. 28)

Finanční hospodaření územních samosprávných celků se řídí zákonem č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů. Rozpočtová pravidla vymezují tvorbu, postavení, obsah a funkci rozpočtu územní samosprávy, stanovují pravidla pro hospodaření územních samosprávných celků a upravují zřizování a zakládání právnických osob obcí a krajů. (Česko, 2002)

2.1 Rozpočtový výhled

Rozpočtový výhled je pomocným nástrojem pro **střednědobé finanční plánování**. Ze zákona o rozpočtových pravidlech vyplývá pro územní samosprávy povinnost sestavit rozpočtový výhled na 2 až 5 let následujících po roce, na který se sestavuje rozpočet.

¹ Every budget systems, even rudimentary ones, comprises planning, management, and control processes. Operationally, these processes often are indivisible but for analytic purposes they are distinguished here. In the context of budgeting, planning involves the determination of objectives, the evaluation of alternative courses of action, and the authorization of select programs. Planning is linked most closely to budget preparation, but it would be a mistake to disregard the management and control elements in budget preparation or the possibilities for planning during other phases of the budget year. Clearly, one of the major aims of PPB is to convert annual routine of preparing a budget into a conscious appraisal and formulation on future goals and policies. (Rubin, 2008, s. 28)

Mimo souhrnných příjmů a výdajů musí obsahovat také údaje zejména o dlouhodobých závazcích a pohledávkách, finančních zdrojích a potřebách dlouhodobých záměrů a jejich dopadech na hospodaření územního samosprávného celku. Zákon přímo neuvádí, kdo ani kdy rozpočtový výhled schvaluje. Lze však vyvodit jeho spojitost s rozpočtem, a tudíž se doporučuje, aby rozpočtový výhled schválilo rovněž zastupitelstvo. (Lorenc a Kašpárková, 2014, s. 16)

Dle Lorence a Kašpárkové (2014, s. 17-18) při jeho sestavování by měla být zohledněna zásada reálnosti, tzn., že by se nemělo vycházet z nadhodnocených či podhodnocených příjmů a výdajů. Je nutné vycházet z analýzy hospodaření za uplynulé roky při zohlednění inflace, změn v daňových zákonech, prognózy sdílených daní a makroekonomického vývoje. Dále je důležité posoudit priority regionu, plánované investice a případnou možnost získání dotací, např. z programů EU. Rozpočtový výhled tedy může být schválen i jako schodkový, ale financování tohoto schodku musí být zajištěno přebytkem z předešlých let nebo návratnými zdroji. Při významných změnách by měl být výhled aktualizován, například při přijetí nových úvěrů či půjček.

Existence rozpočtového výhledu vede ke zlepšení strategického a dlouhodobého plánování, využití možnosti rychlejšího získání návratných zdrojů, poskytnutí informací o finančních dopadech přijatých závazků, rizik a zadluženosti kraje, úsporu času při sestavení rozpočtu a zaměření se na dlouhodobé zdroje. Nevýhodou může být omezená flexibilita rozhodování, časová náročnost na aktualizace, zavádění nových kontrolních metod, nejistota z důvodu špatné politické či ekonomické situace. (Lorenc a Kašpárková, 2014, s. 18)

2.2 Rozpočet

Rozpočet kraje je peněžní fond, který je tvořen, rozdělován a používán na principu nenávratnosti, neekvivalentnosti a nedobrovolnosti. Je důležitým **nástrojem pro zajištění veřejné politiky** v závislosti na potřebách regionu, přičemž zdroje jeho financování jsou různorodé. Při sestavování rozpočtu územní samosprávné celky vycházejí z rozpočtového výhledu. (Šelešovský, 2010, s. 17)

Jak píše Lorenc a Kašpárková (2014, s. 5) „Rozpočet se sestavuje zpravidla jako vyrovnaný, ale může být schválen i jako přebytkový, jestliže některé příjmy daného roku jsou určeny k využití v následujících letech nebo jsou-li určeny ke splácení jistiny úvěrů“.

Dále vysvětlují, že může dojít ke schválení schodkového rozpočtu, pokud bude tento schodek krytý finančními prostředky z minulých let, smluvně zajištěnou půjčkou, úvěrem, návratnou finanční výpomocí nebo prodejem finančních aktiv. Do rozpočtu se zahrnují příjmy a výdaje, tvorba a použití fondů a další peněžní operace. Součástí rozpočtu není podnikatelská činnost a operace s cizími a sdruženými prostředky.

2.2.1 Charakteristika rozpočtu

Rozpočet je chápán jako:

- **peněžní fond**, ve kterém jsou soustředěny finanční prostředky, které se rozdělují a používají na financování veřejných potřeb;
- **bilance** příjmů a výdajů za rozpočtové období, kterým je kalendářní rok. Jedná se o bilanci běžných a kapitálových příjmů a výdajů, která musí být vždy vyrovnaná. Pokud tomu tak není, bilance musí být vyrovnaná využitím minulých rezerv nebo návratných finančních zdrojů;
- **finanční plán** na rozpočtové období, podle kterého veřejné rozpočty hospodaří, tj. plánují tvorbu, rozdělení a čerpání rozpočtu;
- **nástroj veřejné politiky** pro realizaci sociálního a ekonomického rozvoje území, prosazování územní samosprávy, regionálních zájmů a preferencí obyvatel;
- **nástroj řízení** organizací regionu, což napomáhá zvýšení výkonnosti veřejného sektoru ve střednědobém a dlouhodobém období. (Peková, 2011, s. 408–409, 415, 418)

Územní rozpočet plní funkci alokační, redistribuční a stabilizační. Všechny funkce spolu souvisejí a je nutné je posuzovat společně. Alokační funkce je rozhodující, jelikož prostřednictvím rozpočtu se financují veřejné statky regionu. Na základě redistribuční funkce dochází k částečnému přerozdělování finančních prostředků z rozpočtu krajů do rozpočtu obcí. Stabilizační funkce je spojena s ovlivňováním růstu ekonomiky daného území. (Peková, 2011, s. 214)

Dle Šelešovského (2010, s. 97–106) jsou v rámci rozpočtování používány zejména následující **metody**:

- **přírůstkové rozpočtování**, kde rozpočet je sestavován dle předchozích zkušeností. Veřejné výdaje jsou do rozpočtů kalkulovány v podobě přírůstků, o které jsou společně s inflací předešlé rozpočty navyšovány;

- **rozpočtování od nuly**, tzn., že se rozpočet odvíjí od nulového základu, nevychází se z předchozích rozpočtů a počítá se s daným výdajovým stropem;
- **funkční rozpočtování** se odvíjí od jednotlivých druhů výdajů, vymezených funkcí a stanovených činností;
- **programové rozpočtování** na základě alokování veřejných zdrojů podle očekávaných cílů vnáší do systému poslání a vizi veřejné správy. Důležité je hledisko účelovosti, podle kterého se zdroje rozdělují do jednotlivých programů;
- **výkonové rozpočtování** zohledňuje cíle veřejné politiky a zdroje krytí těchto aktivit. Metoda zavádí do rozpočtování výkonové ukazatele, které poskytují informace o hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti.

Provedeným průzkumem u jednotlivých krajů bylo zjištěno, že většina krajů ČR využívá metodu přírůstkovou a rozpočtují na základě historických dat. Mnohé kraje však současně s přírůstkovou metodou používají metodu programování propojenou s rozpočtováním podle výkonu. Tyto metody jsou využívány u finančně významných víceletých projektů a u projektů financovaných z Evropské Unie. Rozpočtování z nulové báze je v krajích částečně využíváno v případě potřeby škrťů ve výdajích, kdy se sice vychází ze zažitých systémů, ale je třeba přihlídnout k mimořádným opatřením bez použití plošného krácení. (Šelešovský, 2010, s. 108–112)

V rozpočtovém hospodaření je nutné dodržovat určité **zásady**, kterými podle Pekové (2011, s. 213) jsou:

- *zásada každoročního sestavování a schvalování rozpočtu;*
- *zásada reálnosti a pravdivosti rozpočtu* ve snaze zabránit zkreslování rozpočtu. Tato zásada vychází z reálného odhadu příjmů a výdajů k dosažení plnění rozpočtu bez zásadních odchylek;
- *zásada úplnosti a jednotnosti rozpočtu* za použití jednotné závazné rozpočtové skladby pro srovnání a analýzu jak v čase, tak i na národní či mezinárodní úrovni;
- *zásada dlouhodobé vyrovnanosti rozpočtu*, tzn. v delším cyklu, aby nedocházelo opakovaně k deficitu rozpočtu;
- *zásada hospodárnosti a efektivnosti* při používání rozpočtových prostředků;
- *zásada finanční kontroly a účetního auditu;*
- *zásada publicity*, na základě které by měli být občané informováni o hospodaření regionu.

2.2.2 Rozpočtová skladba

Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech stanovuje územním samosprávným celkům zpracovat rozpočet v třídění podle rozpočtové skladby, která je stanovena vyhláškou č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě, ve znění pozdějších předpisů. Prostřednictvím rozpočtové skladby je možné zajistit jednotnost a přehlednost rozpočtů v rámci rozpočtové soustavy, analyzovat příjmy a výdaje a porovnávat je mezi jednotlivými kraji, zpracovat sumáře za všechny rozpočty a využít tyto informace v rozpočtové politice. Rozpočtová skladba využívá principu jednotného třídění příjmů a výdajů při pohybech na rozpočtových účtech, tzn. do rozpočtu a plnění se zařadí pouze příjmy a výdaje, které byly skutečně přijaty a čerpány, a to připsáním nebo odepsáním prostředků na bankovních účtech v kalendářním roce. (Peková, 2011, s. 409–410)

Příjmy a výdaje kraje jsou dle vyhlášky č. 323/2002, o rozpočtové skladbě systematicky tříděny z hlediska druhového, odvětvového, konsolidačního, zdrojového a transferového. Ostatní hlediska členění dle rozpočtové skladby se netýkají ÚSC, ale vztahují se pouze ke státnímu rozpočtu, tj. hledisko odpovědnostní, doplňkové, programové, účelové a strukturní. (Česko, 2002)

Druhové členění představuje základní systém třídění peněžních operací, který rozlišuje členění dle tříd. Druhové členění rozděluje operace do 3 základních skupin:

- **Příjmy:**

- Třída 1 – daňové příjmy

- Třída 2 – nedaňové příjmy

- Třída 3 – kapitálové příjmy

- Třída 4 – přijaté transfery

- **Výdaje:**

- Třída 5 – běžné výdaje

- Třída 6 – kapitálové výdaje

- **Financování** je obsahem třídy 8.

V rámci druhového třídění platí následující rovnice:

$$\text{Příjmy} - \text{výdaje} = \text{přebytek (+) nebo schodek (-)} = \text{(-/+)} \text{ financování}$$

(Provazníková a Sedláčková, 2009, s. 115–118)

Odvětvové hledisko třídí příjmy a výdaje dle odvětví, to znamená, k jakému účelu jsou prostředky vynakládány. Odvětvové členění se používá u všech výdajů (třídy 5 a 6), dále u kapitálových příjmů a u vybraných nedaňových příjmů. Nepoužívá se však u položek třídy 1, 4 a 8 a seskupení položek 24. Z odvětvového hlediska se třídí příjmy a výdaje do šesti skupin:

- 1 – Zemědělství, lesní hospodářství a rybářství
- 2 – Průmyslová a ostatní odvětví hospodářství
- 3 – Služby pro obyvatelstvo
- 4 – Sociální věci a politika zaměstnanosti
- 5 – Bezpečnost státu a právní ochrana
- 6 – Všeobecná veřejná správa a služby (Peková, 2011, s. 413–414)

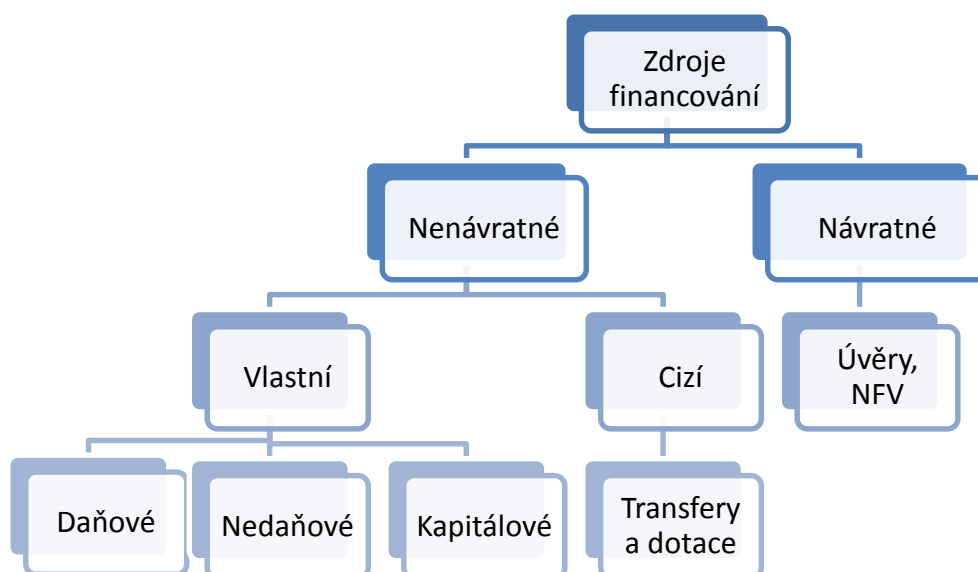
Z hlediska **konsolidačního** se příjmy a výdaje člení na záznamové jednotky. Konsolidace umožňuje očistit peněžní pohyby na bankovních účtech o interní přesuny v rámci konsolidovaného celku, tzn. na úrovni vykazující jednotky, na úrovni okresu a na úrovni kraje a v rámci veřejných rozpočtů. (Lorenc a Kašpárková, 2014, s. 509)

Od roku 2013 používá rozpočtová skladba na úrovni krajů další dvě hlediska třídění zdrojové a transferové. **Zdrojové** hledisko zahrnuje třídění každého příjmu a výdaje spolufinancovaného z rozpočtu Evropské Unie a jiných mezinárodních programů dle prostorového původu (zdroj 1 - tuzemsko a 5 - zahraničí) a nástrojů (číselník zveřejňuje Ministerstvo financí). Z hlediska **transferového** se příjmy a výdaje člení dle účelu transferů uvolňovaných ze státního rozpočtu, státních fondů a regionálních rad na účelové znaky, jejichž číselník je publikován na webových stránkách Ministerstva financí. (Schneiderová, 2013, s. 9–10)

2.2.3 Příjmy, výdaje a financování krajů

Příjmy kraje

Obecně jsou příjmy členěny na návratné a nenávratné. **Nenávratné příjmy** jsou nejdůležitější skupinou příjmů krajů a člení se na vlastní a cizí.



Zdroj: Peková, 2011, s. 443; vlastní zpracování

Obr. 2. Členění příjmů

Vlastní příjmy se dle druhového hlediska rozpočtové skladby dělí na:

- **Daňové příjmy**, které jsou druhým nejdůležitějším druhem příjmů krajů. Rozhodující složkou daňových příjmů jsou sdílené daně, které jsou upraveny zákonem č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní, dle kterého se přidělují daňové výnosy do jednotlivých veřejných rozpočtů. Podíl jednotlivých krajů na sdílených daních je určen procentem, kterým se kraje podílejí na procentní části celostátního hrubého výnosu jednotlivých daní. Kraje tudíž v současné době nemohou výnos daní přímo ovlivnit, jelikož nemají daňovou pravomoc. Do daňových příjmů náleží také správní poplatky za provedené úkony státní správy dle zákona č. 634/2004, o správních poplatcích.
- **Nedaňové příjmy**, mezi které jsou zařazeny příjmy z pronájmu majetku, podílu na zisku z majetkových účastí, z finančního investování, poplatky za veřejné služby, přijaté sankce, úroky z vkladů, dary či výnosy z veřejných sbírek.
- **Kapitálové příjmy** získané prodejem vlastního majetku. Jedná se o jednorázový příjem, který by měl být použit na financování investic. (Peková, 2011, s. 463–474)

Cizí příjmy představují přijaté neinvestiční a investiční *peněžní transfery* a jsou rozhodujícím zdrojem pro financování krajských samospráv. Kraje získávají dotace ze státního rozpočtu, státních fondů a z fondů Evropské Unie. Dotace zahrnuté v zákoně o státním rozpočtu jsou nárokovými dotacemi a patří mezi ně beze sporu příspěvek

na výkon státní správy, tzv. „souhrnný dotační vztah“. Ostatní dotace poskytované z jednotlivých rozpočtových kapitol na základě žádostí krajů jsou dotacemi nenárokovými, převážně účelovými. Transfery poskytované z EU jsou přísně účelové, je třeba o ně požádat přihlášením do vyhlášených výzev a jsou určeny na konkrétní projekty v rámci politiky soudržnosti EU. V současné době představují pro regiony významný zdroj příjmů. (Peková, 2011, s. 475)

Návratné příjmy využívají kraje k zajištění financování deficitního rozpočtu a jsou obsahem třídy 8 - financování. Jak uvádí Peková (2011, s. 487), kraje nejčastěji využívají bankovní úvěry nebo půjčky, a to buď krátkodobé k překlenutí časového nesouladu mezi tokem příjmů a výdajů nebo střednědobé a dlouhodobé k financování investic. Zákon o rozpočtových pravidlech umožňuje taktéž krajům přijímat návratné finanční výpomoci jak ze státního rozpočtu, tak i z rozpočtu ostatních krajů. Dalším návratným příjmem krajů může být emise komunálních dluhopisů. Dle Provazníkové a Sedláčkové (2009, s. 185) výhodou dluhopisů je rychlé jednorázové získání potřebných prostředků, a to obvykle ve větším objemu, než je bankovní úvěr. Doba splatnosti dluhopisu je stanovena maximálně na 15 let a zpravidla se splácí jednorázově ke konci platnosti dluhopisu, což pro emitenta znamená, vytvořit si zdroje na jejich splacení. Další nevýhodou je, že při malém objemu emise jsou náklady na její zprostředkování vysoké.

Výdaje kraje

Kraje vynakládají výdaje na financování veřejných výdajů, výkonu přenesené působnosti, samosprávných činností, péče o vlastní majetek, poskytování dotací obcím a jiným subjektům v regionu a jiné ostatní potřeby. Základní členění výdajů je z druhového hlediska, a to na **běžné a kapitálové**. Podíl běžných výdajů na celkových je u krajů velmi vysoký, jejich převážná část se každoročně opakuje a největší část je směřována na poskytování příspěvků vlastním příspěvkovým organizacím. Velký objem prostředků představují transfery neziskovým organizacím, a to zejména do oblasti základního školství a také výdaje na dopravní obslužnost. V posledních letech byl však v důsledku čerpání dotací z EU zaznamenán růst kapitálových výdajů. (Peková, 2011, s. 507–509)

Další členění výdajů může být z funkčního hlediska alokační, redistribuční a stabilizační. Často se v praxi využívá třídění na výdaje financované vlastní činností, poskytované dotace či dary a výdaje patřící do třídy 8 – financování (splátky úvěrů, půjček

či emitovaných dluhopisů). Velký význam pro tvorbu rozpočtu a jeho analýzy má členění na mandatorní a ostatní výdaje. (Peková, 2011, s. 510–512)

Financování

Jak vysvětluje Peková (2011, s. 413), financování představuje přijetí peněžních prostředků za účelem úhrady schodku hospodaření finančními zdroji, které budou v budoucnu vráceny nebo zhodnocení dočasně volných finančních prostředků. Zatímco příjmy a výdaje zahrnují peněžní toky, financování vyjadřuje **změnu stavu na bankovních účtech** a představuje rozdíl mezi příjmy a výdaji.

Dle zákona o rozpočtových pravidlech se rozpočet územních samosprávných celků sestavuje zpravidla jako vyrovnaný, na druhé straně zákon umožňuje územním samosprávám schválit rozpočet jako přebytkový či schodkový. V případě vzniku deficitu musí být stanoveno, jak bude schodek rozpočtu uhrazen. Pokud dojde ke vzniku deficitu během rozpočtového roku, je možné přistoupit ke škrtům ve výdajích. Jestliže je avšak nepříznivé saldo rozpočtu plánováno, je nutné krýt tento schodek rozpočtu **návratnými příjmy nebo finančními prostředky z minulých let**. V krátkodobém pohledu deficit může znamenat zvýšení investic a potřebu jejich financování např. z uspořené prostředků minulých let. Pokud však dochází k deficitům každoročně, jejich kumulováním se vytváří a roste dluh vůči ostatním subjektům. (Šelešovský, 2010, s. 121–122)

Jak již bylo zmíněno, mezi návratné zdroje financování patří **úvěry, příjmy z emise obligací, návratné půjčky a finanční výpomoci**. Tyto příjmy návratného charakteru však bude muset kraj svým věřitelům vrátit ve formě splátek jistiny a s tím je spojeno také budoucí úrokové zatížení krajů. Krajům tak vzniká povinnost hradit dluhovou službu. Se vznikem dluhu tak kraje musí řešit problémy, např. z čeho hradit vzniklý dluh, jaká by měla být výše dluhové služby, zvážení kurzových rizik, zajištění ručení za úvěry. (Provazníková a Sedláčková, 2009, s. 101)

S rostoucím dluhem územních samospráv **se stát snaží regulovat jejich zadluženost**. Ze zákona o krajích vyplývá, že *stát neručí za závazky a hospodaření krajů*. Peková (2011, s. 504) uvádí, že je to jeden ze způsobů regulace zadlužení, protože územní samosprávy tak nemohou spoléhat na pomoc státu se splácením dluhu. Na druhé straně, aby nedocházelo ke skrytému zadlužování kraje, *zákon o krajích zakazuje ručení kraje za závazky fyzických a právnických osob*. Dalším nástrojem regulace dluhu ze strany státu je *vydávání povolení emise komunálních dluhopisů*.

V současné době jsou to jediné nástroje regulace dluhů krajů. V letech 2004–2008 však platilo usnesení vlády č. 346, o regulaci zadluženosti obcí a krajů pomocí ukazatele dluhové služby, kdy překročení limitu 30 % mohlo znamenat neposkytnutí dotací ze státního rozpočtu. Uvedené usnesení vlády však bylo v roce 2008 zrušeno a bylo nahrazeno novým usnesením vlády založeným na soustavě informativních a monitorujících ukazatelů, které se vztahují pouze na obce. Zadluženost krajů tak přestala být ze strany státu kontrolována. Je však známo, že většina krajů si pro vlastní potřeby informativní a monitorující ukazatele také vyhodnocuje, aby získaly informace o své finanční situaci. (Šelešovský, 2010, s. 124–125)

2.2.4 Rozpočtový proces

Rozpočtový proces územních samospráv zahrnuje **zpracování návrhu rozpočtu včetně projednání a schválení orgány kraje, realizaci a úpravy rozpočtu, předběžnou, průběžnou a následnou kontrolu hospodaření a sestavení závěrečného účtu.** Rozpočtový proces trvá obvykle 1,5 roku, i když rozpočtové období je shodné s kalendářním rokem. Důležitou vlastností procesu je publicita, tzn. veřejné projednání rozpočtu a závěrečného účtu na zasedání zastupitelstva a jejich uveřejnění na úřední desce a dálkovým způsobem. (Peková, 2011, s. 407)

Při **sestavení rozpočtu** se vychází z rozpočtového výhledu a rozpisu státního rozpočtu, který určuje vztahy k rozpočtům krajů. Návrh rozpočtu kraje musí obsahovat vztahy k rozpočtům obcí v regionu a objem prostředků účelově určených na spolufinancování projektů z fondů Evropské unie. Rozpočet kraje musí být sestaven v návaznosti na rozpočtovou skladbu a musí obsahovat závazné ukazatele vůči orgánům kraje, založeným a zřízeným právnickým osobám a ostatním osobám, kterým jsou navrženy z rozpočtu dotace nebo příspěvky. Jak už bylo řečeno, návrh rozpočtu musí být zveřejněn, a to po dobu nejméně 15 dnů před projednáním v zastupitelstvu, aby se k němu mohli občané vyjádřit. (Lorenc a Kašpárková, 2014, s. 23, 26, 29)

Pokud není rozpočet schválen před 1. lednem rozpočtového období, zastupitelstvo kraje stanovuje dle § 13 zákona o rozpočtových pravidlech pro své hospodaření pravidla v podobě rozpočtového provizoria, kterými se kraj řídí až do schválení rozpočtu. Na základě § 14 se po schválení rozpočtu zastupitelstvem kraje provádí ihned jeho rozpis podle detailního třídění rozpočtové skladby a sdělení závazných ukazatelů příjemcům finančních prostředků, kteří jsou povinni se jimi řídit. (Česko, 2000)

Finanční hospodaření kraje se řídí schváleným rozpočtem. Kraj provádí pravidelnou kontrolu svého hospodaření a také založených a zřízených právnických osob v souladu se **zákonem č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě**, v platném znění. Cílem finanční kontroly je zajištění účelného a efektivního použití veřejných prostředků při využití vnitřní a vnější kontroly. V rámci vnitřní kontroly je třeba průběžně sledovat plnění a čerpání rozpočtu dle schválených závazných ukazatelů. Nemělo by tedy docházet k proplacení rozpočtově nekrytých závazků a překročení závazných ukazatelů rozpočtu. Proto je nutné zdroje k proplacení závazků posuzovat v okamžiku podpisu smlouvy či objednávky. (Lorenc a Kašpárková, 2014, s. 48–49)

V průběhu rozpočtového roku může vyšší územní samosprávný celek provést **změnu rozpočtu** z důvodu organizačních změn (např. zřízení, založení či zrušení právnických osob), legislativních změn (právních předpisů) a věcných změn, které objektivně ovlivňují rozpočtové hospodaření. Tyto úpravy rozpočtu se uskutečňují rozpočtovými opatřeními, která se schvalují při přesunu prostředků mezi závaznými ukazateli (při vzájemném ovlivnění příjmů a výdajů), dále při vzniku nových, nepředvídaných a rozpočtem nezajištěných výdajů nebo pokud hrozí nenaplnění rozpočtových příjmů. Povinně se uskutečňují při změně finančních vztahů či závazných ukazatelů k jinému rozpočtu a jiným osobám, nebo jestliže hrozí vznik schodku. Provádění rozpočtových opatření je dle zákona o krajích pravomocí zastupitelstva, které může svěřit jejich schvalování ve stanoveném rozsahu radě. (Lorenc a Kašpárková, 2014, s. 52–53)

Po skončení rozpočtového období se hospodaření kraje promítá do **závěrečného účtu**, ve kterém jsou obsaženy podrobné údaje o plnění rozpočtu příjmů a výdajů, o hospodaření s majetkem, tvorbě a použití peněžních fondů a dalších finančních operacích. Součástí závěrečného účtu je i zhodnocení hospodaření zřízených a založených právnických osob a vyúčtování finančních vztahů k jiným rozpočtům. Údaje uvedené ve zprávě musí pravdivě, srozumitelně a úplně informovat o hospodaření kraje a plnění jeho rozpočtu. Povinností kraje je dát si přezkoumat své hospodaření za uplynulý kalendářní rok Ministerstvem financí, přičemž zpráva o přezkoumání se stává součástí závěrečného účtu. Zákon o rozpočtových pravidlech ukládá krajům povinnost zveřejnit návrh závěrečného účtu po dobu nejméně 15 dnů před jeho projednáním, aby mohli občané podat k němu své připomínky. Na základě zákona o krajích musí být závěrečný účet projednán zastupitelstvem do 30. června následujícího roku. (Lorenc a Kašpárková, 2014, s. 54–56)

II PRAKTICKÁ ČÁST

3 CHARAKTERISTIKA ZLÍNSKÉHO KRAJE

Zlínský kraj, jako jeden ze 14 vyšších územně samosprávných celků, vznikl k 1. 1. 2000 v rámci reformy veřejné správy na základě ústavního zákona č. 347/1997, o vytvoření vyšších územních samosprávných celků. Tvoří jej okresy Zlín, Uherské Hradiště, Kroměříž a Vsetín. Název kraje je odvozen od krajského města Zlín, které leží uprostřed kraje a má 75 tisíc obyvatel. Společně s Olomouckým krajem v rámci klasifikace NUTS tvoří Zlínský kraj region soudržnosti Střední Morava.

3.1 Základní charakteristika kraje

Zlínský kraj leží ve východní části Střední Moravy, jeho východní okraj je současně i státní hranicí se Slovenskou republikou. V jihovýchodní části sousedí Zlínský kraj s Jihomoravským krajem, na severozápadě s Olomouckým krajem a na severu s Moravskoslezským krajem. Rozlohou 3 963 km² je kraj čtvrtým nejmenším krajem České republiky a zaujímá 5 % její plochy. Je však pátým nejlidnatějším krajem s hustotou obyvatel 148,3 osob/km². Na území kraje se nachází 307 obcí, z toho 30 se statutem města. Od roku 2003 je kraj tvořen třinácti správními obvody obcí s rozšířenou působností a dvaceti pěti územními obvody pověřených obcí. (Kr-zlinsky.cz, 2013)



Zdroj: Topograf.cz, 2006

Obr. 3. Správní mapa Zlínského kraje

Ke konci roku 2014 žilo na území kraje 585 583 obyvatel. K 31. 12. 2014 činila průměrná hrubá měsíční mzda v kraji 22 683 Kč, což je o 3 003 Kč méně než průměr v ČR. (Czso.cz, 2015b)

Z důvodů záporných migrací docházelo od roku 2000 každoročně k úbytku obyvatel kraje, výjimkou byly roky 2007 a 2008. Průměrný věk obyvatel kraje je 42 let, a jelikož roste počet obyvatel v poproduktivním věku, dochází na území kraje k jeho stárnutí. Rostoucí počet seniorů a snižování obyvatel mezi věkem 15 až 29 let má vliv také na pracovní sílu. I přes pokles obyvatel starších 15 let se pracovní síla kraje od roku 2010 zvyšuje a v roce 2013 dosáhla počtu 293,6 tisíc osob, což představuje 59 % ekonomicky aktivního obyvatelstva. Převažující složkou pracovní síly jsou i nadále zaměstnaní, jejich počet činil 276,1 tisíc osob. (Czso.cz, 2014)

Podíl nezaměstnaných osob koncem roku 2014 činil 7,36 % a ve srovnání s předchozím rokem klesl o 0,98 procentního bodu. Počet registrovaných uchazečů o práci tak dosáhl výše 29 439 osob. (Czso.cz, 2015a)

Kraj má členitý charakter tvořený pahorkatinami a vrchovinami, a proto intenzita využití území je rozdílná. Téměř 50 % z celkové výměry kraje zaujímá zemědělská půda a 40 % lesní, přičemž 30 % území zahrnují chráněné krajinné oblasti Beskydy a Bílé Karpaty. Těžba nerostných surovin je v kraji omezená. Nacházejí se zde hlavně ložiska cihlářských hlín, štěrkopísků, stavebního kamene a pískovce. Najdeme zde však i menší naleziště ropy a zemního plynu. (Kr-zlinsky.cz, 2013)

Zlínsko bylo dříve považováno za ekonomicky silnou oblast díky výrazné koncentraci velkých průmyslových podniků, zejména strojírenských, obuvnických a gumárenských. Současný průmyslový potenciál kraje tvoří podniky zpracovatelského průmyslu, a to především kovodělného a dřevozpracujícího. V kraji sídlí přes 160 průmyslových podniků se 100 a více zaměstnanci, které zaměstnávají přes 46 tisíc osob. Ekonomika kraje je založena v posledních letech zejména na zhodnocování vstupních surovin a polotovarů. V roce 2013 průměrná hodnota hrubého domácího produktu na 1 obyvatele dosáhla výše 329 403 Kč, což řadí Zlínský kraj na 7. místo mezi kraji v ČR. (Czso.cz, 2014)

3.2 Orgány Zlínského kraje

Zlínský kraj vykonává svou činnost v rámci samostatné a přenesené působnosti prostřednictvím svých orgánů. Hlavními orgány kraje jsou **zastupitelstvo, rada, hejtman a krajský úřad**. Nejvyšším orgánem Zlínského kraje je **zastupitelstvo, které má 45 členů**. Současné zastupitelstvo vzešlo z voleb, které se konaly na podzim roku 2012 a bylo zvoleno na čtyřleté funkční období, tj. do roku 2016. Zastupitelstvo volí z řad svých členů radu kraje, hejtmana a jeho náměstký. **Rada ZK je výkonným orgánem kraje a má 9 členů**. Zastupitelstvo společně s hejtmanem a radou tvoří politickou reprezentaci kraje, která udává směr vývoje kraje v rámci volebního období. (Kr-zlinsky.cz, 2012)



Zdroj: Volby.cz, 2012, vlastní zpracování

Graf 1. Výsledky voleb do Zastupitelstva ZK 2012

Krajský úřad Zlínského kraje je výkonným orgánem, který plní úkoly uložené zastupitelstvem a radou. Krajský úřad se člení na **16 odborů** a dále na oddělení. V jeho čele stojí ředitel, který je odpovědný hejtmanovi. Struktura úřadu je uvedena v příloze PI. Posláním krajského úřadu je poskytovat veřejné služby, vedoucí ke spokojenosti občanů a k všestrannému rozvoji kraje. Jeho vizí je být profesionálním a efektivním úřadem a důvěryhodným zaměstnavatelem, který na základě tvořivosti, spolupráce a partnerství aktivně přispívá ke zvyšování kvality života občanů. (Kr-zlinsky.cz, 2015)

K 31. 12. 2014 byl Zlínský kraj zřizovatelem **123 příspěvkových organizací**, z nichž 100 spadalo do oblasti školství, 8 do kultury, 3 do zdravotnictví, jedna působila v oblasti dopravy a 11 ve sféře sociální. Zlínský kraj má **100 % obchodní podíl v 6 společnostech a 50 % v jedné společnosti s ručením omezeným**, je jediným akcionářem **5 akciových společností** a majitelem **33 % akcií jedné společnosti**. Dále je zakladatelem **3 obecně prospěšných společností**. (Interní dokumenty Zlínského kraje, 2015)

4 ROZPOČTOVÝ PROCES ZLÍNSKÉHO KRAJE

Rozpočtový proces je účinným nástrojem k efektivnímu naplnění rozpočtové politiky kraje a v případě ZK zahrnuje sestavení rozpočtu v návaznosti na rozpočtový výhled a jeho schválení orgány kraje, provádění úprav rozpočtu, průběžnou kontrolu hospodaření a vyhodnocení hospodaření za rozpočtové období. Rozpočtový proces vychází ze zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Při přípravě, schvalování a změnách rozpočtu a rozpočtového výhledu postupuje ZK podle vydané vnitřní normy Pravidla pro přípravu, schvalování změn rozpočtu a rozpočtového výhledu. Informace týkající se rozpočtového procesu jsou čerpány z vnitřních směrnic a ostatních interních dokumentů kraje. (Interní dokumenty Zlínského kraje, [2014])

4.1 Rozpočtový výhled Zlínského kraje

Rozpočtový výhled je pomocným nástrojem kraje sloužícím pro střednědobé finanční plánování. Základním podkladem pro vypracování rozpočtového výhledu ZK je predikce makroekonomického vývoje v návaznosti na příjmy ze sdílených daní a dotací, finanční vyjádření dlouhodobých smluvních vztahů a přijatých závazků a předpoklad dalších známých budoucích vlivů na hospodaření kraje. Rozpočtový výhled vychází především ze záměrů a cílů regionu, přičemž prioritou kraje je výkon samostatné a přenesené působnosti v souladu s platnou legislativou, rozvoj kraje a v neposlední řadě čerpání dotací z EU na rozvojové projekty kraje.

Rozpočtový výhled je sestavován odborem ekonomickým zpravidla na dobu 2 až 5 let v členění dle závazných ukazatelů a platné rozpočtové skladby na běžné a kapitálové příjmy a výdaje. Návrh rozpočtového výhledu předkládá odbor ekonomický dle potřeby ke schválení zastupitelstvu kraje a je výchozím dokumentem pro následné úpravy. Úpravy výhledu jsou předkládány zastupitelstvu ke schválení zpravidla jednou za rok.

Pro sledování aktuální podoby rozpočtového výhledu provádí odbor ekonomický na základě žádostí jednotlivých odborů jeho průběžné změny. Dle schválené směrnice je povinností příslušných odborů neprodleně po zjištění nových skutečností, které mají dopad do rozpočtového výhledu, předložit žádost o změnu rozpočtového výhledu. Návrhy změn rozpočtového výhledu jsou evidovány odborem ekonomickým prostřednictvím dokladu Návrh úpravy střednědobého rozpočtového výhledu. Následně jsou změny dle pokynu hejtmána předloženy ve formě dokumentu Úprava rozpočtového výhledu ke schválení v orgánech kraje.

V analyzovaném období byly schváleny Zastupitelstvem Zlínského kraje následující rozpočtové výhledy:

- Rozpočtový výhled Zlínského kraje na roky 2011–2015 (schváleno dne 16. 12. 2009).
- Rozpočtový výhled Zlínského kraje na roky 2012–2015 (schváleno dne 27. 4. 2011) a následné tři úpravy rozpočtového výhledu.
- Rozpočtový výhled Zlínského kraje na roky 2015–2017 (schváleno dne 18. 12. 2013) a následné dvě úpravy.

4.2 Rozpočet Zlínského kraje

Rozpočet kraje je finančním plánem a základním řídicím nástrojem financování potřeb ZK v rozpočtovém roce. Základním podkladem pro vypracování rozpočtu je rozpočtový výhled, dále závazný finanční vztah státního rozpočtu k rozpočtu kraje, odhad příjmů dle zákona o rozpočtovém určení daní, odůvodněné a řádně podložené požadavky předložené jednotlivými odbory, včetně požadavků příspěvkových organizací ZK. Při zpracování rozpočtu se vychází z priorit kraje v návaznosti na Program rozvoje územního obvodu ZK, dále z kompetencí ZK danými zákony, uzavřených smluvních vztahů a přijatých závazků.

Návrh rozpočtu sestavuje odbor ekonomický z návrhů příjmů a výdajů jednotlivých odborů. Struktura rozpočtu se člení z hlediska:

- **odpovědnostního** - příjmy a výdaje jsou členěny dle jednotlivých organizačních jednotek, kterými jsou odbory dle vnitřní organizační struktury. Vedoucí odborů odpovídají za plnění příjmů a čerpání výdajů svěřené části rozpočtu;
- **odvětvového a druhového třídění** - příjmy, výdaje a financování jsou tříděny na závazné ukazatele schvalované zastupitelstvem ZK. Závazné ukazatele jsou členěny na běžné a kapitálové příjmy a výdaje, v části výdaje také na transfery a výdaje odborů. Specifické členění mají účelové fondy, které se třídí pouze na běžné a kapitálové příjmy a výdaje. Závazné ukazatele jsou dále členěny dle rozpočtové skladby na položky a paragrafy.

Ekonomický odbor každoročně vydává závazný harmonogram přípravy rozpočtu na příslušný rok. Přípravy k vypracování rozpočtu následujícího roku jsou zahájeny v průběhu měsíce června daného roku. Odbor ekonomický navrhuje celkový objem výdajů, který by neměl být příslušným odborem při sestavování rozpočtu překročen a příjmů, který

by měl být minimálně dodržen. Objemy vychází z aktuálního rozpočtového výhledu, z očekávaných změn na straně zdrojů a dalších skutečností, které mohou výrazně ovlivnit hospodaření příslušného odboru. Zpravidla do konce července odbory předkládají návrhy rozpočtu ve formě tabulek v členění dle závazných ukazatelů, komentářů k jednotlivým závazným ukazatelům a navrhují případné změny v rozpočtu. V průběhu měsíce srpna probíhají jednání s jednotlivými odbory o dalších možných navržených úpravách rozpočtu, o nových a prioritních požadavcích nebo škrtech či restrikcích výdajů v návaznosti na dosažení vyrovnaného rozpočtu či zajištění financování případného schodku rozpočtu.

Po zapracování navržených změn je návrh rozpočtu předložen k projednání v orgánech kraje. Obsahem rozpočtu je i výčet závazných ukazatelů rozpočtu kraje k rozpočtům zřizovaných příspěvkových organizací, obcí a jiných subjektů. Součástí rozpočtu je také Střednědobý plán reprodukce majetku ZK. Návrh rozpočtu nejdříve projedná Rada ZK a v případě, že nemá připomínky k přepracování, doporučuje jeho schválení zastupitelstvu. Součástí návrhu usnesení je i svěření kompetencí Radě ZK v souladu s § 59 odst. 1 písm. a) zákona č. 129/2000, o krajích, k provádění rozpočtových opatření během roku. Návrh rozpočtu je zveřejněn na úřední desce krajského úřadu a na webových stránkách ZK po dobu nejméně 15 dnů před projednáním v zastupitelstvu.

Doposud byl rozpočet Zlínského kraje vždy schválen zastupitelstvem před 1. lednem rozpočtového roku, tudíž nebylo nutné využít institutu rozpočtového provizoria. Po schválení rozpočtu provádí odbor ekonomický ve spolupráci s ostatními odbory neprodleně jeho rozpis. Jedná se o podrobné rozepsání závazných ukazatelů podle rozpočtové skladby, tak, aby k 1. 1. rozpočtového roku bylo možné podle něj hospodařit.

4.3 Hospodaření podle rozpočtu a změny rozpočtu

V průběhu roku kraj musí zajistit, aby jeho hospodaření bylo v souladu se schváleným rozpočtem. Vedoucí odborů jsou povinni provádět pravidelnou kontrolu plnění dílčích rozpočtů. V případě zjištění nových, rozpočtem nezajištěných výdajů nebo ohrožení nenaplnění rozpočtových příjmů, potřeby přesunu prostředků mezi závaznými ukazateli na straně příjmů či výdajů, je potřeba provést změnu rozpočtu.

Změny rozpočtu se provádějí rozpočtovými opatřeními, která podléhají schválení v radě (Zastupitelstvem ZK svěřené kompetence Radě ZK) nebo v zastupitelstvu (kompetence vyhrazené Zastupitelstvu ZK). Žadatelem o tuto změnu je příslušný odbor, jehož svěřené

oblasti se požadovaná změna týká. Odbor ekonomický po posouzení žádosti zpracovává návrh rozpočtového opatření ve formě rozpočtového dokladu, který je předkládán zpracovatelem žádosti orgánům kraje ke schválení. Pokud navrhovaná změna rozpočtu aktuálního roku ovlivní i rozpočtový výhled je nutné zároveň projednat i změnu rozpočtového výhledu. Po projednání rozpočtové změny v orgánech kraje se schválená rozpočtová změna promítne do upraveného rozpočtu. O rozpočtových opatřeních se vede evidence v časové posloupnosti číslované zvlášť za rozpočtové změny projednané radou a zvlášť za rozpočtové změny projednané zastupitelstvem.

Mimo změn rozpočtu projednávaných v orgánech kraje dochází v průběhu roku také k úpravám rozpisu rozpočtu. Jedná se o přesuny prostředků mezi položkami a paragrafy v rámci jednoho závazného ukazatele. Oprávnění schvalovat úpravy rozpisu rozpočtu je v kompetenci vedoucího odboru ekonomického. V případě potřeby opravy administrativní chyby v pořízeném rozpočtovém dokladu je možné vystavit opravný doklad, který schvaluje vedoucí oddělení rozpočtu a financování.

Rozpočtová změna	2010	2011	2012	2013	2014
Zastupitelstvo ZK	80	67	55	39	33
Rada ZK	221	215	252	243	213
Úprava rozpisu rozpočtu	302	278	314	341	312

Zdroj: Interní dokumenty Zlínského kraje, [2014], vlastní zpracování

Tab. 1. Počet rozpočtových změn v letech 2010–2014

4.4 Závěrečný účet Zlínského kraje

Po skončení kalendářního roku se údaje o ročním hospodaření kraje souhrnně zpracovávají do závěrečného účtu. Již začátkem následujícího roku po rozpočtovém období dochází k vyhodnocování plnění rozpočtu a postupnému převádění části nevyčerpaných prostředků předchozího roku do následujícího roku, jejichž zapojování do rozpočtu je zastupitelstvem svěřeno radě, například neproplacené závazky kraje nebo převod zůstatků fondů k použití v následujícím roce.

Na základě pokynu odboru ekonomického vedoucí příslušných odborů předkládají podrobné zhodnocení hospodaření za svěřenou oblast v členění dle závazných ukazatelů. Obsahem závěrečného účtu jsou údaje o plnění rozpočtu, hospodaření s majetkem, tvorbě a použití fondů, hospodaření zřízených a založených organizací, podnikatelské činnosti kraje, hospodaření s mimorozpočtovými prostředky a vyúčtování finančních vztahů

ke státnímu rozpočtu a k jiným rozpočtům. Nedílnou součástí závěrečného účtu je zpráva o výsledku přezkoumání hospodaření, kterou zpracovává Ministerstvo financí. Všechny předložené údaje jsou odborem ekonomickým zpracovány do souhrnného dokumentu, který je předkládán k projednání radě a následně tento dokument schvaluje Zastupitelstvo ZK zpravidla na svém červnovém zasedání s vyjádřením souhlasu s celoročním hospodařením bez výhrad, případně s výhradami. V rámci analyzovaného období Zastupitelstvo ZK vyjádřilo v každém roce souhlas s celoročním hospodařením kraje bez výhrad.

5 ANALÝZA HOSPODAŘENÍ ZLÍNSKÉHO KRAJE

Analýza hospodaření ZK je provedena za období let 2010–2014, a to v dílčím členění na příjmy, výdaje a financování. Informace jsou čerpány ze závěrečných účtů kraje, Výkazů pro hodnocení plnění rozpočtu FIN 2–12 M a interních materiálů kraje. (Interní dokumenty Zlínského kraje, [2014])

PŘÍJMY					
Druh příjmů	2010	2011	2012	2013	2014
Daňové příjmy	2 440 774	2 457 715	2 474 838	2 552 626	2 676 790
Nedaňové příjmy	454 518	471 691	335 495	239 269	271 582
Kapitálové příjmy	5 446	43 845	67 946	3 773	26 868
Přijaté transfery	5 823 755	5 744 314	5 544 535	5 749 071	5 853 072
PŘÍJMY CELKEM	8 724 493	8 717 565	8 422 814	8 544 739	8 828 312
VÝDAJE					
Druh výdajů	2010	2011	2012	2013	2014
Běžné výdaje	7 340 873	7 380 779	7 392 567	7 416 050	7 710 320
Kapitálové výdaje	1 640 342	1 173 928	1 276 381	1 406 717	1 193 352
VÝDAJE CELKEM	8 981 215	8 554 707	8 668 948	8 822 767	8 903 672
FINANCOVÁNÍ					
Druh financování	2010	2011	2012	2013	2014
Změna stavu na bankovních účtech	260 922	- 67 075	58 391	- 79 813	- 243 924
Dlouhodobé přijaté úvěry a NFV	100 000	0	300 000	486 313	420 275
Splátky dlouhodobých přijatých úvěrů a NFV	- 104 342	- 95 573	- 112 037	- 128 446	- 100 962
Nerealizované kurzové rozdíly	142	- 210	- 220	- 26	- 29
FINANCOVÁNÍ CELKEM	256 722	- 162 858	246 134	278 028	75 360

Zdroj: Interní dokumenty Zlínského kraje, [2014], vlastní zpracování

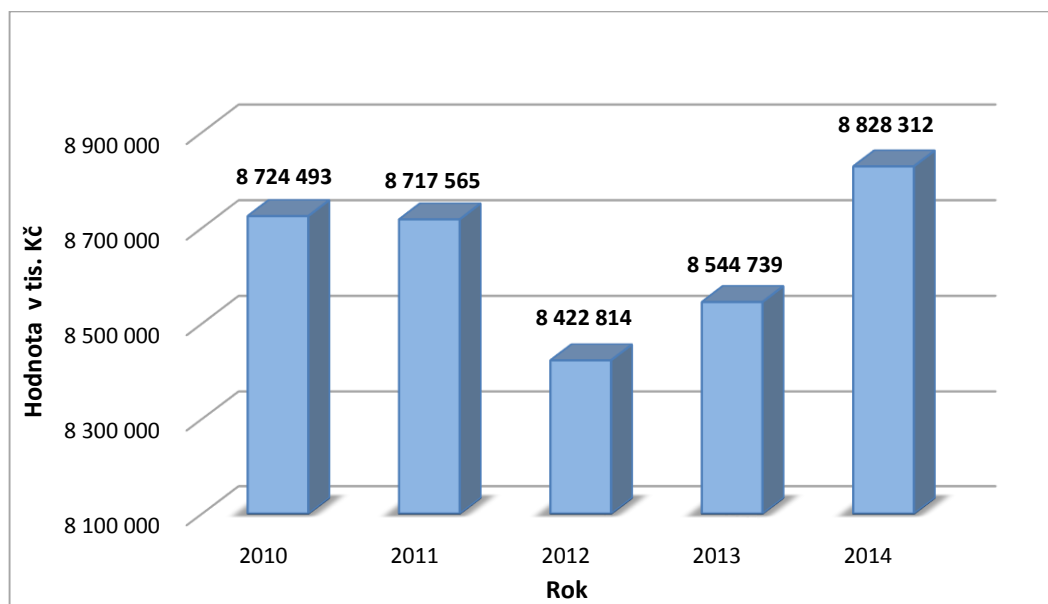
Tab. 2. Příjmy, výdaje, financování (tis. Kč)

5.1 Příjmy rozpočtu Zlínského kraje

Předmětem analýzy příjmů je zjišťování, odkud příjmy pro kraj plynou, jejich struktura a vývoj v čase, a to dle druhového třídění příjmů v členění daňové, nedaňové, kapitálové a přijaté transfery. Analýze jsou podrobeny především přijaté transfery a daňové příjmy, které tvoří největší objem přijatých prostředků a zdrojů financování kraje. Výše příjmů se dle druhů příjmů ve sledovaných letech výrazně nelišila.

V letech 2010 až 2012 měly příjmy sestupnou tendenci, ale od roku 2013 začaly růst a v roce 2014 zaznamenaly nejvyšší hodnotu ve sledovaném období. Tomuto vývoji odpovídaly i přijaté transfery, které nejvíce ovlivňovaly příjmovou stránku kraje. Daňové příjmy jsou druhá nejvýznamnější složka příjmů. Ve sledovaném období měly mírně růstový charakter. Nedaňové a kapitálové příjmy jsou méně významnou složkou příjmů,

jelikož tvoří každoročně jen 3–5 % celkových příjmů, takže jejich nestálý vývoj výrazně výši příjmů neovlivnil.



Zdroj: Interní dokumenty Zlínského kraje, [2014], vlastní zpracování

Graf 2. Vývoj příjmů v letech 2010–2014

5.1.1 Daňové příjmy

Daňové příjmy jsou druhým nejvýznamnějším zdrojem financování rozpočtu kraje, jelikož tvoří téměř jednu třetinu celkových příjmů. Součástí třídy 1 jsou **sdílené daně** a **ostatní daňové příjmy**.

Druh příjmů	2010	2011	2012	2013	2014
Podíly na sdílených daních	2 426 763	2 443 766	2 453 556	2 521 922	2 658 681
DPFO - závislá činnost	521 620	548 072	562 532	580 197	595 318
DPFO - OSVČ	27 489	12 030	10 280	10 372	5 354
DPFO - zvláštní sazba	47 729	51 914	61 033	60 665	68 792
DPPO	556 444	542 795	603 460	598 263	653 248
DPH	1 273 481	1 288 955	1 216 251	1 272 425	1 335 969
Ostatní daňové příjmy	14 011	13 949	21 282	30 704	18 109
DPPO - nesdílená	12 484	12 024	19 196	29 446	16 260
Správní poplatky	1 465	1 858	2 059	1 258	1 849
Eueurolicence - kamionová doprava	62	67	27	0	0
Daňové příjmy celkem	2 440 774	2 457 715	2 474 838	2 552 626	2 676 790

Zdroj: Interní dokumenty Zlínského kraje, [2014], vlastní zpracování

Tab. 3. Daňové příjmy (tis. Kč)

Sdílené daně tvoří více jak 99 % celkových daňových příjmů. Zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým

fondům ve vztahu ke krajům upravuje určení daně z přidané hodnoty, daní z příjmů fyzických osob a právnických osob a procentní podíl celostátního hrubého výnosu daně.

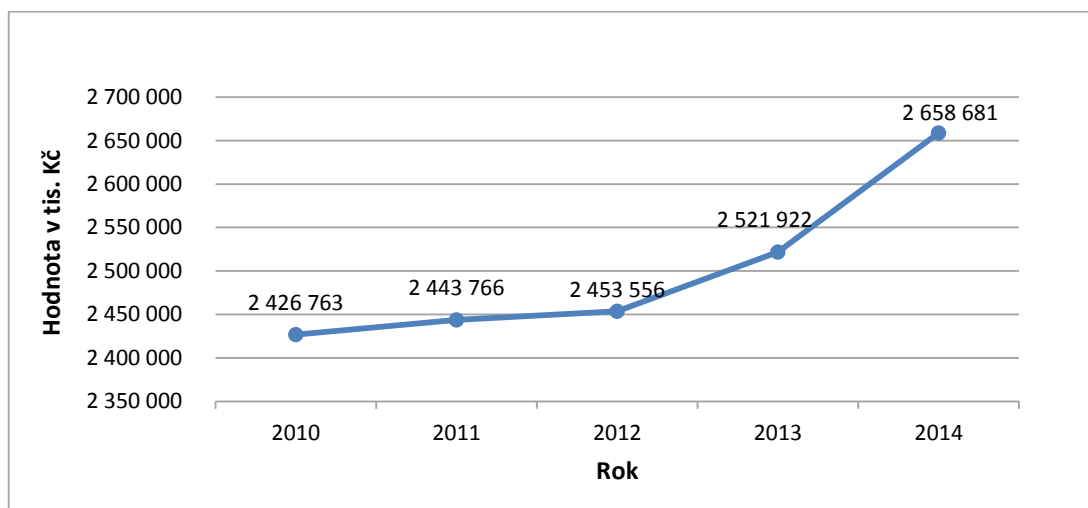
Platnost	DPH	DPFO - závislá činnost	DPFO - zvláštní sazba	DPFO - OSVČ	DPPO
2002–2004	3,10	3,10	3,10	3,10	3,10
2005–2011	8,92	8,92	8,92	8,92	8,92
2012	8,29	8,92	8,92	8,92	8,92
2013–2015	7,86	8,65	8,92	8,92	8,92
od 2016	8,28	8,92	8,92	8,92	8,92

Zdroj: Finanční správa, © 2013–2014, vlastní zpracování

Tab. 4. Vývoj % podílu krajů na celostátním hrubém výnosu daní (%)

Procentní podíl krajů na celostátním výnosu daní se v průběhu existence krajů několikrát změnil, což také ovlivnilo jejich příjmovou stránku, zejména příjem DPH v roce 2012, kdy došlo k poklesu o 72 704 tis. Kč. Zlínský kraj se podílí na procentním podílu krajů na celostátním hrubém výnosu daně 5,251503 %.

V průběhu analyzovaného období měl vývoj sdílených daní mírně stoupající tendenci. Jejich výše se pohybovala od 2 426 763 tis. Kč do 2 658 681 tis. Kč. V letech 2010–2012 sdílené daně rostly nejméně. Nejvíce se objem daní zvýšil mezi rokem 2013 a 2014, a to o 136 759 tis. Kč, tj. 5,42 %. Příčinou byl zejména růst celostátního inkasa DPH a daně z příjmu právnických osob.

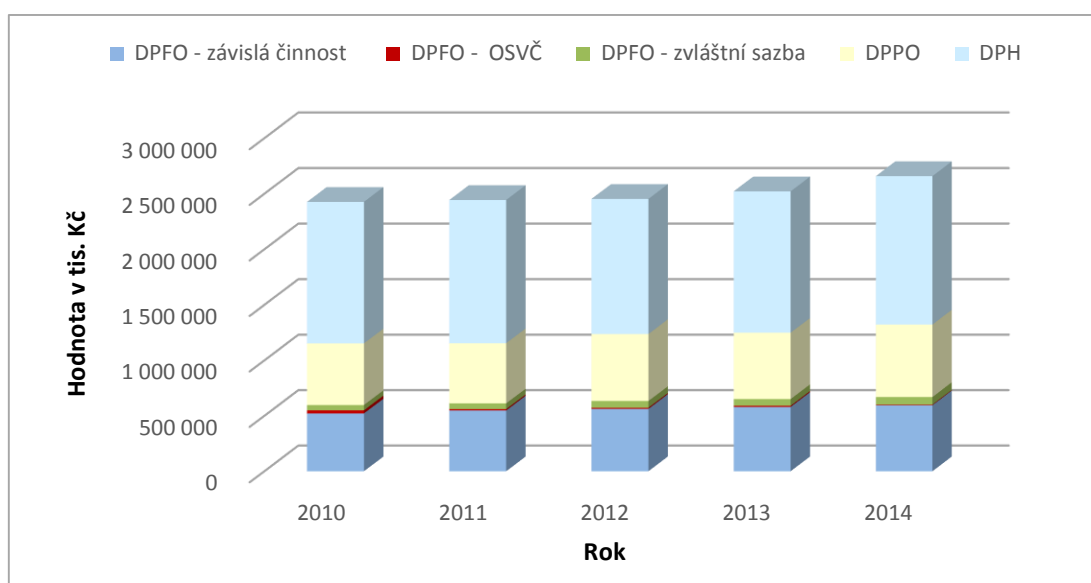


Zdroj: Interní dokumenty Zlínského kraje, [2014], vlastní zpracování

Graf 3. Vývoj sdílených daní

V letech 2010–2014 můžeme konstatovat v rozpočtu ZK pozitivní vývoj příjmů ze sdílených daní, avšak jejich objem v roce 2014 (2 658 681 tis. Kč) přesto nedosáhl výše roku 2008 (2 670 752 tis. Kč), kdy byly na nejvyšší úrovni od roku 2001.

Od roku 2012 došlo k poklesu procenta podílu celostátního hrubého výnosu u DPH a v roce 2013 také u DPFO ze závislé činnosti. Důvodem pro snížení podílu bylo zvýšení obou sazeb DPH a úpravy daně z příjmů FO, kdy bylo určeno, že se kraje nebudou podílet na růstu objemu těchto daní. Na druhé straně došlo k posílení obecních rozpočtů prostřednictvím změny v přerozdělení a zvýšení jejich procentního podílu na sdílených daních. Z uvedeného vyplývá, že i přes rostoucí trend vývoje sdílených daní, nelze hodnotit pozitivně vývoj těchto daní, protože kraj původně předpokládal výnos sdílených daní ve větší výši. Kraj musel naopak učinit opatření a upravit rozpočet na základě snížení výtěžnosti daní dle predikce Ministerstva financí jak v roce 2012 (o 2 758 tis. Kč) a 2013 (o 30 137 tis. Kč), tak i následujících letech v rámci rozpočtového výhledu. Zlínský kraj při stanovení ročního objemu sdílených daní považuje za velmi důležité nepodcenit při rozpočtování hledisko opatrnosti.



Zdroj: Interní dokumenty Zlínského kraje, [2014], vlastní zpracování

Graf 4. Sdílené daně dle jednotlivých složek

Objemově největší položkou byla ve všech letech daň z přidané hodnoty, která tvořila 50–53 % sdílených daní, dále daň z příjmů právnických osob 22–25 % a daň z příjmů ze závislé činnosti 21–23 %. Zbývající dvě položky naplnily daňové příjmy pouze 3 %.

Největší výkyvy mezi lety vykázala **daň z přidané hodnoty**. Pozvolný růst daně mezi lety 2010 a 2011 zbrzdil prudký pokles v roce 2012, čehož je příčinou uvedené snížení podílu krajů na celostátním hrubém výnosu daně. Přestože tento podíl klesl i v roce 2013, inkaso daně vykázalo pozitivní vývoj a daň meziročně vzrostla o 4,6 %. Tento rostoucí trend pokračoval i v roce 2014, kdy se příjem daně zvýšil o 5 procent a dosáhl svého maxima za celou dobu existence kraje. Rostoucí trend příjmu DPH v rozpočtu ZK odráží růst celostátního inkasa, který v roce 2014 meziročně vzrostl o 5 %, na což mělo vliv také postupné ožívání ekonomiky.

Na rostoucím trendu se pozitivně podílela **daň z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti**, která ve všech letech zaznamenala nárůst, a to od 2,6 % do 5 %. Naproti tomu vývoj **daně z příjmů právnických osob** byl kolísavý. Zatímco v roce 2011 a 2013 výnos DPPO meziročně klesal o 1–3 %, v roce 2012 a 2014 byl zaznamenán jeho nárůst o 9–11 %. DPFO a DPPO, objemově významné daně, tak v roce 2012 nahradily propad DPH.

Nejmenší podíl na celkových sdílených daních má **daň z příjmů fyzických osob vybíraná zvláštní sazbou**, jejíž trend byl stoupající (výjimkou byl rok 2012) a **daň z příjmů fyzických osob ze samostatné výdělečné činnosti**, jejíž výnos prudce klesal a v roce 2014 činil pouze 5 354 tis. Kč. Vzhledem k tomu, že tyto dvě daňové položky tvoří velmi malý podíl sdílených daní, jejich charakter ve sledovaných letech významně neovlivnil jejich celkový vývoj.

Mezi **ostatní daňové příjmy** je zahrnuta **daň z příjmů právnických osob placená krajem, správní poplatky**, a v letech 2010–2012 **příjmy z eurolicencí pro kamionovou dopravu**, které se od roku 2013 řadí mezi správní poplatky. Ostatní daňové příjmy tvoří velmi nízké procento celkových daňových příjmů a ve sledovaném období se pohybovaly mezi 14 011–30 704 tis. Kč, přičemž správní poplatky oscilovaly kolem 2 000 tis. Kč.

5.1.2 Nedaňové příjmy

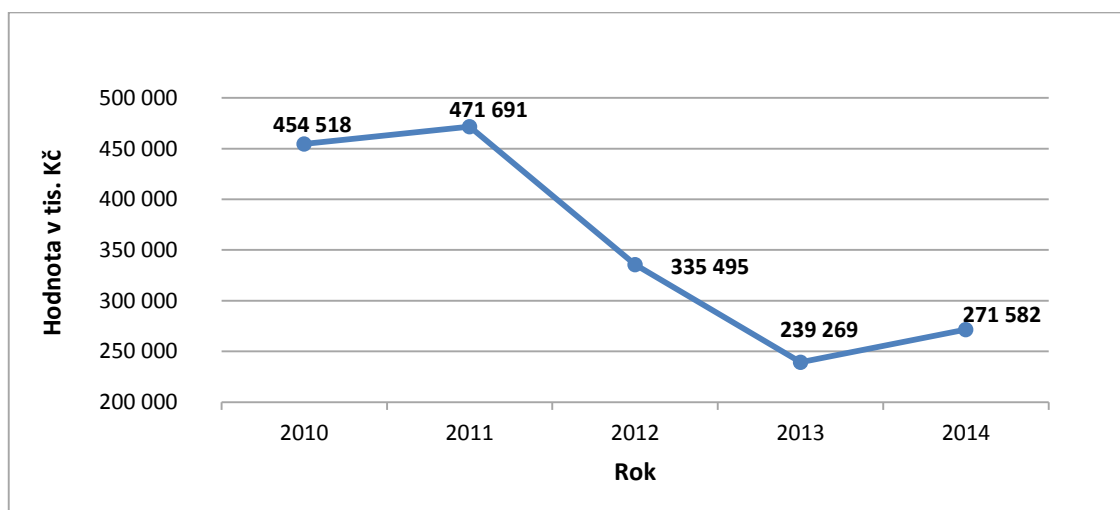
Podíl nedaňových příjmů na celkových příjmech se ve sledovaných letech pohyboval mezi 3–5 %. Vývoj této položky byl velmi nestabilní.

Druh příjmů	2010	2011	2012	2013	2014
Příjmy z vlastní činnosti	3 245	1 882	3 358	3 736	3 743
Odvod organizací s přímým vztahem	96 150	96 691	93 472	77 271	81 584
Příjmy z pronájmu majetku	63 164	50 039	28 065	29 577	29 295
Příjmy z úroků a finančního majetku	23 752	25 140	21 060	24 876	28 291
Splátky půjčených prostředků	236 271	264 224	124 838	49 875	72 708
Poplatky za odběr podzemní vody	20 422	20 558	22 415	21 111	31 067
Přijaté sankční platby a vratky transferů	7 592	10 914	33 862	12 802	12 769
Ostatní nedaňové příjmy	3 922	2 243	8 425	20 021	12 125
Nedaňové příjmy celkem	454 518	471 691	335 495	239 269	271 582

Zdroj: Interní dokumenty Zlínského kraje, [2014], vlastní zpracování

Tab. 5. Nedaňové příjmy (tis. Kč)

Nejvyšší hodnoty nedaňové příjmy dosáhly v roce 2011 a v následujících dvou letech byl zaznamenán jejich prudký pokles. V roce 2013 se dostaly na svou nejnižší úroveň a následující rok začaly opět stoupat.



Zdroj: Interní dokumenty Zlínského kraje, [2014], vlastní zpracování

Graf 5. Vývoj nedaňových příjmů

Mezi nejvýznamnější položky nedaňových příjmů ve sledovaných letech patřily splátky půjčených prostředků, odvody organizací s přímým vztahem, příjmy z pronájmu majetku, které dohromady tvořily 66–87 % nedaňových příjmů. Nižšími procentními body (4–11 %) se na vývoji tohoto druhu příjmů podílely příjmy z úroků, odvody ze zisků obchodních společností a příjmy z poplatků za odběr podzemní vody. Zbylé položky (přijaté sankční platby a vratky transferů, příjmy z vlastní činnosti a ostatní příjmy) představují v rozpočtu kraje nepatrný podíl a výrazně vývoj nedaňových příjmů neovlivnily.

Splátky půjčených prostředků ve sledovaných letech výrazně kolísaly. V letech 2010 a 2011 dosáhly nejvyšší úrovně a v následujících letech se jejich příjem snižoval. Jednalo se především o vratky návratných finančních výpomocí, které byly poskytnuty zřízeným

příspěvkovým organizacím na předfinancování investičních projektů a také obcím v rámci Podprogramu na podporu obnovy venkova.

V roce 2013 a 2014, z důvodu klesající tendence splátek půjčených prostředků, představovaly největší objem nedaňových příjmů *odvody zřízených PO*, jejichž vývoj byl proměnlivý, ale bez výrazných výkyvů. V prvních dvou letech sledovaného období vyšší hodnotu nedaňových příjmů ovlivnily také *příjmy z pronájmu majetku*, které plynou kraji zejména z pronájmu nemovitého majetku založených nemocnic a také z pronájmu pozemků a nebytových prostor ve vlastnictví kraje. Příčinou snížení těchto příjmů mezi lety 2011 a 2012, v objemu téměř 21 974 tis. Kč, byl vklad části pronajatého nemovitého majetku kraje do základního kapitálu krajské nemocnice.

5.1.3 Kapitálové příjmy

Kapitálové příjmy se podílí na celkových příjmech nejméně a jejich výše ve sledovaném období nepřesáhla 1 %. Na struktuře těchto příjmů se podílí zejména **příjmy z prodeje dlouhodobého majetku**, které zahrnují prodej nemovitostí, pozemků a ostatního dlouhodobého majetku ve vlastnictví kraje a dále **příjmy z prodeje akcií a majetkových podílů**. Vývoj kapitálových příjmů byl velmi nerovnoměrný.

Druh příjmů	2010	2011	2012	2013	2014
Příjmy z prodeje dlouhodobého majetku	5 446	28 845	67 946	3 449	26 868
Příjmy z prodeje pozemků	1 581	7 863	13 038	3 194	16 475
Příjmy z prodeje DHM	3 775	3 495	50 252	255	10 388
Příjmy z prodeje DNM	90	17 487	4 656	0	5
Příjmy z prodeje dlouhodobého finančního majetku	0	15 000	0	324	0
Příjmy z prodeje akcií	0	0	0	324	0
Příjmy z prodeje majetkových podílů	0	15 000	0	0	0
Kapitálové příjmy celkem	5 446	43 845	67 946	3 773	26 868

Zdroj: Interní dokumenty Zlínského kraje, [2014], vlastní zpracování

Tab. 6. Kapitálové příjmy (tis. Kč)

Nejnižších hodnot kapitálové příjmy kraje dosáhly v roce 2010 (5 446 tis. Kč) a 2013 (3 773 tis. Kč). Zatímco nejvyšších hodnot dosáhly v roce 2011 (43 845 tis. Kč) a následně v roce 2012 (67 946 tis. Kč). Příčinou prudkého nárůstu byly především prodeje několika nemovitostí v oblasti školství, kultury, zdravotnictví, sociálních věcí, prodej pozemku ve SPZ Holešov a prodej projektové dokumentace a technického zhodnocení na budově krajské nemocnice. Na příjmu v roce 2014 (26 868 tis. Kč) se podílel zejména prodej pozemků a budovy ve SPZ Holešov a ostatních nemovitostí v oblasti školství a sociálních věcí. Příjmy z prodeje dlouhodobého finančního majetku zahrnují v roce 2011 příjmy

z prodeje majetkového podílu společnosti Školní statek s. r. o. ve výši 15 000 tis. Kč a v roce 2013 příjmy z prodeje veřejně obchodovatelných akcií ve výši 324 tis. Kč.

5.1.4 Přijaté transfery

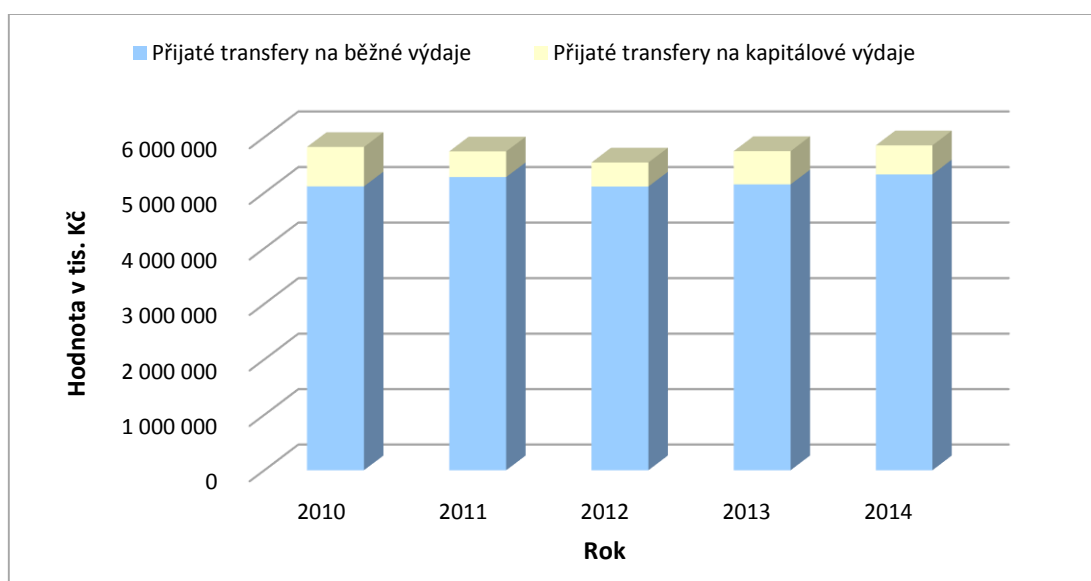
Přijaté transfery jsou nejvýznamnějším zdrojem financování rozpočtu Zlínského kraje. Ve sledovaném období se pohybovaly v rozmezí 65–67 % celkovým příjmů.

Druh příjmů	2010	2011	2012	2013	2014
Neinvestiční transfery z centrální úrovně	5 058 086	5 231 488	5 059 854	5 095 089	5 264 233
Neinvestiční transfery z územní úrovně	51 775	46 586	48 489	47 071	61 528
Neinvestiční transfery ze zahraničí	0	195	303	1 108	1 722
Převody z vlastních fondů	5 011	3 513	3 288	7 923	3 298
Přijaté transfery na běžné výdaje celkem	5 114 872	5 281 782	5 111 934	5 151 191	5 330 781
Investiční transfery z centrální úrovně	124 585	71 188	18 729	69 323	82 353
Investiční transfery z územní úrovně	584 298	391 344	413 872	528 557	439 938
Přijaté transfery na kapitálové výdaje celkem	708 883	462 532	432 601	597 880	522 291
Přijaté transfery celkem	5 823 755	5 744 314	5 544 535	5 749 071	5 853 072

Zdroj: Interní dokumenty Zlínského kraje, [2014], vlastní zpracování

Tab. 7. Přijaté transfery (tis. Kč)

Jejich vývoj byl stabilní. K určitým výkyvům během období sice docházelo, ale meziroční odchylky se pohybovaly v rozmezí od 2 % do 4 %. V roce 2010 činily transfery 5 823 755 tis. Kč. V roce 2011 došlo k poklesu přijatých transferů na 5 744 314 tis. Kč a v roce 2012 na 5 544 535 tis. Kč, ale v následujících letech narůstaly a v roce 2014 dosáhly nejvyšší hodnoty sledovaného období, a to 5 853 072 tis. Kč. Z druhového hlediska se **transfery dělí na investiční a neinvestiční**.

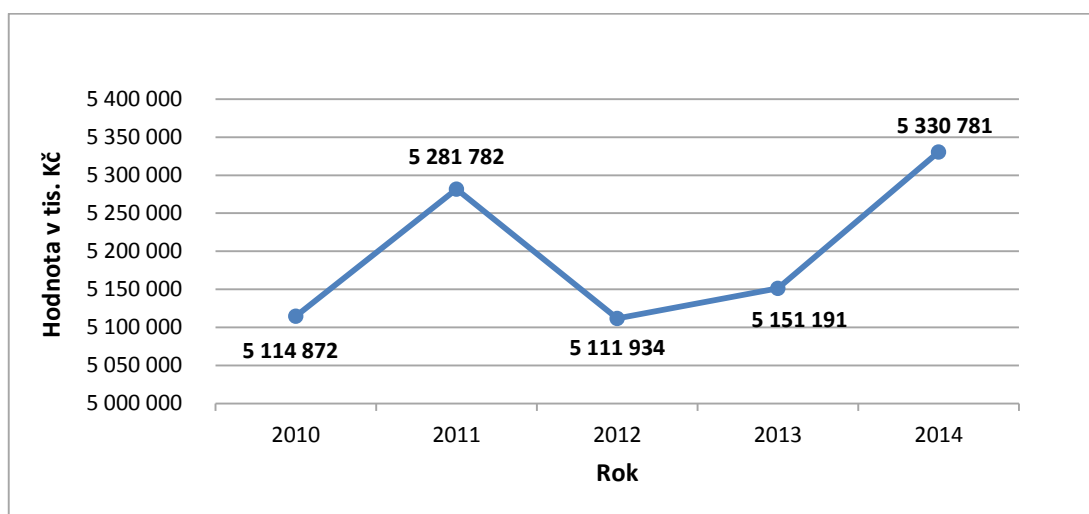


Zdroj: Interní dokumenty Zlínského kraje, [2014], vlastní zpracování

Graf 6. Přijaté investiční a neinvestiční transfery

Přijaté neinvestiční transfery

Neinvestiční transfery jsou v rozpočtu kraje objemově významnější a pohybují se ve sledovaném období mezi 87–91 % celkových transferů. O použití převážné části dotací kraj však nerozhoduje, jelikož se převádí na další subjekty a kraj plní pouze roli zprostředkovatele dotací poskytovaných ze SR. Jedná se především o neinvestiční účelové dotace z Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy, které kraj převádí školám a školským zařízením zřizovaným krajem a obcemi na přímé vzdělávací výdaje. Ve sledovaných letech tvořily tyto dotace 75–79 % všech přijatých transferů a 50–52 % celkových příjmů kraje.



Zdroj: Interní dokumenty Zlínského kraje, [2014], vlastní zpracování

Graf 7. Vývoj přijatých neinvestičních transferů

Zatímco v roce 2010 dosáhly neinvestiční transfery hodnoty 5 114 872 tis. Kč, v roce 2014 dosáhly úrovně 5 330 782 tis. Kč, což byla nejvyšší dosažená hodnota ve sledovaném období. Lze konstatovat, že neinvestiční transfery jsou nejenom nejvýznamnější, ale i nejstabilnější skupinou příjmů. Transfery na běžné výdaje plynuly jak ze státního rozpočtu a státních fondů, tak i z rozpočtů územní úrovně a ze zahraničí.

Nepatrnou část (0,1 %) tvoří také **převody z vlastních fondů** zahrnující zálohově převedené nevyčerpané prostředky na platy za měsíc prosinec z depozitního účtu a převod výsledku hospodaření z hospodářské činnosti na rozpočtové účty. **Dotace ze zahraničí** kraj obdržel v minimální výši. Jednalo se o příspěvky od zahraničních partnerů v rámci projektů realizovaných z prostředků EU.

Neinvestiční transfery z centrální úrovně patří mezi ty nejvýznamnější a tvoří ve všech letech 99 % neinvestičních přijatých transferů.

Druh příjmů	2010	2011	2012	2013	2014
MF - souhrnný dotační vztah	83 661	76 222	73 554	73 554	73 739
MŠMT - přímé náklady na vzdělání	4 390 337	4 416 926	4 417 820	4 432 618	4 480 786
Transfery z VPS a ostatních ministerstev	584 088	738 340	568 480	588 917	709 708
Transfery z centrální úrovně celkem	5 058 086	5 231 488	5 059 854	5 095 089	5 264 233

Zdroj: Interní dokumenty Zlínského kraje, [2014], vlastní zpracování

Tab. 8. Neinvestiční transfery z centrální úrovně (tis. Kč)

Souhrnný dotační vztah je příspěvek ze státního rozpočtu, který obdrží Zlínský kraj každoročně na výkon státní správy v rámci přenesené působnosti. Jeho výše je každoročně uvedena v příloze zákona o státním rozpočtu. Jedná se o dotaci, která nepodléhá finančnímu vypořádání se státním rozpočtem. Příspěvek je určen na částečnou úhradu výdajů spojených s výkonem státní správy a zdaleka nepokrývá všechny výdaje spojené s výkonem přenesené působnosti. Příspěvek v roce 2011 meziročně klesl o 8,89 % (o 7 439 tis. Kč), což bylo způsobeno snížením příspěvku pro všechny kraje dle stejného koeficientu v souvislosti se schválenými úsporami ve státním rozpočtu. V roce 2012 byl zaznamenán jeho mírný pokles z důvodu přenesení výkonu státní správy v oblasti sociální péče na úřady práce. V roce 2014 pak došlo k jeho mírnému navýšení v souvislosti s výkonem kompetencí při uvádění dřevařských výrobků na trh. Ve sledovaném období souhrnný dotační vztah tvořil 1–2 % celkových neinvestičních transferů.

Dotace na **přímé náklady na vzdělávání** tvořily ve sledovaném období 83–87 % neinvestičních transferů. Tyto dotace jsou kraji přidělovány Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy na základě republikových normativů. Krajský úřad v přenesené působnosti takto získané prostředky přerozděluje na školy a školská zařízení zřizovaná Zlínským krajem a obcemi v rámci kraje. Jedná se o velmi stabilní zdroj financování v rozpočtu kraje.

Výše přímých nákladů na vzdělávání se ve sledovaných letech pohybovala v rozmezí 4 390 337–4 480 786 tis. Kč, z toho transfery do obecního školství tvořily 57–63 % poskytnutých dotací. Jejich výše se v průběhu sledovaného období na rozdíl od krajského školství postupně zvyšovala. Vývoj dotací směřující do krajského školství měl klesající tendenci zejména vlivem slučování středních škol.

Ostatní neinvestiční transfery se ve sledovaných letech podílely na neinvestičních transferech poskytovaných ze státního rozpočtu 11–14 % a zahrnují transfery z veřejné pokladní správy a ostatních ministerstev.

Druh příjmů	2010	2011	2012	2013	2014
MF - transfery z VPS	33 472	3 196	4 642	4 451	2 863
Účelové transfery z MŠMT pro soukromé školství	208 807	199 560	195 437	187 108	191 564
Účelové transfery na dopravní obslužnost	103 486	91 672	90 877	90 877	93 861
Účelové transfery poskytnuté z EU	205 764	405 359	248 494	248 620	223 562
Ostatní účelové transfery	32 559	38 553	29 030	57 861	197 858
Transfery z VPS a ostatních ministerstev	584 088	738 340	568 480	588 917	709 708

Zdroj: Interní dokumenty Zlínského kraje, [2014], vlastní zpracování

Tab. 9. Transfery z VPS a ostatních ministerstev (tis. Kč)

Transfery z VPS byly převážně poskytovány na úhradu škod způsobených zvláště chráněnými živočichy, na úhradu nákladů spojených s likvidací léčiv a s evidencí a dispenzarizací tuberkulózy a na výdaje spojené s konáním voleb, v roce 2011 pak i na sčítání lidu, domů a bytů, v roce 2012 na částečné pokrytí nákladů spojených se zpracováním pomocného analytického přehledu a v roce 2014 na úhradu výdajů v souvislosti s výbuchem munice ve Vlachovicích-Vrbětčích. Jejich výše se v letech 2011–2014 pohybovala v rozmezí 2 863–4 642 tis. Kč, a proto významně neovlivňovaly příjmy rozpočtu. V roce 2010 byla z VPS poskytnuta mimo jiné dotace na pokrytí výdajů při odstranění následků povodní, a proto v tomto roce přijaté dotace činily 33 472 tis. Kč.

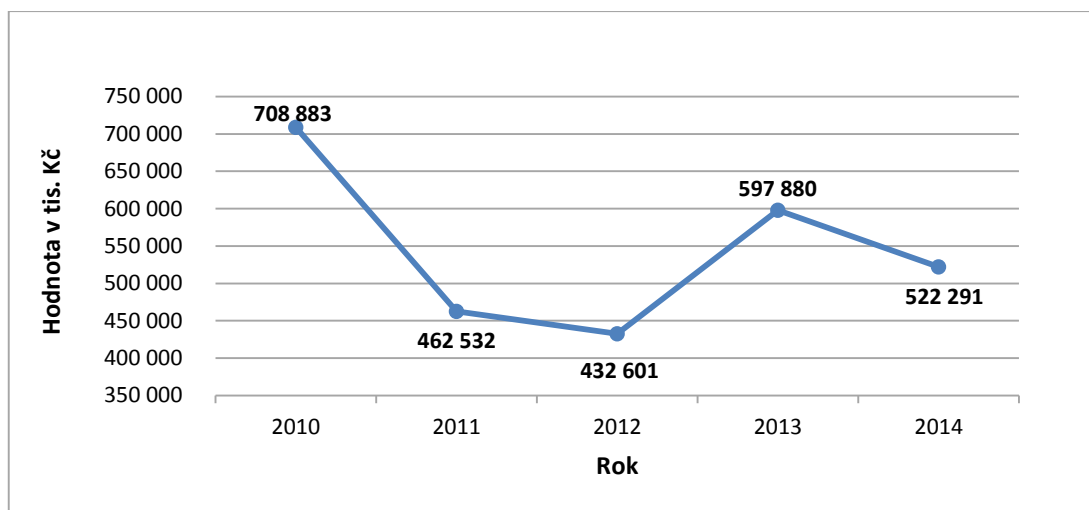
Největší část *dotací poskytnutých ministerstvy* tvořily dotace určené pro soukromé školství (187 108–208 807 tis. Kč) a dále na pokrytí prokazatelné ztráty v železniční dopravě (90 877–103 486 tis. Kč). Velký objem prostředků představovaly dotace poskytnuté z EU a SR na spolufinancování projektů (205 764–405 359 tis. Kč). Ostatní dotace byly z jednotlivých ministerstev poskytovány zejména na podporu jednotek dobrovolných hasičů, podporu v krizových situacích, zařízení pro děti vyžadující okamžitou péči a jiné. Od roku 2014 je přes rozpočet kraje poskytována tzv. „průtoková“ dotace pro zřízené příspěvkové v oblasti sociálních věcí (126 475 tis. Kč).

Zlínský kraj obdržel také **neinvestiční dotace z územních rozpočtů**. Jejich objem tvoří 1 % z celkových neinvestičních transferů. Jedná se o transfery přijaté od obcí (80–89 %), Regionální rady regionu soudržnosti Střední Morava (11–15 %) a ostatních krajů (2–5 %). Největší podíl na těchto příjmech mají příspěvky obcí na dopravní obslužnost, jejichž objem byl v letech 2010–2013 každoročně ve výši kolem 41 300 tis. Kč. V roce 2014 došlo k navýšení příspěvku obcí téměř o 12 000 tis. Kč. Ostatní dotace od obcí nebyly tak

významné a týkaly se příspěvků na realizované projekty. Kraji rovněž směřovaly neinvestiční dotace od regionální rady určené na projekty spolufinancované EU. Jejich výše byla v rozmezí 5 213–8 492 tis. Kč. Na neinvestičních příjmech se podílely také dotace od ostatních krajů obdržené v roce 2010 a 2014 s určením na odstranění následků povodňových škod v roce 2010, na projekt Velehrad 2013 – Dny lidí dobré vůle a na společné projekty čtyř krajů v oblasti cestovního ruchu.

Přijaté investiční transfery

Investiční transfery v celkovém objemu přijatých transferů tvoří pouze 8–12 %. Nejvíce investičních prostředků obdržel Zlínský kraj v roce 2010 (708 883 tis. Kč). Následující rok investiční transfery meziročně klesly o 246 351 tis. Kč. V roce 2013 částka přijatých dotací dosáhla 597 880 tis. Kč, ale v dalším roce klesla o 75 589 tis. Kč.



Zdroj: Interní dokumenty Zlínského kraje, [2014], vlastní zpracování

Graf 8. Vývoj přijatých investičních transferů

Vývoj investičních transferů ovlivnil zejména průběh čerpání finančních prostředků z evropských fondů a ze státního rozpočtu z programu ISPROFIN.

Investiční transfery ZK obdržel ve sledovaném období z **rozpočtů územního úrovně** zejména od ROP SM na spolufinancování projektů z EU, a to v celkové výši 2 350 010 tis. Kč, které tvoří 86,3 % investičních transferů. Největší část dotací ROP směřovalo na rekonstrukci a modernizaci silnic II. a III. třídy (1 473 100 tis. Kč), dále na revitalizaci objektů 14. a 15. bývalého areálu firmy Baťa pro umístění tří krajských příspěvkových organizací z oblasti kultury (500 000 tis. Kč), na vybudování integrovaného varovného a vyzumívacího systému ZK (76 000 tis. Kč) a další projekty v oblasti školství, sociálních věcí, zdravotnictví a kultury. Zlínský kraj ve sledovaném období

obdržel také investiční dotace od města Uherské Hradiště ve výši 8 000 tis. Kč (0,3 %) na financování investičních akcí Uherskohradištské nemocnice.

Další investiční prostředky byly Zlínskému kraji poskytnuty z **rozpočtů centrální úrovně** ve výši 146 143 tis. Kč (5,4 %) na výstavbu technické a dopravní infrastruktury a výkup pozemků ve Strategické průmyslové zóně Holešov, investiční akce v oblasti sociálních věcí financované z programu ISPROFIN, na úhradu povodňových škod, na výkupy pozemků pod silnicemi II. a III. třídy, na hrazení bystřin a další investiční akce kraje. Na projekty spolufinancované z operačních programů EU bylo Zlínskému kraji poskytnuto dalších 220 034 tis. Kč (8 %) např. na rekonstrukce nemocnic a výjezdového stanoviště Zdravotnické záchranné služby ZK (110 000 tis. Kč), na projekt Rozvoj e-Governmentu ve ZK (77 000 tis. Kč) a další projekty v oblasti školství, kultury a sociálních věcí.

5.2 Výdaje rozpočtu Zlínského kraje

Analýza výdajů je provedena dle druhového členění rozpočtové skladby, a to na běžné a kapitálové. Z běžných výdajů kraj financuje neinvestiční výdaje a transfery krátkodobé povahy. Kapitálové výdaje slouží k financování dlouhodobých potřeb, jsou tedy určeny na realizaci investičních akcí a k poskytování investičních transferů.

Druh výdajů	2010	2011	2012	2013	2014
Neinvestiční výdaje ZK	1 065 112	1 058 419	1 089 789	1 122 462	1 128 669
Neinvestiční transfery	5 947 248	6 019 152	6 004 235	5 981 042	6 254 790
Neinvestiční výdaje fondů	328 513	303 208	298 543	312 546	326 861
Běžné výdaje ZK celkem	7 340 873	7 380 779	7 392 567	7 416 050	7 710 320
Investiční výdaje ZK	352 793	213 517	384 817	218 677	106 649
Investiční transfery	543 360	519 685	413 869	416 071	711 235
Investiční výdaje fondů	744 189	440 726	477 695	771 969	375 468
Kapitálové výdaje celkem	1 640 342	1 173 928	1 276 381	1 406 717	1 193 352
VÝDAJE CELKEM	8 981 215	8 554 707	8 668 948	8 822 767	8 903 672

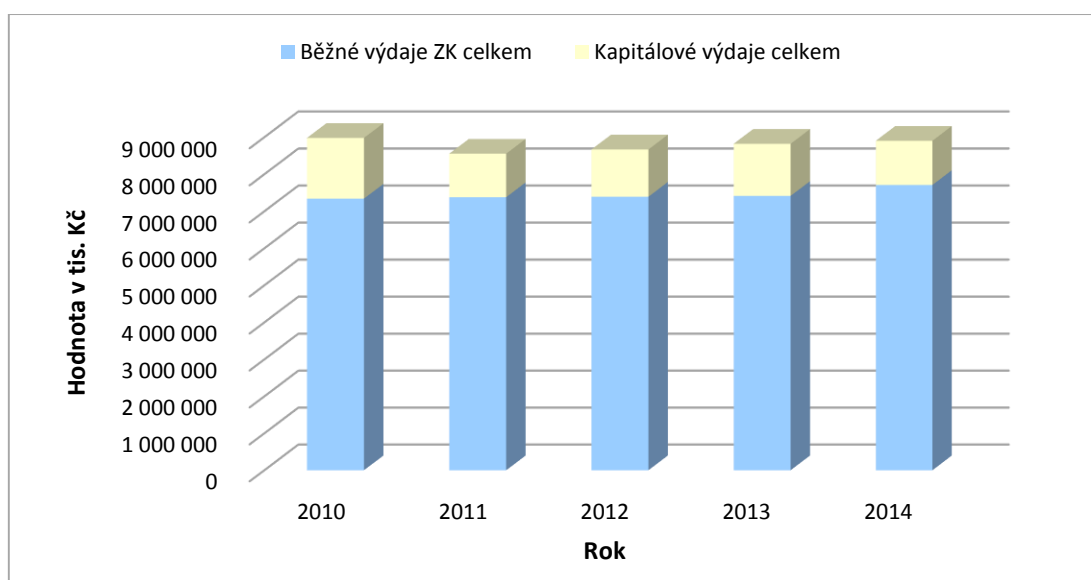
Zdroj: Interní dokumenty Zlínského kraje, [2014], vlastní zpracování

Tab. 10. Výdaje (tis. Kč)

Vývoj výdajů Zlínského kraje byl ve sledovaném období kolísavý a výše výdajů se pohybovala mezi 8 554 707–8 981 215 tis. Kč. Nejvyšší výdaje vykázal kraj v roce 2010. Příčinou byl vysoký podíl kapitálových výdajů na realizaci investičních projektů spolufinancovaných z prostředků EU. V roce 2011 došlo k poklesu výdajů o 426 508 tis. Kč, tj. o 4,75 %. Na tomto poklesu se podílil především úbytek kapitálových výdajů v oblasti fondového hospodářství, a to ve fondu programovém, který je dle statutu určen k financování podprogramů veřejné podpory, přímých dotací směřujících

k příjemcům, globálních grantů a krajských rozvojových projektů spolufinancovaných z fondů EU. Od roku 2012 výdaje meziročně nepatrně narůstaly (o 0,92–1,77 %). Na tomto vzrůstajícím trendu se v letech 2012–2013 podílely zejména rostoucí kapitálové výdaje Programového fondu. V roce 2014, ve srovnání s rokem 2013, kapitálové výdaje klesly o 15,16 % a naproti tomu běžné vzrostly o 3,96 %. Meziroční nárůst celkových výdajů činil 0,92 %.

Z porovnání celkové sumy běžných a kapitálových výdajů je zřejmé, že běžné výdaje mnohonásobně převyšují kapitálové. V roce 2010 podíl běžných výdajů na kapitálových výdajích činil 82 %, v dalších letech se pohyboval mezi 84,06–86,60 %. Zatímco běžné výdaje měly rostoucí tendenci, vývoj kapitálových výdajů byl nerovnoměrný.



Zdroj: Interní dokumenty Zlínského kraje, [2014], vlastní zpracování

Graf 9. Běžné a kapitálové výdaje

5.2.1 Běžné výdaje

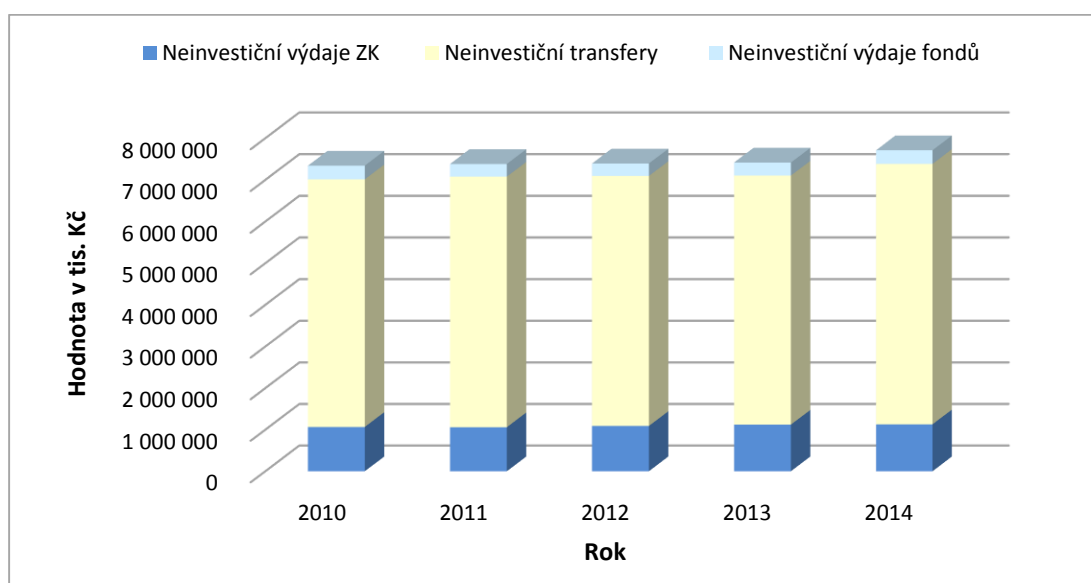
Běžné výdaje jsou rozhodující skupinou výdajů. Zahrnují veškeré výdaje na zajištění chodu úřadu, neinvestiční výdaje odborů směřující do jednotlivých odvětví, neinvestiční transfery zřízeným organizacím a ostatním subjektům a neinvestiční výdaje fondů.

Druh výdajů	2010	2011	2012	2013	2014
Neinvestiční výdaje ZK	1 065 112	1 058 419	1 089 789	1 122 462	1 128 669
Osobní výdaje	186 806	180 246	179 948	177 181	181 852
Neinvestiční nákupy	878 306	878 173	909 841	945 281	946 817
Neinvestiční transfery	5 947 248	6 019 152	6 004 235	5 981 042	6 254 790
Zřizované organizace	1 087 785	1 063 851	1 113 000	1 047 661	1 025 285
Přímé výdaje škol a školských zařízení	4 390 337	4 416 926	4 417 820	4 432 618	4 480 786
Nestátní školství	208 934	199 560	193 437	187 108	191 564
Neinvestiční půjčené prostředky	51 158	111 149	16 504	35 916	184 650
Ostatní neinvestiční transfery	209 034	227 666	263 474	277 739	372 505
Neinvestiční výdaje fondů	328 513	303 208	298 543	312 546	326 861
Zaměstnanecký fond	5 827	5 729	5 869	6 034	7 167
Fond kultury	12 193	7 613	7 826	6 108	7 347
Fond mládeže a sportu	4 682	3 205	3 152	3 400	3 213
Programový fond	304 119	284 266	280 089	294 205	306 800
Havarijní fond	1	94	0	0	707
Sociální fond	1 691	2 301	1 607	2 799	1 627
Běžné výdaje ZK celkem	7 340 873	7 380 779	7 392 567	7 416 050	7 710 320

Zdroj: Interní dokumenty Zlínského kraje, [2014], vlastní zpracování

Tab. 11. Běžné výdaje (tis. Kč)

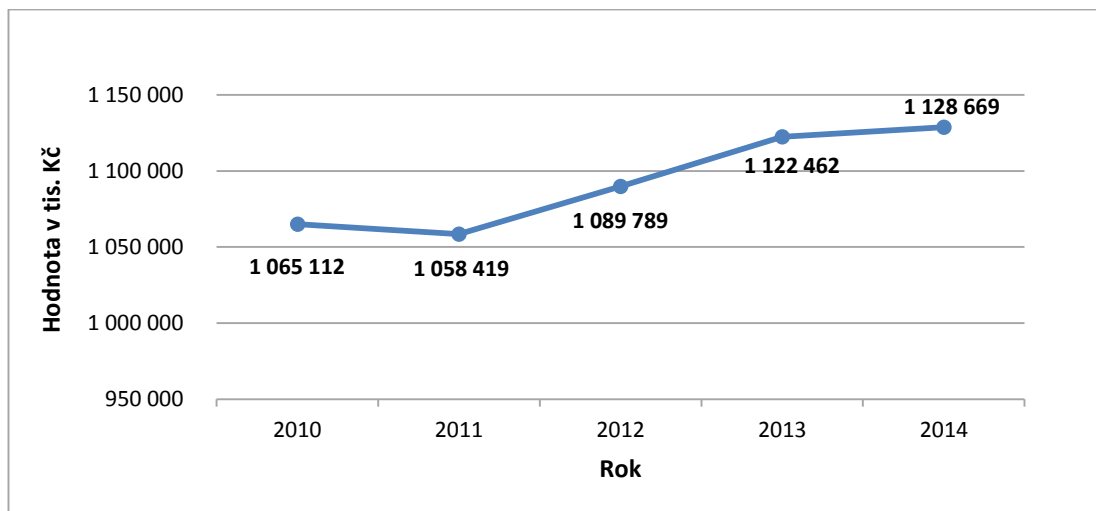
Běžné výdaje v průběhu sledovaného období mírně narůstaly. Zatímco v roce 2010 dosáhly výše 7 340 873 tis. Kč, v roce 2014 se vyšplhaly na 7 710 320 tis. Kč. V letech 2010–2013 meziročně rostly o 0,16–0,54 %. Mezi roky 2013 a 2014 je zaznamenán vyšší meziroční nárůst 3,97 % (v absolutním vyjádření o 294 270 tis. Kč), a to z důvodu růstu neinvestičních půjčených prostředků a ostatních neinvestičních transferů.



Zdroj: Interní dokumenty Zlínského kraje, [2014], vlastní zpracování

Graf 10. Běžné výdaje

Neinvestiční výdaje ZK zahrnují osobní výdaje a neinvestiční nákupy. Během sledovaného období měly mírně rostoucí charakter vyjma roku 2011, kdy meziročně klesly téměř o jedno procento.



Zdroj: Interní dokumenty Zlínského kraje, [2014], vlastní zpracování

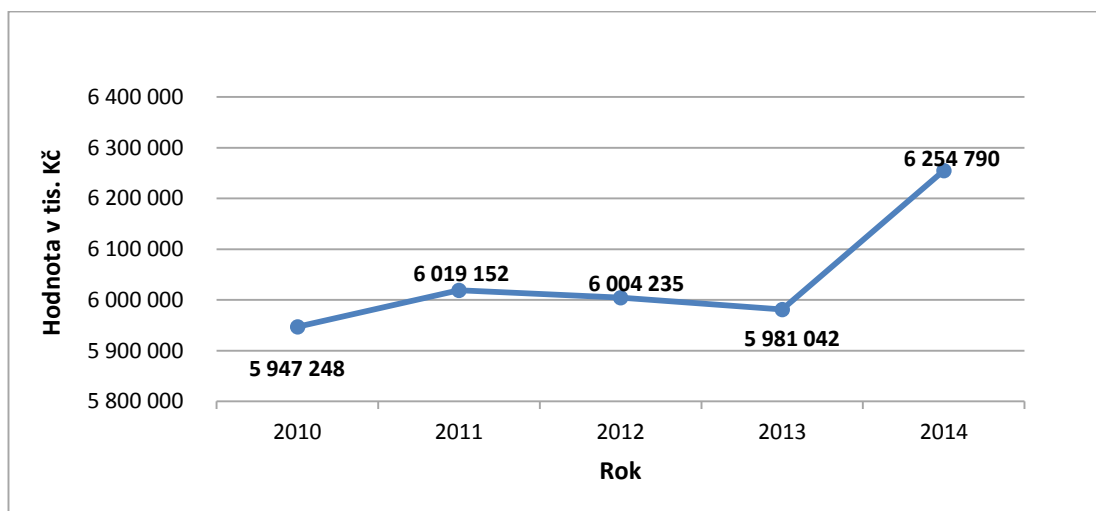
Graf 11. Vývoj neinvestičních výdajů

Osobní výdaje jsou objemově nižší složkou neinvestičních výdajů ZK a pohybovaly se mezi 15,79–17,54 %. Osobní výdaje zahrnují platy a ostatní osobní výdaje zaměstnanců kraje a odměny a ostatní výdaje zastupitelstva. V prvních čtyřech letech sledovaného období měly klesající tendenci. Zatímco v roce 2010 bylo na osobní výdaje spotřebováno 186 806 tis. Kč, v následujících třech letech suma osobních výdajů klesala až na úroveň 177 181 tis. Kč. Pokles byl následkem provedených refundací platů financovaných z projektů EU. V roce 2014 došlo k nárůstu výdajů o 4 671 tis. Kč především z důvodu zavedení nového systému odměňování členů Zastupitelstva ZK a úhrady závazku výplaty osobních nákladů z roku 2013.

Neinvestiční nákupy zahrnují běžné výdaje na činnost jednotlivých odborů krajského úřadu a zastupitelstva. Jedná se o nákupy materiálu a služeb, energií, zákonné odvody z mezd, zajištění vzdělávání, úhradu úroků z úvěru, pořízení studií a koncepcí, prezentace ZK, opravy majetku, zajištění dopravní obslužnosti a o úhradu činností vyplývajících z přenesené působnosti kraje. Mezi lety 2010 a 2011 došlo k mírnému snížení výdajů o 133 tis. Kč. V dalších dvou letech je zaznamenán nárůst výdajů, konkrétně v roce 2012 o 31 668 tis. Kč a v roce 2013 o 35 440 tis. Kč. Příčinou byly především rostoucí výdaje na zajištění dopravní obslužnosti, zabezpečení provozu SPZ Holešov a odstranění havarijních stavů budov, které jsou ve správě krajem zřízených příspěvkových organizací.

V roce 2014 se neinvestiční nákupy meziročně zvýšily pouze o 1 536 tis. Kč. K nižšímu růstu výdajů oproti předchozím rokům došlo z důvodu jejich přesunů do následujících období, úspor a krácení některých výdajů. Například došlo k poklesu výdajů na nákup materiálu a na opravy a udržování. Naproti tomu však v roce 2014 vzrostly meziročně nejvíce úroky a ostatní finanční výdaje, a to o 21 237 tis. Kč z důvodu úhrady úrokového swapu.

Neinvestiční transfery jsou nejobemnější skupinou běžných výdajů. Ve sledovaném období tvořily 80,65–81,55 % běžných výdajů. Vývoj neinvestičních transferů v letech kolísal a pohyboval se v mezi 5 947 248–6 254 790 tis. Kč. Nejnižší objem transferů byl vykázan v roce 2010. V následujícím roce došlo k jejich nárůstu o 71 904 tis. Kč. Na tomto zvýšení se nejvíce podílely poskytnuté úvěry založeným nemocnicím. V letech 2012 a 2013 objem transferů mírně klesal, na čemž se v roce 2012 nejvíce podílel pokles půjčených prostředků a v roce 2013 snížení příspěvků zřizovaným organizacím. V roce 2014 transfery vzrostly na nejvyšší hodnotu sledovaného období, což je v absolutním vyjádření nárůst o 273 748 tis. Kč. Na tomto nepříznivém vývoji se podílel nárůst poskytnutých půjček nemocnicím (148 734 tis. Kč) a ostatních transferů (94 766 tis. Kč) zejména z důvodu nově poskytnuté průtokové dotace ze státního rozpočtu pro organizace v sociální oblasti.



Zdroj: Interní dokumenty Zlínského kraje, [2014], vlastní zpracování

Graf 12. Vývoj neinvestičních transferů

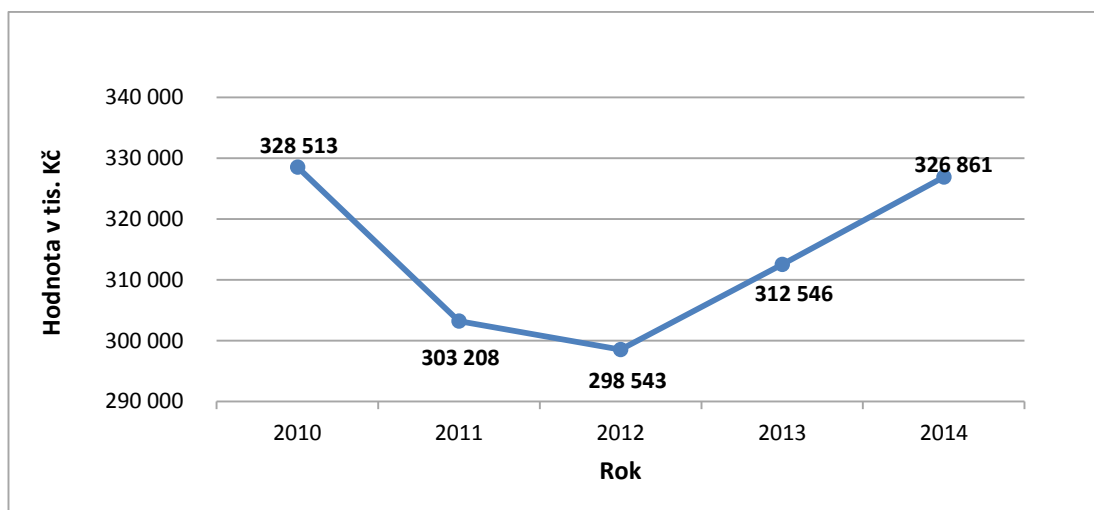
Neinvestiční transfery jsou nejvíce zastoupeny *přímými výdaji* plynoucími do regionálního školství, které tvoří 71,64–74,11 % neinvestičních transferů. Přímé výdaje jsou vůbec nejvýznamnější položkou výdajů, jelikož zaujímají 49–51 % celkových výdajů a 58–60 %

běžných výdajů. Jedná se však o prostředky, které kraj obdržel ze státního rozpočtu a přerozděluje je na krajské a obecní školy. Jsou tedy zahrnuty ve stejných objemech v příjmech a výdajích kraje. Vývoj přímých nákladů na vzdělávání v průběhu období mírně rostl.

Druhou nejobjemnější skupinou transferů jsou *příspěvky zřizovaným organizacím*, které zahrnují příspěvky na zajištění provozu příspěvkových organizací ZK. K 31. 12. 2014 byl ZK zřizovatelem 123 příspěvkových organizací v oblasti školství, sociální, kultury, zdravotnictví a dopravy. Objem transferů byl závislý na počtu zřizovaných organizací, který se každoročně měnil. Příspěvky na provoz zřízených organizací během období klesaly, s výjimkou roku 2012, kdy příčinou bylo zřízení nové servisní organizace 14|15 Baťův institut.

Zbývající 3 složky neinvestičních transferů nejsou tak objemné jako předešlé, ale významně ovlivňují kolísání transferů v letech. Nejmenší výkyvy zaznamenalo *nestátní školství*, do kterého kraj přerozděluje získané dotace od státu na činnost soukromých škol. Nejvíce kolísaly *neinvestiční půjčené prostředky*, a to v rozmezí 16 504–184 650 tis. Kč. Jednalo se o poskytnuté úvěry z rozpočtu kraje založeným nemocnicím. *Ostatní neinvestiční transfery* zahrnují dotace poskytované založeným právnickým osobám, účelové dotace příspěvkovým organizacím poskytnuté ze SR, dotace na podporu organizací v oblasti mládeže, sportu, kultury a složek integrovaného záchranného systému, příspěvky na hospodaření v lesích, daňovou povinnost kraje a od roku 2014 dotace ze SR pro sociální služby. Ve sledovaném období byl vykázán rostoucí trend. V roce 2014 prudce vzrostly o 34 %, což zapříčinila nově poskytovaná dotace státu pro sociální služby.

Neinvestiční výdaje fondů jsou výdaje, které se týkají rozpočtů šesti zřízených účelových fondů (Zaměstnanecký fond, Fond kultury, Fond mládeže a sportu, Havarijní fond, Sociální fond a Programový fond). Jejich tvorba a užití se řídí jednotlivými statuty fondů. Ve sledovaném období se jejich objem pohyboval mezi 298 543–328 513 tis. Kč. Jejich podíl na celkových běžných výdajích činil 4 %. Nejobjemnějším z nich je Programový fond, který tvoří 94 % výdajů všech fondů. Zdrojem fondů jsou finanční prostředky přidělené dle schváleného rozpočtu, zůstatky fondů z předchozího roku a jiné finanční příspěvky. Zdrojem Programového fondu jsou také poskytnuté dotace v rámci operačních programů a ze zahraničí a vratky půjčených prostředků na předfinancování projektů zřízených příspěvkových organizací. U Zaměstnaneckého fondu je zdrojem fondu základní příděl ve výši 3,5 % z objemu rozpočtovaných platů.



Zdroj: Interní dokumenty Zlínského kraje, [2014], vlastní zpracování

Graf 13. Vývoj neinvestičních výdajů fondů

Vývoj fondového hospodaření byl v letech nerovnoměrný, což bylo ovlivněno zejména čerpáním výdajů v rámci Programového fondu v návaznosti na projekty spolufinancované EU. Nejvyšší hodnoty dosáhly výdaje fondů v roce 2010, a to 328 513 tis. Kč. V následujícím roce klesly o 7,7 % a v roce 2012 o 1,5 %. Od roku 2013 výdaje rostly a v roce 2014 dosáhly 326 861 tis. Kč. Vývoj výdajů kopíroval výdaje na realizaci projektů spolufinancovaných z fondů EU.

5.2.2 Kapitálové výdaje

Finanční prostředky, kterými kraj disponuje, jsou z pohledu kapitálových výdajů velmi omezené. Procentní podíl kapitálových výdajů na celkových se ve sledovaném období pohyboval mezi 13–18 %.

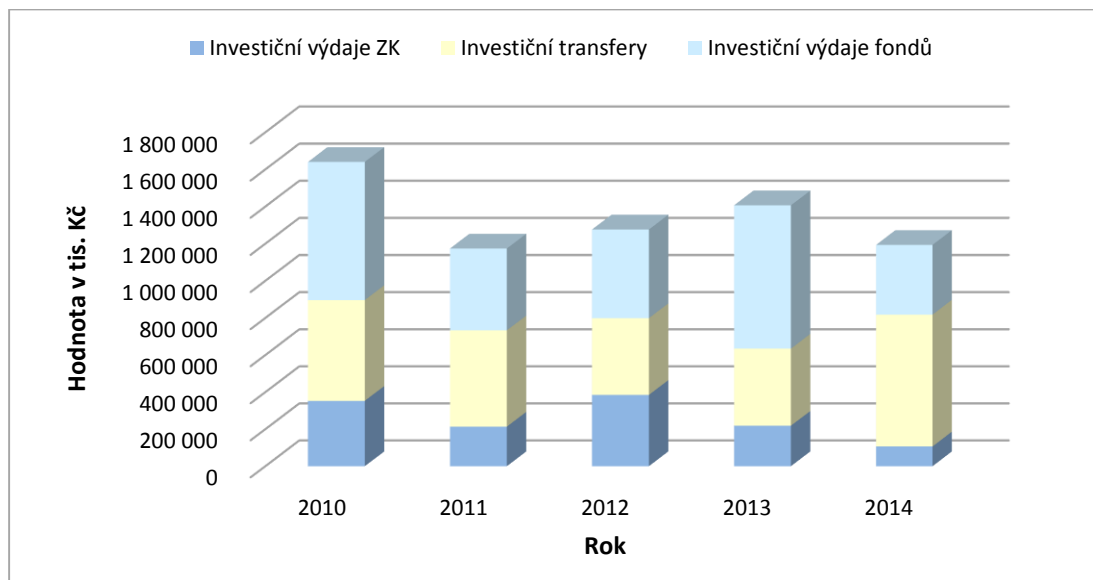
Druh výdajů	2010	2011	2012	2013	2014
Investiční výdaje ZK	352 793	213 517	384 817	218 677	106 649
Investiční transfery	543 360	519 685	413 869	416 071	711 235
Investiční dotace zřizovaným PO	525 787	496 239	396 562	403 377	640 567
Investiční půjčené prostředky	0	0	0	333	58 316
Investiční transfery ostatní	17 573	23 446	17 307	12 361	12 352
Investiční výdaje fondů	744 189	440 726	477 695	771 969	375 468
Programový fond	744 189	440 626	477 485	771 969	375 468
Fond kultury	0	100	210	0	0
Kapitálové výdaje celkem	1 640 342	1 173 928	1 276 381	1 406 717	1 193 352

Zdroj: Interní dokumenty Zlínského kraje, [2014], vlastní zpracování

Tab. 12. Kapitálové výdaje (tis. Kč)

Největší podíl na celkových kapitálových výdajích vykazuje téměř ve všech letech Programový fond, který zahrnuje především realizaci projektů spolufinancovaných z EU.

V letech 2011 a 2014 větší podíl patřil investičním transferům zahrnující zejména investiční dotace zřízeným příspěvkovým organizacím. Nejnižší podíl zaujímají investiční výdaje ZK.



Zdroj: Interní dokumenty Zlínského kraje, [2014], vlastní zpracování

Graf 14. Kapitálové výdaje

Vývoj kapitálových výdajů byl proměnlivý. Za sledované období dosáhly svého vrcholu v roce 2010. V roce 2011 došlo k prudkému poklesu o 28 % (o 466 414 tis. Kč), a to zejména u investičních akcí v rámci Programového fondu. V roce 2012 kapitálové výdaje meziročně vzrostly o 9 % a v roce 2013 o 10 %. Příčinou růstu byly zvýšené investice na realizaci projektů v rámci Programového fondu spolufinancovaných z EU. Z důvodu končícího programovacího období čerpání prostředků z EU kleslo v roce 2014 v kapitálových výdajích o 15 %. Výrazný pokles nastal v tomto roce i u investičních výdajů ZK (o 51 %), naopak došlo k nárůstu investičních transferů o 70 % zejména u dotací poskytovaných zřízeným organizacím.

Investiční výdaje ZK zahrnují investiční akce realizované na budovách ve vlastnictví ZK, výkupy pozemků, nákupy dlouhodobého hmotného a nehmotného majetku. Vývoj této položky byl proměnlivý, nejvyšší úroveň dosáhl v roce 2012, kdy objem prostředků vynaložených na investiční akce dosáhl výše 384 817 tis. Kč. V rámci sledovaného období největší objem prostředků plynul do zdravotnictví na rekonstrukce, výstavbu či stavební úpravy majetku. Velký objem prostředků směřoval na výkupy pozemků a výstavbu SPZ Holešov. Prostředky byly použity taktéž na rekonstrukce a stavební úpravy objektů

v oblasti školství, sociálních věcí, kultury a dopravy, na úpravy budovy krajského úřadu, nákup inventáře, automobilů a programového vybavení.

Investiční transfery měly v prvních třech letech klesající tendenci, tj. z 543 360 tis. Kč na 413 869 tis. Kč. V roce 2013 byl zaznamenán mírný nárůst transferů o necelé 1 % a v následujícím roce došlo k prudkému zvýšení o 70 % na celkovou výši 711 235 tis. Kč. Tento vývoj byl ovlivněn *investičními dotacemi zřizovaným PO*. Největší objem těchto dotací (83–90 %) směřoval do oblasti dopravy na akce zařazené do programu ROP SM, zbývající část zejména na akce v oblasti školství. *Investiční půjčené prostředky* představují v roce 2014 poskytnutí návratné finanční výpomoci ŘSZK na předfinancování investičních akcí v rámci ROP SM. *Ostatní investiční transfery* zahrnují poskytnutí podpory na investiční akce realizované ostatními subjekty.

Investiční výdaje fondů jsou soustředěny především v Programovém fondu. Vývoj čerpání finančních prostředků byl proměnlivý, a to především v závislosti na realizaci jednotlivých projektů spolufinancovaných EU. Nejvyšší částky vykázaly výdaje v roce 2013, což bylo způsobeno realizací akce Revitalizace objektů 14. a 15. bývalého areálu firmy Baťa (523 311 tis. Kč). Jednalo se o nejvýznamnější a objemově největší investiční akci ZK ve sledovaném období o celkových výdajích 862 346 tis. Kč realizovanou v rámci ROP SM, na základě které došlo ke vzniku moderního krajského a kulturního centra s názvem 14|15 Baťův institut. Z ROP SM dále směřovaly prostředky na realizaci akcí v oblasti školství, kultury, sociálních věcí a zdravotnictví (641 505 tis. Kč) a realizaci projektu Informační vyrozumívací a varovný systém ZK (103 429 tis. Kč). Velký objem prostředků byl použit také na akce spolufinancované v rámci OPŽP na realizaci úspor energie v budovách, které jsou ve vlastnictví ZK (738 659 tis. Kč). Významným projektem ZK podpořeným z IOP byl Rozvoj e-Governmentu ve ZK, na základě kterého došlo prostřednictvím rozvoje informační společnosti k modernizaci veřejné správy (92 769 tis. Kč). Z Programového fondu byly taktéž poskytovány investiční dotace obcím a dobrovolným svazkům obcí na podporu vodohospodářské infrastruktury (91 470 tis. Kč) a na obnovu obecního majetku (97 876 tis. Kč).

5.3 Financování rozpočtu Zlínského kraje

Financování představuje rozdíl mezi příjmy a výdaji za rozpočtové období, který v případě rozpočtového schodku je kryt cizími **návratnými zdroji** nebo **přebytky hospodaření z minulých let** a v případě přebytkového rozpočtu navyšuje prostředky na bankovních

účtech nebo je použit na úhradu jistin dříve poskytnutých úvěrů. Rozpočet ZK ve všech analyzovaných letech počítal se záporným saldem příjmů a výdajů, tzn. se schodkem rozpočtového hospodaření, který byl kryt přebytky hospodaření z minulých let a cizími návratnými zdroji. **Návratné zdroje** představují *přijaté dlouhodobé úvěry* od EIB na realizaci investičních akcí v rámci ROP SM a jiných operačních programů, a dále na financování dalších akcí realizovaných krajem a zřízenými příspěvkovými organizacemi (například rekonstrukce silnic II. a III. třídy, domovy pro seniory a sociální služby, nemocnice, rekonstrukce a realizace úspor energií na budovách středních škol). Dalším návratným zdrojem jsou poskytnuté *návratné finanční výpomoci od státu*. Zavedením úsporných opatření v rámci jednotlivých rozpočtových období došlo ve skutečnosti ve srovnání s upraveným rozpočtem ke zlepšení výsledků hospodaření, tzn. ke snížení deficitů v jednotlivých letech. V rámci financování byly zapojeny do rozpočtu i *splátky dříve přijatých úvěrů*. Na konci rozpočtových období ve třídě financování byly vykázány také *nerealizované kurzové rozdíly* na devizových účtech v návaznosti na ocenění cizí měny kurzem České národní banky k datu 31. 12. daného roku.

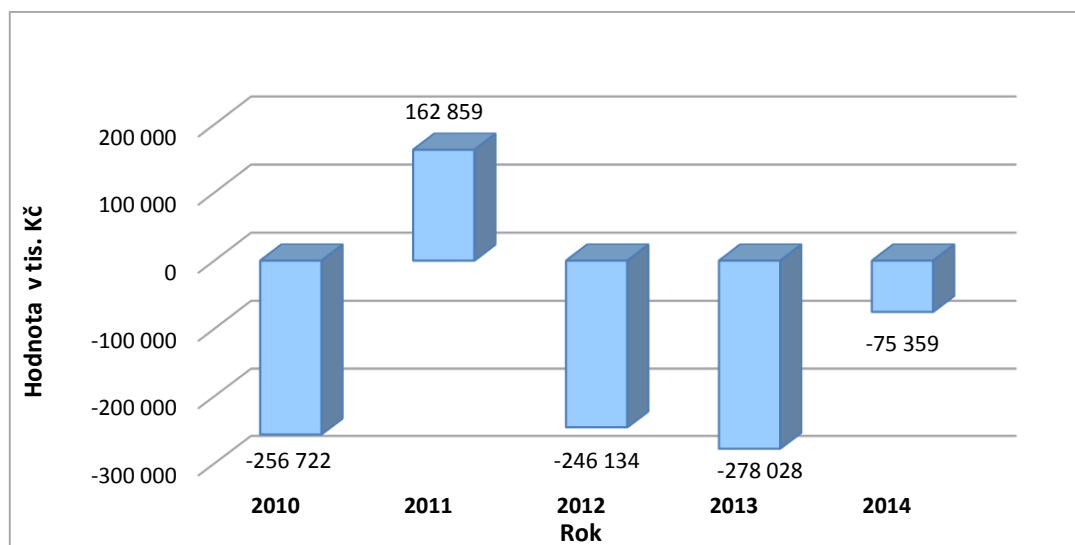
PŘÍJMY, VÝDAJE	2 010		2 011		2 012		2 013		2 014	
	RU	SK	RU	SK	RU	SK	RU	SK	RU	SK
PŘÍJMY	8 780 748	8 724 493	8 730 479	8 717 565	8 419 384	8 422 814	8 516 726	8 544 739	8 701 207	8 828 312
VÝDAJE	9 443 288	8 981 215	9 032 097	8 554 707	9 091 374	8 668 948	9 284 831	8 822 767	9 315 932	8 903 672
SALDO	- 662 540	- 256 722	- 301 618	162 858	- 671 990	- 246 134	- 768 105	- 278 028	- 614 725	- 75 360
FINANCOVÁNÍ										
Změna stavu na bankovních účtech	668 790	260 922	407 868	- 67 075	474 943	58 391	410 239	- 79 813	295 946	- 243 924
Dlouhodobé přijaté půjčky a úvěry	100 000	100 000	0	0	310 000	300 000	486 313	486 313	421 670	420 275
Uhrazené splátky půjček a úvěrů	- 106 250	- 104 342	- 106 250	- 95 573	- 112 953	- 112 037	- 128 447	- 128 446	- 102 891	- 100 962
Nerealizované kurzové rozdíly	0	142	0	- 210	0	- 220	0	- 26	0	- 29
FINANCOVÁNÍ CELKEM	662 540	256 722	301 618	- 162 858	671 990	246 134	768 105	278 028	614 725	75 360

Zdroj: Interní dokumenty Zlínského kraje, [2014], vlastní zpracování

Tab. 13. Saldo příjmů a výdajů, financování (tis. Kč)

5.3.1 Saldo příjmů a výdajů

Ve sledovaném období hospodařil ZK převážně se schodkem, pouze v roce 2011 vykázal přebytek hospodaření ve výši 162 859 tis. Kč. Nejvyššího deficitu dosáhl kraj v roce 2013, a to 278 028 tis. Kč.



Zdroj: Interní dokumenty Zlínského kraje, [2014], vlastní zpracování

Graf 15. Saldo příjmů a výdajů

V roce 2010 hospodařil Zlínský kraj se schodkem ve výši 256 722 tis. Kč, přičemž upravený rozpočet počítal se schodkem 662 540 tis. Kč. Schodek byl zapříčiněn vyššími výdaji v oblasti projektů spolufinancovaných z EU a jeho krytí bylo zajištěno jak přebytkem minulých let, tak čerpáním úvěru ve výši 100 000 tis. Kč. Nižšího schodku dosáhl kraj zejména uspořené prostředky ve výdajích a přesunem investičních akcí do následujícího roku. Kraj v roce 2010 uhradil splátky dlouhodobých úvěrů od EIB a České spořitelny ve výši 104 342 tis. Kč. Financování pozitivně ovlivnil nerealizovaný kurzový zisk ve výši 142 tis. Kč. Zůstatky na bankovních účtech tak k 31. 12. 2010 vykázaly stav ve výši 407 868 tis. Kč.

Rok 2011 byl pro hospodaření ZK nejpříznivější, jelikož vykázal přebytek ve výši 162 859 tis. Kč, oproti očekávanému schodku 301 618 tis. Kč. Rozdíl skutečnosti proti rozpočtovanému schodku byl způsoben zejména nižšími výdaji v oblasti realizace projektů v rámci Programového fondu, posunem realizace některých investičních akcí do následujícího roku a také nižším čerpáním běžných výdajů kraje. Vzniklým přebytkem tak mohly být pokryty splátky úvěrů minulých let ve výši 95 573 tis. Kč a nerealizované kurzové rozdíly ve výši 210 tis. Kč. Zároveň došlo k navýšení zůstatku na bankovních účtech o 67 075 tis. Kč (výše přebytku vyčleněná na financování výdajů roku 2012) na 474 943 tis. Kč.

V roce 2012 vykázalo hospodaření kraje schodek ve výši 246 134 tis. Kč, přičemž upravený rozpočet počítal se schodkem 671 990 tis. Kč. Ke snížení očekávaného deficitu došlo zejména z důvodu nedočerpání části výdajů projektů a podprogramů v rámci

Programového fondu v roce 2012 a přesunu jejich realizace do následujícího roku. Na druhé straně velká část projektů a podprogramů byla realizována a jejich financování bylo zajištěno úvěrem od EIB ve výši 300 000 tis. Kč. Uhrazené splátky jistin úvěrů činily 112 037 tis. Kč. Financování negativně ovlivnily platby za nerealizované kurzové rozdíly ve výši 220 tis. Kč. Stav finančních prostředků na bankovních účtech se během roku snížil o 58 391 tis. Kč a k 31. 12. 2012 činil 416 552 tis. Kč.

V roce 2013 byl plánován schodek hospodaření dle upraveného rozpočtu ve výši 768 105 tis. Kč. Zejména z důvodu posunu realizace plánovaných investičních akcí a projektů spolufinancovaných EU do následujícího roku došlo ve skutečnosti ke snížení plánovaného schodku na 278 028 tis. Kč. Kraj čerpal v průběhu roku úvěr od EIB ve výši 480 000 tis. Kč, a to k zajištění předfinancování a kofinancování investičních projektů z EU a dalších investičních akcí realizovaných krajem a jeho zřízenými příspěvkovými organizacemi. V roce 2013 kraj obdržel také státní návratnou finanční výpomoc pro SPZ Holešov ve výši 6 313 tis. Kč. Úvěrové splátky byly hrazeny ve výši 128 446 tis. Kč a kurzová ztráta ve výši 26 tis. Kč. Zároveň došlo k 31. 12. 2013 k navýšení prostředků na bankovních účtech o 79 813 tis. Kč (výše přebytku vyčleněná na financování výdajů roku 2014), na celkových 496 365 tis. Kč.

Vývoj hospodaření kraje **v roce 2014** byl příznivý. Zatímco upravený rozpočet očekával schodek 614 725 tis. Kč, roční hospodaření opět zejména z důvodu posunu realizace investiční akcí a projektů spolufinancovaných EU skončilo se schodkem pouze 75 359 tis. Kč. Vzhledem k tomu, že bylo nutné zajistit předfinancování a kofinancování investičních projektů spolufinancovaných z EU a dalších investičních akcí kraje a zřízených PO, došlo k čerpání úvěru od EIB ve výši 420 000 tis. Kč. Zároveň došlo i ke splácení jistin dříve poskytnutých úvěrů ve výši 100 962 tis. Kč a platbě nerealizovaných kurzových rozdílů 29 tis. Kč. Kraj rovněž obdržel státní návratnou finanční výpomoc pro SPZ Holešov ve výši 275 tis. Kč. Vzhledem k nižšímu deficitu, než byl očekáván, nebylo nutné zapojit ke krytí schodku přebytek předchozích let, naopak došlo k navýšení prostředků na bankovních účtech o 243 924 tis. Kč na konečných 740 289 tis. Kč (výše přebytku vyčleněná na financování výdajů roku 2015).

Z provedené analýzy financování rozpočtu vyplývá, že kraj ve sledovaném období hospodařil se schodkem 693 384 tis. Kč. Finanční krytí schodku bylo zajištěno úvěrem od EIB.

Na bankovních účtech kraje zůstaly ke konci jednotlivých rozpočtových období finanční prostředky, které zajišťovaly v následujícím období krytí počátečních stavů programového a ostatních fondů, závazků souvisejících s vypořádáním účelových dotací a částečné krytí rozpočtových schodků.

Užití zůstatků bankovních účtů k 31.12.	2010	2011	2012	2013	2014
Stav bankovních účtů k 31.12.	407 868	474 943	416 552	496 365	740 289
z toho krytí: Programový fond	232 297	310 648	192 157	208 932	214 137
Ostatní fondy	16 803	17 453	18 412	18 308	8 148
Vypořádání dotací a korekce	- 5 893	- 20 143	- 11 416	- 6 982	- 3 272
Použití přebytku v následujícím období	164 661	166 985	217 399	276 107	521 276

Zdroj: Interní dokumenty Zlínského kraje, [2014], vlastní zpracování

Tab. 14. Užití zůstatků na bankovních účtech (tis. Kč)

V letech 2010–2013 se konečné zůstatky účtů pohybovaly mezi 407 868–496 365 tis. Kč. V roce 2014 došlo k prudkému nárůstu, a to ve srovnání s rokem 2013 o 243 924 tis. Kč. Příčinou bylo zajištění finančního krytí investičních akcí následujících let, zejména Vsetínská nemocnice a. s. – výstavba interního pavilonu, Standardizace krajského operačního střediska ZZS ZK a Sociální služby Vsetín – Domovy pro seniory.

5.3.2 Saldo běžných a kapitálových příjmů a výdajů

Důležitým nástrojem pro sledování hospodaření kraje je členění rozpočtu na běžný a kapitálový. Saldo běžných příjmů a výdajů působí jako stabilizační část rozpočtu a mělo by být vždy kladné, kdežto saldo kapitálových příjmů a výdajů je nestabilní částí rozpočtu, která se v čase mění, a proto může dosahovat záporných hodnot. (Provazníková a Sedláčková, 2009, s. 68)

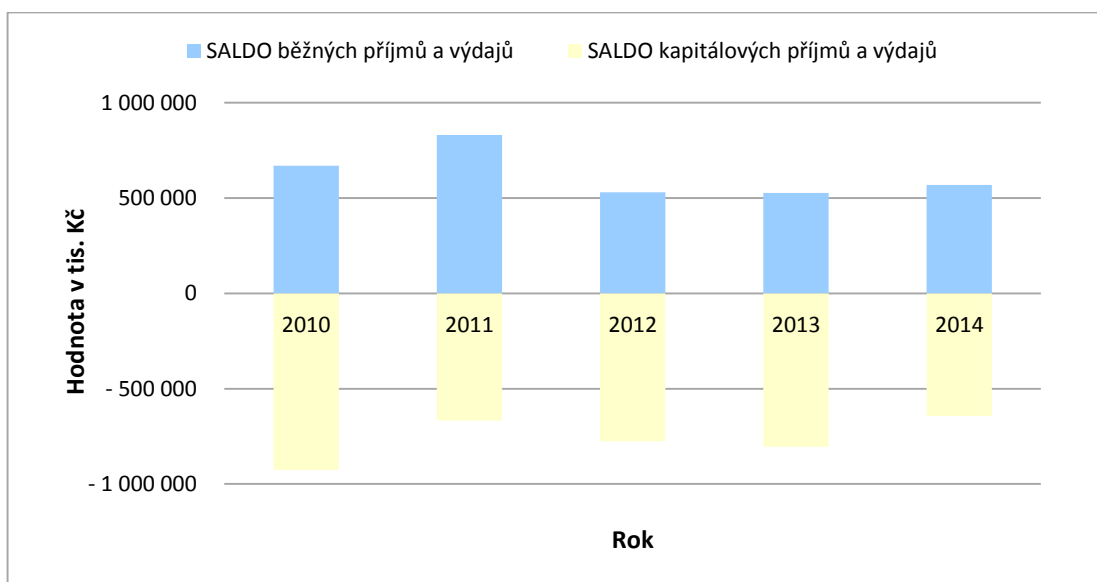
PŘÍJMY					
Druh	2010	2011	2012	2013	2014
Běžné příjmy	8 010 164	8 211 188	7 922 267	7 943 086	8 279 153
Kapitálové příjmy	714 329	506 377	500 547	601 653	549 159
Příjmy celkem	8 724 493	8 717 565	8 422 814	8 544 739	8 828 312
VÝDAJE					
Běžné výdaje	7 340 873	7 380 779	7 392 567	7 416 050	7 710 320
Kapitálové výdaje	1 640 342	1 173 928	1 276 381	1 406 717	1 193 352
Výdaje celkem	8 981 215	8 554 707	8 668 948	8 822 767	8 903 672
SALDO					
SALDO běžných příjmů a výdajů	669 291	830 409	529 700	527 036	568 833
SALDO kapitálových příjmů a výdajů	- 926 013	- 667 551	- 775 834	- 805 064	- 644 193
SALDO CELKEM	- 256 722	162 858	- 246 134	- 278 028	- 75 360

Zdroj: Interní dokumenty Zlínského kraje, [2014], vlastní zpracování

Tab. 15. Vývoj salda rozpočtu v členění na běžné a kapitálové položky (tis. Kč)

Zlínský kraj v analyzovaných letech vykázal v každém roce **kladné saldo běžného rozpočtu, což svědčí o tom, že běžná spotřeba kraje je menší než zdroje jejího krytí.** Nejvyššího salda běžného rozpočtu kraj dosáhl v roce 2011 ve výši 830 409 tis. Kč, kdy nejvíce vzrostly dotace, a to zejména na projekty spolufinancované EU. V roce 2012 saldo meziročně kleslo o 300 709 tis. Kč. Příčinou byly nižší obdržené dotace z EU v rámci transferů a splátky krajem dříve půjčených prostředků v rámci nedaňových příjmů. V následujících dvou letech saldo běžného rozpočtu nevykazovalo znatelné rozdíly.

Saldo kapitálového rozpočtu dosáhlo ve všech sledovaných letech deficitu v rozmezí 644 193–926 013 tis. Kč. Nejvyšší deficit mezi kapitálovými příjmy a výdaji je zaznamenán v roce 2010, kdy kapitálové výdaje dosáhly nejvyšší úrovně. V roce 2011 saldo kapitálového rozpočtu meziročně kleslo o 28 %. V dalších letech již tak velké meziroční výkyvy salda zaznamenány nebyly. Z uvedeného vyplývá, že na celkovém deficitu kraje se v jednotlivých letech podílelo záporné saldo mezi kapitálovými příjmy a výdaji. Jelikož kapitálové dotace nejsou pravidelným zdrojem krajů, nemohou zaručit z dlouhodobého hlediska příjmy pro kapitálový rozpočet. **K vyrovnaní záporné salda kapitálového rozpočtu sloužil přebytek běžného salda rozpočtu a také úvěrové zdroje určené právě na investiční akce.**

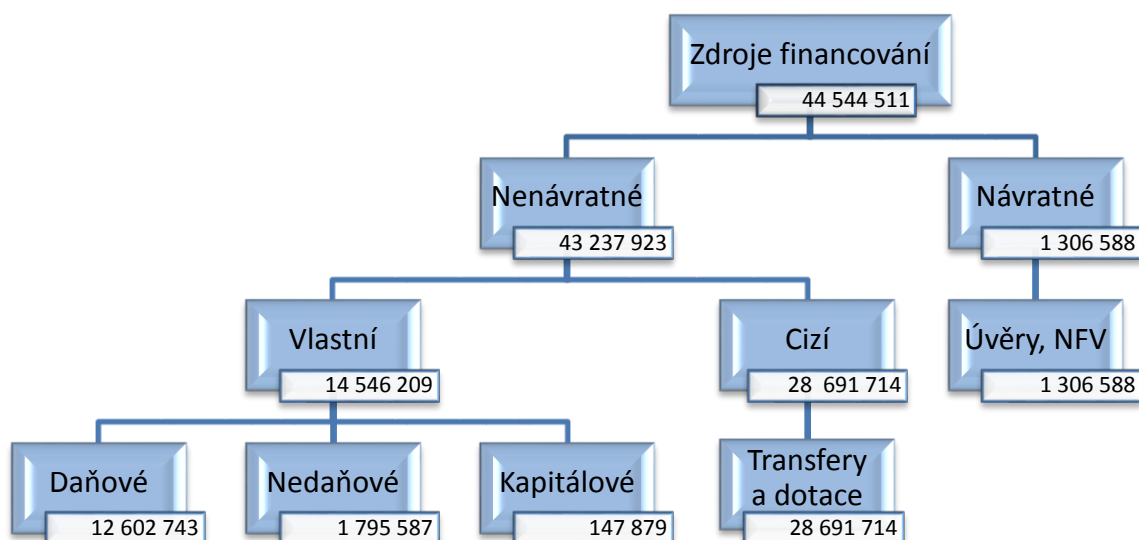


Zdroj: Interní dokumenty Zlínského kraje, [2014], vlastní zpracování

Graf 16. Saldo příjmů a výdajů v členění na běžné a kapitálové

6 ZDROJE FINANCOVÁNÍ ROZPOČTU KRAJE

Při tvorbě rozpočtu a rozpočtového výhledu kraj vychází z dostupných zdrojů financování. Zlínský kraj využívá jak nenávratných, tak i návratných zdrojů financování. Zdrojem financování neinvestičních výdajů jsou zpravidla nenávratné příjmy. K financování investic kraj využívá kombinaci nenávratných a návratných zdrojů.



Zdroj: Interní dokumenty Zlínského kraje, [2014], vlastní zpracování

Obr. 4. Zdroje financování rozpočtu ZK za období 2010–2014 (tis. Kč)

6.1 Nenávratné zdroje

Nenávratné zdroje plynou Zlínskému kraji od různých subjektů, především ze státního rozpočtu ve formě dotací a daní a dále od občanů a firem ve formě poplatků, příjmů z pronájmu, prodeje majetku a poskytování služeb. Nenávratné zdroje se člení na vlastní a cizí příjmy. Objemnější z nich jsou cizí příjmy, které tvoří 66 % z celkových příjmů.

Druh zdroje	2010	2011	2012	2013	2014
Vlastní zdroje	2 905 749	2 976 764	2 881 567	2 803 591	2 978 538
Daňové příjmy	2 440 774	2 457 715	2 474 838	2 552 626	2 676 790
Nedaňové příjmy	454 518	471 691	335 495	239 269	271 582
Kapitálové příjmy	5 446	43 845	67 946	3 773	26 868
Převody z vlastních fondů	5 011	3 513	3 288	7 923	3 298
Cizí zdroje	5 818 744	5 740 801	5 541 247	5 741 148	5 849 774
Dotace	5 818 744	5 740 801	5 541 247	5 741 148	5 849 774
Nenávratné zdroje celkem	8 724 493	8 717 565	8 422 814	8 544 739	8 828 312

Zdroj: Interní dokumenty Zlínského kraje, [2014], vlastní zpracování

Tab. 16. Nenávratné zdroje financování (tis. Kč)

6.1.1 Vlastní zdroje

Z vlastních zdrojů jsou pro kraj rozhodující **daňové příjmy**, které jsou plánovány na základě predikce MF a jejich výše závisí na objemu státem vybraných daní. Kraji není v oblasti daňových příjmů dána žádná pravomoc k tomu, aby mohl jejich výši ovlivňovat. Kraj tudíž nemá možnost zasahovat například do výše podílu kraje na celostátním hrubém výnosu daně, či do výše procentní části celostátního hrubého výnosu daně určené krajům.

Rok	Sdílené daně						Meziroční vývoj
	DPFO - závislá činnost	DPFO - podnikání	DPFO kapitálové výnosy	DPPO	DPH	Sdílené daně celkem	
2008	537 320	48 575	48 189	838 329	1 198 338	2 670 752	
2009	507 662	28 198	47 251	588 468	1 185 278	2 356 858	-313 894
2010	521 620	27 489	47 729	556 444	1 273 481	2 426 763	69 906
2011	548 072	12 030	51 914	542 795	1 288 955	2 443 766	17 002
2012	562 532	10 281	61 033	603 460	1 216 251	2 453 556	9 791
2013	580 197	10 372	60 665	598 263	1 272 425	2 521 922	68 366
2014	595 318	5 354	68 791	653 248	1 335 969	2 658 681	136 759

Zdroj: Interní dokumenty Zlínského kraje, [2014], vlastní zpracování

Tab. 17. Skutečně přijaté sdílené daně (tis. Kč)

Propad daňových příjmů v r. 2009 (o 313 894 tis. Kč) negativně ovlivnil dlouhodobé plány v oblasti financování. Přestože po uvedeném propadu daňových příjmů docházelo v následujících letech k jejich růstu, nedosáhly tyto příjmy do roku 2014 úrovně roku 2008. Tento vývoj je zřejmý z Tab. 17. V roce 2008 dlouhodobý výhled ZK počítal s daňovými příjmy ve výši 2 650 000 tis. Kč ročně, tzn., že ve sledovaném období byly plánovány daňové příjmy 13 250 000 tis. Kč. Ve skutečnosti však kraj v letech 2010–2014 obdržel 12 602 743 tis. Kč. Z uvedeného vyplývá, že ve sledovaném období došlo **k výpadku nenávratných zdrojů financování, a to ve výši 647 257 tis. Kč**. Příčiny výpadku jsou popsány v předchozí kapitole.

Nedaňové příjmy na rozdíl od daňových příjmů jsou skupinou, u které má kraj možnost jejich výši ovlivnit. Nedaňové příjmy však tvoří malý podíl na celkových zdrojích (4 %), tudíž nepatří mezi hlavní zdroje financování rozpočtu. Nejvíce nedaňové příjmy ovlivňují **odvody zřízených příspěvkových organizací** z investičních fondů, které se pohybovaly v rozmezí od 81 584 tis. Kč do 96 691 tis. Kč. Tyto zdroje jsou používány především na zajištění financování investičních akcí u jiných příspěvkových organizací dané oblasti, u kterých je nedostatek vlastních investičních prostředků nebo akcí, které investorsky zajišťuje Zlínský kraj. V některých případech jsou odvody z investičního fondu použity na zajištění dofinancování provozních potřeb zřízených organizací (oprava a údržba

majetku). *Je tedy zřejmé, že kraj získané prostředky od zřízených organizací využívá zpětně ve prospěch tohoto typu organizací.*

Do nedaňových příjmů v letech 2010–2012 výrazně zasáhly **splátky půjčených prostředků**, které kraj poskytl zejména zřízeným organizacím na předfinancování projektů spolufinancovaných EU. *Nelze je však považovat za stálý zdroj financování*, protože závisí na potřebách zřízených organizací a zatěžují rozpočet kraje v předešlých letech. Jejich výše ve sledovaném období velmi kolísala a pohybovala se mezi 49 875–264 224 tis. Kč.

Meziroční výkyvy měly také **příjmy z pronájmu majetku**, které se ustálily až v posledních třech sledovaných letech na úrovni 29 000 tis. Kč. Méně proměnlivým financováním zůstávají **poplatky za odběr podzemní vody** (20 422–31 067 tis. Kč) a **příjmy z úroků z prostředků uložených na bankovních účtech a odvodů ze zisku obchodních společností** s objemem 21 060–28 291 tis. Kč. Kraj se snaží zhodnotit volné disponibilní prostředky směřováním na výhodně úročené bankovní účty kraje. Ostatní nedaňové příjmy, přijaté sankční platby a příjmy z vlastní činnosti *ovlivňují zdroje financování minimálně.*

Kapitálové příjmy tvoří druhou nejmenší skupinu vlastních zdrojů. Představují většinou jednorázový a neopakovaný příjem, který je zdrojem financování investic. Zahrnují příjmy z prodeje dlouhodobého majetku, akcií a majetkových podílů. Jejich výše *závisí zejména na možnostech prodeje nemovitostí a pozemků ve vlastnictví kraje*. Vzhledem k tomu, že nejde jednoznačně predikovat jejich naplnění, jsou kapitálové příjmy většinou do rozpočtu zařazeny, až dojde k podpisu konkrétní smlouvy o prodeji.

Převody z vlastních fondů – jedná se o vratky zálohových plateb na platy vyplacené v prosinci daného roku z depozitního účtu na rozpočtový účet v zanedbatelné výši, a proto tyto prostředky nelze považovat za stabilní zdroj příjmů.

6.1.2 Cizí zdroje

Cizí zdroje jsou hlavním zdrojem financování rozpočtu Zlínského kraje (66 %). Jedná se o **nenávratné přijaté dotace, které mohou být neinvestiční i investiční povahy**. V rámci první a druhé fáze reformy veřejné správy byla na kraje přenesena působnost z okresních úřadů, která je financována prostřednictvím účelových dotací. Kraj získává dotace jak ze státního rozpočtu v rámci souhrnného dotačního vztahu, dotace z kapitoly VPS, z kapitol příslušných ministerstev a ze státních fondů, tak i z EU a od ostatních územních rozpočtů, zejména pak od regionální rady.

Druh zdroje	2 010	2 011	2 012	2 013	2 014
Dotace od státu	4 962 928	4 850 441	4 817 408	4 849 332	5 042 986
MF - souhrnný dotační vztah	83 661	76 222	73 554	73 554	73 739
MŠMT - přímé náklady na vzdělání	4 599 144	4 616 486	4 613 257	4 619 726	4 672 350
účelové dotace z ostatních ministerstev	280 123	157 733	130 597	156 052	296 897
Dotace z územních rozpočtů	44 004	41 373	48 325	43 019	54 036
od obcí	41 454	41 373	48 325	43 019	52 786
od ostatních krajů	2 550	0	0	0	1 250
Dotace na projekty spolufinancované EU	811 812	848 987	675 514	848 797	752 753
prostřednictvím SR	219 743	452 235	261 175	315 080	303 600
prostřednictvím ROP SM	592 069	396 557	414 035	532 609	447 430
ze zahraničí	0	195	303	1 108	1 722
Cizí zdroje celkem	5 818 744	5 740 801	5 541 247	5 741 148	5 849 774

Zdroj: Interní dokumenty Zlínského kraje, [2014], vlastní zpracování

Tab. 18. Nenávratné cizí zdroje (tis. Kč)

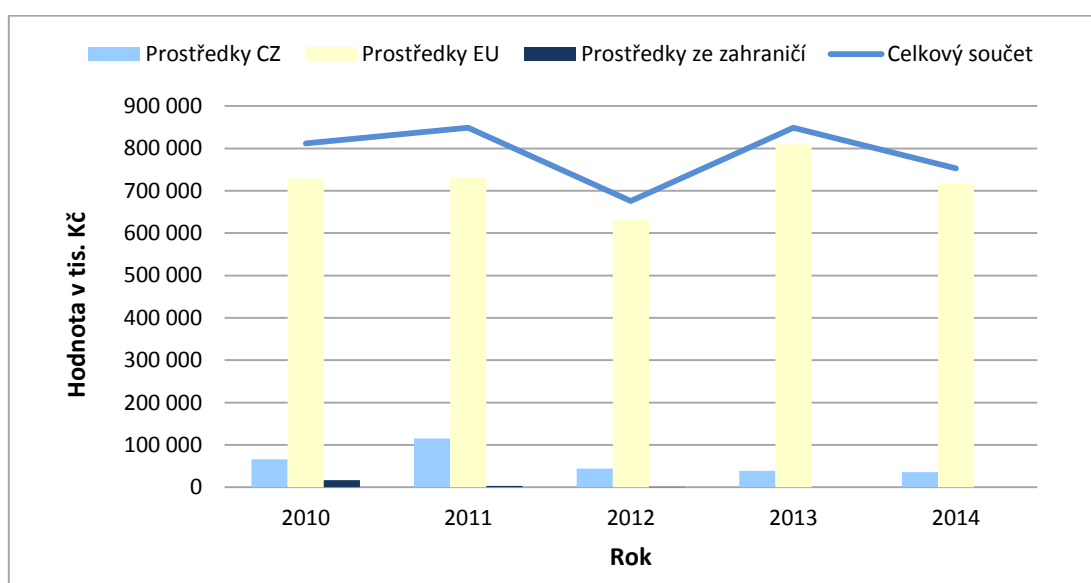
Hlavním zdrojem dotací jsou dotace ze **státního rozpočtu** (85,47 %). Poskytnuté prostředky jsou účelové vázané vyjma *souhrnného dotačního vztahu*, který nepodléhá finančnímu vypořádání a tvoří jen 1,33 % cizích zdrojů. Nejvíce cizí zdroje ovlivňují účelové prostředky z MŠMT na *přímé náklady škol a školských zařízení* zřizovaných kraji, obcemi a také soukromými subjekty. Jejich podíl na cizích zdrojích je 80,59 %. Kraje už dlouhou dobu žádají o změnu tohoto systému a požadují, aby přímé výdaje škol a školských zařízení zřizovaných kraji byly přesunuty do sdílených daní krajům, přímé výdaje obecních a mateřských škol obcím a financování přímých výdajů soukromých škol spadalo pod MŠMT. Kraje by tak získaly plnou rozhodovací pravomoc nad využitím těchto finančních prostředků v rámci regionu.

Ostatní účelové dotace ze státního rozpočtu tvořily 3,56 % cizích zdrojů a plynuly z různých ministerstev a VPS na výdaje v oblasti sociálních věcí, dopravy, školství, zdravotnictví, zemědělství, krizové situace a jednorázové investiční akce podpořené zejména z programu ISPROFIN.

Na zdrojích financování Zlínského kraje se také podílí **územní rozpočty**, a to především obce (0,8 %), které přispívají kraji zejména na dopravní obslužnost a zanedbatelným procentem také ostatní kraje (0,01%) na společné projekty či pomoc v krizových situacích.

Značný objem prostředků kraj získal ze **strukturálních fondů EU** na spolufinancování projektů v rámci programovacího období 2007–2013, které plynuly kraji přes státní rozpočet (5,4 %), územní rozpočet prostřednictvím ROP SM (8,3 %) a zanedbatelná část od partnerů ze zahraničí nebo z Finančních mechanismů EHP/Norsko (0,01 %). Na spolufinancování mnoha projektů se podílel také stát. Větší část prostředků směřovala

na realizaci investičních akcí (65,21 %), a to především v oblasti dopravy, kultury, zdravotnictví, školství a sociálních věcí. *Prostředky získané z EU na investiční projekty tvořily 99 % kapitálových cizích zdrojů kraje.* Finanční pomoc z jednotlivých operačních programů na většinu investičních akcí je však vyplácena po skončení projektu nebo prokázání profinancovaných výdajů. Navíc se příjemce dotace podílí u většiny projektů na celkových nákladech určitým stanoveným procentem. Kraj tak zajistil financování těchto projektů z vlastních zdrojů a také z návratných zdrojů. V následujícím grafu je zobrazen podíl spolufinancování na projektech s rozdělením na prostředky poskytnuté z EU, ze zahraničí a prostředky poskytnuté ze SR (prostředky CZ).



Zdroj: Interní dokumenty Zlínského kraje, [2014], vlastní zpracování

Graf 17. Podíly spolufinancování na projektech EU

6.2 Návratné zdroje

Vzhledem k tomu, že nenávratné zdroje rozpočtu kraje ve sledovaném období nedosahovaly výše předpokládaných výdajů, přistoupil ZK k uzavření úvěrových smluv s Evropskou investiční bankou. Tyto návratné zdroje s sebou nesou pro kraj i určité úrokové zatížení, tzn., že kraji vzniká povinnost uhradit dluhovou službu. Dalším návratným zdrojem je návratná finanční výpomoc, kterou kraj získal v letech 2013 a 2014 od státu na financování akce SPZ Holešov – Vnitřní infrastruktura.

Druh zdroje	2010	2011	2012	2013	2014
Úvěr EIB	100 000	0	300 000	480 000	420 000
Úvěr České spořitelny	0	0	0	0	0
NFV pro SPZ Holešov	0	0	0	6 313	275
Návratné zdroje celkem	100 000	0	300 000	486 313	420 275

Zdroj: Interní dokumenty Zlínského kraje, [2014], vlastní zpracování

Tab. 19. Návratné zdroje (tis. Kč)

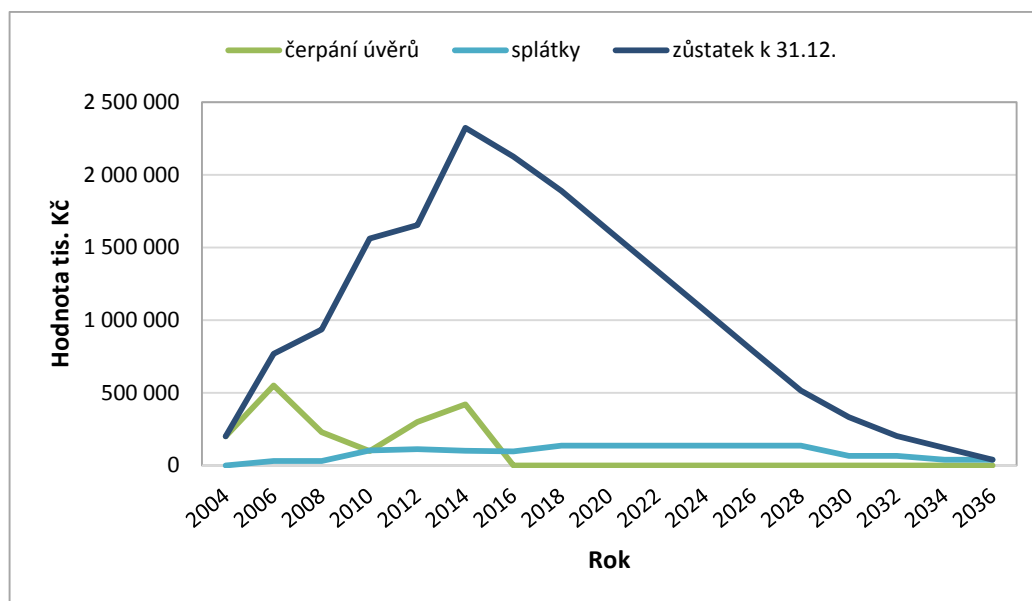
6.2.1 Úvěry Zlínského kraje

Ve sledovaném období kraj čerpal dva dlouhodobé úvěry poskytnuté od EIB na realizaci projektů ROP SM a několika sektorových operačních programů v rámci programovacího období EU 2007–2013 a dále prioritních akcí realizovaných Zlínským krajem a jeho příspěvkových organizací bez dotační podpory EU.

První úvěrový rámec v celkové výši **500 000 tis. Kč** čerpal Zlínský kraj ve třech tranších, a to v roce 2010 částku 100 000 tis. Kč, v roce 2012 částku 300 000 tis. Kč a v roce 2013 částku 100 000 tis. Kč. Úvěr je splácen od roku 2013 rovnoměrnými pololetními splátkami jistiny ve výši 12 500 tis. Kč, poslední splátka je stanovena k 15. 6. 2033. Úvěr byl poskytnut na realizaci 40 investičních akcí z oblasti dopravy, sociální, kultury, zdravotnictví a školství. Úroky z úvěru jsou placeny pololetně a za sledované období byly uhrazeny ve výši 2 354 tis. Kč.

Druhý úvěrový rámec ve výši **800 000 tis. Kč** byl čerpán v letech 2013–2014 ve dvou tranších, v roce 2013 částka 380 000 tis. Kč a v roce 2014 částka 420 000 tis. Kč. Splácení jistiny úvěru bylo odloženo k 15. 6. 2018, přičemž doba splácení je stanovena na 20 let, tj. do 15. 12. 2037. Splácení jistiny bude probíhat rovnoměrnými pololetními splátkami ve výši 20 000 tis. Kč. Odklad splátek však navýší celkovou částku úroků. Úroková sazba je stanovena pohyblivá se čtvrtletním splácením s možností konverze sazby v roce 2016 a 2017. Uhrazené úroky z úvěru činily k 31. 12. 2014 částku 1 105 tis. Kč. Úvěr byl určen na realizaci 51 investičních akcí z oblasti dopravy, sociální, zdravotnictví, kultury a školství.

Ve sledovaném období kraj splácel další dva úvěry. Splácení **úvěru od České spořitelny ve výši 250 000 tis. Kč**, který kraj čerpal v roce 2004 a 2005, skončilo k 31. 12. 2013. **Úvěr od EIB ve výši 1 500 000 tis. Kč**, který kraj čerpal v roce 2006, 2008 a 2009, se bude splácet do roku 2029. Splátky jistin a čerpání úvěrů jsou uvedeny v příloze PII.



Zdroj: Interní dokumenty Zlínského kraje, [2014], vlastní zpracování

Graf 18. Vývoj čerpání úvěrů a splátek jistin v letech 2004–2037

Zlínský kraj uzavřel v roce 2009 s Českou spořitelnou Rámcovou smlouvu o obchodování na finančním trhu. Vzhledem k tomu, že u úvěrů poskytnutých EIB byly sjednány pohyblivé úrokové sazby, uzavřel kraj v roce 2011 k rámcové smlouvě dodatek umožňující uzavírání úrokových swapů. Důvodem byla eliminace růstu úrokových sazeb a zajištění úrokového rizika. Současně byl schválen úrokový swap na nominální částku 900 000 tis. Kč, který zajišťuje fixaci pohyblivých úrokových sazeb ve výši maximálně do 3,6 % v období od roku 15. 9. 2013 do 15. 9. 2032. Vzhledem k tomu, že sjednané úrokové sazby se koncem roku 2013 a v roce 2014 pohybovaly pod hranicí 1 %, uhradil kraj České spořitelně na základě čtvrtletního vypořádání transakcí úrokové výdaje na finanční deriváty ve výši 35 741 tis. Kč.

6.2.2 Návratná finanční výpomoc

Návratnou finanční výpomoc od státu získal ZK na financování investiční akce SPZ Holešov – Vnitřní infrastruktura. Ministerstvo financí vydalo v roce 2012 Rozhodnutí o poskytnutí NFV ve výši 150 000 tis. Kč na uvedenou akci, na základě které budou prostředky uvolňovány postupně dle skutečně realizovaných výdajů, tzn. po prokázání úhrady faktur. K uvedenému rozhodnutí byly vydány čtyři změny, které řeší posun realizace akce, a s tím související prodloužení doby uvolňování NFV a odklad splátek. NFV je možné čerpat po dobu realizace projektu, tj. do konce roku 2017 a její splácení bude probíhat v letech 2018–2022. V roce 2013 bylo na základě uskutečněných

a proplacených výdajů ze státního rozpočtu uvolněno 6 313 tis. Kč a v roce 2014 dalších 275 tis. Kč.

6.3 Zadluženost kraje

Zlínský kraj se zadlužoval formou úvěrů a přijaté návratné finanční výpomoci. Příčinou zadluženosti ZK je zejména *předfinancování a kofinancování projektů* financovaných ze strukturálních fondů EU. Další příčinou je *realizace investičních projektů*, na jejichž uskutečnění kraj nezíská žádné dotace a musí využít na jejich financování mimo vlastních zdrojů i návratné zdroje.

Zlínský kraj začal využívat návratných zdrojů ke krytí investičních akcí od roku 2004. Trend zadluženosti kraje byl až do roku 2014 rostoucí (vyjma roku 2007 a 2011 kdy kraj nečerpal žádný úvěr a roku 2010 kdy splátky dluhu převýšily přijatý úvěr). Nejvíce dluh rostl mezi roky 2005 a 2006 (o 518 750 tis. Kč), 2008 a 2009 (o 629 801 tis. Kč), 2012 a 2013 (o 357 867 tis. Kč) a mezi roky 2013 a 2014 (o 19 313 tis. Kč). Důvodem rostoucího trendu zadlužení bylo přijetí úvěrů od EIB v rozmezí od 420 000 do 698 000 tis. Kč. V roce 2014 dosáhla zadluženost Zlínského kraje nejvyšší hodnoty, a to 2 331 279 tis. Kč. Dluh na jednoho obyvatele ZK tak v roce 2014 dosáhl výše 3,98 tis. Kč.

Jak již bylo uvedeno v předchozí kapitole, v souvislosti s rostoucí zadlužeností krajů zavedlo v roce 2004 Ministerstvo financí ČR na základě Usnesení vlády č. 346 Měření zadluženosti krajů a obcí pomocí ukazatele dluhové služby, které platilo do roku 2008. Ministerstvo financí každoročně počítalo ukazatel dluhové služby a v případě překročení limitu 30 % bylo povinností kraje zdůvodnit jeho překročení. Tento ukazatel používal měření podílu dluhové služby (úroky, splátky jistin a leasingu) k dané kategorii příjmů (daňové, nedaňové příjmy a přijaté dotace v rámci souhrnného dotačního vztahu). Vzhledem k tomu, že ukazatel se stal nevyhovujícím, bylo uvedené usnesení vlády v roce 2008 zrušeno a nahrazeno novým usnesením č. 1395 o monitoringu hospodaření obcí, které vychází nejen z finančních výkazů, ale i z účetních a vztahuje se pouze na hospodaření obcí. Kromě dříve používaných položek rozpočtové skladby se nově do soustavy informativních a monitorujících ukazatelů zavádí hodnota některých položek rozvahy a kromě míry zadlužení jako informativního ukazatele se počítá také běžná likvidita jako monitorující ukazatel. (Provazníková, 2009, str. 201)

Z uvedeného vyplývá, že od roku 2008 zadluženost kraje přestala být ministerstvem financí kontrolována. Přesto Zlínský kraj provádí dále vyhodnocení ukazatele dluhové

služby dle nového způsobu výpočtu, na základě kterého je dluhová služba vztahována k celkovým příjmům po konsolidaci.

Název položky	2010	2011	2012	2013	2014
Příjmy (po konsolidaci)	8 724 493	8 717 565	8 422 814	8 544 739	8 828 312
Úroky	18 968	20 688	16 126	15 745	37 086
Splátky jistin a dluhopisů	104 342	95 573	112 037	128 446	100 962
Splátky leasingu	0	0	0	0	0
Dluhová služba	123 310	116 261	128 163	144 191	138 048
Ukazatel dluhové služby v %	1,41	1,33	1,52	1,69	1,56

Zdroj: Interní dokumenty Zlínského kraje, [2014], vlastní zpracování

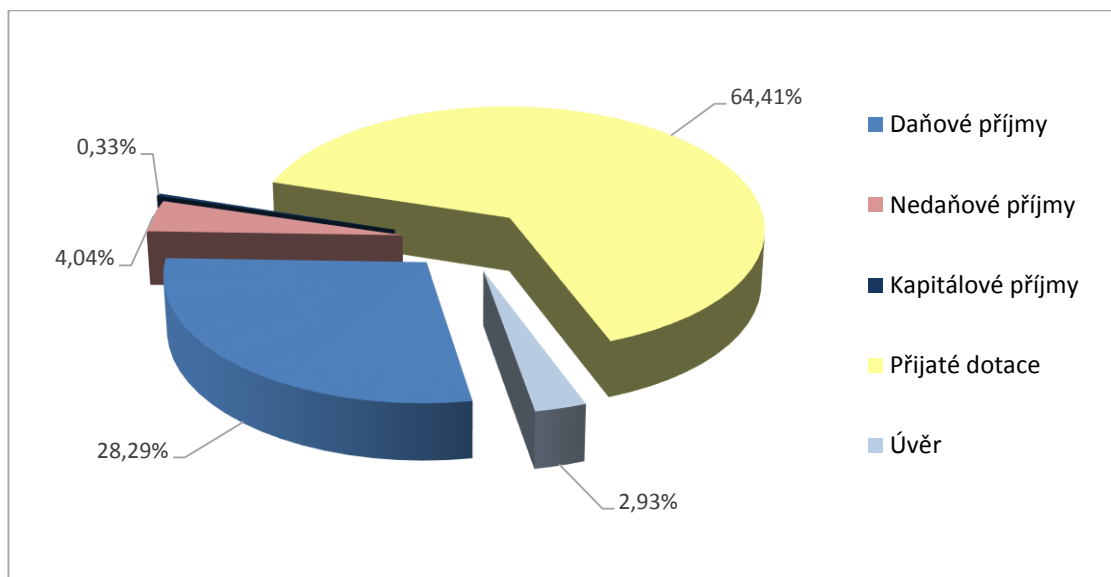
Tab. 20. Ukazatel dluhové služby ZK

Dle nového způsobu výpočtu se ukazatel dluhové služby ve sledovaných letech pohyboval v rozmezí od 1,33 do 1,69 %. Podle výpočtu dle ukazatele měřeného do roku 2008 se dluhová služba pohybovala mezi 3,87–5,03 %. Tento rozdíl mezi výpočty je dán výběrem kategorie příjmů, ke kterým se ukazatel dluhové služby vztahuje. Z obou uvedených druhů výpočtů vyplývá, že míra zadluženosti kraje je na nízké úrovni.

Kromě výpočtu ukazatele dluhové služby ZK provádí propočet finančních ujednání dle metodiky EIB a zhodnocení finančního zdraví kraje.

7 NÁVRH OPTIMÁLNÍ STRUKTURY FINANCOVÁNÍ ROZPOČTU ZLÍNSKÉHO KRAJE

Cílem bakalářské práce je návrh optimální struktury financování rozpočtu ZK na základě provedené analýzy financování rozpočtu ZK v letech 2010–2014. Navrhnout optimální strukturu financování rozpočtu ZK je nelehký úkol. Zlínský kraj tak jako ostatní kraje má **velmi omezený prostor k ovlivňování výše a struktury nenávratných vlastních zdrojů financování**. Ve sledovaném období vlastní příjmy postačily na krytí běžných výdajů a části investičních výdajů. Právě na financování krytí chybějící části investičních výdajů využívá kraj možnosti čerpání finančních prostředků ze strukturálních fondů EU jako doplňkového zdroje financování rozpočtu. Čerpání dotací je však spojeno s požadavkem spolufinancování projektů a jejich předfinancování. Jelikož ze strany kraje nebylo možné pokrýt všechny investiční akce nenávratnými zdroji, přistoupil kraj k **přijetí návratného zdroje financování, a to úvěrů**. To s sebou nese riziko zadluženosti kraje do dalších let včetně úrokových nákladů. **V současnosti kraj hospodaří s cizími zdroji (návratné i nenávratné), které tvoří 67,34 % celkových zdrojů financování, z toho dotace činí 64,41 % a úvěr 2,93 %.**



Zdroj: Interní dokumenty Zlínského kraje, [2014], vlastní zpracování

Graf 19. Stávající struktura zdrojů financování

7.1 Změny zdrojů financování

Optimální struktura nenávratných zdrojů by měla vycházet z **co nejvyššího podílu vlastních zdrojů financování**. Kraj by se stal více soběstačným a nezávislým na dotační politice státu.

Stávající systém financování krajů je finančně závislý na dotacích přidělovaných v rámci soustavy veřejných rozpočtů a sdílených daních. Tyto zdroje financování kraj nemůže z velké části ovlivnit. Kompetence k ovlivňování vlastních zdrojů financování má kraj pouze u nedaňových a kapitálových příjmů.

7.1.1 Převod přímých nákladů na vzdělávání do sdílených daní

Kraje již několik let požadují změnu v systému převodu některých dotačních titulů (cizí zdroj) do sdílených daní (vlastní zdroj), především přímých nákladů na vzdělávání. **Převodem dotací na přímé vzdělávací náklady zřízených krajských příspěvkových organizací do sdílených daní** by kraj získal pravomoc rozhodovat o jejich celkové výši v samostatné působnosti a možnost využít je v rámci svého území dle konkrétních potřeb jednotlivých organizací. Školská zařízení byla předána do působnosti a majetku kraje v rámci reformy veřejné správy a kraj nese plnou odpovědnost za finanční situaci škol a měl by mít i větší pravomoci při odměňování pracovníků škol a přidělování ostatních neinvestičních výdajů (např. ostatní výdaje vyplývající z pracovně právních vztahů, výdaje na učební pomůcky, školní potřeby a výdaje na další vzdělávání pedagogických pracovníků). V návaznosti na tuto změnu by již **přes rozpočet kraje neplynuly dotace na přímé náklady obecních škol a činnost soukromých škol**. Tímto krokem by se zvýšila vypovídací schopnost rozpočtu kraje, jelikož by v něm nebyly zohledněny tyto průtokové dotace. Příjmy a výdaje ZK by tak mohly klesnout ročně až o 3 000 000 tis. Kč a podíl vlastních zdrojů převodem dotací určených krajským školským organizacím do sdílených daní (1 700 000 tis. Kč ročně) by tak mohl vzrůst až na 70 %.

Cizí zdroje by po změně obsahovaly souhrnný dotační vztah, dotace z příslušných ministerstev (např. na pokrytí prokazatelné ztráty v železniční dopravě, na podporu jednotek dobrovolných hasičů, řešení krizových situací), dotace z územních rozpočtů (příspěvky obcí na dopravní obslužnost) a dotace na projekty spolufinancované z EU.

V následující tabulce je uvedena výše nenávratných zdrojů financování za sledované období dle současné struktury ve srovnání s navrženou změnou. V posledním sloupci je zpracován návrh těchto zdrojů pro období 2016–2021.

Druh zdroje	Skutečnost (2010–2014)	Modelace změny (2010–2014)	Návrh 2016–2021
Vlastní zdroje - daňové příjmy	12 602 743	21 360 879	25 800 000
Cizí zdroje - dotace	28 691 714	5 570 751	6 175 000
Nenávratné zdroje celkem	41 294 457	26 931 630	31 975 000

Zdroj: Vlastní

Tab. 21. Skutečnost, modelace a návrh změny nenávratných příjmů (tis. Kč)

7.1.2 Zhodnocení disponibilních prostředků

Vyššího objemu vlastních příjmů může kraj dosáhnout také zhodnocením disponibilních prostředků na bankovních účtech, jejichž výše vykazovala ke konci sledovaných období částky od 400 000 tis. Kč do 740 000 tis. Kč (viz kapitola 5.3.1) a v průběhu rozpočtových období na nich zůstávaly obdobné výše denních zůstatků. Úroky z finančních prostředků na běžných účtech dosahovaly v analyzovaných letech výše až 6 000 tis. Kč ročně. Zlínský kraj se snaží co nejvíce zhodnocovat finanční prostředky kraje jednak **řízením cash-flow**, ale také sjednáváním co nejlepších **úrokových podmínek**. V posledních letech však docházelo k poklesu úrokových sazeb na běžných účtech kraje (pro rok 2015 se předpokládá snížení o 20–38 %) a následně k poklesu příjmů z úroků v rozpočtu kraje. Vhodným řešením je proto **uložení části volných prostředků na termínovaný vklad**, který zaručí růst příjmů z úroků minimálně o 10 % oproti výši úroků roku 2014. Přestože příjem z úroků představuje nepatrný objem celkových příjmů kraje a jeho navrhované navýšení výrazně neovlivní růst vlastních příjmů, může být zdrojem krytí alespoň částečného navýšení výdajů, případně výpadku příjmů. V podmínkách termínovaných vkladů jsou dány bankovními ústavy možné termíny pro uložení peněz, a to již od několika dnů. To znamená, že v případě potřeby má kraj stále zaručenou možnost dostupnosti finančních prostředků.

7.1.3 Projekty programovacího období 2014–2020

Je zřejmé, že nenávratné vlastní zdroje kraje nezajistí financování rozsáhlých investičních projektů. Pro kraj bude žádoucí zajistit na zamýšlené investice další zdroje. Tuto možnost bude nabízet programovací období 2014–2020, kdy kraj bude moci získat další prostředky

na strategický rozvoj kraje. Je však nutné stanovit předem priority a zvážit možnosti zapojení vlastních prostředků na spolufinancování a předfinancování těchto projektů.

V novém programovacím období kraj může získat na spolufinancování projektů až 85 % dotace z EU. Finanční alokace pro ČR je na nové období snížena přibližně o 10 %. Vzhledem k tomu, že první výzvy budou vyhlášeny převážně až ve druhém pololetí roku 2015, lze předpokládat, že realizace schválených projektů bude probíhat od roku 2016 s ukončením v roce 2021. Z toho vychází i následující předpoklad průběhu financování při získání dotací v navržené výši až 4 675 000 tis. Kč.

Druh	2016	2017	2018	2019	2020	2021	celkem
Dotace EU	170 000	680 000	850 000	935 000	1 020 000	1 020 000	4 675 000
Výdaje	800 000	1 000 000	1 100 000	1 200 000	1 200 000	200 000	5 500 000

Zdroj: Vlastní

Tab. 22. Návrh čerpání dotací z EU (tis. Kč)

Jelikož financování **programovacího období 2007–2013** skončí až v roce 2015, nejsou zatím známé skutečné celkové objemy prostředků čerpaných ZK z **fondů EU**, ale předpoklad činí **5 620 000 tis. Kč**. Ve srovnání s programovacím obdobím 2007–2013 je ve financování kraje v novém programovacím období navržen jak nižší objem získaných dotací (o 17 %), tak i vyšší procento spolufinancování ze strany ZK (o 5 %). Z navržené výše čerpaných finančních prostředků z EU **programovacího období 2016–2020** vyplývá, že **bude potřeba zajistit zdroje nejen na kofinancování ve výši 825 000 tis. Kč, ale také na předfinancování projektů.**

7.1.4 Návrh návratné zdroje

ZZK schválilo v červnu 2014 **nový úvěr od EIB v celkové výši 800 000 tis. Kč**, s možností čerpání v období 2014–2018, dobou splácení maximálně 25 let a odkladem splátek do 7 let. Úvěr je určen na realizaci projektů programovacího období EU 2014–2020 a dalších prioritních investic realizovaných krajem a jeho příspěvkovými organizacemi bez dotační podpory EU. Tento úvěr nebyl dosud čerpán. V aktuálním schváleném rozpočtovém výhledu na roky 2016–2017 nejsou zatím zapojeny výdaje na předfinancování a kofinancování evropských rozvojových projektů, jelikož rozsah projektů a jejich finanční rámce nejsou zatím známy. Jednotlivé projekty budou do rozpočtu zapojeny až na základě podání žádostí do vyhlášených výzev. Za tímto účelem počítá kraj s využitím zastupitelstvem schválených úvěrových prostředků.

Pro kraj do budoucna vyplývají závazky z titulu splátek jistin již přijatých úvěrů od EIB, a to minimálně do roku 2037 (příloha PII). Zatím není známo, kdy kraj bude čerpat naposledy schválený úvěrový rámec, ze kterého vyloučí do budoucna další splácení jistin včetně úroků. Již teď je ovšem zřejmé, že při nastavení splátkového kalendáře nového úvěru od roku 2018 budou splátky jistiny v letech 2018–2028 činit 177 000 tis. Kč a také úrokové zatížení bude v těchto letech nejvyšší.

Kraj by měl přistupovat k využívání návratných zdrojů v dalším období obezřetně, protože splácením dluhu bude zatížena i budoucí generace. Je však nutné si uvědomit, že investované prostředky do modernizace infrastruktury budou sloužit současné i budoucí generaci a je žádoucí, aby se na splácení dluhu rovnoměrně podílely. Před přijetím jakéhokoliv nového návratného zdroje by měl vycházet ze splátkového kalendáře stávajících závazků a také z předpokládaných dalších nákladů spojených s těmito závazky. Splatnosti jednotlivých návratných zdrojů by neměly být kumulovány ve stejném časovém období. Z důvodu eliminace úrokového zatížení kraje je třeba zvážit, zda u předfinancovaných projektů EU z vlastních zdrojů není pro kraj vhodnější využít krátkodobý úvěr, jehož splácení by bylo zajištěné přijetím dotací z prostředků EU.

V rámci hledání dalších návratných zdrojů financování investičních akcí kraje, bylo při zpracování bakalářské práce uvažováno i s **možností využití emise komunálních dluhopisů**. Tento zdroj financování kraje zatím nevyužily. V minulosti byl aplikován především u velkých měst. Přesto byla provedena modelace vydání dluhopisů ZK na období 2004–2014 a srovnána se skutečností v uvedených letech, kdy pro část financování rozpočtu ZK byl použit úvěr. Srovnáním výsledků bylo zjištěno, že při realizaci objemu emise dluhopisů v nominální hodnotě 3 000 000 tis. Kč, nákladů na zprostředkování emise 25 000 tis. Kč, při úrokové míře 4 %, splatnosti 10 let a umořování minimálně 50 % do konce splatnosti dluhopisů, jsou náklady na zprostředkování a úroky mnohem vyšší než náklady na úvěr. Podstatnou nevýhodou dluhopisů ve srovnání s úvěrem je fakt, že u dluhopisů je ze zákona stanovena doba jejich splatnosti maximálně 15 let, kdežto krajem přijaté úvěry mají splatnost až 25 let, a to s přijatelnými úrokovými mírami (úrokové sazby u sjednaných úvěrů EIB nepřesahují v současné době 1 %). Do budoucna se však může emise komunálních dluhopisů stát důležitým zdrojem financování rozpočtu kraje, proto by měl kraj v případě potřeby návratných zdrojů ve větším objemu analyzovat i možnost vydání komunálních dluhopisů.

7.2 Optimální struktura financování 2016–2021

Z uvedených návrhů na změnu zdrojů financování v kapitole 7. 1 byla vytvořena pro období 2016–2021 optimální struktura zdrojů financování rozpočtu kraje. Ostatní položky v návrhu struktury vychází z analyzovaných dat sledovaného období a dále z údajů obsažených ve schváleném rozpočtovém výhledu kraje na roky 2016–2017.

Druh	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Předpoklad výdajů	5 500 000	5 700 000	5 800 000	5 900 000	5 900 000	4 900 000
Vlastní zdroje nenávratné	4 555 000	4 555 000	4 555 000	4 555 000	4 555 000	4 555 000
Daňové příjmy	4 300 000	4 300 000	4 300 000	4 300 000	4 300 000	4 300 000
Nedaňové příjmy	240 000	240 000	240 000	240 000	240 000	240 000
Kapitálové příjmy	15 000	15 000	15 000	15 000	15 000	15 000
Cizí zdroje nenávratné	420 000	930 000	1 100 000	1 185 000	1 270 000	1 270 000
Přijaté dotace	420 000	930 000	1 100 000	1 185 000	1 270 000	1 270 000
Cizí zdroje návratné	400 000	400 000	209 000	337 000	252 000	0
Úvěr	400 000	400 000	209 000	337 000	252 000	0
Splátky úvěru	- 102 000	- 102 000	- 177 000	- 177 000	- 177 000	- 177 000
Použití přebytku	227 000	- 83 000	113 000	0	0	- 748 000
Zdroje krytí	5 500 000	5 700 000	5 800 000	5 900 000	5 900 000	4 900 000

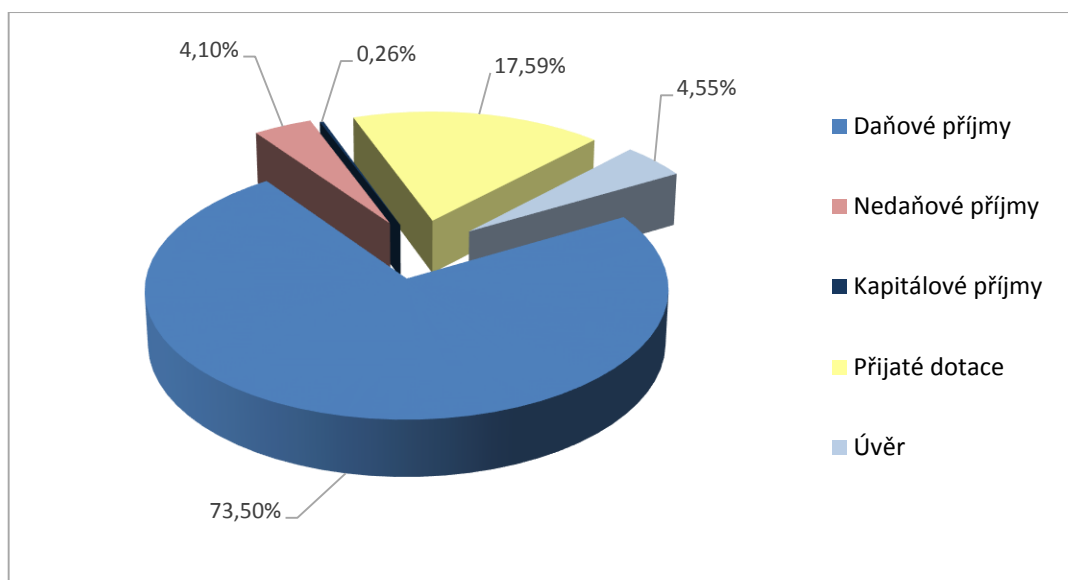
Zdroj: Vlastní

Tab. 23. Návrh optimální struktury financování rozpočtu ZK (tis. Kč)

Návrh rozpočtů na straně výdajů je stanoven každoročně v položkách běžných výdajů ve výši 4 200 000 tis. Kč a kapitálových výdajů 500 000 tis. Kč. Dále jsou ve výdajích zapojeny navržené výdaje na projekty financované v rámci programovacího období 2014–2020 v celkové výši 5 500 000 tis. Kč (hodnoty v letech jsou uvedeny v tabulce č. 22). Návrh také zohledňuje splátky jistin přijatých a schválených úvěrů. Zdroje krytí zahrnují vlastní a cizí nenávratné zdroje financování v návaznosti na navrhované změny. Schválený úvěr ve výši 800 000 tis. Kč, jako cizí návratný zdroj, je zapojen do financování roku 2016 a 2017. Návrh počítá také s použitím přebytku roku 2015 ve výši 257 000 tis. Kč, z toho v roce 2016 ve výši 227 000 tis. Kč a v roce 2018 ve výši 30 000 tis. Kč. V roce 2017 dojde k vytvoření přebytku hospodaření ve výši 83 000 tis. Kč, který bude použit na financování výdajů roku 2018.

Ze struktury zdrojů financování vyplývá, že pokud bude kraj čerpat prostředky z EU v navržené výši, tak bude nutné zajistit na předfinancování a kofinancování projektů v letech 2018–2020 další návratné zdroje ve výši 800 000 tis. Kč. Vhodným návratným zdrojem se jeví přijetí úvěru. Vzhledem k potřebě zdrojů financování bude kraj schopen splácet vyšší splátky jistin úvěrů až od roku 2021 (více jak 177 000 tis. Kč), kdy se předpokládá obdržení zbývajících dotací z EU na předfinancované projekty. Z důvodu

splácení předešlých 4 úvěrů od EIB, jejichž umořování a úrokové zatížení bude nejvyšší právě v dalších letech (do roku 2028), je navrhováno přijetí úvěru v roce 2018 (čerpání ve třech tranších, a to v letech 2018–2020) s dobou splatnosti 15 let, tzn. splácením ročních jistin ve výši 53 333 tis. Kč od roku 2021. Je však zřejmé, že v tomto období splátky jistin narostou na celkovou výši 230 333 tis. Kč ročně (tzn. k původní splátce 177 000 tis. Kč) a celkové úrokové zatížení kraje v prvních letech přijetí navrženého úvěru může činit až 100 000 tis. Kč. Dle navržené struktury financování bude kraj v roce 2021 hospodařit s přebytkem 748 000 tis. Kč z důvodu přijetí dotací ex-post (dotace přijaté po realizaci a vyúčtování projektů). Tento přebytek může být použit na zvýšené umořování dluhu nebo na realizaci dalších investičních akcí.

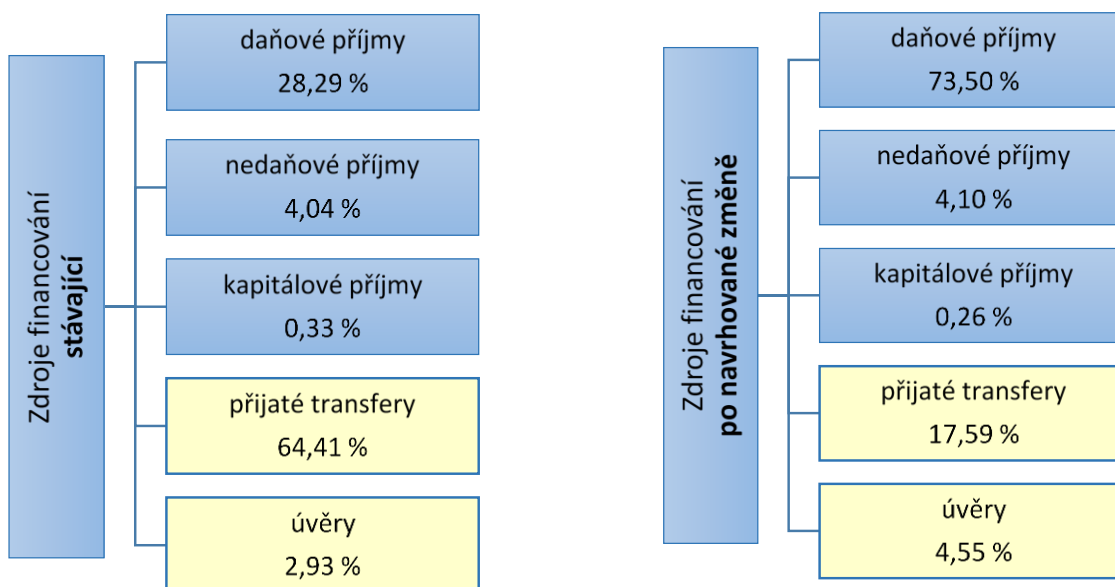


Zdroj: Vlastní

Graf 20. Navržená struktura zdrojů financování

Ve srovnání se stávajícími zdroji financování se nenávratné **vlastní zdroje kraje** zvýšily o 45,20 %, což **posílí kompetence kraje v samostatném rozhodování o prioritách a konkrétních potřebách regionu**. Nejvíce se na tomto růstu podílejí daňové příjmy, které navrhovanou změnou v oblasti dotací na přímé vzdělávací výdaje vzrostly o 45,21 %. Podíl nedaňových a kapitálových příjmů zůstává téměř beze změn. Nenávratné cizí zdroje v podobě přijatých dotací dle navržených změn klesly o 46,82 %, a to v souvislosti s daňovými příjmy. Na druhou stranu navrhovaná změna předpokládá **zvýšení návratných cizích zdrojů** o 1,62 %. Navýšení přijatých úvěrů je dáno především návrhem financování rozpočtu na celé programovací období 2014–2020, zatímco ve stávající struktuře je zohledněna pouze část programovacího období 2007–2013 nezahrnující větší podíl čerpání úvěrů. **Přestože jsou výdaje projektů spolufinancovány úvěrem, získání těchto**

zdrojů z fondů EU je pro kraj značně výhodné. Je nutné si uvědomit, že čerpáním dotací EU na investiční projekty dochází ke zlepšení například dopravní infrastruktury, životního prostředí, ke zlepšení života obyvatel v kraji, aj. Čerpání těchto dotací je nová příležitost pro kraj získat finance na jeho další rozvoj.



Zdroj: Vlastní

Obr. 5. Stávající a nově navržené zdroje financování

Nově navržená struktura financování zajišťuje kraji větší finanční soběstačnost a kompetence v rozhodování v rámci samostatné působnosti, jelikož vlastní zdroje financování představují 77,86 % celkových zdrojů. Zároveň svědčí o vyšší vypovídací schopnosti nenávratných zdrojů ve financování rozpočtu kraje v souvislosti s tím, že finanční prostředky ze SR určené školám, jejichž zřizovatelem není Zlínský kraj, již nebudou plynout přes rozpočet Zlínského kraje. Nově navržená struktura v sobě zahrnuje také velmi důležitý zdroj financování, a to dotace z fondů EU na programovací období 2014–2020, který se bude významně podílet na strategickém rozvoji kraje i za podmínky mírného navýšení návratných zdrojů financování.

ZÁVĚR

Vyšší území samosprávné celky zaujímají důležité místo v systému veřejné správy. Kraje hospodaří podle svého rozpočtu, prostřednictvím něhož zabezpečují veřejné statky pro občany žijící v regionu a zajišťují rozvoj svého území.

Hlavním cílem bakalářské práce bylo provést analýzu financování rozpočtu Zlínského kraje v letech 2010–2014 a navrhnout optimální strukturu financování rozpočtu Zlínského kraje. Práce byla rozdělena na teoretickou a praktickou část. Teoretická část vycházela z prostudování odborné literatury a příslušných zákonů týkajících se postavení krajů ve veřejné správě a jejich hospodaření v návaznosti na rozpočtový výhled a rozpočet. Praktická část vycházela ze získaných teoretických poznatků v oblasti financování a hospodaření vyšších územních samosprávných celků.

V úvodní kapitole praktické části byla provedena základní charakteristika Zlínského kraje a byly představeny orgány Zlínského kraje v souvislosti s kompetencemi danými vyšším územním samosprávným celkům. Následující kapitola byla věnována rozpočtovému procesu kraje, kde byl popsán způsob sestavení rozpočtu a rozpočtového výhledu kraje, způsob prováděných změn v rozpočtu a následného vyhodnocení rozpočtu.

Hlavní část práce byla zaměřena na analýzu příjmů, výdajů a financování kraje, na základě které byly vyhodnoceny zdroje financování ZK a zpracován návrh optimální struktury financování rozpočtu ZK pro následující období. Z provedené analýzy vyplynulo, že kraj má velmi omezený prostor k ovlivňování nenávratných zdrojů financování. Převážnou část nenávratných cizích zdrojů ZK získává v podobě dotací z veřejných rozpočtů. Většina těchto dotací je určena na krytí konkrétních výdajů a kraj s nimi nemůže libovolně nakládat. Zlínský kraj byl velmi úspěšný v získání finančních prostředků z fondů EU, které směřovaly především na investiční akce kraje. Přes rozpočet ZK plynou tzv. průtokové dotace, zejména do oblasti školství. Tyto dotace jsou určeny nejen středním školám, jejichž zřizovatel je ZK, ale také základním a soukromým školám, u nichž není kraj zřizovatelem. Dalším významným zdrojem financování ZK jsou daňové příjmy (vlastní zdroje), které jsou tvořeny zejména sdílenými daněmi, jejichž podíl na celostátním hrubém výnosu daní je dán zákonem. Z důvodu velkého podílu cizích zdrojů na celkových je finanční míra soběstačnosti ZK velmi nízká.

Nenávratné zdroje rozpočtu kraje zajišťovaly krytí běžných výdajů a části investičních výdajů. Zbývající část investičních výdajů kraj financoval návratnými zdroji, a to přijetím

úvěrů od EIB, návratnou finanční výpomocí od státu a dále přebytky hospodaření z minulých let.

Na závěr byl na základě provedené analýzy zpracován návrh optimální struktury financování rozpočtu ZK na období 2016–2021. Návrh vychází z vyššího podílu vlastních zdrojů financování, kterým by kraj získal větší finanční soběstačnost a možnost ovlivňovat jeho aktivity. Toho může kraj dosáhnout převodem dotací na přímé vzdělávací výdaje pracovníků škol a školských zařízení zřizovaných krajem do sdílených daní. Návrh obsahuje také vyjmutí dotací na přímé vzdělávací výdaje obecních škol a činnost soukromých škol, které plynou přes rozpočet kraje. Tento krok by znamenal možnou úsporu výdajů souvisejících s administrací této oblasti. To však bude vyžadovat legislativní změnu, kterou už několik let kraje žádají. Vyššího podílu vlastních zdrojů by mohl kraj dosáhnout také zhodnocováním disponibilních prostředků na bankovních účtech. Do návrhu struktury financování rozpočtu bylo zapracováno přijetí dotací z fondů EU určených zejména na financování plánovaných rozsáhlých investičních akcí, což si ovšem vyžádá přijetí dalších návratných zdrojů na předfinancování a kofinancování projektů.

Provedená analýza splnila cíl bakalářské práce, a to návrhem optimální struktury financování rozpočtu Zlínského kraje, z něhož vyplývá, že limitujícím faktorem jsou pro kraj jeho disponibilní finanční prostředky. Do budoucna kraj při tvorbě rozpočtu a rozpočtového výhledu musí vycházet především z priorit strategického rozvoje kraje. Kraj by měl také přihlídnout k přijatým závazkům, zejména ke splácení jistin úvěrů a z nich vyplývajících úroků. Je proto důležité vycházet z co nejpřesnějšího odhadu příjmů. Na druhé straně bude nutné sáhnout po úsporných opatřeních, která by eliminovala vzrůstající výdaje kraje a hledat co nejvýhodnější možnosti využití návratných zdrojů.

SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY

1. CZSO.CZ, 12. 3. 2015a. Český statistický úřad. *Nezaměstnanost ve Zlínském kraji k 31. 12. 2014* [online]. [cit. 2015-03-29]. Dostupné z: <https://www.czso.cz/csu/xz/nezamestnanost-ve-zlinskem-kraji-k-31-12-2014>.
2. CZSO.CZ, 23. 3. 2015b. Český statistický úřad. *Nejnovější údaje: Zlínský kraj* [online]. [cit. 2015-03-29]. Dostupné z: <https://www.czso.cz/csu/xz>.
3. CZSO.CZ, 29. 8. 2014. Český statistický úřad. *Základní tendence demografického, sociálního a ekonomického vývoje Zlínského kraje – 2013* [online]. [cit. 2015-03-29]. Dostupné z: <https://www.czso.cz/csu/czso/zakladni-tendence-demografickeho-socialniho-a-ekonomickeho-vyvoje-zlinskeho-kraje-2013-bmxj7k5xqq>.
4. ČESKO, 1993. Ústavní zákon č. 1 ze dne 16. prosince 1992 Ústava České republiky. In: *Sbírka zákonů České republiky*. Částka 1, s. 3-16. ISSN 1211-1244.
5. ČESKO, 2000. Zákon č. 250 ze dne 7. července 2000 o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. In: *Sbírka zákonů České republiky*. Částka 73, s. 3557-3567. ISSN 1211-1244.
6. ČESKO, 2002. Vyhláška č. 323 ze dne 2. července 2002 o rozpočtové skladbě. In: *Sbírka zákonů České republiky*. Částka 118, s. 6909-6966. ISSN 1211-1244.
7. FINANCNISPRAVA.CZ, © 2013–2014. Daně a pojistné. *Rozpočtové určení daní* [online]. [cit. 2015-04-13]. Dostupné z: <http://www.financnisprava.cz/cs/dane-a-pojistne/danovy-system-cr/rozpoctove-urceni-dani>.
8. HORZINKOVÁ, Eva a Vladimír NOVOTNÝ. *Základy organizace veřejné správy v ČR*. 3. upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013, 248 s. ISBN 978-80-7380-459-6.
9. Interní dokumenty Zlínského kraje, [2014]. Zlín: Zlínský kraj.
10. Interní dokumenty Zlínského kraje, 2015. Zlín: Zlínský kraj.
11. KOUDELKA, Zdeněk, 2007. *Samospráva*. Praha: Linde, 399 s. ISBN 978-807-2016-655.
12. KR-ZLINSKY.CZ, 16. 5. 2013. *O kraji* [online]. [cit. 2015-03-29]. Dostupné z: <http://www.kr-zlinsky.cz/o-kraji-cl-17.html>.

13. KR-ZLINSKY.CZ, 2012. *Volené orgány* [online]. [cit. 2015-03-29]. Dostupné z: <http://www.kr-zlinsky.cz/volene-organy-cl-18.html>.
14. KR-ZLINSKY.CZ, 2015. *Krajský úřad* [online]. [cit. 2015-03-29]. Dostupné z: <http://www.kr-zlinsky.cz/krajsky-urad-cl-19.html>.
15. LORENC, Jiří a Jana KAŠPÁRKOVÁ, 2014. *Rozpočtová skladba a účetnictví 2014 pro územní samosprávné celky*. Polešovice: M Lordy, 593 s. ISBN 978 - 80-260-5920-2.
16. PEKOVÁ, Jitka, 2011. *Finance územní samosprávy: teorie a praxe v ČR*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 587 s. ISBN 978-80-7357-614-1.
17. PROVAZNÍKOVÁ, Romana a Olga SEDLÁČKOVÁ, 2009. *Financování měst, obcí a regionů: teorie a praxe*. 2. aktualit. a rozš. vyd. Praha: Grada, 304 s. ISBN 978-80-247-2789-9.
18. PRŮCHA, Petr, 2004. *Veřejná správa a samospráva*. 1. vyd. Praha: Vysoká škola aplikovaného práva, 241 s. ISBN 8086775038.
19. RUBIN, Irene, c2008. *Public budgeting: policy, process, and politics*. Armonk: M.E. Sharpe, xi, 515 s. ISBN 978-0-7656-1690-6.
20. SCHNEIDEROVÁ, Ivana, 2013. *Rozpočtová skladba 2013*. 1. vyd. Praha: Acha obec účtuje, 256 s. ISBN 978-80-905420-0-6.
21. STRUKTURALNI-FONDY.CZ, 2014. *Operační programy* [online]. [cit. 2015-04-20]. Dostupné z: <http://www.strukturalni-fondy.cz/cs/Fondy-EU/2014-2020/Operacni-programy>.
22. ŠELEŠOVSKÝ, Jan, 2010. *Hospodaření krajské samosprávy*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 200 s. ISBN 978-80-210-5423-3.
23. TOPOGRAF.CZ, 2006. Správní mapa. *Zlínský kraj* [online]. [cit. 2015-04-10]. Dostupné z: <http://spravnimapa.topograf.cz/zlinsky-kraj>.
24. VOLBY.CZ, 2012. *Výsledky voleb do zastupitelstev krajů* [online]. [cit. 2015-03-29]. Dostupné z: <http://www.volby.cz/pls/kz2012/kz21?xjazyk=CZ&xdatum=20121012&xkraj=12>.
25. ZEMEPIS.COM, © 2002-2015. *Mapa krajů ČR* [online]. [cit. 2015-04-10]. Dostupné z: <http://www.zemepis.com/krajecr.php>.

SEZNAM POUŽITÝCH SYMBOLŮ A ZKRATEK

ČR	Česká republika
DHM	Dlouhodobý hmotný majetek
DNM	Dlouhodobý nehmotný majetek
DPFO	Daň z příjmů fyzických osob
DPH	Daň z přidané hodnoty
DPPO	Daň z příjmů právnických osob
EIB	Evropská investiční banka
EU	Evropská unie
IOP	Integrovaný operační program
ISPROFIN	Informační systém programového financování
MF	Ministerstvo financí
MŠMT	Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy
NFV	Návratná finanční výpomoc
NUTS	Nomenklatura územních statistických jednotek
OPŽP	Operační program Životní prostředí
OSVČ	Osoba samostatně výdělečně činná
PO	Příspěvková organizace
ROP SM	Regionální operační program Střední Morava
RU	Rozpočet upravený
ŘSZK	Ředitelství silnic Zlínského kraje
SK	Skutečnost
SPZ	Strategická průmyslová zóna
SR	Státní rozpočet
VPS	Všeobecná pokladní správa
ZK	Zlínský kraj

SEZNAM OBRÁZKŮ

Obr. 1. Mapa krajů ČR.....	12
Obr. 2. Členění příjmů	22
Obr. 3. Správní mapa Zlínského kraje	28
Obr. 4. Zdroje financování rozpočtu ZK za období 2010–2014 (tis. Kč).....	62
Obr. 5. Stávající a nově navržené zdroje financování	78

SEZNAM TABULEK

Tab. 1. Počet rozpočtových změn v letech 2010–2014	34
Tab. 2. Příjmy, výdaje, financování (tis. Kč).....	36
Tab. 3. Daňové příjmy (tis. Kč).....	37
Tab. 4. Vývoj % podílu krajů na celostátním hrubém výnosu daní (%).....	38
Tab. 5. Nedaňové příjmy (tis. Kč)	41
Tab. 6. Kapitálové příjmy (tis. Kč).....	42
Tab. 7. Přijaté transfery (tis. Kč)	43
Tab. 8. Neinvestiční transfery z centrální úrovně (tis. Kč).....	45
Tab. 9. Transfery z VPS a ostatních ministerstev (tis. Kč).....	46
Tab. 10. Výdaje (tis. Kč).....	48
Tab. 11. Běžné výdaje (tis. Kč)	50
Tab. 12. Kapitálové výdaje (tis. Kč).....	54
Tab. 13. Saldo příjmů a výdajů, financování (tis. Kč).....	57
Tab. 14. Užití zůstatků na bankovních účtech (tis. Kč).....	60
Tab. 15. Vývoj salda rozpočtu v členění na běžné a kapitálové položky (tis. Kč).....	60
Tab. 16. Nenávratné zdroje financování (tis. Kč).....	62
Tab. 17. Skutečně přijaté sdílené daně (tis. Kč)	63
Tab. 18. Nenávratné cizí zdroje (tis. Kč).....	65
Tab. 19. Návrh návratné zdroje (tis. Kč)	67
Tab. 20. Ukazatel dluhové služby ZK	70
Tab. 21. Skutečnost, modelace a návrh změny nenávratných příjmů (tis. Kč).....	73
Tab. 22. Návrh čerpání dotací z EU (tis. Kč)	74
Tab. 23. Návrh optimální struktury financování rozpočtu ZK (tis. Kč).....	76

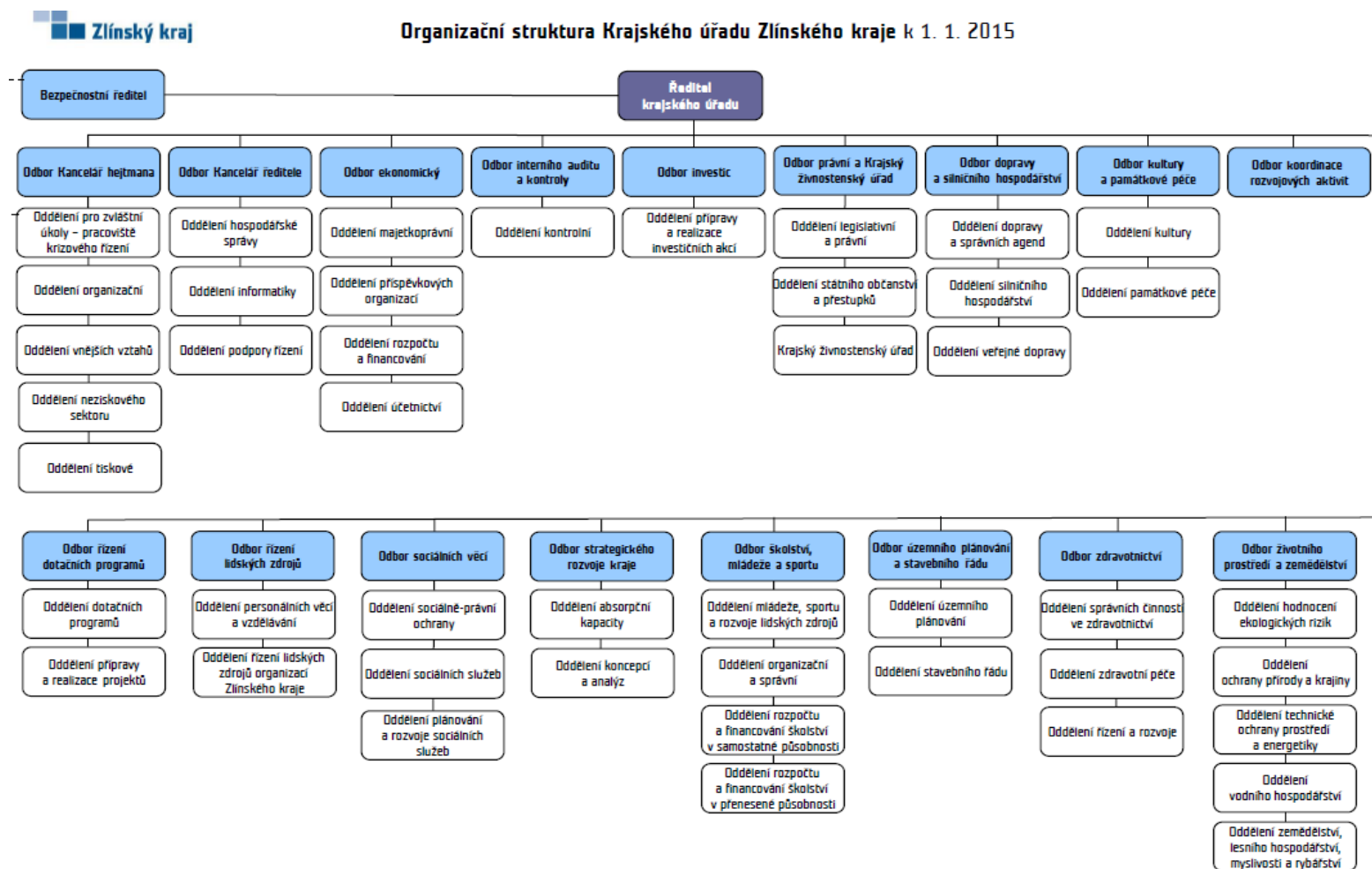
SEZNAM GRAFŮ

Graf 1. Výsledky voleb do Zastupitelstva ZK 2012	30
Graf 2. Vývoj příjmů v letech 2010–2014	37
Graf 3. Vývoj sdílených daní	38
Graf 4. Sdílené daně dle jednotlivých složek	39
Graf 5. Vývoj nedaňových příjmů	41
Graf 6. Přijaté investiční a neinvestiční transfery	43
Graf 7. Vývoj přijatých neinvestičních transferů	44
Graf 8. Vývoj přijatých investičních transferů	47
Graf 9. Běžné a kapitálové výdaje	49
Graf 10. Běžné výdaje	50
Graf 11. Vývoj neinvestičních výdajů	51
Graf 12. Vývoj neinvestičních transferů	52
Graf 13. Vývoj neinvestičních výdajů fondů	54
Graf 14. Kapitálové výdaje	55
Graf 15. Saldo příjmů a výdajů	58
Graf 16. Saldo příjmů a výdajů v členění na běžné a kapitálové	61
Graf 17. Podíly spolufinancování na projektech EU	66
Graf 18. Vývoj čerpání úvěrů a splátek jistin v letech 2004–2037	68
Graf 19. Stávající struktura zdrojů financování	71
Graf 20. Navržená struktura zdrojů financování	77

SEZNAM PŘÍLOH

- P I Organizační struktura Krajského úřadu Zlínského kraje
- P II Úvěry Zlínského kraje
- P III Rozpočtové určení daní v letech 2013–2015
- P IV Programy pro programové období 2014–2020

PŘÍLOHA P I: ORGANIZAČNÍ STRUKTURA KRAJSKÉHO ÚŘADU ZLÍNSKÉHO KRAJE



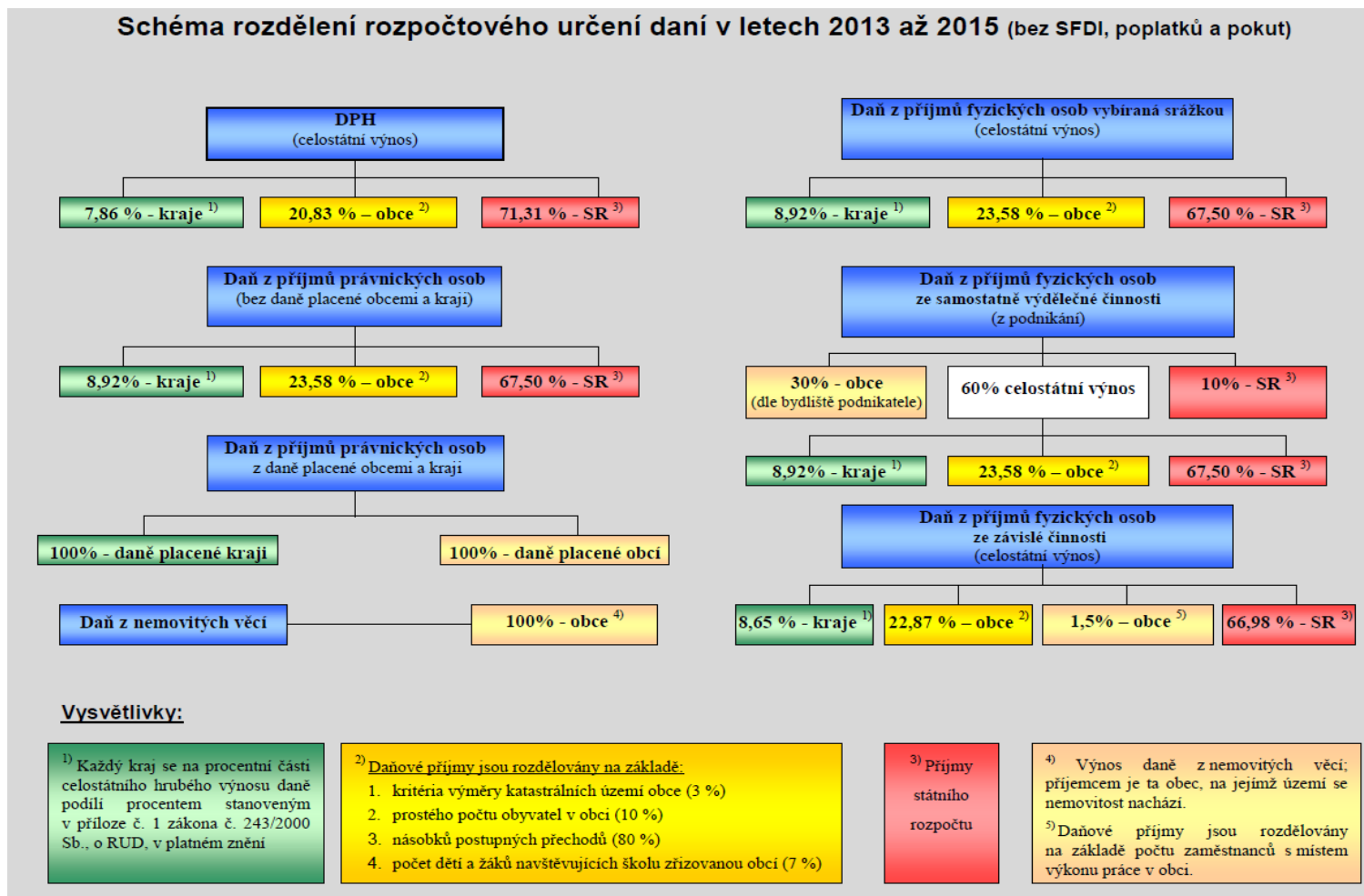
Zdroj: Interní dokumenty Zlínského kraje, (2015)

PŘÍLOHA PII: ÚVĚRY ZLÍNSKÉHO KRAJE

rok	Úvěry celkem k 31. 12. 2014			
	počáteční stav k 1. 1.	čerpání úvěru	splátky	zůstatek k 31. 12.
2004	0	200 000 000	0	200 000 000
2005	200 000 000	50 000 000	0	250 000 000
2006	250 000 000	550 000 000	31 250 000	768 750 000
2007	768 750 000	0	31 250 000	737 500 000
2008	737 500 000	230 000 000	31 250 000	936 250 000
2009	936 250 000	698 090 692	68 289 529	1 566 051 163
2010	1 566 051 163	100 000 000	104 342 333	1 561 708 830
2011	1 561 708 830	0	95 573 314	1 466 135 516
2012	1 466 135 516	300 000 000	112 037 366	1 654 098 151
2013	1 654 098 151	480 000 000	128 446 599	2 005 651 552
2014	2 005 651 552	420 000 000	100 961 888	2 324 689 663
2015	2 324 689 663	0	102 000 000	2 222 689 663
2016	2 222 689 663	0	97 562 053	2 125 127 611
2017	2 125 127 611	0	97 562 053	2 027 565 558
2018	2 027 565 558	0	137 562 053	1 890 003 506
2019	1 890 003 506	0	137 562 053	1 752 441 453
2020	1 752 441 453	0	137 562 053	1 614 879 401
2021	1 614 879 401	0	137 562 053	1 477 317 348
2022	1 477 317 348	0	137 562 053	1 339 755 296
2023	1 339 755 296	0	137 562 053	1 202 193 243
2024	1 202 193 243	0	137 562 053	1 064 631 191
2025	1 064 631 191	0	137 562 053	927 069 138
2026	927 069 138	0	137 562 053	789 507 086
2027	789 507 086	0	137 562 053	651 945 033
2028	651 945 033	0	137 562 053	514 382 981
2029	514 382 981	0	116 882 980	397 500 000
2030	397 500 000	0	65 000 000	332 500 000
2031	332 500 000	0	65 000 000	267 500 000
2032	267 500 000	0	65 000 000	202 500 000
2033	202 500 000	0	42 500 000	160 000 000
2034	160 000 000	0	40 000 000	120 000 000
2035	120 000 000	0	40 000 000	80 000 000
2036	80 000 000	0	40 000 000	40 000 000
2037	40 000 000	0	40 000 000	0
celkem		3 028 090 692	3 028 090 692	

Zdroj: Interní dokumenty Zlínského kraje, [2014]

PŘÍLOHA P III: ROZPOČTOVÉ UČENÍ DANÍ V LETECH 2013–2015

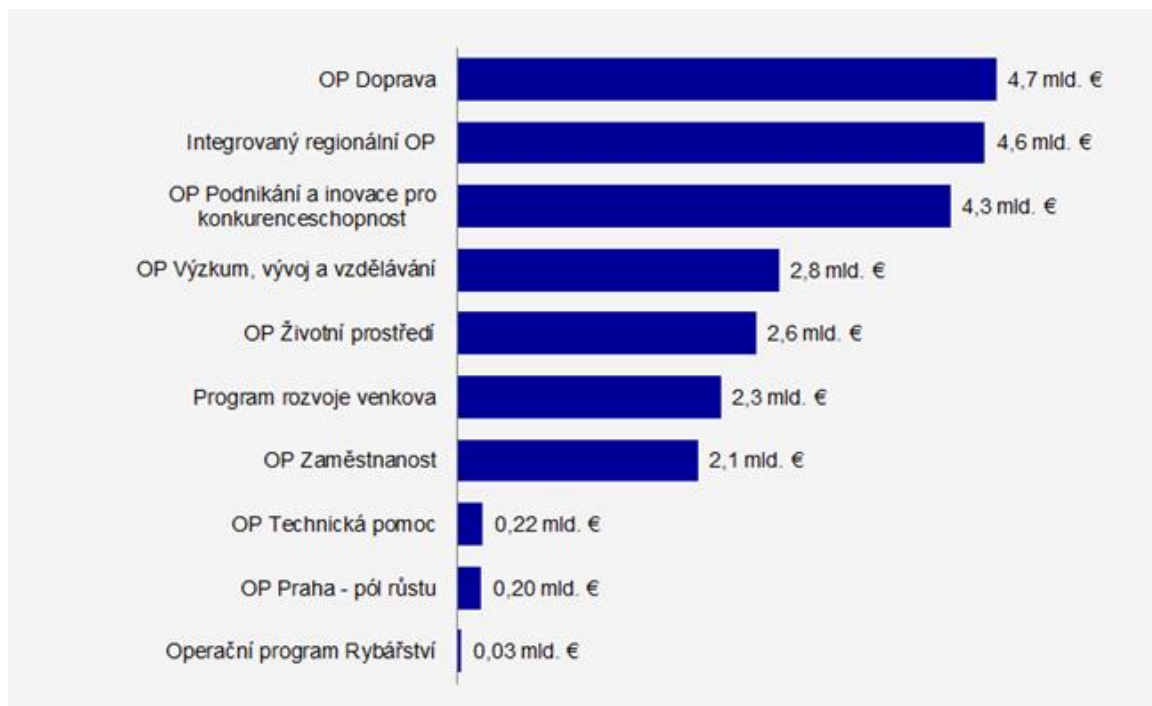


Zdroj: Finančnisprava.cz, © 2013–2014

PŘÍLOHA P IV: PROGRAMY PRO PROGRAMOVÉ OBDOBÍ 2014–2020

Pro nadcházející programové období 2014-2020 jsou připravovány nové programy, které budou spolufinancovány z Evropských strukturálních a investičních fondů (ESIF). Proces přípravy programů probíhá souběžně na úrovni EU a na národní úrovni.

Alokace ESI fondů mezi programy v období 2014-2020



Zdroj: Strukturalni-fondy.cz, 2014