

Fiskální federalismus

6. přednáška z předmětu Veřejné finance I.

Doc. PhDr. Jan Šelešovský, CSc.

1

Obsah přednášky

1. Definice fiskálního federalismu
2. Základní pojmy
3. Realizace fiskálních funkcí
4. Optimální pojetí územních financí

2

Definice fiskálního federalismu

- Vícetupňové uspořádání rozpočtové soustavy příslušné země
- Existuje objektivně bez ohledu na formu státu a veřejnou správu
- Vertikální struktura veř. rozpočtů je tvořena vazbami mezi hlavními úrovněmi řízení, horizontální struktura charakterizuje vztahy mezi rozpočty na stejné úrovni
- Přispívá k realizaci všech funkcí VEFI a daní, jeho podstata je však v alokační funkci

3

Jaké jsou příčiny vzniku vícejednotkových fiskálních systémů?

- je to výsledek historického vývoje (R. A. Musgrave, P. B. Musgraveová)
- je to důsledek prostorového aspektu základních fiskálních funkcí

4

Teorie fiskálního federalismu

- Teorie fiskálního federalismu byla definována v USA, proto se tento pojem fixoval v teorii a používá se i pro unitární státy
- Z ekonomického hlediska je veřejný sektor povahy „federativní“, neboť fiskální rozhodování jsou rozdělena mezi různé úrovně řízení (minimálně centrální a místní)

5

Fiskální federalismus řeší

- Problémy vertikální a horizontální struktury veřejných rozpočtů
- Stupeň fiskální centralizace státu, transfery mezi veřejnými rozpočty a vazby mezi rozpočty navzájem
- Rozdělení fiskálních funkcí, rozdělení pravomocí v získávání daňových příjmů a daňovém určení vybraných výnosů

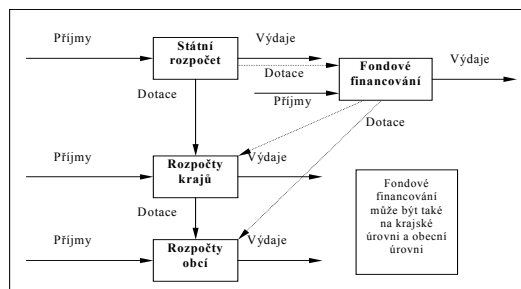
6

Modely fiskálního federalismu

- plně centralizovaný
- kombinovaný
- plně decentralizovaný model

7

Soustava veřejných rozpočtů ČR



8

Klasifikace fondů v ČR

1. Svěrečné (pojistné nekomerční)
2. Státní (účelové)
3. Privatizační (majetkové)
4. Pro podporu podnikání (tzv. vládní agentury)

9

Historický vývoj fiskálního federalismu

- Do poloviny minulého století posilování centrální vlády a centrálního rozpočtu (vliv I. a II. SV?)
- Od 60. let decentralizační tendence a preference subsidiarity (EU)
- Současně dochází k diverzifikaci VEFI do složek fondového financování
- Přeexponování trendu = fragmentace VEFI

10

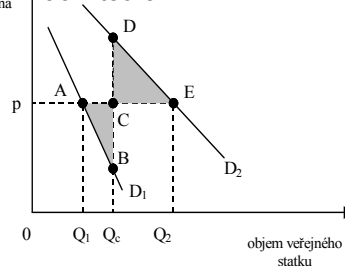
Princip subsidiarity

Rozhodnutí v rámci Unie jsou přijímána co nejbližší k občanovi, a zároveň je respektována identita členských států Unie. V praxi to znamená, že každý veřejný úkol má být vždy na té úrovni, na níž může být uspokojivě splněn, tj. na úrovni obce, regionu, spolkové země, členského státu a nakonec na úrovni Evropské unie.

11

Vysvětlení: D_1 a D_2 - jsou poptávkové křivky dvou fiskálních jednotek po veřejném statku. Q_c - centrálně stanovený objem statku, p - konstantní náklady na hlavu

Decentralizační teorém



12

Fiskální jednotka

- definice
- principy vzniku
 - a) geografický princip
 - b) právní princip
 - c) technický princip

Cílem fiskální jednotky je vytvořit dostatečný objem zdrojů na příjmové straně rozpočtu proto, aby mohly být profinancovány určité záměry a cíle na výdajové straně.

13

Fiskální potřeba

- $N_j = nsZ_j$, kde
- Z_j - je počet členů fiskální jednotky
- ns - jsou jednotkové náklady na poskytování standardní úrovně veřejného statku

14

Fiskální kapacita

- $C_j = tsB_j$, kde
- B_j - je daňová základna
- ts - je standardní daňová sazba

15

Fiskální pozice

Poměr dvou definovaných veličin, tj. fiskální kapacity (C_j) a fiskální potřeby (N_j). Lze ji vyjádřit takto:

$$P_j = \frac{C_j}{N_j} = \frac{tsB_j}{nsZ_j}$$

16

Fiskální pozice

- Lze též definovat jako poměr výkonu (M_j) a daňového úsilí (t_j/ts).
- Výkon (M_j) vyjadřuje poměr skutečných výdajů (n_j) fiskální jednotky k výdajům zajišťujícím standardní úroveň služeb (ns):

$$M_j = \frac{n_j Z_j}{n_s Z_j} = \frac{n_j}{n_s}$$

17

Při optimalizaci situace fiskální jednotky lze uplatnit různé postupy

- stanovit optimální počet členů fiskální jednotky při známém objemu veřejného statku,
- stanovit optimální objem veřejného statku, je-li známa velikost této jednotky,
- určit, jaká velikost fiskální jednotky je optimální z hlediska úspor a nákladů vznikajících s rozšířením počtu jejích členů nebo se zvýšením objemu poskytovaného statku.

18

Fiskální autonomie fiskálních jednotek

$$\text{Míra soběstačnosti územních jednotek} = \frac{\text{vlastní rozpočtové zdroje}}{\text{celkové potřeby}}$$

19

Finanční autonomie obcí (návrh 2007)

Daňové příjmy = 57,3 %
Nedaňové příjmy = 9,4 %
Kapitálové příjmy = 5,7 %
Dotace = 27,6 %

20

Finanční autonomie krajů (návrh 2007)

Daňové příjmy = 36,4 %
Nedaňové příjmy = 2,3 %
Kapitálové příjmy = 0,3 %
Dotace = 61,0 %

21

Rozložení fiskální kapacity v soustavě veřejných rozpočtů

| | SR | Územní rozpočty | Fondy (zejména svěřenecké) |
|-------------------|--------|-----------------|----------------------------|
| Doporučení teorie | 1/3 | 1/3 | 1/3 |
| ČR | 55,2 % | 24,9 % | 19,9 % |

22

Realizace fiskálních funkcí jednotlivými úrovněmi rozpočtů

- **Alokační** – realizuje se všemi úrovněmi, v současnosti se upřednostňuje decentralizace a subsidiarita
- **(Re)distribuční** – na ústřední úrovni
- **Stabilizační** – priorita na centrální úrovni

23

Rizika „nesprávného“ pojetí f. funkcí

- Decentralizace redistribuce a nebezpečí prohloubení nerovností mezi různými fiskálními jednotkami
- Decentralizace stabilizační fiskální funkce není efektivní

24

Územní finance – definice

- **Hospodaření územních (místních a regionálních) autorit a jejich orgánů lze přirovnat k hospodaření fiskálních jednotek, uspořádaných na geografickém principu**

25

Veřejné statky zabezpečované rozpočty obcí

- Celostátní
- Místní
- Zpoplatněné veřejné statky (poplatkové služby)
- Poručnické
 - Jejich rozsah a struktura předurčuje fiskální kapacitu fiskálních jednotek.
 - Samostatná a přenesená působnost.

26

Kraje a obce v ČR a územní rozpočty

- Kraje = 14 (včetně Prahy)
- Regionální rady regionů soudržnosti = 8
- Dobrovolné svazky obcí = 784 (pouze samostatná působnost)
- Obce III. = 205
- Obce II. = 388
- Obce I. = 6242
 - Obce I. a) stavební a matriční úřad
 - Obce I. b) jeden z těchto úřadů
 - Obce I. c) 0

27

Jiná klasifikace obcí v ČR

- Statutární města (mohou se členit na městské části nebo městské obvody s vlastní samosprávou – implikace pro VEF1)
- Města (nad 3000 obyvatel)
- Městys („městečko“) – novelizace zákona o obcích
- Vesnice (do 2000 obyvatel) – není legislativně upraveno

28

Samostatná a přenesená působnost

- Kraje = 2/3 přenesená působnost
- Obce III. = 2/3 přenesená působnost
- Obce II. = 1/2 přenesená působnost
- Obce I. = méně jak 1/2 přenesené působnosti

IMPLIKACE PRO VEF1!

29

Problémy územní veřejné správy

- Kraje – není dokončen proces fiskální decentralizace (8,92 % daňové určení)
- Rozdílná velikost (počet obyvatel) obcí III. resp. jejich správních obvodů
- Fragmentace VS – malé obce (80 % do 1500)
- DSO (mikroregiony) – problémy:
 - a) účelové a rozvojové
 - b) pouze samostatná působnost
 - c) vágní legislativa
 - d) malé finanční zdroje
 - e) nedostatečná majetková základna

30

Možná řešení fragmentace obcí (návrhy z výzkumu ESF MU)

- Sloučení obcí (politická neprůchodnost)
- Společné obecní úřady (jako v SR)
- Redefinovat institut místních částí a osadních výborů (podmínka pro slučování obcí)
- Posílit obce III. (překlopení řady samostatných působností do přenesené, z tajemníka ředitel jako na KÚ, metodické a kontrolní aktivity apod.)
- Posílit DSO (stimulovat rozvojová DSO, globální provozní dotace, „místní poplatky“ DSO, daňové určení apod.)
- Vznik DSO v rámci správního obvodu obcí III.

31

Možná řešení fragmentace obcí (návrhy z výzkumu ESF MU)

- Centralizace služeb na krajské úrovni (filiálky kraje v území, tj. na obcích)
- Transformace DSO do obchodních společností (věcné veřejné služby) jako v Itálii
- Vznik „správních“ svazků obcí (delegace správních činností na orgány svazku jako ve Francii). Existuje návrh novelizace zákona o obcích (tzv. společenství obcí)

32

Zákon č. 137/2006, kterým se mění některé zákony (zák. č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje)

- **Regionální rada regionu soudržnosti = NOVÁ PRÁVNICKÁ OSOBA (od 1.1.2006) VZNIKAJÍCÍ SE ZÁKONA**
- **Nový subjekt veřejných rozpočtů**

33

Pro potřeby spojené s koordinací a realizací hospodářské a sociální soudržnosti se zřizují regiony, jejichž územní vymezení je totožné s územními statistickými jednotkami NUTS. Jedná se o tyto regiony soudržnosti:

- a) Praha, vymezený územím hlavního města Prahy,
- b) Střední Čechy, vymezený územím Středočeského kraje,
- c) Jihozápad, vymezený územím Jihočeského a Plzeňského kraje,
- d) Severozápad, vymezený územím Karlovarského a Ústeckého kraje,
- e) Severovýchod, vymezený územím Libereckého, Královéhradeckého a Pardubického kraje,
- f) Jihovýchod, vymezený územím Jihomoravského kraje a kraje Vysočina,
- g) Střední Morava, vymezený územím Olomouckého a Zlínského kraje,
- h) Moravskoslezsko, vymezený územím Moravskoslezského kraje.

34

Regionální rada regionu soudržnosti

- Regionální rada je řídicím orgánem Regionálního operačního programu pro příslušný region soudržnosti.
- Orgány Regionální rady jsou výbor Regionální rady, předseda Regionální rady a úřad Regionální rady.
- Na vztah státu a Regionální rady se při činnostech upravených zákonem vztahují ustanovení o přenesené působnosti krajů obdobně.
- Regionální rada hospodaří podle vlastního rozpočtu a zajišťuje výkon finanční kontroly. Hospodaření Regionální rady za uplynulý kalendářní rok přezkoumává Ministerstvo financí.

35

Příjmy rozpočtu Regionální rady

- a) dotace ze státního rozpočtu na financování programů spolufinancovaných z rozpočtu Evropské unie,
- b) dotace z rozpočtů krajů na financování programů spolufinancovaných z rozpočtu Evropské unie,
- c) dotace z rozpočtů krajů na činnost Regionálních rad,
- d) příjmy z vlastního majetku a majetkových práv,
- e) přijaté peněžité dary a příspěvky,
- f) přijaté půjčky, úvěry a návratné finanční výpomoci,
- g) úroky z vkladů, penále a jiné platby získané v souvislosti s použitím prostředků Regionální rady.

36

Výdaje rozpočtu Regionální rady

- a) výdaje na programy spolufinancované z rozpočtu Evropské unie a závazky vyplývající pro Regionální radu z plnění povinností uložených jí zákony,
- b) výdaje na vlastní činnost Regionální rady,
- c) splátky přijatých půjček, úvěrů a návratných finančních výpomocí,
- d) sankce za porušení rozpočtové kázně.

37

VÝBOR

- Členy výboru volí ze svých členů zastupitelstva krajů, které tvoří region soudržnosti. Je-li region soudržnosti tvořen jedním krajem, má výbor 15 členů. Je-li region soudržnosti tvořen více kraji, je každý kraj ve výboru zastoupen 8 členy.
- Výboru je vyhrazeno schvalování rozpočtu Regionální rady a závěrečného účtu Regionální rady.
- Výbor volí a odvolává z řad svých členů předsedu a místopředsedy. Počet místopředsedů se stanoví tak, aby každý kraj byl ve výboru zastoupen buď předsedou výboru nebo místopředsedou.

38

VÝBOR

- Výbor jedná a rozhoduje o věcech spojených s realizací Regionálního operačního programu, zejména pak schvaluje:
- a) realizační a řídicí dokumentaci Regionálního operačního programu,
- b) opatření, týkající se publicity a informovanosti o Regionálním operačním programu,
- c) výběr projektů, kterým Regionální rada poskytne dotaci či návratnou finanční výpomoc,
- d) výroční a závěrečnou zprávu o realizaci, případně i další zprávy a podklady spojené s realizací Regionálního operačního programu,
- e) další záležitosti, pokud tak stanoví jednací řád výboru.

39

ÚŘAD

- Úřad je výkonným orgánem Regionální rady, který zabezpečuje veškeré úkoly spojené s funkcí řídicího orgánu Regionálního operačního programu s výjimkou těch záležitostí, které jsou svěřeny výboru.
- Úřad dále plní úkoly spojené s odborným, organizačním a technickým zabezpečením činnosti Regionální rady.
- V čele úřadu stojí ředitel úřadu. Ředitele jmenuje a odvolává výbor na návrh předsedy; jmenování zakládá pracovní poměr k Regionální radě. Ředitel je podřízen předsedovi.

40

Standardizace veřejných služeb

DRUHY VEŘEJNÝCH SLUŽEB:

- Správní činnosti
- Věcné veřejné služby
- Služby poskytované ve formě finanční podpory

41

Optimální velikost obcí – více kritérií

- Ekonomická efektivnost – při jaké velikosti může obce poskytnout nejvíce služeb s co nejnižšími náklady
- Demokracie – jaká velikost může nejlépe zabezpečit občanskou kontrolu samosprávy
- Distribuce – jaké struktury služeb mohou poskytnout jejich nejrovnoměrnější rozložení a daňové zatížení
- Rozvoj – jaké velikostní struktury jsou nejlépe vybaveny pro podporu ekonomického rozvoje

42

V rámci územních financí lze považovat za důležité následující problémy

- míru soběstačnosti územních (místních a regionálních) rozpočtů
- míru přerozdělování v rámci veřejné rozpočtové soustavy
- efektivnost výkonu alokační fiskální funkce na místní a regionální úrovni

43

Evropská charta místní samosprávy stanoví následující principy (ČR 3,5,6)

1. místní orgány mají v rámci vnitrostátní hospodářské politiky právo na odpovídající vlastní zdroje, s nimiž mohou v rámci svých pravomocí volně disponovat,
2. finanční zdroje místních orgánů jsou úměrné odpovědnosti, kterou jim vymezuje ústava a zákon,
3. alespoň část finančních zdrojů místních orgánů pochází z místních daní a poplatků, jejichž výši mohou místní orgány v mezích zákona určovat,
4. finanční systém zajišťující zdroje pro místní orgány by měl být natolik různorodý a životaschopný, aby umožnil jejich průběžnou adaptaci na reálný vývoj nákladů, spojených s jejich fungováním,

44

Evropská charta místní samosprávy stanoví následující principy (ČR 3,5,6)

5. ochrana finančně slabších místních orgánů je důvodem pro vznik institutu, který by zajišťoval finanční vyrovnávání nebo přiměřená opatření, určená ke kompenzaci důsledků nerovnoměrného rozdělení potenciálních finančních zdrojů a finančních nákladů, které musejí zajišťovat; takové postupy nebo opatření nesmějí zmenšovat svobodu volby, kterou místní orgány mohou uplatňovat ve sféře vlastní odpovědnosti,
6. s místními orgány musí být řádně projednán způsob přidělených přerozdělovaných zdrojů,
7. pokud je to možné, dotace pro místní orgány by neměly být účelově vázány. Poskytování dotací by nemělo omezovat základní svobodu místních orgánů provádět svou vlastní politiku v rámci své jurisdikce,
8. ve věci získávání úvěru na kapitálové investice mají místní orgány v mezích zákona přístup na národní kapitálový trh.

45

Existují různé přístupy k daňovému určení

- samostatný daňový základ pro místní a regionální autority, které rozhodují o jeho využití
- společný daňový základ, v jehož rámci mají místní a regionální orgány možnost buď stanovit přírážky ke státním daním, nebo dostávat určité procento z výnosu tzv. sdílených daní

46

Nejčastěji uváděné argumenty ve prospěch poskytování transferů územním rozpočtům

- potřeba zmírnit vertikální fiskální nerovnováhu
- zabezpečení horizontální fiskální rovnováhy
- nutnost zabezpečit minimální standard některých veřejných statků
- potřeba neutralizace externalit
- podpora stabilizace a ekonomického rozvoje na místní úrovni centrální vládou
- zabezpečení některých makroekonomických cílů, apod.

47

Zákon č.248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje

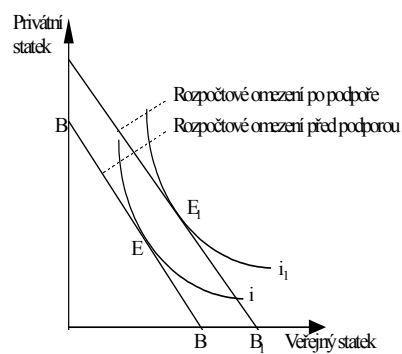
- Oblasti podpory regionálního rozvoje
- Podpora státu (MMR a další ministerstva), kraje, obce III. a II.
- Vymezení státem podporovaných regionů
- Nástroje podpory (programy, finanční zdroje, metodika)
- Koordinace hospodářské a sociální soudržnosti (předvstupní a strukturální fondy EU, vymezení regionů soudržnosti NUTS 2)

48

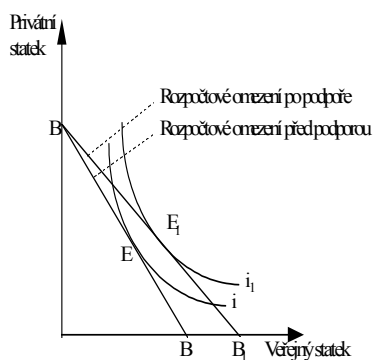
Dotace mají dva druhy efektů

- **důchodový (příjmový)** – neúčelové dotace
- **substituční efekt** – účelové dotace

49



50



51

Děkuji za pozornost!

52