

FISKÁLNÍ FEDERALISMUS, FISKÁLNÍ DECENTRALIZACE, PROSTOROVÉ ASPEKTY VEŘEJNÝCH FINANČÍ

Úvod

Teorie fiskálního federalismu bývá považována za součást teorie veřejných financí. Začala se vyvíjet po druhé světové válce zejména v anglosaských zemích. Podle Pekové (2004:156) byly důvody pro rozpracování teorie zejména:

- potřeba určité decentralizace veřejného sektoru na nižší vládní úrovni, což by mělo zlepšit odbornou veřejnou a občanskou kontrolu nad produkcí veřejného sektoru, alokací finančních prostředků a nad účinností této alokace;
- potřeba zvýšení efektivity při financování potřeb veřejného sektoru ve smyslu paretovské efektivity;
- potřeba zkvalitnit demokratické rozhodování o finančních tocích v rozpočtové soustavě a zvýšit rozhodovací odpovědnost příslušných orgánů na všech úrovních.

Podle W. Oates (1991:262) je vymezení pojmu „**fiskální federalismus**“ „*podstatně širší než úzce politické hledisko, které by zahrnovalo jen takové systémy, které jsou formálně založeny na federativním uspořádání. Z ekonomického hlediska prakticky každý veřejný sektor má povahu sektoru federativního, protože fiskální rozhodnutí jsou rozdělena mezi různé úrovně řízení. Jde tedy zejména o to, nakolik je rozhodování centralizováno.*“

Prvním, kdo použil pojem „fiskální federalismus“ byl R. Musgrave. Ten rozeznává tři základní funkce veřejných financí – alokační (zajištění veřejných statků), redistribuční (změny v rozdělování důchodu a majetku) a stabilizační. Předmětem zkoumání teorie fiskálního federalismu je problém prisouzení těchto funkcí různým úrovním vlády, ale také rozdělení prostředků pro jejich zabezpečení. Základ fiskálního federalismu pak tkví v alokační funkci veřejných financí, neboť ta může být v různých územích různá v závislosti na preferencích obyvatel, zatímco uplatňování stabilizační a redistribuční funkce je primární úlohou centra. (srov. Jílek, 2008:55).

Peková, 2011b, s.416-417:

*Teorie fiskálního federalismu analyzuje zabezpečení zhruba čtyř typů veřejných statků, vymezených podle **prostorově ohraničeného užítku**, tzn. kdo má prospěch z veřejného zabezpečování a financování konkrétních druhů veřejných statků v rámci určitého společenství (Musgrave, Musgrave, 1994), zda obyvatelstvo celého státu nebo obyvatelstvo určitého regionu (v ČR kraje) nebo obce. Podle toho určitý veřejný statek zabezpečuje stát, nebo nižší vládní úroveň, resp. Příslušný stupeň, subjekt územní samosprávy.*

***Národní** veřejné statky jsou veřejné statky, které se netýkají jen obyvatel dané obce či regionu, ale prospěch z nich mají obyvatelé většího území, například zabezpečení výstavby a údržby silnic, regulace vodních toků. Jsou-li v přenesené funkci zajišťované územní samosprávou, na jejich financování se podílejí i jiné finanční prostředky než vlastní příjmy příslušného subjektu územní samosprávy, například dotace ze státního rozpočtu. Některé z nich jsou tzv. **preferované statky**. V těchto případech je zpravidla státem stanoven **celostátně platný minimální standard statku** (například v přenesené působnosti výkon státní správy). To ovlivňuje možnost uživatelů – obyvatel – kontrolovat rozsah a kvalitu těchto veřejných statků, což se pozitivně projevuje na úrovni hospodaření se zdroji financování. Ústřední vláda si ponechává možnost kontroly kvantity a kvality těchto veřejných statků, aby nedocházelo k výrazným rozdílům mezi regiony, resp. Obcemi. V této souvislosti se někdy hovoří o **redistribučních službách**, protože se financují z daňového výnosu při využití redistribučních vztahů v rámci soustavy veřejných rozpočtů, tzn. dotací ze státního rozpočtu do rozpočtů jednotlivých subjektů územní samosprávy, pokud je zajišťují.*

***Místní (lokální)** veřejné statky jsou ty, z jejichž zabezpečování a z jejichž spotřeby mají užitek především občané – uživatelé žijící v konkrétní obci, například zajištění veřejného osvětlení. Často však z nich mají užitek i jiné subjekty, například čištění odpadních vod je doprovázeno pozitivní externalitou u jiných obcí na dolním toku řeky, resp. Umožňuje předcházet, případně mírnit nežádoucí dopady, například ve formě negativních externalit. Při jejich financování z rozpočtu dané obce se často hovoří o jevu výdajové externality. V praxi pak často na jejich zabezpečení (a zmírnění dopadu výdajové externality) poskytuje stát dotace.*

***Regionální** veřejné statky jsou ty, jejichž zabezpečování slouží především občanům daného území regionu, jehož občané je také nejčastěji poptávají, například zajištění regionální veřejné dopravy. Jsou také místně ohraničeny. I v tomto případě se mohou vyskytnout výdajové externality.*

Blíže k prostorovým dimenzím jednotlivých funkcí veřejných financí viz Musgrave, 1994, s. 416-425 a/nebo viz Peková, 2011b, s.416-450.

Fiskální federalismus je objektivní jev vyplývající ze skutečnosti, že existují minimálně dvě úrovně veřejné správy - ústřední a místní. Je založen na vertikální a horizontální struktuře různých vládních úrovní, včetně územní samosprávy. Zabývá se především finančními vazbami, nemůže však odhlédnout od věcných vazeb a jejich decentralizace a efektivnosti (Provazníková, 2009:40).

Termín „**fiskální decentralizace**“ dle Provazníkové (2009:44) označuje proces přesunu kompetencí a odpovědnosti za zajišťování veřejných statků a služeb na regionální a zejména municipální úroveň vlády. Vychází z předpokladu, že „*poskytování veřejných statků na lokální úrovni je efektivnější a hospodárnější – lépe odpovídá preferencím obyvatel, umožňuje přímou participaci občanů a jejich účinnější kontrolu.*“ Dále uvádí, že kromě přesunu odpovědnosti za poskytování veřejných statků a jejich financování je nutné, aby nižší úrovně měly určité pravomoci v získávání příjmů. Oates uvádí (1991:263). „*Mají-li nižší úrovně řádně fungovat, musejí mít možnost ovlivnit své příjmy. Fiskální decentralizace znamená, že nižší než centrální úrovně řízení rozhodují o poskytování služeb a současně nesou podstatnou část nákladů prostřednictvím vlastní příjmové základny.*“

1 Teorie fiskálního federalismu a decentralizace funkcí veřejných financí

Peková uvádí (2004:157), že teorie fiskálního federalismu zkoumá:

- **optimální míru decentralizace** zajišťování zejména veřejných statků na územní samosprávu, optimální míru decentralizace alokační, redistribuční a stabilizační funkce veřejných financí;
- **vertikální a horizontální strukturu** rozpočtové soustavy;
- možnosti **optimalizace finančních vazeb** uvnitř rozpočtové soustavy;
- **způsob tvorby, rozdělování a užití finančních prostředků** jednotlivých veřejných rozpočtů a mimorozpočtových fondů v rozpočtové soustavě;
- **způsob optimálního přiřazení veřejných** (zejména daňových) **příjmů** (tzv. daňové určení, rozpočtové určení daní) **a veřejných výdajů** jednotlivým veřejným rozpočtům a mimorozpočtovým fondům.

1.1 Tieboutův model

Pro teorii fiskální decentralizace má velký význam Tieboutův model místních financí, ve kterém si jednotlivci vybírají mezi různými kombinacemi a úrovněmi poskytovaných služeb. Jde o tzv. „hlasování nohou“. Ve svém článku „A Pure Theory of Local Expenditures“ (1956) vyslovil Tiebout hypotézu, že jedinec si vybírá takové místní společenství, které nejlépe uspokojuje jeho potřeby v oblasti veřejných statků. Čím vyšší je počet místních jednotek a čím vyšší je rozdílnost mezi nimi, tím blíže je jedinec k plnému upokojení svých potřeb. S tímto modelem je spojena spousta omezujících předpokladů (Jílek, 2009:30):

1. „*Spotřebitelé – voliči jsou zcela mobilní a mohou se stěhovat mezi jednotlivými samosprávami dle svých preferencí ohledně místního zdanění a místních výdajů.*“
2. *Spotřebitelé – voliči dokonale znají rozdíly mezi příjmy a výdaji územních samospráv a jsou schopni na ně reagovat.*
3. *Existuje velké množství územních samospráv, mezi kterými si spotřebitelé – voliči mohou volně vybírat.*
4. *Omezení z hlediska možností zaměstnání nejsou uvažována. Předpokládá se, že všichni občané pobírají dostatečný kapitálový důchod.*
5. *Poskytování veřejných statků není spojeno s pozitivními ani negativními externalitami mezi jednotlivými územními samosprávami; uvažované veřejné statky jsou tedy místními veřejnými statky.*
6. *Pro každou úroveň místních veřejných statků zabezpečovaných územní samosprávou existuje optimální velikost (počet obyvatel) samosprávy. Toto optimum je definováno jako počet obyvatel samosprávy, pro který mohou být dané veřejné statky produkovány s minimálními průměrnými náklady na osobu. Takový vývoj nákladové funkce (analogie křivky průměrných nákladů firmy) předpokládá existenci nějakého fixního faktoru. Kdyby tomu tak nebylo, nemělo by smysl omezovat velikost samosprávy. Fixním faktorem může být omezení výměry půdy, omezení stavby nemovitostí k bydlení aj.*
7. *Samosprávy pod optimální úrovní své velikosti se snaží přilákat rezidenty a tak snížit průměrné náklady.*“

Vzhledem k tomu, že je tento model značně zjednodušující, byl předmětem mnoha kritik; má však velký význam pro teorii fiskální decentralizace.

1.2 Ekonomická teorie klubů

Na Tieboutovu hypotézu navazuje Buchananova „Ekonomická teorie klubů“ (1965), která je součástí teorie smíšených veřejných statků. Definováním tzv. klubových statků vyplnil mezeru mezi čistými soukromými a čistými veřejnými statky. Důvodem proč by měly být klubové statky zabezpečovány veřejným sektorem, když u nich existuje jak vyloučitelnost ze spotřeby tak i rivalita spotřebitelů, jsou výrazné úspory z rozsahu, které činí jejich zabezpečování jednotlivci neefektivním. Jsou specifickou skupinou statků, kde optimální počet členů klubu sdílejících spotřebu je větší než jedna a menší než nekonečno. Buchanan dále na základě odvození optimálního počtu členů klubu při různém množství klubového statku a optimálního množství klubového statku pro jednotlivé velikosti klubu odvozuje celkové optimum klubu. Obce lze podle Jílka (2008:38) považovat za kluby. Lze tedy teoreticky odvodit jejich optimální velikost, optimální množství poskytovaného statku i optimální počet územních samospráv.

Zbývající část kapitoly 1.2 je zpracována na základě práce autorů R. A. Musgrave, P.B. Musgraveová: Veřejné finance v teorii a praxi, 1994, kapitola 27.

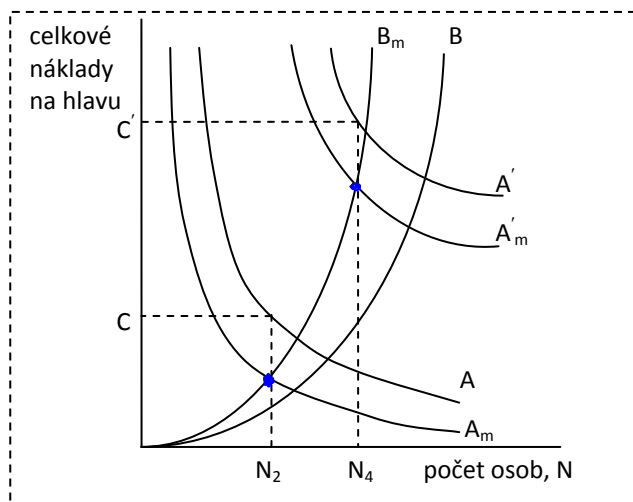
Jak stanovit optimální počet fiskálních jednotek a jejich velikost? Pro zodpovězení takové otázky je zvolen model s následujícími předpoklady:

- je uvažováno poskytování pouze jednoho čistě veřejného statku (veřejné služby), ze kterého mají užitek pouze obyvatelé žijící v dané oblasti (tedy je ovlivněn pouze prostorovým omezením užitek);
- záliby (preference) i důchody všech obyvatel jsou identické (tedy všichni souhlasí s poskytováním daného veřejného statku).

Problém tkví v tom, že náklady veřejného statku na jednoho spotřebitele se s počtem spotřebitelů snižují, avšak s růstem počtu spotřebitelů se sice kvalita užitku nemění (protože se jedná o čistě veřejný statek), avšak vznikají nevýhody ve formě „fronty“ na daný veřejný statek – je třeba vzít v úvahu tzv. „náklady přetížení“.

1. Prvním krokem je volba optimální velikosti společenství pro danou úroveň veřejného statku (**obrázek 1**). Je zabezpečována předem daná úroveň veřejného statku, přitom celkové náklady jsou Z . Každý uživatel platí cenu rovnající se jeho meznímu užítku, a protože mají všichni jedinci stejné preference i stejný důchod, znamená to, že všichni se podílejí na celkových nákladech rovným dílem.

Obrázek 1: Volba optimální velikosti skupiny při dané úrovni služeb



Zdroj: Musgrave, R. A., Musgrave, P. B., 2004, s. 418, upraveno.

Křivka **A** zachycuje průběh nákladů veřejného statku na jednoho členě společenství při různé velikosti (různém počtu členů) společenství. S růstem počtu členů (N) náklady na jednoho člena klesají. Protože celkové náklady jsou stále Z , je křivka **A** (zobrazující náklady na člena Z/N) rovnoosá hyperbola. Křivka A_m (odvozená z křivky **A**) zobrazuje mezní úspory nákladů veřejného statku na člena zvýšením počtu členů ve skupině o jednoho dodatečného spotřebitele. Pokud bychom neuvažovali žádné další vlivy, společenství by se rozšiřovalo tak dlouho, dokud by byla křivka A_m kladná (tedy dokud by byla křivka **A** zakřivená směrem dolů).

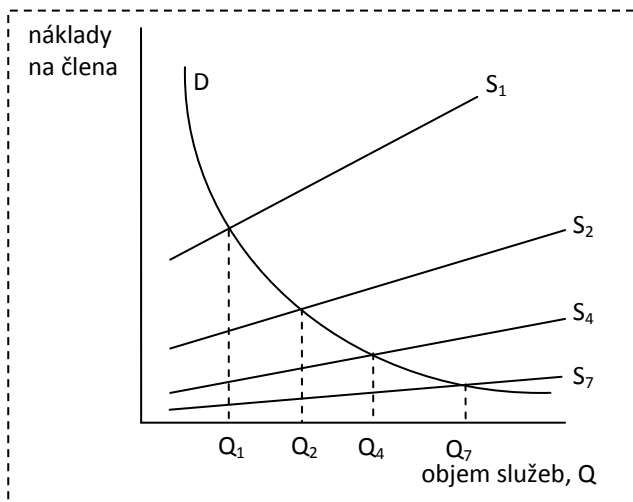
Nyní je však nutné vzít v úvahu „náklady zatížení“. Křivka **B** zachycuje náklady na člena společenství (neboli záporný užitek ze zatížení) při různých velikostech skupiny. Křivka B_m pak představuje mezní náklady zatížení na člena. Počet členů skupiny se bude zvyšovat tak dlouho, dokud dodatečná úspora nákladů na člena dosažená rozdělením celkových nákladů na více osob bude větší než přírůstek nákladů zatížení na

osobu způsobený zvětšením skupiny o dodatečného spotřebitele. Optimální velikost společenství se odvíjí od průsečíku křivek mezních veličin (v našem případě tedy křivek A_m a B_m) a je rovna počtu členů N_2 . Náklady veřejného statku na člena budou ve výši C . Další zvětšování skupiny by snižovalo celkový blahobyt obyvatel.

Toto řešení odpovídá dané úrovni veřejného statku s celkovými náklady Z . Situace se však změní, pokud dojde ke zvýšení úrovně poskytovaného veřejného statku s celkovými náklady Z' : křivky A i A_m se posunou směrem nahoru doprava a změní se na křivky A' a A'_m a optimální velikost skupiny se zvětší na počet členů N_4 . Náklady veřejného statku na člena pak budou ve výši C' .

2. Dalším krokem je stanovení optimální úrovně veřejného statku pro libovolnou velikost skupiny (**obrázek 2**). Křivka D znázorňuje individuální poptávku po veřejném statku, která zároveň vzhledem k předpokladům modelu představuje individuální poptávku všech členů skupiny. Křivka S_1 zachycuje průběh nákladů na veřejný statek, které zatěžují skupinu jako celek. Se zvýšením úrovně veřejného statku rostou průměrné náklady zařízení poskytujícího veřejný statek, sklon křivky je potom dán charakterem tohoto zařízení a jeho produkční funkcí.

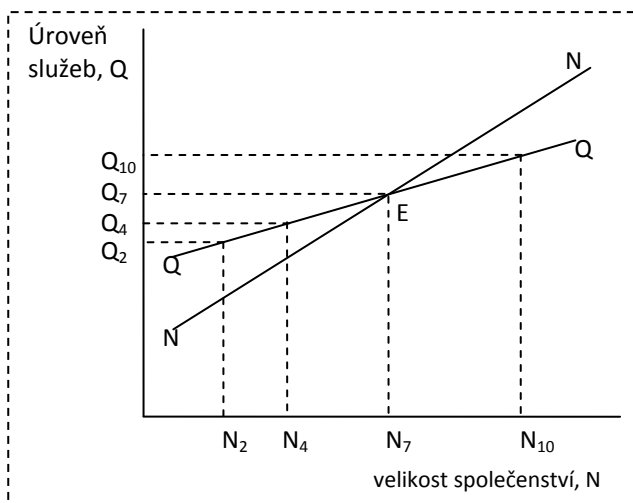
Obrázek 2: Volba optimální úrovně služeb pro různě zvolené počty osob



Zdroj: Musgrave, R. A., Musgrave, P. B., 2004, s. 419, upraveno.

Křivka S_2 je křivka nabídky tak, jak se jeví spotřebiteli ze společenství, které má N_2 členů (analogicky křivka S_4 odpovídá velikosti skupiny N_4 atd.) Vertikální úroveň S_2 představuje polovinu úrovně S_1 , úroveň S_4 čtvrtinu úrovně S_1 atd. V daňovém systému, který rozděluje celkové náklady na všechny členy společenství rovnoměrně, je křivka S pro všechny stejná. Každý člen má k dispozici stejné množství veřejného statku, objem tohoto statku nakupovaný různě velkým společenstvím bude určen průsečíkem křivky D a křivky nabídky, která odpovídá konkrétnímu počtu osob skupiny.

Obrázek 3: Kombinace optimální velikosti společenství a optimální úrovně veřejné služby



Zdroj: Musgrave, R. A., Musgrave, P. B., 2004, s. 420.

3. Posledním krokem je propojení obou předchozích modelů (**obrázek 3**). Křivka **N** představuje optimální velikost skupiny pro každou úroveň veřejného statku (a jim odpovídající různé úrovně celkových nákladů), křivka **Q** představuje optimální úroveň veřejného statku pro společenství různých velikostí. Optimální řešení představuje bod **E**, ve kterém se obě křivky protínají.

1.3 Princip fiskální ekvivalence

Princip fiskální ekvivalence, formulovaný M. Olsonem (1969), je založen na tom, že užitek některých veřejných statků je prostorově omezen; při poskytování veřejných statků je tedy třeba brát v úvahu preference obyvatel dané oblasti a tito obyvatelé by měli hradit náklady na tyto statky. Dle Tullocka (1969) by velikost územních jednotek, které jsou zodpovědné za poskytování vybraných statků a služeb měla být minimálně taková, aby bylo možné internalizovat všechny externality s produkcí těchto statků a služeb spojené.

1.4 Oatesův decentralizační teorém

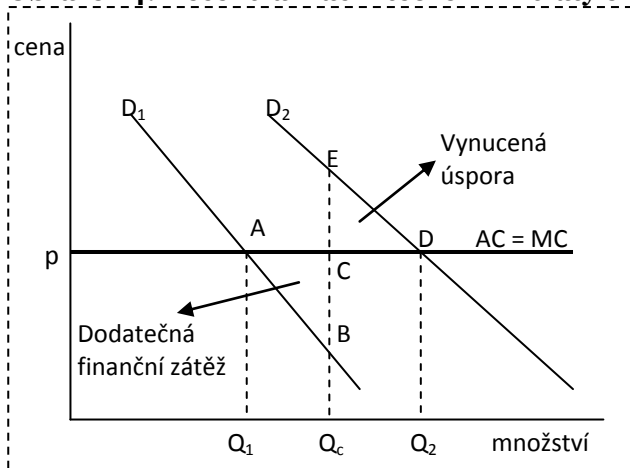
Dalším důležitým východiskem teorie fiskálního federalismu je Oatesův decentralizační teorém (citováno podle: Jílek, 2009:58):

Neexistují-li úspory z rozsahu při poskytování veřejných statků a neexistují-li externality při poskytování místních veřejných statků, potom celkový užitek bude vždy stejný nebo větší, pokud Pareto efektivní úroveň veřejných statků bude zabezpečována v každém území samosprávně zvlášť, a nikoliv centralizovaným uniformním způsobem.

Decentralizační teorém zachycuje problém označovaný jako **ztráta efektu z centralizace**. Zabezpečování některých veřejných statků státem může vést k neefektivnosti ve vynakládání finančních prostředků na jejich zabezpečení, protože stát nemá vždy potřebné informace o individuálních preferencích občanů (Peková, 2004:177). Rozsah ztráty efektu z centralizace je pak závislý

- na rozdílech v poptávce v jednotlivých (fiskálních) společenstvích (čím větší rozdíly, tím větší horizontální vzdálenost mezi křivkami D_1 a D_2);
- na cenové elasticitě poptávky (čím méně jsou poptávky cenově elastické (čím jsou strmější), tím vyšší je ztráta užitku).

Obrázek 4: Decentralizační teorém – ztráta efektu z centralizace



Zdroj: Oates, 1991, s. 265.

Legenda:

pcena veřejného statku

D_1 a D_2 ...poptávka po místních veřejných službách v oblasti 1 a 2

Q_1 a Q_2 ...požadovaná úroveň spotřeby reprezentantů v oblasti 1 a 2

Q_c kompromisní úroveň poskytování veřejného statku stanovená centrální vládou

„Větší blízkost místní vlády občanům umožňuje lépe reagovat na preference občanů. Fiskální decentralizace tedy může zlepšit ekonomickou efektivnost dle Paretova kritéria, protože uspoří zdroje, aniž by došlo ke zhoršení blahobytu některých subjektů. Z uvedeného vyplývá, že čím větší budou rozdíly v preferencích mezi jednotlivými samosprávami, tím výhodnější bude decentralizované rozhodování.

Z decentralizačního teorému lze následně vyvodit:

1. Pokud neexistují externality při poskytování místních veřejných statků a územní samosprávy jsou z hlediska preferencí identické, potom je decentralizace a centralizace stejně efektivní.
2. Pokud neexistují externality při poskytování místních veřejných statků a územní samosprávy nejsou z hlediska preferencí identické, potom je decentralizace efektivnější než centralizace.
3. Pokud existují externality při poskytování místních veřejných statků a územní samosprávy jsou z hlediska preferencí identické, potom je centralizace efektivnější než decentralizace.

Formulace decentralizačního teorému je poměrně přímočará. Je založena na srovnání výstupu decentralizovaného a centralizovaného poskytování místních veřejných statků. Uvažuje se, že centralizovaný způsob poskytuje uniformní úroveň výstupu pro všechny nižší úrovně veřejné vlády. Tento předpoklad však nemusí být nutně naplněn. Za předpokladu dokonalé informovanost může centrální vláda prostřednictvím decentralizovaných úřadů také dosáhnout Pareto efektivní úrovně výstupu poskytovaných veřejných statků v každé územní samosprávě. Je tedy otázkou, co brání tomuto výsledku. V ekonomické i politologické literatuře lze najít dva argumenty.

1. První argument se týká informovanosti. Místní vlády jsou blíže svým voličům, lépe znají preference a poptávku místních rezidentů i místní podmínky ovlivňující náklady poskytování veřejných statků. Pro centrální vládu je obtížné zjistit preference velkého počtu územních samospráv. Existuje tedy informační asymetrie ve prospěch územních samospráv.
2. Druhý argument je více politického charakteru. Existují totiž politická omezení centrální vlády, která jí zabraňují v poskytování rozdílných úrovní veřejných statků v různých samosprávách. Existuje něco jako smysl pro rovné zacházení v národním měřítku, který ztěžuje centrální vládě být k jedné samosprávě štedřejší než k jiné (OATES, 2005, citováno dle Jílek, 2009).

Ve skutečnosti se však stává, že programy centrální vlády mají asymetrický dopad na územní samosprávy. Tato asymetrie však vždy neodráží místní zvláštnosti a preference.“ (Jílek, 2009, s. 60-61.)

2 Modely fiskálního federalismu

Prostorový aspekt lze podle Hamerníkové a Maatyové (2007:215) označit za **determinující faktor fiskální decentralizace**. Tento aspekt ovlivňuje alokační funkci decentralizace nepřímo působením na vybrané faktory, které jsou pro efektivní alokaci veřejných prostředků rozhodující (Hamerníková, Maatyová, 2007:215-218):

- Diverzita a lokální informační výhoda – vztahuje se k Oatesovu decentralizačnímu teorému; jedná se o diverzitu preferencí poskytovaných veřejných statků v daném regionu – je-li diverzita preferencí poskytovaných jednotlivých veřejných statků v jednotlivých regionech vysoká, pak je efektivnější decentralizované poskytování těchto veřejných statků.
- Výnosy z rozsahu – hovoří pro centralizované poskytování veřejných statků.
- Externality, příhraniční efekty – spotřeba jednoho regionu ovlivňuje spotřebu (blahobyt) sousedního regionu.

„Formy fiskální decentralizace velmi úzce souvisí s procesem decentralizace věcných kompetencí a odpovědnosti ve veřejném sektoru a výdajových kompetencí, souvisí s využívaným modelem fiskálního federalismu v praxi.“ (Peková, 2011:116). Peková (2011) na základě rozdělení veřejných příjmů a výdajů mezi jednotlivé rozpočty rozlišuje horizontální (kooperativní) model fiskálního federalismu a vertikální **model fiskálního federalismu**. Dle Jílka (2008:220) **vede fiskální decentralizace jak na stránce výdajové, tak i příjmové, ke vzniku horizontální nerovnosti**. „Dává vzniknout samosprávným celkům s různými schopnostmi zajišťovat veřejné statky pro své rezidenty. Územní samosprávy buď nejsou schopny zabezpečit srovnatelnou úroveň místních veřejných statků, anebo tak jsou schopny učinit při různé míře zdanění.“

2.1 Horizontální model fiskálního federalismu

V horizontálním modelu se více respektují zásady spolupráce v horizontální linii na **principu solidarity**, kdy dochází k finančním vztahům mezi rozpočty jedné vládní úrovně navzájem – bohatší země poskytují dotace chudším zemím, bohatší obce chudším obcím apod.

Peková (2004:168-169) k tomuto modelu uvádí:

„Jde o takovou dělbu, kdy centrální rozhodování je provázeno decentralizovaným výkonem funkcí. Přitom centrální administrativa je většinou málo rozvinutá. Takový systém však vyžaduje silný národní konsensus.

Horizontální federalismus je založen na společném federálním zákonodárství, a to i ve finanční oblasti. Daňová politika i daňová legislativa je jednotná a centralizovaná.

Jednotné zdanění odráží preference regionální spravedlnosti a zamezuje daňové konkurenci mezi regiony, ve federálně uspořádaných zemích i mezi státy federace. Uspořádání finančních vztahů mezi vládními úrovněmi při horizontální dělbě funkcí používá především dělení společných příjmů..., a to zejména mezi federací a republiky (země). ... Stále častěji se v rámci horizontálního federalismu využívají i prvky vertikálního modelu ...

Horizontální (kooperativní) federalismus využívá institucionalizovaný způsob společného rozhodování a dělení odpovědnosti, doplněný společným plánováním a financováním.“

2.2 Vertikální model fiskálního federalismu

Ve vertikálním modelu jsou významné finanční vztahy po vertikální linii. Může mít podobu centralizovaného, decentralizovaného nebo kombinovaného modelu fiskálního federalismu.

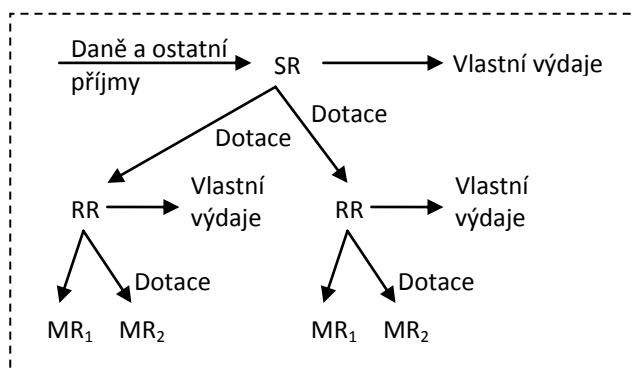
Centralizovaný model fiskálního federalismu (blíže viz Peková, 2004:169-171) – pro něj je typická **velmi nízká míra finanční soběstačnosti nižších vládních úrovní**. Soběstačný je pouze ústřední rozpočet, do nějž plynou nejvýznamnější veřejné příjmy (zejména daňové). **Z ústředního rozpočtu jsou pak poskytovány zdroje prostřednictvím dotací (zejména účelových) nižším vládním úrovním**. To umožňuje využít dotace jako nástroj kontroly územní samosprávy ze strany státu.

Pozn.: K měření finanční soběstačnosti se využívají ukazatele míry finanční soběstačnosti, např.:

- podíl vlastních příjmů včetně daňových příjmů na celkových příjmech rozpočtu,
- podíl vlastních příjmů a všeobecných dotací na celkových příjmech rozpočtu,
- podíl vlastních příjmů na běžných výdajích = tzv. míra samofinancování.

Centralizovaný model fiskálního federalismu lze znázornit následujícím schématem.

Obrázek 5: Centralizovaný model fiskálního federalismu



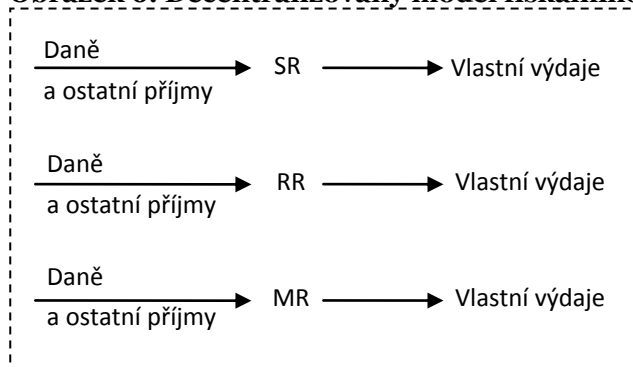
Zdroj: Peková, 2004, s. 170, upraveno.

Legenda: SR = státní rozpočet, RR = regionální rozpočet, MR = místní rozpočty.

Decentralizovaný model fiskálního federalismu (blíže viz Peková, 2004:171-173) je založen na **úplné finanční soběstačnosti nižších vládních úrovní**. Rozpočty jednotlivých vládních úrovní mají vyčleněné vlastní příjmy, které jsou dostatečně vysoké pro pokrytí výdajů. Předpokládá se **rozsáhlá daňová pravomoc nižších vládních úrovní**; v tomto modelu nejsou uskutečňovány přerozdělovací procesy prostřednictvím dotací, ale pouze nastavením daňového určení. Problémem je však rozdílná daňová kapacita a rozdílný daňový výnos územních celků. Decentralizovaný model fiskálního federalismu lze znázornit schématem v obrázku 6.

Finanční soběstačnost jednotlivých rozpočtů však během roku kolísá – v průběhu rozpočtového roku kolísá jak potřeba výdajů, tak i inkaso příjmů a dochází tak k časovému nesouladu mezi tokem příjmů a tokem výdajů (tento problém lze řešit kontokorentem, krátkodobým bankovním úvěrem nebo jiným podobným finančním produktem).

Obrázek 6: Decentralizovaný model fiskálního federalismu



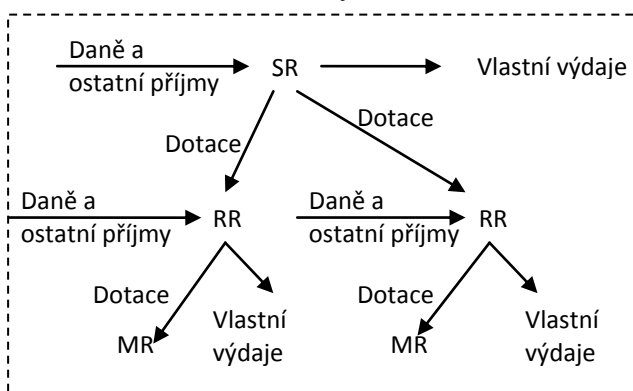
Zdroj: Peková, 2004, s. 171, upraveno.

Legenda: SR = státní rozpočet, RR = regionální rozpočet, MR = místní rozpočet.

Kombinovaný model fiskálního federalismu (blíže viz Peková, 2004:173-174) je v praxi nejčastěji používaným. Mohou v něm převládat centralizační prvky (potom většina příjmů plyne do ústředního rozpočtu) nebo decentralizační prvky; může být využívána i kombinace s prvky horizontálního modelu fiskálního federalismu.

V tomto modelu jsou některé příjmy centralizované do ústředního rozpočtu a některé naopak decentralizované do rozpočtů jednotlivých vládních úrovní. Každá vládní úroveň má své vlastní příjmy, nižší úrovně však mají menší příjmy (některé svěřené a sdílené daně) než jsou jejich potřeby, jejich výdaje. Rozpočty nižších vládních úrovní jsou proto dotovány z rozpočtů vyšších úrovní, především ze státního rozpočtu. **„Prostřednictvím přerozdělovacích procesů formou dotací, i když jejich výše a četnost se snižuje, může stát zmírňovat nerovný daňový výnos v jednotlivých regionech, obcích apod. a umožnit územní samosprávě na celém území státu zabezpečovat základní lokální a regionální veřejné statky ve srovnatelné kvalitě (jde o uplatnění principu solidarity). Zároveň může alespoň v minimální míře ovlivňovat rozhodování územní samosprávy, která je ve vyspělých demokratických zemích do značné míry nezávislá na státu“** (Peková, 2004:173).

Obrázek 7: Kombinovaný model fiskálního federalismu

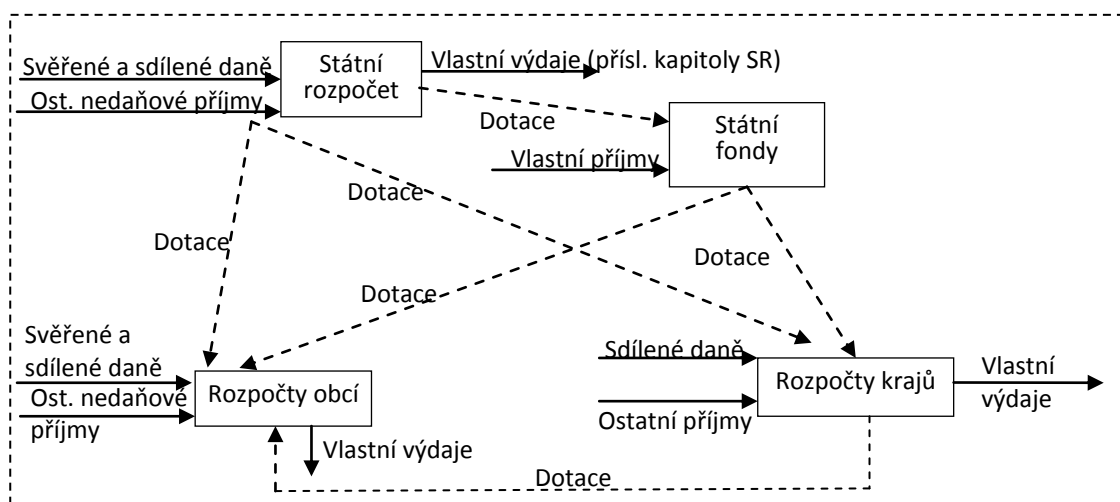


Zdroj: Peková, 2004, s. 173, upraveno.

Legenda: SR = státní rozpočet, RR = regionální rozpočet, MR = místní rozpočet.

Příjmy jsou tedy mezi jednotlivé úrovně územních celků přerozdělovány kombinací dotací a podoby rozpočtového určení daní. S vyšším zastoupením prvků decentralizace se zvyšuje i míra soběstačnosti rozpočtů nižších vládních úrovní. Kombinovaný model fiskálního federalismu lze znázornit následujícím schématem.

Model fiskálního federalismu v České republice (blíže viz Peková, 2004:174-176) – v současné době je v České republice používán kombinovaný model fiskálního federalismu s určitými decentralizačními prvky. ÚSC nejsou plně finančně soběstačné, nejvýnosnější daňové příjmy plynou do státního rozpočtu. Od roku 2001 plyne do rozpočtů obcí a od r. 2002 také do rozpočtů krajů podíl na výnosu DPH, který je nejstabilnějším daňovým výnosem. Současný kombinovaný model fiskálního federalismu v České republice lze znázornit následujícím schématem.

Obrázek 8: Kombinovaný model fiskálního federalismu v ČR


Zdroj: Peková, 2011b, s. 456.

Předmětem zkoumání je hledání optimální decentralizace zejména daňových příjmů, tvořící rozhodující podíl na veřejných příjmech veřejných rozpočtů; decentralizace kompetencí a odpovědnosti na obce vyžaduje také decentralizaci daňového výnosu. (srov. Peková, 2011:117). „Optimální přiřazení příjmů a výdajů rozpočtům jednotlivých vládních úrovní ovlivňuje zejména na úrovni územní samosprávy její míru finanční soběstačnosti, tzn. nejčastěji chápanou jako podíl vlastních příjmů na celkových příjmech.“ (Peková 2011:117).

Hamerníková a Kubátová (2004:41) uvádějí, že míra finanční soběstačnosti místních rozpočtů je ovlivněna:

- rozpočtovým určením daní; může existovat buď samostatný základ pro místní autority, které rozhodují o jeho využití, nebo společný základ, v jehož rámci mají místní orgány možnost stanovit přírážky ke státním daním nebo dostávat určité procento z výnosu tzv. sdílených daní;
- konstrukcí daňového systému, existence nebo neexistence přerozdělování uvnitř fiskálního systému;
- ekonomickými, demografickými a sociálními specifiky místní fiskální jednotky.

S pojmem finanční soběstačnosti úzce souvisí také míra samofinancování – tedy schopnost obce financovat své výdaje z vlastních příjmů. „Příjmová decentralizace na územní samosprávu zpravidla zaostává za výdajovou decentralizací, zdroje územní samosprávy jsou doplňovány transfery (dotacemi). Nenávratné příjmy často nestačí krýt výdaje, a proto se využívají návratné příjmy. Zadlužování územní samosprávy je spojeno s nebezpečím předlužení územní samosprávy. Proto je zadluženost územní samosprávy různým způsobem státem regulována.“ (Peková, 2011:118).

Příjmy místních samospráv, včetně daňových, jsou nerovnoměrně rozloženy. „Prostorově nerovnoměrným způsobem ovlivňují nejen odlišnosti v míře soběstačnosti, ale i v míře samofinancování. V této souvislosti se často hodnotí tzv. **fiskální pozice** (Fiscal Position) obce, regionu, která je prostorově rozdílná“ (Peková, 2011:130). Fiskální pozice je vypočítána jako podíl **fiskální kapacity obce**¹ a její **fiskální potřeby**². Jílek (2008:205) definuje také finanční kapacitu: „**Finanční kapacita** je maximální výší příjmů, které může územní samospráva získat za standardních podmínek definovaných na národní úrovni. Je měřítkem schopnosti územní samosprávy financovat místní veřejné statky z vlastních zdrojů. Finanční kapacita zpravidla závisí převážně na fiskální (daňové) kapacitě.“ Šelešovský uvádí (2006:31): „Fiskální kapacita musí zaručovat realizaci zákonných funkcí jednotky. Pokud dané podmínky nejsou splněny, dochází k fiskálnímu napětí a zadlužování případně ke snižování kvality veřejných statků.“

Ukazatel fiskální pozice je dle Pekové (2011:132) využíván pro:

- hodnocení vývoje v čase,

¹ Souvisí s možností obce získat vlastní příjmy: „Je také chápána jako schopnost územní samosprávy transformovat ekonomickou aktivitu subjektů na svém území přes vlastní příjmy svého rozpočtu na veřejné výdaje.“ (Peková, 2011:131).

² Vztahuje se k výdajové stránce rozpočtu obce, tedy k „objemu zdrojů potřebných na krytí výdajů na produkci veřejných statků v požadovaném standardu“ (Peková, 2011:131).

- **prostorovou komparaci, jejímž výsledkem by mělo být zhodnocení faktorů ovlivňujících prostorové rozdíly ve fiskální pozici,**
- vývojovou komparaci, jejím výsledkem by mělo být zhodnocení faktorů, které působí na vývoj fiskální pozice v čase,
- posouzení pravidel pro tzv. fiskální vyrovnávání prostřednictvím transferů.

Regionální či lokální diference ve finanční pozici obcí může být způsobena různými faktory:

- ekonomické faktory – faktory vyplývající z uplatňovaného modelu fiskální decentralizace, tedy ze způsobů financování územních samospráv zejména prostřednictvím daní, kdy část daňových příjmů se přímo spojuje s místem jejich vzniku (podíl na dani z příjmů fyzických osob samostatně výdělečně činných, v minulosti též podíl na dani z příjmů právnických osob), rozdíly ve fiskální kapacitě obcí; rozdíly ve struktuře místní a regionální ekonomiky; rozdíly v nákladech na dané služby; rozdíly v majetkové struktuře obcí;
- neekonomické faktory - geografické, demografické, historické, kdy specifické podmínky kladou jiné nároky na rozpočty obcí, způsobují odlišné výdajové potřeby obcí;
- manažerské schopnosti zastupitelů obce.

Určité statky je třeba realizovat na celém území v určitém standardu, na podobné úrovni pro všechny obce; pro jejich zajištění je třeba vhodně nastavit způsob financování obcí a sledovat, zda decentralizace kompetencí je doprovázena vhodnou mírou fiskální decentralizace. Nemělo by se však přistupovat ke kompenzaci rozdílů způsobených rozdíly v manažerských schopnostech (srov. Jílek 2008:317).

3 Zdanění v decentralizovaném systému

Kapitola je zpracována na základě: Jílek, 2008, kapitola 5 – Teorie a praxe zdanění v decentralizovaném systému, s. 124-203.

3.1 Principy zdanění

Ústřední tezí zdaňování v decentralizovaném systému veřejných financí je to, že národní veřejné statky by měla financovat centrální vláda z daní vybíraných na národní úrovni a místní veřejné statky by měla financovat územní samospráva z místních daní. Systém zdanění v decentralizovaném systému by tedy měl vycházet z **principu zdanění dle užítku**. Ten lze definovat ve vztahu k

- (1) **úrovni veřejné vlády** – decentralizovaná úroveň vlády by měla výdaje, o nichž rozhoduje a z nichž plynou užítky obyvatelům jejího území, financovat z vlastních příjmů. Každá úroveň by měla mít určeny daně, které se vztahují k užítkům z jí realizovaných výdajů.
- (2) **jednotlivci** – ti mají být zdaněni podle užítku, který mají z veřejných statků z daní financovaných. Z tohoto pohledu jsou ideální formou financování veřejných statků uživatelské poplatky. Podmínkou zavedení poplatku je však možnost měřit užitek a možnost vyloučit spotřebitele ze spotřeby.

Tento princip je však předmětem kritiky z důvodu, že může selhávat z hlediska sociální spravedlnosti. Chudší jednotlivci a chudší územní samosprávy nemusí být schopny financovat poskytování veřejných statků ve výši, která je potřebná. Uživatelské poplatky a daně na principu užítku z veřejných statků bývají často regresivní, popřípadě proporcionální ve vztahu k důchodu daňového subjektu, proto nemohou být nástrojem snížení nerovnosti prvotního rozdělení důchodů.

Z výše uvedeného vyplývají dva hlavní důvody toho, že financování většiny veřejných výdajů nemůže být založeno na principu užítků (na individuální úrovni).

1. *Nedělitelnost spotřeby veřejných statků a nevyloučitelnost spotřebitelů ze spotřeby znemožňuje stanovení a efektivní výběr uživatelských poplatků.*
2. *Velká část veřejných výdajů je motivována principem solidarity (sociální výdaje), kde by financování dle principu ekvivalence postrádalo smysl.*

Z hlediska fiskální decentralizace však redistribuční neutralita ekvivalentního zdanění není na závadu. Redistribuce důchodů není funkcí vhodnou k decentralizaci (viz část 1 tohoto textu).

Daně, které úzce reflektují užítky z veřejných statků, obecně nebudou postačovat k jejich financování na žádné úrovni vlády. Proto podstatná část veřejných statků musí být financována daněmi, které mají k užítkům jen velmi volný nebo dokonce žádný vztah, tedy na **principu platební schopnosti** a neekvivalence, popřípadě dotacemi centrální vlády.

To však neznamená, že princip užitku ve vztahu k jednotlivci není důležitý pro rozhodování o financování decentralizované úrovně vlády. Předtím, než se přistoupí k financování dotacemi k řešení vertikální fiskální nerovnováhy, je vhodné využít co nejvíce uživatelské poplatky či neekvivalentní místní daně. Ty by měly mít co největší podíl na financování nákladů na místní veřejné statky. Jednou z výhod uživatelských poplatků je to, že automaticky řeší problém externalit, přičemž nerezidenti platí za svůj podíl na mezním užitku z poskytnutých veřejných statků.

Má-li být tedy využit princip zdanění dle užitku pro decentralizované zdanění, optimální daňové určení z hlediska alokační funkce veřejných financí bude záviset na rozdělení výdajových odpovědností. Daně, které jsou určeny k financování výdajů na veřejné statky a služby, by měly být určeny té úrovni vlády, která nese odpovědnost za tyto veřejné statky a služby.

3.2 Místní daňová základna

Místní daňovou základnu lze definovat jako součet daňových základů ekonomických subjektů zdaňovaných na území územní samosprávy. **Daňový základ** je potom veličina, ze které se daň počítá a vybírá, vyjádřená v naturálních či peněžních jednotkách. **Daňový příjem** je dán součinem daňové základny a sazby daně. Existují dva protichůdné vlivy na daňové příjmy v závislosti na změně daňové sazby: (1) zvýšení daňové sazby zvýší daňový příjem při neměnné výši daňové základny, (2) zvýšení daňové sazby však vyvolává snížení velikosti daňové základny a dochází tedy zároveň k poklesu příjmů. Který efekt převládne, závisí na velikosti tzv. elasticity daňové základny.

Elasticita daňové základny je ukazatelem důležitým pro koncipování decentralizace zdanění. Vyjadřuje procentní změnu v daňové základně připisatelnou dané procentní změně v daňové sazbě na tuto základnu. Obvykle nabývá záporných hodnot. Existují tři možnosti:

1. Daňová základna je elastická, tj. $E < -1$: dané procentní zvýšení daňové sazby vyvolá vyšší procentní snížení daňové základny. Zvýšení daňové základny tedy bude znamenat snížení daňových příjmů.
2. Daňová základna je jednotkově elastická, tj. $E = -1$: vliv změny v daňové sazbě je úplně kompenzován změnou ve velikosti daňové základny. Daňové příjmy se nezmění.
3. Daňová základna je neelastická, tj. $E > -1$: zvýšení daňové sazby vyvolá sice snížení daňové základny, ale celkově dojde ke zvýšení daňového výnosu.

Místní daňové základny jsou velmi elastické tehdy, pokud ekonomické subjekty mohou přesunout daňové základny do jiných územních samospráv, kde určitá daň neexistuje nebo je nižší. Pokud například jedna územní samospráva zvýší daň z příjmů nad úroveň ostatních samospráv, lze očekávat migraci živnostníků a zaměstnanců za nižším zdaněním (záleží však i na dalších ekonomických i neekonomických faktorech).

Schopnost daňové základny částečně migrovat z jedné územní samosprávy do jiné omezuje možnost územní samosprávy získávat příjmy z místních daní. Tato skutečnost je také důvodem, proč mnohé systémy financování územních samospráv spoléhají na daň z nemovitostí. Nemovitosti jsou oproti jiným daňovým základnám pevně svázané s územím. To však neznamená, že místní daň z nemovitostí neovlivňuje velikost daňové základny. Neomezené zdanění nemovitostí může vést ke zpomalení ekonomického rozvoje daného území a následně ke snížení velikosti daňové základny. Z jiného pohledu místní veřejné statky a služby financované místní vládou mohou ovlivňovat hodnotu nemovitostí v rámci dané samosprávy. Dobrá úroveň veřejných statků a služeb potom zvyšuje hodnotu nemovitostí.

Jestliže existuje daňová pravomoc na úrovni územní samosprávy a zároveň mobilita zdrojů mezi samosprávami, potom je znalost elasticity daňové základny velmi důležitá. Elasticita daňové základny způsobuje, že si jednotlivé samosprávy mezi sebou konkurují o firmy a rezidenty, jejichž ekonomické aktivity zvyšují velikost místní daňové základny. Místní vlády mohou váhat se zvyšováním daňové sazby v obavě z odlivu rezidentů. To však zároveň může vést k nedostatku prostředků na financování místních veřejných statků a služeb, k jejich nižší úrovni a k odrazování subjektů od rezidentury v dané územní samosprávě.

Ochota místních rezidentů akceptovat vyšší zdanění může také záviset na míře, v níž je územní samospráva schopna exportovat své dně na rezidenty jiných samospráv. Export daně může být častý v samosprávách s jedinečnými přírodními zdroji, využívanými například pro účely cestovního ruchu. Daně a poplatky z ubytovacích kapacit budou zřejmě téměř výhradně placeny nerezidenty, budou však sloužit k financování místních veřejných statků.

3.3 Odvození nabídky a poptávky po veřejných fondech

I při neekvivalentním zdanění je nutné přemýšlet o tom, jaká je optimální výše a struktura zdanění a zároveň (za předpokladu vyrovnaného veřejného rozpočtu) výše veřejných výdajů. Optimální výše daňových příjmů potom může být odvozena jako průsečík křivky poptávky a nabídky veřejných fondů.

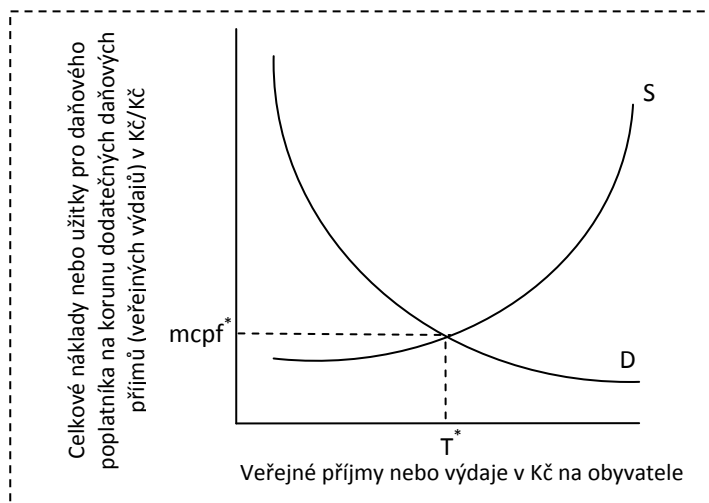
Mezní náklady veřejných fondů (Marginal Cost of Public Funds – **mcpf**) jsou měřítkem skutečných nákladů získání mezní jednotky daňových příjmů pro ekonomiku. Skutečné náklady nezahrnují pouze poslední jednotku daňového příjmu veřejného rozpočtu, ale také přírůstek **nadměrného daňového břemene**, způsobený daňovou distorzí. Výpočty mcpf jsou využívány k různým účelům:

1. Hodnoty mcpf jsou měřítkem pro **srovnávání různých daní z hlediska efektivity** – vláda by měla volit daň s nižší hodnotou mcpf.
2. Hodnoty mcpf mohou pomoci definovat dimenzi vzájemného **kompenzačního vztahu mezi rovností a efektivitou**, který je obvykle spojen s progresivním zdaněním. Vyšší míra redistribuce prostřednictvím zdanění s vyšší mírou progresu bude spojena se snížením ekonomické efektivity.
3. Hodnoty mcpf jsou využívány pro účely **hodnocení ekonomické efektivity veřejných výdajových programů**. Je-li veřejný výdajový program financován prostřednictvím paušální (nedistorzní) daně, pak $mcpf=1$; dodatečný výdaj ve výši 1 Kč je efektivní tehdy, pokud přinese dodatečnou alespoň 1 Kč užítku. Pokud je program financován z distorzní daně, mcpf je vyšší než 1; pokud např. $mcpf = 1,2$, potom by měl být výdaj dodatečné 1 Kč realizován tehdy, pokud přinese alespoň 1,2 Kč dodatečného užítku. **Veřejný projekt by měl být realizován, pokud mezní užítky v poměru k mezním nákladům převyšují mcpf.**

Poptávku po veřejných fondech můžeme vyjádřit jako podíl b_i - mezního užítku (jednotlivců) a r_i - mezních nákladů veřejného výdaje (z pohledu vlády); mcpf pak představuje nabídku veřejných fondů (jsou cenou prostředků, kterými disponuje vláda, vyjádřenou snížením prostředků v rukou daňových poplatníků). Za předpokladu, že preference i příjmy obyvatel jsou identické, poptávková křivka ukazuje klesající podíl b_i / r_i a nabídková křivka rostoucí mcpf v reakci na růst celkových veřejných příjmů (viz obrázek 9).

Celkové veřejné příjmy zastupují veličinu množství na horizontální ose, příslušná cena je vynesena na vertikální ose. Předpokládá se vyrovnaný veřejný rozpočet, tedy rovnost celkových veřejných příjmů a výdajů. Celkové příjmy T lze interpretovat jako prostředky v Kč na obyvatele, které vláda může použít k nákupu veřejně poskytovaných statků. Cena, jejíž rozměr je Kč za Kč, je hodnotou prostředků (v Kč) v rukách vlády, poměřenou k hodnotě prostředků (v Kč) v rukách daňových poplatníků.

Obrázek 9: Odvození mezních nákladů veřejných fondů



Zdroj: Usher, 2006, cit. dle Jílek, 2008, s. 133

Křivka poptávky po veřejných fondech vyjadřuje pokles poměru mezních užitků a mezních nákladů při růstu veřejných výdajů. V ekonomice s pouze jedním veřejným a jedním soukromým statkem odráží klesající poptávková křivka klesající hodnotu veřejného statku ve srovnání s hodnotou soukromého statku, tak jak se množství prvního zvyšuje a množství druhého snižuje. Nabídková křivka ukazuje růst mcpf s růstem objemu získaných daňových příjmů. Průsečík křivky poptávky a nabídky veřejných fondů určuje optimální velikost veřejných příjmů (a při vyrovnaném veřejném rozpočtu i výdajů) na obyvatele (T^*) při „ceně“ veřejných fondů ($mcpf^*$).

3.4 Daňové určení

Daňové určení se týká určení optimální vertikální struktury zdanění. Aby bylo možné považovat určitou daň za decentralizovanou (místní, regionální), nestačí pouze nasměrování jejího výnosu do rozpočtu decentralizované vlády. Důležité jsou i následující otázky:

1. Která úroveň vlády rozhoduje, které daně daná úroveň vlády uvalí?
2. Která úroveň vlády stanovuje daňovou základnu?
3. Která úroveň stanovuje daňové sazby?
4. Která úroveň provádí správu daní?

Pokud územní samosprávy postrádají kontrolu nad všemi těmito rozhodnutími (zejména nad daňovými sazbami), bude existovat vertikální fiskální nerovnováha.

Je obtížné učinit jednoznačné doporučení k daňovému určení, obecně platný a akceptovaný přístup k daňovému určení neexistuje, literatura jednoznačný návod neposkytuje. V praxi využívané způsoby jsou spíše výsledkem politického vyjednávání zasazeného do kontextu konkrétní situace než aplikací doporučení normativní ekonomie.

Pro daňové určení je důležité rozdělení odpovědnosti za výdaje. Je-li rozsah služeb poskytovaných místní vládou malý, jsou uživatelské poplatky a tradiční místní daně (daně z nemovitostí) dostačujícím příjmem. Je-li však místní vláda zodpovědná za velký rozsah místních veřejných statků, potom je potřeba příjmů vysoká a výrazně převyšuje možnosti uživatelských poplatků a tradičních místních daní. Kritický z hlediska ekonomické efektivity u daňového určení není ani tak celkový objem příjmů jako daňová autonomie, tj. schopnost ovlivnit vlastní daňové příjmy. Decentralizované úrovně vlády jsou často financovány „vlastními daňovými příjmy“; pokud však nemohou ovlivnit základ ani sazby daně, nemají kontrolu nad výší svých dodatečných (mezních) příjmů. Mají-li decentralizované úrovně vlády jednat odpovědně, musejí být však schopny zvýšit či snížit své příjmy způsobem, který je činí veřejně zodpovědným za důsledky jejich politik. Decentralizované úrovně vlády tedy mohou sice mít dostatečný objem vlastních příjmů, ale z hlediska ekonomické efektivity je taková situace nevyhovující. Místní vlády nejsou konfrontovány s důsledky svých aktivit a občané postrádají přímou vazbu mezi spotřebou veřejných statků a náklady na jejich poskytování.

Lze identifikovat tři základní způsoby daňového určení:

A. Místní daně. Tento systém poskytuje územním samosprávám nejvyšší stupeň fiskální autonomie, je založený na legislativně a administrativně nezávislých jednotkách, které si samy určují, které místní daně uvalí, na jakou daňovou základnu a při jakých daňových sazbách. Méně extrémní variantou je omezení daňové pravomoci národní legislativou. Územní samospráva disponuje s prostředky, které mají neúčelový charakter (účelovost je spíše výjimečná).

Výhody tohoto systému lze spatřovat v tom, že

- (a) územní samosprávy mohou velmi dobře plánovat své příjmy a následně tedy i výdaje;
- (b) územní samosprávy jsou schopny zvyšovat a snižovat své příjmy a jsou tak jednoznačně odpovědné za důsledky svých rozhodnutí;
- (c) úroveň místních veřejných statků je silně spojena s úrovní místního zdanění.

Nevýhodou systému je například fakt, že daňová struktura se může v jednotlivých územních samosprávách lišit, zdvojuje se administrativa, jsou vyšší vyvolané náklady zdanění a dochází k daňovým externalitám, které vedou k nerovnostem a neefektivnostem.

B. Daňové přírážky. Územní samosprávy stanovují přírážky (někdy v rámci limitu) k daňovým sazbám na daňový základ definovaný a zdaňovaný centrální vládou, daňová základna je tedy sdílená. Vyšší úroveň obvykle provádí správu daně pro úroveň nižší, územní samospráva tedy může stanovovat vlastní daňové sazby, avšak nemusí mít vlastní komplexní daňovou legislativu a správu. Dochází k projevům horizontálních fiskálních disparit, protože daňové příjmy vznikají tam, kde existují ekonomické aktivity. Pokud tedy mají být veřejné statky poskytované v různých územních samosprávách na srovnatelné úrovni, je třeba přistoupit k fiskálnímu vyrovnávání prostřednictvím dotací. Může dojít též ke vzniku vertikálních fiskálních externalit – ty vznikají, pokud více úrovní veřejné vlády zdaňuje stejnou daňovou základnu, která je elastická vzhledem ke změnám daňových sazeb.³ Problém může nastat i se samotným rozdělením daňové základny mezi územní samosprávy – může být obtížné stanovit, kde je daný příjem generován.

³ Pokud např. regionální vláda zvýší sazbu daně na daňovou základnu, kterou sdílí s centrální vládou, zvýšení sazby přinese do rozpočtu regionu dodatečné příjmy, zároveň dojde ke snížení velikosti daňové základny a dojde ke snížení daňových příjmů centrální vlády. Obdobně platí i v opačném směru.

C. Sdílení daní. Daňové příjmy jsou rozděleny vertikálně mezi centrální a decentralizované úrovně veřejné vlády a zároveň horizontálně mezi jednotlivé decentralizované vlády. Sdílené daně jsou transferovým a neúčelovým příjmem územních samospráv (i když v mnoha zemích včetně ČR jsou tradičně považovány za vlastní daňové příjmy; důraz je kladen na neúčelovost); jsou speciálním případem transferu prostředků od národní úrovně veřejné vlády k decentralizovaným úrovním.

Způsoby sdílení daní se v jednotlivých zemích liší. Odlišnost je také v tom, do jaké míry mohou územní samosprávy ovlivňovat celkový objem sdílených daní. Sdílení daní znamená, že jedna úroveň vlády sdílí příjmy konkrétních daní s vládami na jiné úrovni, typicky těmi, odkud daňové příjmy pocházejí. Obvykle vyšší úroveň vlády (která uvaluje a spravuje daně) sdílí daně s nižší úrovní. Při sdílení daní nemůže decentralizovaná jednotka vlády měnit základ ani sazbu daně, ale v některých zemích může mít možnost účastnit se jednání o stanovení celkového podílu decentralizovaných úrovní vlády. Lze však říct, že fiskální autonomie územních samospráv je při sdílení daní velmi malá, často nulová. Sdílení daní sice činí daňové příjmy územní samosprávy do určité míry citlivými na rozhodnutí centrální úrovně vlády, avšak pro centrální vládu může být obtížnější snížit podíl územních samospráv na sdílených daních než snížit objem neúčelových dotací. Sdílení daní také, ve srovnání s ostatními formami transferových příjmů, více posiluje pozici územní samosprávy, ty totiž mají na podíl na daních obvykle zákonný nárok.

Sdílení daní může existovat ve dvou formách:

1. **Územní samosprávy získávají podíl na celostátním výnosu daně či daní.** Tato forma sdílení daní se podobá obecné dotaci a územní samospráva prakticky postrádá možnost ovlivnit velikost svých daňových příjmů.
2. **Územní samospráva získává dané procento daňových příjmů, které vznikly na jejím území.** Příkladem je daň z příjmů fyzických osob z podnikání v ČR (30 % z výnosu záloh dle trvalého bydliště).⁴

Často používaným argumentem pro sdílení daní je, že dojde k provázání vývoje veřejných rozpočtů na všech úrovních. Toto však záleží na způsobu sdílení daní. Existují **tři hlavní zdroje potenciálních makroekonomických rizik** spojených se sdílením daní:

1. Sdílení daní bývá velice často široké z hlediska zahrnutých daní a zahrnuje většinu nebo dokonce všechny významné daňové příjmy. V takovém případě může centrální vláda ztratit možnost plnohodnotně realizovat proticyklickou fiskální politiku. V období ekonomického růstu a růstu daňových příjmů se může centrální vláda snažit sterilizovat část daňových příjmů schválením přebytkového rozpočtu. V případě sdílení významné části daňových příjmů je však tato možnost omezena tím, že část daňových příjmů zůstává v rozpočtech územních samospráv a jejich využití nepodléhá rozhodnutí centrální vlády.
2. Územní samosprávy v některých případech sdílí daně s velmi volatilním výnosem. To může vést v případě poklesu daňového výnosu ke snížení produkce poskytovaných místních veřejných statků.
3. Územní samosprávy mohou mít přidělen podíl na daních, jejichž výnos se snižuje či časem zanikne. To není v souladu s trvalou udržitelností produkce místních veřejných statků a posouvá to fiskální systém blíže k centralizaci.

Nejčastěji sdílenými daněmi jsou osobní důchodové daně, daně ze zisků společností a daň z přidané hodnoty.

Způsoby daňového určení se mohou vyznačovat různou daňovou autonomií. Ačkoliv se daňová autonomie mezinárodně liší, většina decentralizovaných úrovní vlády podstatným způsobem rozhoduje o vlastních daňových příjmech.

O vhodnosti jednotlivých druhů daní pro decentralizaci blíže viz Jílek 2008, str. 147-178.

⁴ Pokud územní samospráva získává 100 % výnosu daně, který vznikl na jejím území, jedná se o svěřenou daň.

Literatura doporučená k dalšímu studiu:

- [1] Jílek, M. (2008): Fiskální decentralizace, teorie a empirie. ASPI – Wolters Kluwer, Praha, 428 s.
- [2] Musgrave, R. A., Musgrave, P. B. (1994): Veřejné finance v teorii a praxi. Management Press, Praha, 582 s., kapitola 27.
- [3] Peková, J. (2011): Finance územní samosprávy: teorie a praxe v ČR. Wolters Kluwer ČR, Praha, 587 s.

Použitá literatura a zdroje:

- [1] Buchanan, J. M. (1965): An Economic Theory of Clubs. *Economia*. Roč. 32, č. 125, 14 s. Dostupné na: <http://www.jstor.org/stable/2552442>
- [2] Buchanan, J. M., Musgrave, R. A. (1999): Public finance and public choice: two contrasting visions of the state. MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 272 s.
- [3] Jackson, P. M., Brown, C. V. (2003): Ekonomie veřejného sektoru. Eurolex Bohemia, Praha, 734 s.
- [4] Jílek, M. (2008): Fiskální decentralizace, teorie a empirie. ASPI – Wolters Kluwer, Praha, 428 s.
- [5] Maxwell, J. A. (1965): Financing state and local governments. The Brookings Institution, Washington, 276 s.
- [6] Musgrave, R. A., Musgrave, P. B. (1994): Veřejné finance v teorii a praxi. Management Press, Praha, 582 s.
- [7] Olson, W. E. (1997): An Economist's Perspective on Fiscal Federalism. *The Political Economy of Fiscal Federalism*. Lexington, MA.: Heath-Lexington. pp. 3-19.
- [8] Oates, W. (1991): Fiskální federalismus: přehled teoretického výzkumu a praktických výsledků. In *Finance a úvěr*, 1991, roč. 41, č. 6, s. 261-277. Dostupné na <http://journal.fsv.cuni.cz/mag/article/show/id/372>.
- [9] Olson, M. (1969): The Principle of Fiscal Equivalence: The Division of Responsibilities among Different Levels of Government. *American Economic Review*. Vol. 59, no. 2, pp. 479-487.
- [10] Peková, J. (2004): Hospodaření a finance územní samosprávy. Management Press, Praha, 376 s.
- [11] Peková, J. (2008): Veřejné finance, úvod do problematiky. ASPI, Praha, 580 s.
- [12] Peková, J. (2011): Finance územní samosprávy: teorie a praxe v ČR. Wolters Kluwer ČR, Praha, 587 s.
- [13] Peková, J. (2011b): Veřejné finance: teorie a praxe v ČR. Wolters Kluwer ČR, Praha, 644 s.
- [14] Peková, J., Pilný, J., Jetmar, M. (2008): Veřejná správa a finance veřejného sektoru. ASPI, Praha, 712 s.
- [15] Provazníková, R. (2009): Financování měst, obcí a regionů. Teorie a praxe. GRADA Publishing, Praha, 304 s.
- [16] Šelešovský, J. (2006): Financování rozvojových strategií územním rozpočtem. Masarykova univerzita, Brno, 150 s.
- [17] Tiebout, C. M. (1956): A Pure Theory of Local Expenditures. *The Journal of Political Economy*. Roč. 64, č. 5, s. 416-424.